

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

284

**Carlos Jesús Fernández
Rodríguez
y Amparo Serrano Pascual
(coords.)**

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

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

284

**Carlos Jesús Fernández
Rodríguez
y Amparo Serrano Pascual
(coords.)**

CIS

Centro de Investigaciones Sociológicas

Madrid, 2014

Consejo Editorial de la colección Monografías

DIRECTOR

Félix Requena Santos, *Presidente del CIS*

CONSEJEROS

Luis Enrique Alonso Benito, *Universidad Autónoma de Madrid*; Josetxo Beriain Razquin, *Universidad Pública de Navarra*; Joan Botella Corral, *Universidad Autónoma de Barcelona*; Lorenzo Cachón Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*; M.^a Ángeles Durán Heras, *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*; Manuel García Ferrando, *Universidad de Valencia*; Margarita Gómez Reino, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*; Juan Jesús González Rodríguez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*; Gonzalo Herranz de Rafael, *Universidad de Almería*; Julio Iglesias de Ussel, *Universidad Complutense de Madrid*; Emilio Lamo de Espinosa, *Universidad Complutense de Madrid*; Ramón Máiz Suárez, *Universidad de Santiago de Compostela*; José Enrique Rodríguez Ibáñez, *Universidad Complutense de Madrid*; Olga Salido Cortés, *Universidad Complutense de Madrid*.

SECRETARIA

M.^a Paz Cristina Rodríguez Vela, *Directora del Departamento de Publicaciones y Fomento de la Investigación. CIS*

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
(Monografías ; 284)

1. Flexibilidad laboral. 2. Empleo. 3. Mercado de Trabajo
331.52

Las normas editoriales y las instrucciones para los autores pueden consultarse en:
www.cis.es/publicaciones/MO/

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Colección MONOGRAFÍAS, NÚM. 284

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Primera edición, noviembre 2014

© CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS

Montalbán, 8. 28014 Madrid

www.cis.es

© Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Amparo Serrano Pascual

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

NIPO (papel): 004-14-039-3 - NIPO (electrónico): 004-14-040-6

ISBN (papel): 978-84-7476-659-2 - ISBN (electrónico): 978-84-7476-660-8

Depósito Legal: M-31647-2014

Impresión: CASLON, S. L.

Matilde Hernández, 31. 28019 Madrid



Este papel cumple los criterios medioambientales de contratación pública.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	15
INTRODUCCIÓN, por Amparo Serrano Pascual y Carlos Jesús Fernández Rodríguez	17
<i>La emergencia de la flexiguridad en las políticas de empleo</i>	17
<i>Estructura de este trabajo</i>	24

SECCIÓN I: FLEXIGURIDAD Y REGULACIÓN DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA

1. EL PODER DE NOMBRAR, por Amparo Serrano Pascual y M. ^a Paz Martín Martín	37
1.1. <i>Conceptos políticos y recursos estratégicos: el poder de nombrar</i>	37
1.2. <i>Evolución semántica y genealogía del desempleo</i>	39
1.2.1. El desempleo y el paradigma asegurador	40
1.2.2. Nuevas condiciones productivas y el regreso del azar	48
1.3. <i>Polisemia de la noción de protección: los múltiples significa- dos de la seguridad</i>	53
2. LA NOCIÓN DE FLEXIGURIDAD COMO LA RECON- CILIACIÓN DE LO IRRECONCILIABLE, por M. ^a Paz Martín Martín, Amparo Serrano Pascual y Francisco José Tovar Martínez	59
2.1. <i>Introducción</i>	59
2.2. <i>Los discursos de la flexiguridad</i>	63
2.3. <i>La flexiguridad desde una perspectiva comparada</i>	73
2.4. <i>Conclusión: la flexiguridad como asimetría de voces</i>	78

3. MERCADO DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA, por Alba Artiaga Leiras, Francisco José Tovar Martínez y Carlos Jesús Fernández Rodríguez	81
3.1. <i>Introducción</i>	81
3.2. <i>Estadísticas de empleo en el mercado de trabajo español (1976-2012)</i>	83
3.3. <i>Características y evolución del mercado de trabajo español en los períodos 1996-2007 y 2008-2012</i>	91
3.3.1. Distribución del paro en la población española: de la década milagrosa (1996-2007) a depresión aguda (2008-2012)	91
3.3.2. Duración del paro y situación económica de los hogares	97
3.3.3. El paro de España en el contexto de la UE en el período 1996-2007 y 2008-2012	100
3.4. <i>Estructura ocupacional, tipo de contratación y cualificación de la fuerza de trabajo durante los períodos 1996-2007 y 2008-2012</i>	106
3.4.1. Evolución del empleo por sectores económicos en España	106
3.4.2. Tipo de contratación en España	112
3.4.3. Cualificación de la población ocupada en España, 2008-2012	116
3.5. <i>La protección social en España</i>	119
3.5.1. Protección social vinculada al desempleo	119
3.5.2. Gasto en políticas de empleo	124
3.6. <i>Conclusiones</i>	131
4. SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO Y NUEVOS MODOS DE GOBERNANZA, por M. ^a Paz Martín Martín	135
4.1. <i>Introducción. Nacimiento de la intervención pública en materia de empleo</i>	135
4.2. <i>Cambios en la teoría de la gestión y la crisis/reforma del Estado de Bienestar. La desmitificación del Estado de Bienestar keynesiano «a dos bandas»</i>	139

4.2.1.	Contractualismo, gerencialismo, privatización y descentralización: los ingredientes de la modernización y de la buena gobernanza.	142
4.2.2.	La apuesta modernizadora de la flexiguridad europea. Predicar con el ejemplo	153
4.2.3.	El camino hacia la intervención fragmentada en el ámbito del desempleo en España: transformación del mapa de actores y modos de intervención	156
4.2.3.1.	Antecedentes	156
4.2.3.2.	Marco jurídico: el camino hacia la modernización de los servicios públicos de empleo en España	158
4.2.3.3.	Un mapa de las entidades de intervención y sus funciones (actores)	163
4.2.3.4.	Organizaciones, acciones y procesos. La cascada contractual	165
4.3.	<i>Paradojas de la nueva gobernanza y nuevas bases del Estado social</i>	172
4.4.	<i>Breve conclusión</i>	175

SECCIÓN II: LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA DURANTE EL PERÍODO DEMOCRÁTICO

5.	LA CREACIÓN DE LAS BASES DEL SISTEMA DE REGULACIÓN DEL DESEMPLEO, por Carlos Jesús Fernández Rodríguez	179
5.1.	<i>Introducción</i>	179
5.2.	<i>Ejes y actores durante el período de emergencia del modelo de relaciones laborales en España (1975-1982)</i>	180
5.3.	<i>Antecedentes políticos: período 1977-1982, o de dónde venimos</i>	188
5.3.1.	Introducción	188
5.3.2.	De dónde venimos: la pesada herencia del fordismo inacabado español	189

5.3.3.	La primera fase de las relaciones laborales españolas en democracia (1978-1982): la aprobación de una legislación laboral constitucional en un contexto de crisis económica	196
5.3.3.1.	La emergencia de un modelo de relaciones laborales a contracorriente	196
5.3.3.2.	La salida del franquismo: los Pactos de la Moncloa	197
5.3.3.3.	La emergencia del modelo de relaciones laborales en España: el Estatuto de los Trabajadores	205
5.3.3.4.	Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (vigente hasta el 6 de enero de 2004)	214
5.4.	<i>A modo de breve conclusión</i>	219
6.	LA RUPTURA DEL CONSENSO TRAS LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO LIBERAL DEMOCRÁTICO INDUSTRIAL: UN ANÁLISIS DEL PERÍODO 1984-1992/94, por Amparo Serrano Pascual y Alba Artiaga Leiras	221
6.1.	<i>Introducción</i>	221
6.2.	<i>Mercado de trabajo, evoluciones sociales y sociedad civil</i>	223
6.3.	<i>Evoluciones en las medidas dirigidas a frenar la crisis del mercado de trabajo</i>	225
6.3.1.	Protección por desempleo	226
6.3.2.	Protección en el empleo a partir del ordenamiento laboral	229
6.3.3.	Lucha contra el desempleo (políticas de empleo) y nuevos modos de gobernanza	234
6.4.	<i>Conclusión: relaciones y complementariedades entre estas reformas</i>	237
7.	LA CONSOLIDACIÓN DEL MARCO DE LA ACTIVACIÓN Y LA FLEXIGURIDAD EN ESPAÑA (1997-2009), por Alba Artiaga Leiras, M. ^a Paz Martín Martín y Francisco José Tovar Martínez	241
7.1.	<i>Introducción</i>	241

7.2.	<i>La andadura hacia la activación en España (análisis del período 1997-2001)</i>	241
7.2.1.	Introducción	241
7.2.2.	Panorama laboral: mercado de trabajo, relaciones laborales y programas de empleo	244
7.2.3.	Discursos de activación y transicionalidad en la legislación laboral 1997 y 2001	248
7.2.3.1.	Activación y transicionalidad del trabajador: la falacia de la protección del empleo	249
7.2.3.2.	La modernización de la gestión: de las políticas activas a la evaluación	255
7.2.4.	Conclusiones sobre este período	257
7.3.	<i>Expansión del modelo de empleo flexiguro: de la Ley 45/2002 al Real Decreto-Ley 2/2009</i>	259
7.3.1.	Introducción	259
7.3.2.	Situación del mercado de trabajo en el período 2002-2009	261
7.3.3.	Protección frente al desempleo: hacia la flexiguridad y las políticas de activación	264
7.3.4.	Protección del empleo: un modelo de flexibilización de la regulación laboral	271
7.3.5.	Conclusiones a las reformas legislativas del período 2002-2009	274
7.4.	<i>Conclusiones: el progresivo avance del paradigma flexiguro</i> ..	276

SECCIÓN III:

UN ANÁLISIS EMPÍRICO SOBRE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN SOBRE DESEMPLEADOS: EL CASO DE LOS PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN

8.	LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN ESTUDIADAS SOBRE EL TERRENO, por Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Amparo Serrano Pascual	281
8.1.	<i>Introducción</i>	281

8.2. Estructura de esta sección	283
8.3. Metodología de investigación	293
9. LO INCUESTIONABLE ES LA MODERNIZACIÓN: ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS DE ACTORES CLAVE EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO, por Carlos Jesús Fernández Rodríguez, M. ^a Paz Martín Martín y Francisco José Tovar Mar- tínez	299
9.1. Introducción: asunciones en torno a la modernización de los servicios y políticas de empleo	299
9.2. Explorando los lugares comunes del discurso de la moderni- zación	300
9.2.1. El discurso de la antiburocracia: en busca de una gestión eficaz	302
9.2.2. Vacío de gobierno y nuevas formas de gobernanza: coordinación y partenariado responsable	307
9.2.3. El uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones	316
9.3. Modernización y políticas de activación: dos caras de la mis- ma moneda	318
9.4. Conclusión: la naturalización del cambio de paradigma. La modernización como una transformación irrefrenable (o «la bofetada de la realidad»)	325
10. PAISAJE INSTITUCIONAL Y SIGNIFICADO DE LO PÚBLICO EN LOS NUEVOS MODELOS DE GOBER- NANZA DE LA GESTIÓN DEL DESEMPLEO, por Alba Artiaga Leiras, M. ^a Paz Martín Martín y Francisco José Tovar Martínez	329
10.1. El paisaje institucional de la reinención del gobierno	329
10.1.1. Introducción	329
10.1.2. La descentralización administrativa	332
10.1.3. Instituciones europeas y Europa	340
10.1.4. Interlocutores sociales	344
10.1.5. Tejido asociativo	348
10.1.6. Empresas de trabajo temporal	353
10.2. El significado de «lo público»	359

10.2.1.	Introducción: el significado de lo público en el nuevo paradigma de la activación	359
10.2.2.	Adopción de dinámicas favorables al <i>statu quo</i> versus reconocimiento del Estado como árbitro: la reconstrucción de la identidad sindical y de las ONG en el proceso de modernización	361
10.2.3.	Complementariedades «servicio/beneficio»: las ETT en persecución de un mayor espacio de legitimidad pública	368
10.3.	<i>Conclusiones</i>	370
11.	REINVENTANDO EL GOBIERNO DEL DESEMPLEO EN UN ENTORNO FLEXIGURO, por M. ^a Paz Martín Martín y Amparo Serrano Pascual	373
11.1.	<i>Introducción: captando las vivencias de la modernización</i> ...	373
11.2.	<i>Los principios de legitimación del nuevo campo de la inserción</i>	375
11.2.1.	Proximidad frente a distancia burocrática	376
11.2.2.	Innovación frente a estandarización	379
11.3.	<i>Obstáculos de funcionamiento bajo estas nuevas lógicas</i>	380
11.3.1.	Falta de gobierno: contornos difusos/dispersión de criterios	381
11.3.2.	Rehenes de lógicas burocráticas	384
11.3.3.	Autonomía técnica y dependencia financiera	388
11.3.4.	Ausencia de voz	392
11.4.	<i>Producción de un orden normativo en el lugar de trabajo: el orientador desorientado</i>	393
11.4.1.	Redefinición imprecisa y compleja de objetivos ..	394
11.4.2.	Reinvención de las prácticas en el lugar de trabajo: movilización subjetiva	402
11.5.	<i>Conclusión</i>	410

12. QUÉ SIGNIFICA LA ORIENTACIÓN: PRODUCCIÓN POLÍTICA DEL DESEMPLEADO, por Alba Artiaga Leiras, M. ^a Paz Martín Martín y Amparo Serrano Pascual	411
12.1. <i>Introducción: definiendo al «buen desempleado»</i>	411
12.2. <i>Producción política de sujetos: el trabajo sobre uno mismo</i> ..	413
12.2.1. Autonomía y autorregulación	413
12.2.2. Autoobservación y responsabilización personal ..	432
12.2.3. Motivación	440
12.2.4. Ajuste de expectativas	442
12.3. <i>Conclusión: empleabilidad, ¿entre la autonomía y la disciplina?</i>	447
13. PARADOJAS Y AMBIVALENCIAS EN LA ACTIVACIÓN LABORAL, por Amparo Serrano Pascual, Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Alba Artiaga Leiras	449
13.1. <i>Introducción</i>	449
13.2. <i>Paradojas/ambivalencias: hay que motivarse pero no hay solución</i>	449
13.3. <i>Sentido y legitimidad de las prácticas de intervención</i>	453
13.3.1. Mejorar competencias (Estado terapéutico)/generar oportunidades (Estado emancipador)	454
13.3.2. Autonomía/autorización: nuevas dinámicas relacionales entre agente social y usuario	456
13.3.3. Inevitabilidad exógena/responsabilización individual: naturaleza del desempleo	459
13.4. <i>Posición de los usuarios</i>	465
13.4.1. Adhesión dóxica	465
13.4.2. Rechazo epistémico	467
13.4.3. Ironía	469
13.4.4. Polifonía y distanciamiento	470
13.4.5. Responsabilización colectiva	472
13.5. <i>Discusión y conclusiones</i>	475
CONCLUSIONES FINALES, por Amparo Serrano Pascual y Carlos Jesús Fernández Rodríguez	479

EPÍLOGO: LA REFORMA LABORAL DE 2012: A GOLPE DE METÁFORAS, por Amparo Serrano Pascual, Carlos Jesús Fernández Rodríguez y Alba Artiaga Leiras	489
1. <i>Introducción: la instalación sin ambages del paradigma de la flexiguridad</i>	489
2. <i>La crisis moral de la crisis</i>	492
3. <i>Ritual de purificación: la publicación del Real Decreto-Ley 3/2012</i>	496
3.1. Invisibilización de la vulnerabilidad	498
3.2. Desaparición del conflicto	505
3.3. Invención de nuevas categorías articuladoras del orden social	509
4. <i>Conclusión</i>	514
BIBLIOGRAFÍA	517
ANEXOS:	
<i>Anexo 1: Relación de entrevistados</i>	539
<i>Anexo 2: Lista de acrónimos</i>	541
ÍNDICE DE GRÁFICOS, TABLAS Y CUADROS	543

10. PAISAJE INSTITUCIONAL Y SIGNIFICADO DE LO PÚBLICO EN LOS NUEVOS MODELOS DE GOBERNANZA DE LA GESTIÓN DEL DESEMPLEO

*Alba Artiaga Leiras, M.^a Paz Martín Martín
y Francisco José Tovar Martínez*

10.1. EL PAISAJE INSTITUCIONAL DE LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO

10.1.1. INTRODUCCIÓN

Como hemos podido comprobar en el anterior capítulo, los procesos de rearticulación institucional y de cambios en los modelos de gobernanza aparecen reflejados, con una gran ambivalencia, en los discursos de los diferentes agentes vinculados con las estrategias de inserción laboral de los desempleados. De este modo, se expresa con frecuencia que la reorganización institucional es la condición de modernización y, por tanto, un fin deseado; sin embargo, a un mismo tiempo, parece ser un proceso que se impone a sí mismo. Se naturaliza, así, la entrada de otros actores como un asunto que no es posible revocar y que, por tanto, se convierte en incuestionable: una vez empezado, *ya no hay marcha atrás*.

«Para mí el ideal sería que cada SPE gestionara todos las políticas de empleo, pero esto es imposible, ¿vale? O sea, no vamos a volver a la idea del INEM, que hacía no sé cuántos cursos de formación y poco más y los hacía directamente en sus propias escuelas. Porque esto ya no vale así. Primero, porque la sociedad es mucho más abierta, porque hay multitud de entidades y porque no se va a volver a una situación de centralización en los SPE de la gestión de todos los programas (...) es evidente que las políticas de empleo las van a seguir gestionando entidades colaboradoras, porque es imposible volver al inicio. Pero qué menos que los SPE hicieran esta buena clasificación del demandante, que autorizara el IPI y que estableciera objetivos con las entidades colaboradoras para que no todas hicieran lo mismo y en concurrencia... Hoy en día quien va al SPE va para que le gestionen la prestación, que nadie piensa que le vayan a conseguir un empleo. Además, no son pro-activos en la captación de ofertas...» (representante de CC.OO., nivel confederal).

Resulta particularmente relevante el matiz bajo el que se presentan estos procesos de modernización: estos procesos de cambio son desea-

dos y sufridos; la modernización es un hecho que no se puede evitar. El uso de metáforas topológicas (por ejemplo, *volver al inicio*) refuerza no solo su carácter impuesto, sino también su naturaleza moral (no se puede, ni debe, dar marcha atrás, ya que significa negar el progreso, volver sobre lo andado, retroceder). No solo no se puede volver, sino no se debe volver atrás. Y para ello se adorna con metáforas modernistas (carácter «pro-activo», sociedad «abierta», etc.). La descentralización es así legitimada bajo criterios políticos, que implican su naturalización y concepción como tendencia irremediable, pero también bajo criterios de eficacia técnica como, por ejemplo, la búsqueda de una mayor eficiencia. Si, por un lado, se demanda un mayor control por parte de los SPE, por otro lado, se produce una recentralización de estos (o una supuesta «marcha atrás»), lo que se percibe como un objetivo imposible, que queda fuera de un posible control político.

En este sentido, se extiende un discurso ambivalente que hace de la modernización y de la recomposición del paisaje institucional y que supone, fundamentalmente, un distanciamiento semántico frente a modos de intervención centralizados, como condición necesaria para una intervención justa y eficiente. Y, sin embargo, por otro lado, se acusa y denuncia la ausencia de coordinación, la falta de gobierno que este proceso ha desencadenado. ¿Dónde encontrar un adecuado equilibrio entre el excesivo gobierno y el vacío de gobierno? Veamos más despacio esta lógica argumental.

El trasfondo argumentativo de gran parte de los actores viene definido por una narrativa acerca de los servicios públicos caracterizada por asentarse en un fondo de crisis. La Administración pública ha sido así sometida estos últimos años a un importante proceso de demanda de rendición de cuentas (*accountability*), que se ha traducido en la revisión de los modos de gobierno. Particularmente, se la exige más democratización, más información, mejores y más prestaciones, y un incremento de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos (Pollitt, 1993). El ciudadano pasa de ser servidor a ser cliente, se introducen los conceptos de productividad y calidad en la provisión de servicios, se reclaman nuevos modos de gestión que, más que basarse en la burocracia, se fundamentan en el mercado, generándose un intenso mercado público de la transición, etc. Se desvincula el diseño de las políticas de su implementación, y se abre el mercado de dicha implementación a un conjunto de actores sociales que compiten o colaboran entre sí para la provisión de servicios. En este proceso de «reinención del gobierno» (Osborne y

Gaebler, 1992) pugnan fundamentalmente dos marcos discursivos, siendo asumidos por distintos actores sociales: el enfoque neopúblico y el neoempresarial¹. Así, si los actores sindicales parecen expresar en mayor medida un discurso cuyo principio categorial se basa en el reforzamiento de los valores de lo público, y en un *lenguaje ético* en donde los principios de universalidad y equidad son nucleares, y en donde se cuestiona que todo se pueda externalizar (discurso «neopúblico»), el discurso de otros actores, como los representantes de las ETT, es un discurso mucho más impregnado de un lenguaje privatizador, dirigido a reforzar la eficacia y eficiencia, y que adopta gran parte de los conceptos de la nueva cultura *managerial* pro-empresarial (discurso «neoempresarial»). Los discursos legitimadores que apoyan estas posiciones se basan en registros de corte sociomoral, y están así vinculados a consideraciones normativas, en el primer caso, y una racionalidad económica, en el segundo. Ambos discursos responden a la crisis de legitimidad ante la que se ve expuesto el Estado en las últimas tres décadas, pero cada uno de estos discursos enfatiza distintos conceptos: si el primero se ampara en una ética redistributiva, el segundo se inspira en un modelo de acción racional que aboga, como principio de comportamiento, por el cálculo cuantificable de costes y beneficios. Si en el primer caso el sujeto de referencia es un ciudadano, en el segundo se trataría de un cliente-consumidor enfrentado ante un «mercado de la inserción», y preocupado por una asignación eficiente de los recursos y la maximización de la satisfacción del cliente. En este último caso se plantea una necesaria reforma de los mecanismos (y argumentos) de mercado en el seno de la gestión pública. Muchas de las técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial, como son la demanda de flexibilidad, descentralización, evaluación, etc., van a ser incorporadas a los discursos de los actores, que participarán así de una nueva «cultura de la intervención».

Si estos patrones discursivos representan la polaridad de posiciones de los diversos actores, no puede sin embargo concluirse que los actores sindicales o las administraciones públicas sean portadores, de forma ex-

¹ Seguimos en este argumento a Fernández Santos, Fernández Fernández y Rodríguez Pérez (2008), que identifican, siguiendo a Ramío Matas (2001), dos corrientes o modos de gestión, el enfoque *neopúblico* y el *neoempresarial*. Estas dos corrientes comparten su visión acerca de la necesidad de modernizar, pero con un enfoque diferente. Entre medias se encuentran los planteamientos de algunas organizaciones sociales, como la Entidad 1, en donde predomina una fuerte apelación a valores éticos, pero donde se cuestiona el poder de las entidades públicas para responder a las necesidades de ciertos colectivos.

clusiva, de un solo tipo de metanarrativa, ya que el discurso neopúblico con el que se dota de sentido a los cambios por parte de los actores sindicales se ve mezclado con numerosos registros que apelan a valores como la utilidad, el valor de lo práctico y la eficiencia de la gestión pública. Si bien estos actores construían los significantes y significados de sus acciones a través de un discurso mercantilizador privatizador, no obstante, este discurso estaba mezclado a su vez con gran número de categorías propias del registro neopúblico. Por tanto, en la práctica, ambos discursos presentaban un importante carácter híbrido².

A lo largo de este capítulo trataremos de desentrañar los fundamentos políticos y morales que apoyan la legitimidad de determinados actores e instituciones sociales y que se basan, a su vez, en diversos modos de entender la modernización, atendiendo, entre otros aspectos, a argumentos legitimadores y razones de autoridad (que se constituyen por referencia a otros discursos hegemónicos) a través de los cuales se procede a resignificar la identidad de los actores y los cambios en los modos de gobierno de lo público.

10.1. 2. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La revisión actual de las tecnologías de gobierno por parte del Estado social ha propulsado un doble movimiento de transformación del espacio legítimo de definición de lo político. Un doble proceso de opuesta dirección —por una parte centrípeto, que pugna por la descentralización, y por otro lado centrífugo, que reclama la consideración de poderes supranacionales como las instituciones europeas— ha acompañado a este proceso de rearticulación institucional. Esto no implica, no obstante, que se reclame la desaparición de la soberanía de los poderes públicos estatales en el gobierno de estas políticas, tal y como veremos en un momento posterior.

² Este carácter híbrido en el uso semántico de registros neopúblicos o *manageriales* se produce no solo con la colonización del discurso *managerial* al ámbito público, sino también por la invasión de un lenguaje moralizante por parte del sector tanto público como privado. Véase, por ejemplo, el uso de la noción psicologizante de «responsabilidad» en boca de gran parte de los actores sociales: el Estado tiene que ser «responsable» con el uso de fondos públicos, las empresas tienen que ser «socialmente responsables», las organizaciones sindicales tienen que ser «responsables con la economía», los ciudadanos tienen que ser «responsables» con el medio ambiente, etc.

De este modo, en este proceso de búsqueda de un adecuado nivel de gobierno se activa un marco que se apoya en metáforas topológicas, según las cuales la cercanía permite un mayor y más complejo conocimiento del caso individual, y permite ajustar la intervención a esta diversidad local. La «cercanía» permite promover la *innovación* y la emergencia de nuevas soluciones a nivel local (Bonvin y Bertozzi, 2001; Lindsay, 2001). Permite, además, combinar recursos y conocimientos de un amplio número de *partenaires*, a fin de proporcionar una mezcla adecuada de dispositivos para cada participante. Estas estructuras descentralizadas de *partenariado* posibilitarían un mejor ajuste a la realidad concreta (problemas y oportunidades del mercado local) y un mayor margen de flexibilidad, permitiendo la adaptación a las demandas, prioridades, necesidades y realidades locales en colaboración con actores locales. Este es el discurso en el que se apoya la descentralización, y que se construye por oposición a la intervención burocratizada que impone modelos homogéneos a situaciones diversificadas.

«No es lo mismo la situación de Valencia o de Cataluña, ni es el País Vasco, por eso nosotros siempre hemos querido ligar las políticas de empleo con las políticas de innovación de crecimiento del tejido productivo» (representante de CC.OO., Comunidad de Andalucía).

«El papel de las municipalidades debería ser una descentralización intermedia, (...) que lo hecho sea adaptado a las necesidades de la gente y que el resultado político de esto sea mi ciudad ha avanzado. En esto hay consenso en la FEMP» (representante de la FEMP).

Esta exaltación de la cercanía bajo la que se apoya el discurso de la descentralización está tan presente en el proceso de recomposición institucional que ha impregnado también al nivel local. La misma retórica que justifica la primera descentralización, a un mismo tiempo, la está cuestionando. Las autoridades locales denuncian el proceso de centralización regional y de necesaria descentralización local para una adecuada implementación (cercana a sus habitantes) de las políticas de empleo. De este modo, los representantes locales y las instituciones municipales denuncian la dificultad ante la que se encuentran para hacerse un hueco con el que realizar una intervención próxima a sus ciudadanos.

«Nosotros somos *un ente más*, como entidad vinculada a los ayuntamientos acudimos a las subvenciones de empleo (...) El principal principio del ayunta-

miento es la independencia. No podemos interferir, y es que además defienden mucho su independencia. Las condiciones que se ponen están distantes de las necesidades reales. La gente se conoce, como voy a contratarlo, me voy a traer un problema» (representante de la FEMP).

La descentralización permite aferrarse a la realidad (se la conoce mejor) y, por tanto, permite conseguir una implementación más eficaz. De este modo, una «buena (real) descentralización» es equivalente, semánticamente, a una «buena (eficaz) implementación». El principio de subsidiariedad aparece así como una receta mágica para la eficacia.

«En cuanto a políticas activas de empleo, tenemos claro que es preciso mejorar el sistema de financiación local, que si no esto no se mantiene. La creación de las autonomías no se ha trasladado a lo local y hay que llegar a eso...» (representante de la FEMP).

«Los principales actores son municipales y hay que intentar que les llegue la financiación» (representante de la FEMP).

De este modo, estas organizaciones reclaman un mayor reconocimiento público y efectivo (legal y presupuestario), alegando la importancia de su papel para cubrir necesidades que la Administración pública o central no llega a atender («demasiado lejos de sus ciudadanos»). Se hace así constantemente referencia a la pertinencia y necesidad de una mayor institucionalización de la intervención local, alegando mayores ventajas para los destinatarios de las acciones, la posibilidad de ejercer una intervención más apropiada y ajustada al caso individual.

«Cerca del 80 por ciento de las políticas activas en este país son servicios de titularidad municipal, que son los que realmente conocen qué acciones deberían de hacerse con determinados colectivos en determinados contextos, pues son los que tratan directamente con los ciudadanos (...) Que los ayuntamientos tengan la capacidad de diseñar y de adaptar el marco general de las necesidades de la comunidad a lo que tiene en su municipio» (representante de la FEMP).

«Lo que necesita el movimiento municipalista es proceder a un acuerdo de transferencia como parte que son los ayuntamientos, una pata del Estado» (representante de la FEMP).

Se reclama así descentralización, pero se acusa todavía la pervivencia de un proceso de *centralización descentralizada*. De este modo, este

proceso de descentralización es vanagloriado como principio («cercanía con el ciudadano»), pero problematizado en cuanto a la forma que ha adoptado. Dos son los aspectos que retienen fundamentalmente el ámbito de lo problemático: por un lado, esta ausencia de participación de algunos actores, como los poderes locales; por otro lado, la inadecuada trayectoria que este proceso ha seguido. Y es que a pesar de que la noción de descentralización es capaz de activar marcos relativos a la modernización y renovación de los métodos de gobierno, sin embargo, sigue presente *el pasado*, como si se tratara de una enfermedad, que contagia todo el proceso. Todos los referentes negativos se conceptualizan bajo el uso del tiempo pasado, mientras que el futuro parece estar todavía atrapado en el pesado lastre del pasado, representado en las peculiaridades del Estado español de las autonomías (como los recelos y rivalidades entre autonomías).

«Todo esto significa un mal comienzo. Este proceso de delegación de las acciones y reconocimiento de nuevos actores exigía una modificación de la LBE³ que no se hizo hasta muchos años más tarde (2003). Sin ella, la descentralización en distintos niveles y la aparición de nuevos servicios produjeron el caos» (representante federal de UGT).

Una tónica común presente en el discurso de los diversos actores es la problematización no del movimiento descentralizador, sino del proceso, esto es, del procedimiento a través del cual se está llevando a cabo la gestión o el funcionamiento de las transferencias en materia de empleo y su correspondiente partida presupuestaria (*rigidez, falta de flexibilidad para adaptarse a una realidad territorial y laboral distinta, y falta de ajuste jurídico*, tal y como señala un representante del SERVEF), haciendo hincapié en la necesidad urgente de la modernización de modos de gestión que tienda hacia la flexibilidad, adaptabilidad o la desburocratización.

«Cada servicio público creó su propio sistema informático, distinto de los otros, de modo que las ofertas y los movimientos del mercado de trabajo quedaban vedados de unas comunidades a otras» (representante federal de UGT)

«Lo que está muy bien en la ley después en la práctica no se ven apenas cambios, el ritmo de funcionamiento dificulta que haya una buena formación pro-

³ Ley Básica de Empleo.

fesional. Si a eso le añades que no hay una buena coordinación entre las administraciones estatales y autonómicas, estas últimas son las que ejecutan las políticas pero sin coordinarse con aquellas. Se podría decir que el sistema está puesto, existen «buenos carriles» pero en la práctica no se lleva a cabo» (representante de asociación, nivel nacional).

La descentralización y la multiplicación de actores son construidas así como condición de una mayor adaptación a la realidad específica, con mayor variación y, por tanto, más eficacia. La participación sería, por tanto, una «cualidad» bajo la que se autoidentifican algunas organizaciones sociales, y que permitiría una mayor innovación y creatividad frente a la rigidez bajo la que es descrita la intervención de los poderes públicos. Sin embargo, esta multiplicación de actores que participan en el proceso parece también generar caos y bloqueo en el funcionamiento de los servicios públicos. Los actores sociales denuncian, así, la escasa eficacia de estas intervenciones, que, más que aunar sus esfuerzos a fin de dar una respuesta adecuada a esta compleja situación, se ven impelidos a una situación de competencia y búsqueda de supervivencia organizacional. De este modo, esta multiplicación de actores, más que colaborar a una adecuada inserción, puede complejizarla y dificultarla de forma significativa.

«Existen cursos muy concretos, pero su acción se agota ahí, sin ninguna relación con orientación u otras medidas» (representante de CC.OO., Sevilla).

«... lo que no se ha desarrollado son los instrumentos de coordinación, de modo que la persona desempleada reciba esta oferta múltiple de forma ordenada y con sentido para su inserción laboral» (representante de CC.OO., nivel confederal).

Por tanto, si bien este discurso institucional pone el énfasis en la necesidad de acercar las políticas a los ciudadanos, dando competencias al ámbito local, se considera un problema que, a pesar de las transferencias, las CC.AA. no realizan programas en función de sus necesidades, sino que son un calco de los que existían con el modelo anterior. Es un proceso que se significa con el uso de metáforas modernistas, pero que, a un mismo tiempo, parece fracasar en su modernidad, atrapados por un pasado al que se adjudican todos los males. Se insiste en la necesidad de un cambio, ya que los programas anteriores son obsoletos y es necesaria la fragmentación de la intervención en función de las necesidades

de cada comunidad autónoma. Asimismo, se problematiza la falta de coordinación entre los diferentes niveles de la Administración (estatal, autonómico y municipal), mientras que por parte de las CC.AA. se muestra un cierto recelo debido a la lentitud burocrática resultado de tener que rendir cuentas al Estado. De nuevo destaca una apelación a la necesidad de acabar con la *rigidez* de la intervención monolítica del Estado.

«No hay una buena coordinación entre las administraciones estatales y las autonómicas... Lo principal sería trabajar de forma coordinada, con una participación de todos los interlocutores» (representante de asociación, nivel nacional).

«(...) la coordinación institucional para llevar a cabo bien las políticas activas ha sido un problema...» (representante de CC.OO., Comunidad de Andalucía).

Por tanto, esta «invención» de lo local como espacio legítimo de configuración del espacio de las políticas no implica que el poder central haya perdido su autoridad. De hecho, los diversos actores acusan la ausencia de un árbitro y reclaman un mayor papel y presencia de un poder central que pueda ejercer de coordinador de estas actuaciones, dentro de un proceso de multiplicación de técnicas de gobernanza sin gobierno. Parece así existir una visión unánime de que tanto la Administración central como la regional se han retirado, dejando este nuevo paisaje institucional abocado a un profundo caos. Así lo expresan algunos de los actores implicados.

«A las ONG les interesa construir, participar, pero que cada parte aguante su vela, es decir, que la Administración asuma el liderazgo» (representante de asociación, nivel nacional).

«[CC.OO.], a nivel interno, se encuentra con muchas dificultades cuando demanda al Gobierno valenciano ciertas medidas; por ejemplo, la ampliación de la formación de los desempleados (...) Este tipo de medidas, además de exigir recursos económicos, suponen más gestión, y el SERVEF en este aspecto se encuentra al límite (no hay recursos humanos), lo que provoca que se produzcan fallos» (representante de CC.OO., Comunidad Valenciana).

En este sentido, se genera, como se había señalado antes, un curioso proceso discursivo en el que, al mismo tiempo, se reclama flexibilidad y se exige control; se exige una descentralización y delegación de funciones a actores múltiples, pero se demanda centralización; y, junto a

la desburocratización del gobierno de las políticas de empleo, se reivindica también más regulación administrativa. Algunos ejemplos de este discurso paradójico son los siguientes:

«No se pueden atender políticas activas o fomento del empleo si no hay coordinación entre las tres administraciones» (representante de la FEMP).

«El nuevo plan de empleo es inoperante... Se centra en que las comunidades autónomas encuentren nichos de empleo, pero adolece de instrumentos de coordinación para estas acciones y de la observación de un presupuesto» (representante federal de UGT).

«La importancia de vincular el diálogo social a todo el proceso de modernización de los servicios de empleo y la necesidad de regular a los actores que ya existen (controlar y coordinar)» (representante federal de UGT).

«Desde CC.OO. se considera que en todos los planes que se llevan a cabo, sean de empleo, formación, etc., lo importante es la evaluación, y debería actuarse de acuerdo con los resultados que emanan de los distintos informes de evaluación que se realizan» (representante de CC.OO., Comunidad Valenciana).

Esta demanda de reapropiación de los poderes públicos del espacio de las políticas de empleo es particularmente característica de las asociaciones sindicales, que reclaman que los servicios públicos asuman el papel de árbitros de la inserción laboral, frente al rol burocrático adoptado de gestión de las subvenciones. En este sentido, su discurso se enmarcaría en el registro «neopúblico» antes mencionado, que reivindica una reapropiación del liderazgo por parte de los poderes públicos frente al debilitamiento del poder de intervención sufrido tras este proceso de delegación de funciones a tres niveles: territorial (descentralización), social (*partenariado*) y económico (privatización de los servicios públicos de empleo). Se trataría, por tanto, de garantizar el bien común, frente a esta multiplicación y parcelación de los núcleos de poder.

«El itinerario lo debe hacer el SPE, no las entidades, y a partir de ahí debe acordarse las actuaciones con las entidades... es la entidad la que capta los usuarios, no los SPE» (representante de CC.OO., nivel confederal)

Los criterios que se aluden para enmarcar este diagnóstico apelan a la búsqueda de eficacia técnica, así como a criterios políticos.

«... a la persona desempleada, a lo largo de su vida le han hecho miles de itinerarios. El itinerario a medio plazo no lo puede seguir la entidad porque no hay financiación, hace solo las acciones que comprende el programa. Por tanto, la entidad solo da una acción de orientación que se acaba en sí misma, la entidad no le sigue en el itinerario... El SPE se dedica a llevar un control presupuestario sobre las entidades (...) gestionar la política y no solo gestionar los recursos. Los SPE no lideran» (representante federal de UGT).

Se denuncia el vacío de gobierno y la ausencia de objetivos, más allá de los propios del mantenimiento y supervivencia de la organización interventora. De este modo se acusa el que, más que un proceso de desburocratización de los poderes públicos, se está fomentando la reburocratización de estos, al limitarse su intervención a *gestionar subvenciones, pero no tanto la gestión de objetivos ni resultados* (tal y como afirma un representante de CC.OO. a nivel confederal). En el reparto de responsabilidades parece que los poderes públicos han eximido su papel prioritario en la gestión de las políticas, dando paso a un modo de *gobierno sin gobierno*, en el que las competencias no están demasiado definidas y en el que las entidades, de manera fragmentada, adquieren responsabilidades sobre el devenir de las políticas. Las autoridades públicas aparecerían, así, como meros entes administrativos ocupados de la gestión de los flujos de entrada y salida de los desempleados, así como gestores de los fondos destinados a su inserción. En este sentido, como en la famosa sentencia de la novela de Lampedusa, parece que todo ha cambiado para que todo permanezca igual. Algunos actores destacan que estas transformaciones se han centrado en los modos de gobierno, perviviendo, sin embargo, los contenidos de los programas.

«Se han producido muchos cambios en los modos de gestión, pero ningún cambio en los contenidos de los programas. Ahora los programas son gestionados por las CC.AA., pero son de normativa estatal y han cambiado muy poco...» (representante de CC.OO., nivel confederal).

Por tanto, se exaltan las virtudes de lo local, problematizándose a un mismo tiempo una excesiva desaparición del gobierno central; y, paradójicamente, a la vez, se acusa la perenne presencia de las lógicas burocráticas introducidas por los poderes públicos centrales. Este discurso acerca de las virtudes de lo local se enlaza así con una redefinición de los espacios adecuados de producción de la «política». De este modo se estimula una redefinición de los niveles legítimos de intervención, sea

nacional, regional, local y supranacional. A cada uno de estos niveles se le confiere un estatus: al nivel central se le reclama una función de policía o salvaguarda del interés general; al nivel local, la función de diseño e implementación de estas políticas; y al nivel supranacional, y particularmente de las instituciones europeas, el papel de juez y/o autoridad moral, como veremos en el siguiente apartado.

Esta situación terminará generando, además, una dilución de las definiciones de los espacios de intervención. Por otra parte, este proceso de delegación de funciones a diversos actores puede también facilitar la difusión de las responsabilidades, particularmente cuando los gobiernos de ambos niveles no coinciden.

«El Gobierno valenciano argumenta... Madrid nos debe dinero. ¿Qué pasa con la Ley de financiación?» (representante de CC.OO., Comunidad Valenciana).

Como se puede comprobar en este comentario de un representante de uno de los sindicatos mayoritarios, la dispersión de los mecanismos de gobernanza termina generando una importante disfunción en términos de asunción de competencias y responsabilidades, lo que introduce un enorme grado de incertidumbre en el funcionamiento del sistema.

10.1.3. INSTITUCIONES EUROPEAS Y EUROPA

En este paradójico proceso de reinención del gobierno de las políticas de empleo va a aparecer un actor que adquiere una presencia abstracta pero cada vez más notable: se trata de las instituciones europeas, que, como vimos en capítulos anteriores de este informe, han ejercido una influencia notable en el imaginario colectivo español como paradigma de la modernización, la democracia y el desarrollo económico. Se apela continuamente al nivel europeo como referencia esencial de imparcialidad, modernidad y eficacia.

«En el ámbito estatal hay más reconocimiento, debido a las exigencias de la UE (las políticas de empleo, el MAC exigen la participación de todos los agentes)... La Administración pública debe garantizar el derecho al trabajo, y para ello debe contar con todos los actores, que es lo que están diciendo también las políticas europeas» (representante de asociación, nivel nacional).

Las nociones de las instituciones europeas y de Europa se hacen intercambiables, como si las instituciones europeas se contagiaran del prestigioso campo semántico vinculado a Europa. Este campo semántico evoca principios como «flexibilidad», «modernización», etc. Se otorga así a las instituciones europeas una importante *autoridad lingüística* al jugar un papel muy destacado en la articulación significativa de un régimen de racionalidad política (Serrano Pascual, 2009a). De hecho, esta retórica del consenso y del *partenariado* se ha visto reforzada y dotada de autoridad política por las instituciones europeas, que han sido particularmente activas en transmitir un discurso acerca de la necesidad de renovación de las formas de intervención social, favoreciendo la extensión de este tipo de acuerdos en lugares como el Reino Unido (Stuart y Martínez Lucio, 2004). De ahí que este proceso de coordinación europea haya ido acompañado de una creciente apelación al nivel local, al tercer sector y a los interlocutores sociales, a fin de aunar sus esfuerzos y perspectivas para combatir la crisis del mercado de trabajo.

«Pero la coordinación cada vez es más difícil. Se debería garantizar una participación que es la propia política que avala la UE, hablamos de la idea de la subsidiariedad, de que las cosas se optimicen a través de esto en persecución de la eficacia (en el nivel más abajo se efectúa de manera más eficaz)» (representante de la FEMP).

«La Administración pública debe garantizar el derecho al trabajo y para ello debe contar con todos los actores, que es lo que están diciendo también las políticas europeas. Estos actores, evidentemente, también son empresarios y sindicatos, pero los actores también somos las ONG, [nuestra entidad] está atendiendo año tras año a más de 70.000 personas» (representante de asociación, nivel nacional).

Este significado de Europa no parece ser contestado por ninguno de los actores. Europa es todo lo que todavía no es España, es ese referente hacia el que el país tiene que dirigirse y debe emular (Moreno y Serrano Pascual, 2011). Se convierte, así, en un *master symbol* (Turner, 1997), que significa, semióticamente, «civilización» y «modernización». Algunos autores señalan cómo los procesos de internacionalización económica y globalización política habrían dejado obsoleta la soberanía nacional y cada vez más relevantes el poder y la autoridad política de las entidades supranacionales. Sin embargo, la UE es una

entidad política de muy distinta naturaleza que aquella en la que se basaba el Estado-nación. Su ámbito de intervención se basa en su (eficaz) capacidad para orientar diagnósticos políticos y difundir una narrativa articulada en torno a nociones clave. Pero hay un segundo ámbito en el que Europa ejerce un papel fundamental, y es el de su autoridad incuestionable, que hace que el recurso a Europa sea un importante repertorio retórico usado por gran parte de los actores para legitimar su razón de ser y descalificar la situación de España. El uso que se hace en este caso de Europa conlleva, así, la descalificación de España por su «antimodernidad». Por oposición a Europa, España sería sinónimo de prejuicio, de sinrazón, de anquilosamiento inflexible:

«... se establece una mesa tripartita en la cual se iba a hablar de la modernización de los servicios públicos de empleo y su colaboración con entidades privadas de colocación y otras entidades, ¿no?, esa mesa nunca se llegó a poner en marcha (...) que estamos en todos los programas de los partidos políticos, que desde Europa se nos está pidiendo que se quiten las restricciones, es decir, por argumentos te puedo dar los que quieras, o sea, tenemos una lista de documentos en los que se apuesta porque se dé esta colaboración, pero a la hora de la verdad pues no se hace» (representante de la AGETT).

«... cualquiera de nuestras empresas asociadas te vas a Francia o te vas a Portugal y ya lo hacen, o sea, colaboración con los servicios públicos de empleo existe en toda Europa de una forma u otra, que nosotros tendremos que diseñar el modelo de colaboración, evidentemente, porque el modelo danés no es el nuestro, pero habrá que establecerlo, porque es que además es una medida que beneficia a todos, es una medida *win-win*, nadie pierde» (representante de la AGETT)

La apelación a la Unión Europea (equivalente a «Europa») aparece como un recurso recurrente, como instancia legitimadora de esta intervención. De este extracto que hemos incluido se desprende una concepción de modernización que parte de una eliminación de las restricciones que impiden la plena integración de entidades privadas, las ETT en concreto, en la gestión del desempleo. En el discurso de los entrevistados aparecen constantes referencias a la influencia de la UE como promotora e incluso razón última de las tendencias de cambio, esto es, como un agente externo con gran peso en la marcha de las reformas.

«... los primeros años de acción para el empleo han sido tiempo de “*cumplir*” de cara a Europa, pero sin cambiar para nada las dinámicas internas... Aun así, sí aparece, en los últimos años, una evolución en busca de llevar a cabo las políticas...» (representante de asociación, nivel nacional).

Europa sigue, por tanto, apareciendo como un referente fundamental. Se apunta que es necesario equipararse a Europa y que, en este sentido, también «vamos con retraso». Equiparnos a Europa es avanzar en nuestro fallido proceso de modernización. Como se puede comprobar a continuación, todos los actores aluden a esta cuestión.

«Tal y como se está haciendo en otros países europeos, desde el INEM se aboga por la entrada de agencias de colocación con ánimo de lucro, cuya inclusión como agentes de intermediación laboral defienden con entusiasmo los empresarios, mientras que los sindicatos se oponen frontalmente. En su opinión, esta incorporación deberá producirse en un futuro próximo, aunque deberá estar sujeta a una regulación (regular el mercado de trabajo) que proteja al desempleado de posibles abusos» (representante del SEPE).

«Tenemos la Directiva de ETT, los acuerdos de flexiguridad, el Consejo de Europa hizo una declaración que dijo que nosotros éramos un canal para luchar contra la economía sumergida. O sea, se está dando mucho protagonismo a nivel europeo y, sin embargo, aquí seguimos igual, no hemos cambiado en absoluto» (representante de la AGETT).

«En Europa se está viendo para atenuar la crisis, para luchar contra el desempleo, cómo rentabilizar mejor esa colaboración y aquí ni siquiera se plantea» (representante de la AGETT).

Por tanto, la narrativa europea activada es la de la gestión flexigua, que apela a un «reparto de responsabilidades» que, de hecho, se encuentra en estas recomendaciones de forma explícita; de nuevo, los «agentes satélites» tratan de legitimar sus sugerencias y reivindicaciones en torno al *partenariado*.

«... seamos el sector que más restricciones tiene en su actividad, porque no podemos trabajar en sectores de riesgo, ni en la Administración pública, solo podemos hacer contratación temporal, entonces es incomprensible, a nivel europeo es incomprensible...» (representante de la AGETT).

No escuchar a Europa implica cerrar los ojos a la realidad, hacerla «incomprensible» y, por tanto, inaceptable. De esta forma, y como en otros temas, las instituciones europeas se han convertido en una verdadera coartada para justificar nuevas políticas en el ámbito del empleo y las relaciones laborales.

10.1.4. INTERLOCUTORES SOCIALES

La retirada de la participación de los poderes públicos en la implementación de las políticas ha dejado un vacío que está siendo progresivamente ocupado por gran número de actores que presentan una naturaleza híbrida entre el espacio público y el privado. Esta multiplicación de actores en un vacío normativo se traduce en una carrera competitiva por «ocupar» un importante espacio en este «mercado de la transición». Sin embargo, el modo como presentan y legitiman su razón de ser varía según su posición política. Así, es fundamental conocer, en primer lugar (por ser quizá el caso más llamativo), cuáles son los principales referentes normativos y políticos a los que apelan las organizaciones sindicales para defender su espacio de intervención. Estas manifiestan una posición que podría denominarse de «rescate del espacio público»: en este sentido, señalan la necesidad de defender este espacio, reforzándolo y renovándolo. Dicha renovación supondría, fundamentalmente, incidir en mejorar técnicamente la eficacia y eficiencia de lo público. Su discurso es, por tanto, híbrido: si bien incide en la necesidad de reinstaurar lo público reafirmando, por otro lado, este reforzamiento pasaría por incrementar su eficiencia, incrementar sus recursos humanos, renovar sus objetivos, etc. Tendría que funcionar como una *buena (eficaz) organización*, cuidada con la *rentabilización* del capital público. Por ello se reclama, en primer lugar, mayor *inversión* pública, como ya vimos anteriormente.

«... se necesitan más funcionarios, solo se gestiona el 2 por ciento de las contrataciones, solo funciona el boca a boca y otros canales... en la actualidad, muchos posibles beneficiarios del Plan MEMENTA aún no han recibido la ayuda ni participan en ninguna acción debido a la escasez de recursos humanos del SAE, la cosa va lenta» (representante de UGT, Comunidad de Andalucía).

Se problematizan, por tanto, la falta de personal y los escasos recursos disponibles, lo que influye en una pobre *calidad del servicio*. Para conceptualizar lo inadecuado de este tipo intervención se activa un marco que evoca una intervención burocratizada (papeleo excesivo, lentitud, etc.).

«Dotamos a los desempleados con herramientas que no les sirven para encontrar empleo. Faltan personal y medios para adaptarse al mercado real y políticas de empleo que se adapten a las necesidades de los trabajadores. Por ejemplo, la orientación no debe consistir solo en cómo redactar un currículum y presentarse en la empresa, esto lo encuentran los trabajadores por internet fácilmente» (representante de UGT, nivel federal).

«El SPE necesita un observatorio potente del mercado de trabajo, así como ha de someterse a un proceso de profesionalización y especialización. Los mismos técnicos de desempleo atienden todo tipo de ofertas, de modo que es imposible que haya un diálogo de verdadero entendimiento entre el demandante y el desempleado. Además, el servicio es obsoleto y rígido, lo cual es fácil de comprobar en el anquilosamiento de las categorías profesionales» (representante de UGT, nivel federal).

«Todo este trabajo burocrático que debe llevarse a cabo a nivel autonómico no se corresponde con un volumen de recursos humanos adecuado, ahora hay más trabajo porque todo tiene que resolverse a nivel autonómico y faltan recursos humanos para que el SAE funcione como debería, es decir, un instrumento donde la oferta y la demanda se cohesionen, donde la resolución de los programas sea rápida y funcione la intermediación laboral, y más ahora con la crisis» (representante de UGT, nivel federal).

Términos como el de recursos humanos y argumentos como la búsqueda de eficacia, flexibilidad, agilidad en las respuestas, profesionalización, etc., muestran la asimilación de los discursos *manageriales* hegemónicos por parte incluso de los propios sindicatos. Se exige así una respuesta técnica al servicio de empleo, además de otro tipo de consideraciones relacionadas con la política económica o laboral que se ha seguido en la última década.

«Antes había movimiento por la situación económica y la gente se colocaba por la propia dinámica, no por el Servicio Público de Empleo. Ahora piden más objetivos cuantificables y van a tener que hacer un esfuerzo presupuestario importante, que ya veremos de dónde viene porque la Generalitat está arruinada» (representante de UGT, Comunidad Valenciana).

«Así, en Andalucía, las personas acogidas a estos planes, sea para solicitar la ayuda, los cursos de formación, una acción de orientación, cualquier actuación, tienen que pasar por los servicios de orientación, lo que ha provocado que se desborden. Han transmitido su malestar al SAE, porque ante la avalancha de usuarios, a los que habitualmente dedicaban una hora y media o dos horas, tenían que atenderlos en media hora» (representante de UGT, Comunidad de Andalucía).

Hay, por tanto, un reconocimiento explícito de la ineficacia de este modelo de servicios públicos de empleo, y se reclama la mejora de su organización y efectividad. Se hacen numerosas referencias a planteamientos de intervención coherente, bien fundamentada y destinada a ser concreta y realista. Este mismo metalenguaje vinculado a la eficacia y rentabilidad les sirve para distanciarse de ese modo de intervención pública y mostrar los servicios adecuados llevados a cabo por la organización sindical, en donde la eficacia viene dada por los niveles de inserción, independientemente de la forma que esta adquiera.

«... han dado un servicio bastante bueno en orientación; además, se ha llegado a los objetivos, no solo se ha dado una orientación de calidad, sino que los niveles de inserción han sido altos, no un trabajo para toda la vida, pero sí un nivel de inserción bastante alto» (representante de UGT, Comunidad de Andalucía).

La participación de las organizaciones sindicales en este mercado de la inserción puede favorecer que se apropien, también, de las reglas de juego de esta. Así, el representante andaluz de UGT señala que los servicios de orientación «funcionan todo lo bien que pueden funcionar», y la prueba es el «alto grado de satisfacción de los usuarios, a los que se les pasa un cuestionario de evaluación sobre el técnico que les ha atendido». El usuario se transforma en cliente a quien hay que satisfacer. Es, por tanto, la satisfacción del cliente el indicador de éxito de este tipo de dispositivos, lo que erosiona el papel de contrapoder que, tradicionalmente, habían desempeñado las centrales sindicales en la constitución del sistema de relaciones industriales.

No obstante, esta modernización a la que se está aludiendo solo puede realizarse desde el ámbito público, cerrando así la puerta a opciones remercantilizadoras relacionadas con la participación de entidades privadas. Así, de acuerdo con los representantes de la central sindical, la privatización de los servicios de empleo favorecería la marginalidad de los servicios públicos y, por tanto, una mayor fragmenta-

ción del mercado de trabajo: esta es una línea roja que, reiteran, no debe ser traspasada.

«A ver cómo se regula eso... son *lobbies* de presión muy fuertes... Creemos que hay que poner requisitos y ser mucho más selectivos» (representante de CC.OO., nivel confederal).

«... le hemos dicho al Ministerio que eso era motivo de movilización, la inclusión de agentes privados en la intermediación supone estar hablando de las listas negras, de los sindicatos americanos» (representante de CC.OO., Comunidad de Andalucía).

Por tanto, no todo es cultura de consenso, eficacia y participación. Hay unos límites claros que no se deben traspasar, y que tienen que ver con la externalización de ciertas actividades en manos privadas.

«... no participamos en planes de recolocación. El problema es que no debían ni de existir, les obligan a renunciar a parte de la prestación y luego los colocan en un trabajo de inferior cualificación. Es parte de una estrategia de externalización del Gobierno del PP, no creo que utilice más o mejor el SERVEF» (representante de UGT, Comunidad Valenciana).

En este sentido, hay una defensa del espacio público como lugar «legítimo» desde donde combatir el desempleo, pero los criterios de legitimidad proceden del ámbito mercantil: eficiencia, rentabilidad, adecuados recursos humanos, etc. Esta colonización de los discursos y argumentos del mundo privado explica que haya una defensa de una visión híbrida de lo público en donde justicia social y eficacia técnica aparezcan como indisociables. Del mismo modo que híbrida es esta concepción de lo público, también es ambivalente su posición frente a esta reinvencción del gobierno. Su espacio de intervención se ha fundamentado, históricamente, en la defensa del trabajador, siendo su posición dual frente al desempleado.

«Los desempleados no son nuestros, sino del Gobierno autonómico y estatal: colaboramos en su inserción porque estamos en la lucha contra el desempleo, pero no es nuestra responsabilidad, que son los trabajadores... Sí participamos en los Pactos Territoriales y en la formación y acciones de orientación» (representante de UGT, Comunidad Valenciana).

Se reclama por tanto participación, pero en este caso sería sobre todo participación política, capacidad y poder de decisión, esto es, au-

toridad política. Se reclama, además, participación en este proceso de deliberación de ideas que se deriva de la tecnología de regulación que procede del pacto social: un proceso de descentralización y recomposición del gobierno que habría permitido integrar sus voces. Los sindicatos consideran un problema que no se estén cumpliendo o que se estén retrasando demasiado las propuestas recogidas en la legislación, sobre todo las que implican la constitución de órganos consultivos y de decisión sobre las políticas de empleo, en los que la participación sindical se considera relevante. Además, aunque el proceso de transferencias a las CC.AA. ha permitido incrementar el grado de participación en el diseño e implantación de estas políticas y asumir nuevas competencias, sin embargo, se reclama una participación más global en la justicia del proceso productivo. El gran temor que parecen expresar, además, las organizaciones sindicales es que la crisis resucite las agencias privadas de colocación (teniendo así que pagar por la intermediación e inserción y por el número de insertados), así como la falta de recursos económicos.

«... parece un derroche de fondos públicos, ya que muchos de los agentes que actuamos en el territorio recibimos fondos públicos... hemos querido una complementación de todos, más que haya catorce que hacen formación y ninguno que hace orientación... ¿Cuál es el dinero que yo tengo para políticas activas de empleo en el territorio? Tres, usted cuatro, el otro cinco, pues vamos a ponerlo en una bolsa y a ver cómo entre todos diseñamos que este territorio salga del hoyo en el que está; esto ha funcionado más o menos, el tema de la implicación de distintas consejerías, el tema del liderazgo de las políticas... aquí el problema está en qué es empleo y qué es innovación... por ejemplo, no entendemos que las políticas de desarrollo local no se residencien en un mismo órgano político, sino que haya cuatro consejerías que hagan desarrollo local, al final las flechas divergen, no todo el mundo apunta hacia el mismo punto» (representante de CC.OO., Comunidad de Andalucía).

Este temor a la falta de financiación va a discurrir paralelo a una preocupación por la gestión que, como se ha señalado antes, desdibuja el rol del sindicato como tal.

10.1.5. TEJIDO ASOCIATIVO

La participación del tejido asociativo en iniciativas locales de lucha contra el desempleo, en general, y de la exclusión social, en particular, se ha

multiplicado en gran número de países europeos a partir de los años ochenta. Estas iniciativas han estimulado el desarrollo de una lógica plural, combinando dimensiones no monetarias (redes sociales, trabajo voluntario, etc.), mercantiles (venta de bienes y servicios) y no mercantiles (subvención por parte de los poderes públicos). Su carta de presentación se ha basado en la búsqueda de soluciones inéditas a la crisis de empleo y del Estado de Bienestar, ocupando por ello un espacio intermedio entre Estado y sociedad y estimulando, en algunos casos, la recomposición de las relaciones entre lo económico y lo social. En España, este desarrollo del tejido asociativo ha sido más incipiente, debido a su débil peso en la sociedad española. En los años setenta surgen algunos proyectos de economía social que toman la forma de cooperativas de trabajo, sociedades anónimas, trabajadores autónomos o iniciativas de asociaciones creadas por familiares de personas con discapacidades, pero no había apenas proyectos dirigidos a combatir problemas vinculados con situaciones de desempleo o pobreza y dirigidos, por tanto, a la inserción social. Estos surgen a partir de la década de los ochenta atendiendo a necesidades colectivas no cubiertas por el sector público o privado, y estando dirigidos a un público muy plural que va desde los jóvenes que no han completado su formación a antiguos reclusos, familias monoparentales, etc. Muy frecuentemente, estas iniciativas han estado lideradas por movimientos religiosos⁴ o personas fuertemente sensibilizadas con el tema de la pobreza y, por tanto, con una actitud militante, en algunos casos. Suelen vincularse, la mayor parte de las veces, a iniciativas en las que participan un gran número de voluntarios, jugando un papel fundamental ONG de gran tamaño (Codorníu, 2000), que van a tener un papel muy importante en las políticas de gestión del desempleo.

⁴ El tejido asociativo en España se ha centrado casi exclusivamente, hasta hace algunos años, en asociaciones de corte religioso o vinculadas con la Iglesia, asociaciones dirigidas a la defensa de colectivos específicos (toxicómanos, ciegos, discapacitados, etc.) o asociaciones de vecinos. Si estas asociaciones se han caracterizado por tener fuertes componentes reivindicativos, la tendencia actual es la del surgimiento de asociaciones dirigidas a la dotación de servicios profesionalizados, particularmente de formación profesional, y con una lógica mucho más cercana a las de las administraciones públicas, ya que dependen de estas a través de las subvenciones. En general, el objetivo militante de algunas de estas asociaciones se ve limitado por la creciente desincentivación que promueven la administración y el desgaste de los profesionales, gran parte de ellos voluntarios, frente a la lógica más profesionalizada y dependiente de las administraciones (Casado Pérez, 2008; Estivill, 1995).

Históricamente, la Entidad 1 tenía como objetivos la beneficencia y la caridad para ocuparse de los problemas sociales del país. Tras un proceso de renovación, esta entidad deja de lado sus primeras prácticas meramente caritativas y se profesionaliza. Se llevan así a cabo programas dirigidos a combatir la exclusión social, con aspectos tanto preventivos como educativos. Esta fundación se debate entre una lógica de promoción de la persona y otra como organización que desarrolla un servicio. Lleva a cabo acciones en el campo de la atención primaria, la droga, la juventud, etc., y recibe aportaciones fundamentalmente por parte de las parroquias, aunque recibe también otros ingresos a través de fuentes como las donaciones, la propaganda, etc., y, por supuesto, subvenciones de los poderes públicos y del Fondo Social Europeo. Cuenta además con importantes recursos, tanto en personal, con profesionales contratados y voluntarios, como en cantidad de subvenciones captadas. Como veremos, la participación de entidades privadas sin ánimo de lucro será construida, discursivamente, como condición necesaria para mejorar la eficacia de los servicios públicos.

En esta misma línea de crear una necesidad de sí mismas y marcar la diferencia positiva con respecto a las acciones de las entidades públicas o la Administración autonómica y la central (como en el caso de las corporaciones locales), se sigue alegando, como última justificación de su mayor grado de participación, el «bien del desempleado».

«Este tipo de entidades llegan a sectores de la población que en general ni las instituciones ni los sindicatos llegan. Estos sectores de características precarias llegarían a en torno un 20 por ciento de la población total. Las ONG han de estar, se van dando pasos como la creación del Consejo Estatal de ONG en el 2000, que no deja de ser un órgano consultivo» (representante de asociación, nivel nacional).

Las reivindicaciones van incluso más allá de un reconocimiento efectivo del rol *implementador* de estas instituciones con «complejo de satélites»: se reclama participar en el diseño mismo de la política, poder aportar algo a su contenido. Problematican su falta de representación en órganos de decisión, quedando su participación reducida a su presencia en órganos consultivos. Esta queja la comparten tanto ONG como sindicatos. Algunos ejemplos son los siguientes:

«Siendo percibidas como perceptoras de subvenciones y no como entidades que hacen propuestas a las políticas sociales... El papel de las ONG no debe

ser solo de ejecutores de políticas, sino de negociar, proponer, sugerir políticas» (representante de asociación, nivel nacional).

«Nos gustaría participar en los procesos de negociación abiertos por el SERVEF, ya que pensamos que va a ser bueno para los desempleados» (representante de UGT, Comunidad Valenciana).

«... cuando no existe comunicación entre las diferentes entidades locales, estas acaban siendo percibidas como perceptoras de subvenciones y no como entidades que hacen propuestas a las políticas sociales...» (representante de asociación, nivel nacional).

Los agentes privados tratan así de diferenciarse, de crear una necesidad relacionada con el tipo de intervención social que ofrecen, según argumentos de especialización o de sofisticación de dicha intervención. Se presentan a sí mismos como detentadores de un verdadero «conocimiento del mercado», que parece identificarse en sus discursos con conceptos como los de competencia, capacidad y eficiencia, confiriendo de este modo legitimidad a sus acciones y reivindicaciones.

«[La Entidad 1] nunca va a ofrecer un curso que solo sea un curso, siempre hay medidas de acompañamiento, una autorización, una orientación laboral... acompañando al curso. Se busca que haya un antes, un después, un seguimiento, un apoyo para esa persona... no es una academia» (representante de asociación, nivel nacional).

Esta entidad, así, como verdadera especialista en estas cuestiones, ofrece una suerte de «valor añadido» que explicaría la necesidad de contar con ella en estas acciones formativas y de inserción de los desempleados. Las ONG se presentan, así, como el soporte «técnico» del nuevo paradigma de intervención basado en la exclusión. Realizan servicios que las instituciones públicas no pueden cubrir y que, sin embargo, «son los más importantes». Reproducimos un fragmento del discurso antes utilizado:

«Lo principal sería trabajar de forma coordinada, con una participación de todos los interlocutores, dándoles un protagonismo a nivel local a los ayuntamientos para gestionar las políticas de empleo (las comunidades tienen recelo de los municipios, sobre todo cuando son de “color” distinto). No solo hay que tener en cuenta a los clásicos: empresarios y sindicatos, sino contar también con las ONG de acción social porque a ellas están llegando los casos que los princi-

pales servicios de empleo no quieren tener nada que ver o les supera la situación» (representante de asociación, nivel nacional).

Por tanto, se hace referencia a la exigencia de contar con nuevos actores, que van a poner en marcha nuevas políticas y servicios más eficaces conforme a las nuevas circunstancias. Estas últimas van a estar relacionadas con el desarrollo de ciertas competencias que van más allá de los saberes técnicos clásicos (por ejemplo, la cualificación necesaria para superar formas de selección *blandas*).

«El tener un programa operativo propio permite que la ONG adapte la formación a las personas que vienen, que se hagan los talleres prelaborales que, además de una formación en el oficio a nivel básico, se trabajan temas como la autoestima, hábitos, habilidades sociales y personales, etc. Que son tanto o más importantes que la cualificación en un oficio... Ni siquiera la formación que se ofrece responde a las necesidades del mercado. La práctica muestra que se sacan convocatorias de cursos desde las CC.AA. a las que se presentan las mismas academias de siempre (...) y aunque no hagan falta oficinistas, siguen ofreciendo los mismos cursos de administrativos que hace diez años...» (representante de asociación, nivel nacional).

Como se puede ver, también en este ámbito penetra la influencia de los discursos en torno a las competencias laborales —exploradas en Alonso, Fernández Rodríguez y Nyssen (2009)—. Las ONG participarían, además, en este discurso que premia lo local. Por tanto, la identidad de las ONG se construye por oposición a las intervenciones de los poderes públicos, que son observadas como más rígidas, frente a la flexibilidad de las ONG, que les permite adaptar la intervención al caso personal, individual, frente a la indiferenciación de la intervención de las administraciones.

«La ventaja es que si la ONG participa o gestiona un programa operativo, puede ajustar la acción a las necesidades de la persona (...) mientras que acudir a una convocatoria pública (...) tienes que cumplir obligatoriamente una serie de características determinadas» (representante de asociación, nivel nacional).

En este párrafo de nuevo se manifiesta la encendida defensa de una justificación para tener un papel en el nicho de las políticas de activación.

10.1.6. EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL

Las empresas de trabajo temporal serían otro de los actores que está adquiriendo mayor protagonismo como entidad colaboradora con los servicios públicos. La narrativa que legitima su razón de ser se centra en su papel como expertas del «mercado de la inserción» y, por tanto, propietarias de un conocimiento técnico indispensable en la lucha contra el desempleo.

«Nosotros, por ejemplo, tenemos un conocimiento del mercado muchísimo más amplio que los servicios públicos de empleo. ¿Por qué?, porque nuestro trabajo es crear empleo...» (representante de la AGETT).

Construyen así su posición en el mercado como la más adecuada para facilitar la inserción del desempleado. Sin embargo, denuncian su problemática participación en un ámbito que parece restringido a la lógica de lo público. De este modo, las ETT objetan el problema de una grave rigidez legal para, a continuación, quejarse de la situación de marginalidad que sufren especialmente en España, y que es considerada ilegítima desde instancias internacionales (se menciona el Consejo de Europa). Para solucionar esta situación proponen, por ello, formas contractuales de relación entre agentes de empleo y desempleados basadas en «la libertad de elegir».

«Nosotros estamos restringidos por la Ley básica de empleo, el primer paso sería quitar esa Ley y permitir que el servicio regional de empleo tenga la libertad para llamar a una empresa de trabajo temporal y diga: oye, pues mira, me encuentro en esta situación, con este problema, ¿me puedes ayudar? Se hace un proyecto, ya se vería, y se determina una colaboración, o sea, dentro lo que pedimos es que ya que están transferidas las competencias que cada servicio regional tenga libertad de elegir...» (representante de la AGETT).

En este contexto, las instituciones públicas consideran a las agencias privadas de empleo como vanguardia en la lucha contra el desempleo, y resaltan su importancia como actores en esta cuestión:

«Las agencias privadas de empleo se han reconvertido en centros asociados de intermediación. Todas han buscado otra fórmula que resultaba más eficaz» (representante del SERVEF).

Tan solo UGT se muestra crítica con el papel que desempeñan estas empresas de trabajo temporal. Denomina a esta lógica del contractualismo como privatización encubierta, y baza para la entrada de nuevos intereses económicos en el problema del desempleo.

«... las subcontratas con el Servicio Público de Empleo son un instrumento recaudatorio: tienden a rebajar la calidad del servicio a fin de quedarse con parte del presupuesto concedido para la implementación de las acciones» (representante de UGT, nivel federal).

Frente a esta posición reticente, las ETT reconstruyen el problema desde su perspectiva. No es una cuestión de mercantilización de lo público, sino de inadecuada percepción de su función, construida en virtud de prejuicios absurdos procedentes de una sociedad anquilosada en el pasado. En este sentido:

«La no equiparación salarial con la que se introdujo el modelo de ETT en España ha sido nuestra bestia negra durante todos estos años» (representante de la AGETT).

El problema sería, desde el punto de vista de la AGETT, una inadecuada Ley (la 14/1991) que generó unas desigualdades en el mercado de trabajo que hizo a estas empresas muy impopulares. En este sentido, se dota a la Ley con un poder personalizado, como si fuese un agente, mientras que la responsabilidad de las empresas que hicieron uso de esa Ley para precarizar las condiciones de trabajo generales desaparece o se diluye.

«Evidentemente, los sueldos de la ETT eran más baratos que los trabajadores de la plantilla de la empresa usuaria, con lo que había una diferencia salarial que perjudicaba sobre todo al trabajador y precarizaba el empleo y hubo ahí una cantidad de empresas de trabajo temporal, o sea, hubo a partir del 94 un crecimiento exponencial del número de empresas de trabajo temporal y cuando ya se aprobó la equiparación salarial, como el valor de la ETT estaba establecido porque sus trabajadores eran más baratos, en cuanto se regularizó la ETT fue una forma de depurar el sector, en el sentido en que se redujo drásticamente el número de ETT y sobrevivieron, digámoslo así, aquellas cuyo valor añadido era otra cosa que el salario del trabajador, o sea, había realmente una consultoría detrás de recursos humanos, que no solo orientaban al trabajador y le informaban en función del número de vacantes, sino que iban también a la empresa y le decían: qué es lo que necesitas, te lo doy para mañana, te lo doy para

ayer, y cómo lo necesitas, y yo te resuelvo el problema» (representante de la AGETT).

En definitiva, las empresas de trabajo temporal han adoptado un discurso destinado a mejorar su imagen pública, para lo cual han incorporado numerosos elementos de la jerga de la consultoría que les sirven para presentarse como empresas de consultoría de recursos humanos: se presentan ante la sociedad como organizaciones que realizan tareas de prospección y de evaluación para facilitar la inserción de trabajadores en empresas, colaborando así en un mejor ajuste del mercado de trabajo. La AGETT mantenía que la intermediación en el mercado laboral distaba de ser automática, debido a las diferencias existentes entre la cualificación y habilidades del trabajador, por un lado, y la oferta de empleo, por otro, lo que llevaba a fuertes desajustes entre oferta y demanda. En el discurso de la AGETT se aprecia una clara idea de reforzar su necesidad de existir como negocio no solo por los fallos del mercado, sino como ejemplo de lucha contra el desempleo y a favor de los trabajadores.

«Vamos a hablar con los sindicatos europeos y, Dios mío, nos ponen como modelo de ETT, entonces cómo puede ser que a nivel sindical europeo te estén poniendo como modelo y, sin embargo, seamos el sector que más restricciones tiene en su actividad, porque no podemos trabajar en sectores de riesgo, ni en la Administración pública, solo podemos hacer contratación temporal, entonces es incomprensible, a nivel europeo es incomprensible, entonces tenemos la directiva de ETT, los acuerdos de flexiguridad, el Consejo de Europa, que hizo una declaración que dijo que nosotros éramos un canal para luchar contra la economía sumergida, o sea, se está dando mucho protagonismo a nivel europeo, pero, sin embargo, aquí seguimos igual, no hemos cambiado en absoluto» (representante de la AGETT).

Frente a la moderna Europa, donde los sindicatos reconocen que las empresas de trabajo temporal son esenciales para el funcionamiento eficaz de los mercados de trabajo, en España no se les deja ni siquiera trabajar. Nótese dos elementos esenciales en las figuras discursivas utilizadas: por una parte, un argumento de autoridad como es la aceptación en Europa (ejemplo de racionalidad) de su labor; por otra, una queja sobre la situación en España, donde prejuicios ideológicos que deberían haber sido superados siguen lastrando su abnegada labor.

«En España somos conscientes de que no hay ningún criterio objetivo, o técnico, para decir no, ahora, dónde está el problema, o sea, a nosotros un sindicato

nos dijo hace mucho tiempo que ideológicamente no podíamos ser la solución, prejuicios, entonces nosotros también lo decimos, que ideológicamente no podemos ser la solución» (representante de la AGETT).

No obstante, la nueva crisis económica está abriendo nuevas oportunidades para el sector, que empieza a ser reconocido como positivo por algunas administraciones. Las ETT consideran que pueden aportar mucho más que los servicios públicos de empleo, a los que hacen una interesante crítica, que en el capítulo anterior ya ha sido reproducida en parte. Así, en ningún caso solicitan la desaparición del Servicio Público de Empleo (no en vano podrían convertirse en su mejor cliente), pero llaman al reconocimiento de sus deficiencias; por ejemplo, la poca confianza que genera entre los desempleados a la hora de buscar un puesto de trabajo. Creen que los parados se apuntan al SPE exclusivamente para cobrar la prestación («los que no tienen prestación no están apuntados»), ya que tiene muy pocas ofertas de empleo. Esta falta de ofertas se debe no solo a la falta de confianza de los empleadores, sino además a su escaso conocimiento del mercado real de trabajo. Las ETT pueden aportar ese conocimiento especializado:

«... si no hay oferta de trabajo, tú tienes que salir a la calle a buscarla, y entonces hay esa labor de orientación no solo de cara a los trabajadores, sino también para la empresa, o sea, tú lo que tienes que decidir como empresario cómo están organizados tus recursos humanos y cómo desde el punto de vista de un profesional los podrías reorganizar, o sea, poner a tiempo parcial, crear otros nichos de empleo, etc., o sea, es un poco la labor de orientación» (representante de la AGETT).

Por tanto, las ETT pueden aportar una labor de orientación (por la que compiten también los sindicatos mayoritarios) en la que se consideran bastante mejor preparadas que el servicio público. Creen, asimismo, que la falta de implicación de los actores sociales en influir en su reconocimiento como una institución legítima en el mercado de trabajo hubiera podido servir para frenar la sangría de puestos de trabajo que se ha cobrado la crisis actual. Consideran que «si nosotros hubiéramos podido estar en la construcción, si hubiéramos podido conocer los trabajadores que están allí, los hubiéramos podido enviar a otro sitio, porque teníamos la capacidad, la evaluación; ahora es que es muy difícil, ahora es muy difícil porque no has hecho un seguimiento del trabajador y a nosotras eso no se nos ha permitido». Como se ve, hay un constante

lamento porque no se les deja espacio para desarrollar su actividad, y se construye una autopresentación centrada en su *know-how*, su cercanía al terreno, su profesionalidad y su capacidad de proporcionar soluciones. Lo ideal sería poder optar a convertirse en verdaderas empresas privadas de colocación, siempre superando unos estándares de calidad.

«No se está diciendo que todas las ETT se conviertan en empresas privadas de colocación, sino que aquellas ETT que quieran y puedan en función de unos criterios superiores de calidad, y tal que se deben establecer a través de diálogo social, puedan optar a ser agencias privadas de colocación y optar como tales, pueden hacer contratación indefinida, pueda hacer toda la cadena de valor de los recursos humanos, desde el reclutamiento hasta la recolocación, toda la cadena la pueda hacer un mismo ente, y no como ahora» (representante de la AGETT).

Se puede apreciar de nuevo que la idea es la de la profesionalidad, sabiduría y especial conocimiento del mercado de trabajo. Son capaces de hacer verdaderas radiografías de las necesidades de los jóvenes trabajadores: «a mí me viene un estudiante, y no quiere un contrato, un contrato indefinido, viene en vacaciones para sacarse un dinero extra, y es esa necesidad del trabajador, que aquí parece que no se tiene en cuenta, existe, y sobre todo existe en una población joven que necesita acumular experiencias y necesita ganar su dinerillo y saber cómo es hoy en día el mercado laboral para luego tener una trayectoria laboral mucho más enriquecedora». Creen que la forma de superar la crisis y mejorar los niveles de empleo no se encuentra en la creación de empleo público (que además es laboral temporal, precarizando el empleo), sino darles espacio como empresas; empresas además atractivas, ya que invierten en formación (según la AGETT, su «valor añadido») y cuentan con experiencia en insertar colectivos difíciles, ya que «a alguien que tiene dificultades, si lo acompañas es mucho más fácil que encuentre un empleo que si lo dejas solo en el mundo y que se las arregle solo». No obstante, siguen encontrando una fuerte reticencia en los sindicatos, pero estos están equivocados en sus planteamientos: lo ven como una manera de privatizar el Servicio Público de Empleo, cuando lo único que desea esta asociación de empresas es colaborar, de modo que el Servicio Público de Empleo lidere el proceso contando con el apoyo de las ETT. Como ya se había resaltado antes, el discurso de las ETT va a hacer referencia a que, en este proceso de intervención, solo existen beneficios y todos salen ganando (como ya citamos en el capítulo anterior).

«Es una medida *win-win*, nadie pierde, y además tú estás reforzando un Servicio Público de Empleo que lo necesita, no ya solo por cifras, ya no solo por cifras y demás, sino también por legitimarse, y es lo que ha pasado en Francia, el Servicio Público de Empleo se ha reforzado, y la gente va más al Servicio Público de Empleo a buscar el trabajo porque ya no lo ven solo como una oficina del paro, sino que lo ven como un sitio donde les pueden encontrar trabajo, entonces es ayuda, se trata de reforzar» (representante de la AGETT).

Lo importante es que la apertura se realice de forma racional, no dejando entrar a cualquiera. Otro de los argumentos defendidos es el hecho de que estas empresas están familiarizadas con la temporalidad en el trabajo (lo que, de acuerdo con su posición, sí tiene justificación) y son capaces, tal y como vimos en líneas anteriores, de conseguir resultados. Al final vuelve a aparecer el tema recurrente de la falta de calidad de lo público frente a las bondades de lo privado. La participación de las ETT como agentes privados que colaboren con los SPE en la gestión del desempleo se considera, al final, inminente. Algunos actores apelan a la necesidad de alcanzar mayor *calidad y eficiencia* y, atendiendo a criterios competitivos para la gestión pública del desempleo, consideran que la llegada de las ETT no puede suponer más que una mejora en la gestión, sin implicar la privatización:

«Respecto a las agencias de colocación privadas, deben participar, ya que son ellas las que pueden ofrecer una mayor calidad y especialización en la función de selección de perfiles y en las tareas de intermediación. Nosotros atendemos a todo el mundo, y eso nos desborda (...) Prospección desde los SPE no se hace, eso requiere gran cantidad de gente que visite empresas, detecte perfiles demandados, etc., y una preparación específica por parte del personal técnico, no podemos olvidar que lo ideal sería adecuarse a la demanda del empleador, conocerla de antemano y luego “vender el producto”, nuestros desempleados» (representante del SERVEF).

«... pero ellos, por ciertos prejuicios, porque no hay otros motivos, no nos abren la posibilidad de colaborar con el Servicio Público de Empleo, porque lo ven que sería una manera de privatizar el Servicio Público de Empleo, cuando no queremos privatizar nada, nosotros lo único que queremos es colaborar y que el Servicio Público de Empleo tome las riendas, es decir, yo estoy aquí para ayudarte, yo tengo profesionales, tengo conocimientos, tengo todo, entonces, no hay más» (representante de la AGETT).

Como podemos ver, existe una queja importante por parte de los actores por reivindicar una posición, tras lo cual se están desplegando

importantes estrategias con el fin de ampliar el número de labores a realizar y visibilizar su posición en el sistema.

10.2. EL SIGNIFICADO DE «LO PÚBLICO»

10.2.1. INTRODUCCIÓN: EL SIGNIFICADO DE LO PÚBLICO EN EL NUEVO PARADIGMA DE LA ACTIVACIÓN

La transición española facilitó el incremento de la intervención del Estado en las políticas sociales y de empleo, planteándose importantes críticas sobre la eficacia de esta intervención social para hacer frente a la crisis del mercado de trabajo, que en España era particularmente notoria desde finales de la década de los setenta. A estas críticas se ha unido, desde hace varios lustros también, la presión ejercida por fuerzas supranacionales, como son la UE, el FMI, la OCDE o la OIT, que han insistido en un necesario replanteamiento de la gestión pública. Sin embargo, la Administración pública española no ha permanecido inmutable, sino que ha ido experimentando, a lo largo de estos años, diversos cambios que se han traducido en reformas importantes en sus niveles organizativos, así como en sus estrategias de actuación, con los objetivos de incrementar la eficiencia y eficacia en su gestión. Sin embargo, estos cambios en la gestión han puesto de manifiesto tensiones entre aquellos elementos relacionados con el mercado y lo privado frente a lo estatal y lo público. Todas estas transformaciones en persecución de la modernización nos colocan, por tanto, ante una pregunta clave: ¿qué significa actualmente lo público?

A partir del análisis del discurso de los distintos actores sociales, podemos decir que existe un unánime consenso acerca del inadecuado funcionamiento de los servicios públicos. Mantienen un discurso crítico que expresa las condiciones que impiden un eficaz funcionamiento e inciden en una necesaria transformación. Y en el diagnóstico general todos parecen coincidir al manifestar un descontento mayoritario con un modelo de intervención que podríamos calificar como burocrático, y cuyas características más destacables son la centralización y la homogeneidad en los procesos de gestión. Este acuerdo compartido tanto sobre la situación actual (el desfase) como sobre el modelo a adoptar en la situación actual se realiza dentro de un marco discursivo que enfatiza una descripción dinámica de la situación actual, caracterizada por un contexto

de importantes cambios, tanto económicos como institucionales, que harían inviables y obsoletos modelos más centralizados y burocráticos.

A pesar de la diversidad de perspectivas que los actores mantienen a la hora de significar su particular visión del problema, todas coinciden en una apelación a modos de gobierno o a estrategias de intervención diferenciadas frente a un referente de intervención «burocratizada, centralizada y uniforme». Si bien los matices de las diversas nociones que se usan son diferentes, todas ellas comparten una visión según la cual es necesario hacer frente a un pasado que califican como inadecuado e inadaptado a las condiciones contemporáneas de producción del desempleo. Por ello es importante retomar la distinción, antes señalada, entre discurso «neopúblico» y «neoempresarial». En ambos casos se demanda una transformación en los modos de gobierno, pero si la metáfora que aglutina el primer tipo de discurso es la de consenso y cooperación, en el segundo sería la privatización y, con esta, la consiguiente introducción de los mecanismos de mercado en el seno de la gestión pública. Muchas de las técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial, como la demanda de flexibilidad, descentralización, evaluación, etc., son incorporadas en los discursos de estos actores, participando así en lo que habíamos denominado anteriormente la «nueva cultura de intervención».

La retirada de la participación de los poderes públicos en la implementación de las políticas ha dejado un vacío que está siendo progresivamente ocupando por gran número de actores híbridos entre el espacio público y privado. Esta multiplicación de actores en un vacío normativo se traduce en una carrera competitiva por «ocupar» un importante espacio en este «mercado de la transición». En este mercado, el Estado saca a concurso público una serie de convocatorias a las que concurren diversas entidades, pasando así los poderes públicos a ocupar un papel de gestión de subvenciones estatales. Así, aparte del Estado, otros actores como las ONG, sindicatos o ETT son ahora los actores prioritarios en la gestión del desempleo, a partir del desarrollo de programas y servicios a los que concurren. Los sindicatos consideran un problema que no se estén cumpliendo o que se estén retrasando demasiado las propuestas recogidas en la legislación que implican la constitución de órganos consultivos y de decisión sobre las políticas de empleo, en los que la participación sindical se considera relevante. Asimismo, las diferentes entidades sin ánimo de lucro se lamentan de su falta de representación en órganos de decisión, quedando su participación reducida a su presencia en órganos consultivos.

A continuación nos ocuparemos de las dicotomías y ambivalencias que emanan del discurso del consenso o *partenariado*, un discurso defendido en gran medida por los actores sindicales, pero en el que participan, con matices diferenciados, otros actores económicos y sociales. Observamos que los cambios en los discursos de los actores plantean una reformulación de su identidad, de la identificación que hacen de los problemas y de sus propuestas, e incidiendo por tanto en una redefinición del modo de nombrar «lo público». Articulamos el análisis de este tipo de discursos en dos ejes. Trataremos, en primer lugar, los discursos protagonizados por los sindicatos, desde los que estos transmiten una representación de sí mismos como actores que están, o desean estar, institucionalmente integrados en la gestión de políticas de empleo, al mismo tiempo que reclaman un arbitrio estatal entre posturas de disenso de las que, igualmente, se consideran abanderados. Esto significaría la reivindicación de una mayor presencia del Estado (que en ocasiones se presenta desprovisto de las funciones «que le son propias») para regular, sin embargo, disputas inexistentes, dado que los sindicatos no actúan en modo alguno como un agente de contrapoder en este contexto. Estos discursos desvelan, además, la pugna de los agentes «satélites» de la gestión por una legitimidad, incluso de corte institucional, de su participación en la misma. El segundo eje del análisis se dedicará a la exploración de los nuevos discursos de las ETT al respecto de sus intentos de redefinición de sí mismas como organismos proveedores de un servicio (más que perseguidores de un beneficio), discursos desde los que estas empresas tratan de legitimar y ampliar su parcela de intervención en el ámbito de las políticas de empleo mediante un cierto lavado de imagen.

10.2.2. ADOPCIÓN DE DINÁMICAS FAVORABLES AL *STATU QUO*
VERSUS RECONOCIMIENTO DEL ESTADO COMO ÁRBITRO:
LA RECONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD SINDICAL Y DE LAS ONG
EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN

Los actores entrevistados han manifestado, como señalamos anteriormente, un profundo consenso en la denuncia de un modelo de intervención centralizada (*top/down*) gestionada directamente por las administraciones públicas, y donde los poderes centrales asumen el diseño de políticas uniformes, inspiradas en un principio de igualdad de oportunidades. Frente a este modelo, los actores coinciden en reivindicar un nuevo modelo de gobernanza a múltiples niveles, en donde se reclama

la participación de diversos actores en las diferentes etapas del proceso de intervención. Este proceso de delegación o conformación de políticas con actores múltiples ha sido conceptualizado con expresiones como las de concertación, pacto, negociación, mesa redonda, contrato, etc., sobre las que discutiremos a continuación.

El pacto implica la corresponsabilización de cada una de las partes en los resultados del acuerdo. Esta situación puede generar potenciales conflictos en esta lucha por poder simbólico, a la que contribuye la posición de los diversos actores frente al desempleo. En estos procesos de luchas discursivas en torno al significado se construye también la identidad de estos actores, con lo cual esta corresponsabilidad puede situarles ante una posición frágil. A este respecto, los interlocutores sociales han construido, tras la transición, su identidad y práctica política en torno a una posición de vigilancia de los derechos de los trabajadores frente a iniciativas y estrategias vulnerabilizadoras procedentes del mundo empresarial, en particular, y de los poderes públicos, en general. En esta posición se ha asumido una relación de asimetría y de contradicción entre ambas partes, que explica que los representantes de los trabajadores han tenido que mantenerse «alerta» ante las iniciativas de los poderes públicos, que, en muchos casos, eran observadas como las resultantes de estas desequilibradas relaciones de fuerza. En este sentido, la identidad del sindicato se debate entre su función de «contrapoder» y su papel de reforzamiento del *statu quo*, entre el «dentro» y el «fuera». Ya no constituyen un contrapoder frente a la norma estatal, sino que forman parte de la norma, y ante esta redefinición de su identidad legitiman la descentralización del gobierno de «lo público».

«Para lo positivo y lo negativo, nos hemos *remangao*; lógicamente, si tú quieres intervenir, no puedes intervenir solo desde la barrera, o te tiras y juegas o es *complicao*, yo sé que eso a veces choca con la función clásica de un sindicato, pero a nosotros no nos parece que sea incompatible...» (representante de CC.OO., Comunidad de Andalucía).

Ante esta ambigua y dilemática posición, el sindicato parece tenerse que reinventar. Su identidad deja de construirse únicamente como árbitro de la actuación de los poderes públicos, papel que le ha dotado de legitimidad frente a los trabajadores, pero que ha podido también contribuir a erosionar su capacidad de intervenir en el gobierno público, ya que ahora se considera o se presenta como parte o engranaje de lo público. En este cambio de posiciones entre diversos actores, el sin-

dicato redefine su función, que trata de combinar el pacto y la movilización.

«La capacidad de movilización y de opinión [de nuestro sindicato] por estar en concertación no se ha quitado» (representante de CC.OO., Comunidad de Andalucía).

Es interesante observar cómo esta tensión entre el «dentro» y el «fuera», o entre cómo estar «dentro» permaneciendo fuera, le termina sumiendo en un proceso de crisis de identidad sindical ante un problema de credibilidad y legitimidad política ante sus representantes.

«... lo que dicen por ahí habrá que aguantarlo, hace poco, ¿qué hacen los sindicatos? Como viven tan bien y viven de subvenciones, no hacen huelga... uno al final se acostumbra, no lo comparte, pero bueno» (representante de CC.OO., Comunidad Valenciana).

Esta visión paradójica, que asume y cuestiona las nuevas reglas de juego, sume a las organizaciones sindicales ante importantes dilemas. Este es particularmente el caso con la noción que abanderan de pacto o acuerdo social. Con esta noción se plantean modos alternativos de regulación, no tanto basados en normas absolutas dictadas de antemano y uniformidad administrativa, sino en acuerdos adaptados a la situación específica; acarrea, por tanto, un modo alternativo de conceptualizar la regulación social y el gobierno de lo público.

De este modo, las organizaciones sindicales mantienen una posición híbrida entre una intervención dirigida a la defensa de la protección social y otra orientada hacia la búsqueda de modos de fomentar un adecuado funcionamiento de los servicios públicos frente al desempleo. Así, y como en otros países europeos, los sindicatos se han dirigido a proporcionar servicios sociales, como por ejemplo es el caso de la formación. La práctica política del movimiento sindical dirigida a controlar las condiciones de trabajo, que en la mayor parte de los países europeos ha sido la que ha promovido la afiliación sindical, va a orientarse también a luchar contra el desempleo. Uno de los roles fundamentales de las organizaciones sindicales en esta lucha contra el paro va a ser la provisión de servicios, que en muchos países con el sistema Ghent⁵ puede haber facilitado una alta tasa de participación sindical en ellos.

⁵ El sistema Ghent consiste en el control, por parte de las organizaciones sindicales, de la administración de los seguros de desempleo.

Las organizaciones sindicales se mueven, así, en una doble lógica entre el cuestionamiento del *statu quo* y su naturalización, su capacidad de movilización y de encauzar una acción colectiva y su contribución al mantenimiento del *statu quo*. La capacidad de movilización es, además de un recurso político, un recurso identitario.

«No sabemos si se atreverá a sacarlo o no, pero si lo hace, ya sabe... te lo avisamos, no somos de salir todos los días en la prensa diciendo a la calle, pero cuando lo decimos una vez, lo hacemos, le hemos dicho al Ministerio que eso era motivo de movilización, la inclusión de agentes privados en la intermediación supone estar hablando de listas negras, de los sindicatos americanos...» (representante de CC.OO., Comunidad de Andalucía).

Se debaten, así, en una posición dual, entre su identidad basada en la capacidad de movilización social y de control del poder, y su posición partícipe en dicho poder pero con la pretensión explícita de mejorarlo. En esta reivindicación de concertación o acuerdo subyace una más básica que es la de participación, esencial para su reconocimiento como actores legítimos; no obstante, esta participación también puede contribuir a erosionar, al menos parcialmente, su legitimidad como movimiento social. Pese a ello, se expresa de forma continua la importancia de participar en todos los foros posibles:

«Nos gustaría participar en los procesos de negociación abiertos por el SERVEF, ya que pensamos que va a ser bueno para los desempleados» (representante de UGT, Comunidad Valenciana).

En este debate entre espacios de legitimidad y reconocimiento diferenciados se hace de la participación de los actores una cuestión primordial. Su capacidad de participar en el diseño de estas políticas, antes y no solo en la fase de su implementación, es observada como un importante avance. Así, su función se transforma, y pasan de ser los principales movilizadores y controladores de las iniciativas de los poderes públicos a codiseñadores de estas, aunque este papel depende mucho de las regiones y del tipo de actores involucrados:

«No somos exclusivamente meros entes consultores a los que se consulta una norma, somos con quien se negocia una norma» (representante de CC.OO., Comunidad de Andalucía).

«Es complicadísimo que las alegaciones de profundidad y de calado se hagan nítidas, podemos discutir, podemos aportar, algunas cositas se cambian, pero de menor calado» (representante de CC.OO., Comunidad Valenciana).

Por tanto, esta retórica del consenso y del pacto, en la que participan unánimemente los diversos actores y que reclama un cambio en un modelo de gobierno centralizado, lleva pareja el reconocimiento de la necesidad de participación de diversos actores representantes de la sociedad civil en los asuntos de lo público.

«Yo en el momento que Cruz Roja, Cáritas y alguna organización más me proponga alternativas, cambios de modelo social, de pautas, de cultura, de cómo mejoramos el tejido productivo, de cómo mejoramos el trabajo... eso lo hacen los sindicatos, pero después Cruz Roja, Cáritas, se dedican a lo que se dedican; ellos, el mundo del trabajo, tendrán gente que entenderá, pero no es su especialidad (...) cada foro requiere sus grupos; por ejemplo, en participación ciudadana, pues habrá gente de todo tipo de organizaciones, fundaciones, etc. (...) pero cuando hablamos de empleo, tienen que estar los que entienden de empleo» (representante de CC.OO., Comunidad Valenciana).

Esta apelación a la participación de actores sociales como las ONG se basa en un doble criterio: en primer lugar, una necesaria modernización («no solo hay que tener en cuenta a los clásicos») y reinención de la intervención; en segundo lugar, una puesta en cuestión de la pertinencia de lo «público» y de la capacidad de los servicios de empleo para hacer frente al creciente problema de la exclusión. En su discurso, se sitúa a las ONG como el ámbito «natural» para hacer frente a este problema. La participación de entidades privadas sin ánimo de lucro es, así, construida como condición necesaria para mejorar la eficacia de los servicios públicos.

De este modo, las ONG dan sentido a su participación por su capacidad de dar voz a sujetos vulnerables, excluidos de los mecanismos de representación más habituales. Se argumenta su capacidad de movilización y acceso a grupos generalmente excluidos de las políticas públicas. En este marco de pervivencia de diversas matrices categoriales que atraviesan la crisis del mercado de trabajo, se está produciendo un complicado proceso de erosión de los límites entre la definición de lo público y lo privado.

«Hace muchas funciones que debería hacer un funcionario público, con este tema hemos tenido muchas dificultades; por ejemplo, la FAFE son los centros

de referencia de los servicios de orientación, imagínate la disfunción que hay, una entidad que no es Junta de Andalucía tramita órdenes a los distintos centros que tienen subvención de la Junta (las unidades Orienta) sin ser Junta, incluso han intentado hacer funciones que no les corresponden, que corresponden a los funcionarios públicos, estar en comisiones de selección de orientadores, personal UTDLT....» (representante de CC.OO., Comunidad de Andalucía).

De este modo, no solo se produce una dilución de las definiciones de los espacios de intervención, sino que este proceso de delegación de funciones a diversos actores puede también facilitar la difusión de responsabilidades, particularmente cuando los gobiernos de ambos niveles no coinciden. A pesar de este discurso hegemónico, que hace del establecimiento de adecuadas redes de acción colectiva a distintos niveles la condición de una gobernabilidad social, el hecho de establecer redes de *partenaires* no implica necesariamente una profundización en la democratización de los poderes públicos (una mayor participación de la sociedad civil), ni una mejora en la eficacia de los dispositivos sociales, tal y como se desprende de diversos estudios (Serrano Pascual, 2005).

Respecto a la participación del tercer sector y de los actores sindicales, si bien esta permite movilizar e implicar a actores adicionales en la lucha contra la exclusión, también puede erosionar su capacidad política transformadora. Y es que la autonomía de los *partenaires* es una condición central para favorecer el *partenariado* (Heidemann, 2001). El dilema de gran parte de estos *partenaires* es entre optar por el mercado e integrar así una lógica comercial, o bien la dependencia del Estado, con el paralelo riesgo de instrumentalización. A su vez, el objetivo inicial del movimiento asociativo —el impulso de la inserción, de carácter socio-profesional, de colectivos excluidos del mercado del trabajo— puede verse transformado. Ante la carencia estructural de puestos de trabajo, estos actores están siendo progresivamente conducidos a una gestión social de los efectos de la crisis del mercado de trabajo (Ouali y Rea, 1994). Por tanto, si bien la participación de diversos actores y la búsqueda de consenso aparecen como una condición importante para una mayor justicia y eficacia de las intervenciones públicas, de esta no se sigue necesariamente el establecimiento de *partenariado*, pudiendo a su vez tener diversos efectos perversos (instrumentalización, arbitrariedad, degradación de las condiciones de trabajo, desresponsabilización del Estado, etc.).

Esta disyuntiva entre las bondades del partenariado y sus debilidades y limitaciones da paso, en buena medida, como venimos anunciando, a una preocupación por el riesgo de la posible *desresponsabilización* del Estado. Tras la crisis del Estado social, este delega sus funciones al tercer sector por su menor coste y mayor versatilidad (Aragón, 2001; Estivill, 2001). Este sector puede servir, a su vez, para debilitar los canales más representativos de representación social (regulación del trabajo). A este riesgo de debilitamiento de la institucionalización de la responsabilidad social se añaden las dificultades que una óptica local de intervención puede experimentar a la hora de identificar la dimensión colectiva de los problemas experimentados por los desempleados. De ahí el interés en establecer estructuras de cooperación entre *partenaires* sociales y civiles a diversos niveles administrativos.

En este sentido, se considera que los servicios públicos de empleo han perdido liderazgo en cuanto a la definición de los objetivos y la gestión o el seguimiento de las políticas de empleo. Se comenta que los SPE *se han convertido en entes burocráticos para gestionar subvenciones, pero no tanto la gestión de objetivos ni resultados* (así lo expresa un representante de CC.OO.). En el reparto de responsabilidades, parece que los poderes públicos han renunciado a su papel prioritario en la gestión de las políticas de empleo, dando paso a un modo de *gobierno sin gobierno* en el que las competencias no están demasiado definidas, y en el que las entidades, de manera fragmentada, adquieren responsabilidades sobre el devenir de las políticas. Se comenta, por ejemplo, que los Itinerarios Personalizados de Inserción se llevan a cabo por las entidades, en lugar de ser los SPE los que asuman este papel; o, en otra ocasión, se menciona que los SPE no se hacen cargo de garantizar un servicio, sino más bien de la gestión de fondos o de gestionar programas específicos («Se gestionan programas, no se gestionan servicios... Se han convertido en entes burocráticos para gestionar subvenciones... Es evidente que las políticas de empleo las van a seguir gestionando entidades colaboradoras...»). También se comenta que este papel residual que realiza el SPE lo convierte en un servicio al que la gente acude «para que le gestionen la prestación (por eso se inscriben), pero nadie piensa que le vayan a conseguir empleo» (representante de CC.OO.).

Esta demanda de reapropiación de los poderes públicos del espacio de las políticas de empleo es particularmente típica de las organizaciones sindicales, que reclaman que los servicios públicos asuman el papel de actores clave de la inserción laboral, frente al rol burocrático adop-

tado de simple gestión de las subvenciones. En este sentido, su discurso se enmarcaría en el registro «neopúblico» antes citado, si bien, y como se ha manifestado anteriormente, estas ideas coinciden con una visión muy crítica del funcionamiento de los servicios públicos de empleo, caracterizados como lentos, burocráticos y perjudicados por el excesivo papeleo, y con pobres recursos humanos.

10.2.3. COMPLEMENTARIEDADES «SERVICIO/BENEFICIO»: LAS ETT EN PERSECUCIÓN DE UN MAYOR ESPACIO DE LEGITIMIDAD PÚBLICA

En el centro de la problemática sobre la participación de nuevos agentes y la definición relativa de su labor frente a lo que han sido funciones públicas, las ETT presentan discursos dirigidos a la reconversión de su imagen pública haciendo apología de su labor de servicio, como ya se destacó anteriormente. Tras reconocer de manera abierta cómo la primera legislación del año 1994 les perjudicó hasta convertirse en su bestia negra —al generar desigualdades salariales entre contratados vía ETT y personal de la empresa haciendo un mismo trabajo—, la AGETT consideraba que aquella aparición en el contexto laboral con tales condiciones se había programado como una solución de emergencia que había respondido a una situación desesperada, ya que «había una tasa de desempleo del 20 por ciento, era una forma de crear empleo de forma rápida, pero qué pasó, que se hizo mal». Reconocían, así, que los comienzos habían generado una explosión de empresas dedicadas exclusivamente a la sobreexplotación de la fuerza laboral, pero con los años y las restricciones legales impuestas a posteriori habían reestructurado el sector y solo habían sobrevivido las empresas que verdaderamente aportaban valor añadido. Además, han contribuido, desde su punto de vista y como se ha señalado antes, a la lucha contra el desempleo, pese a las opiniones negativas de los sindicatos españoles. Gran parte de su discurso lo hemos recogido en una sección anterior, pero podemos resumirlo en los siguientes aspectos:

a) Se trata de dejar de lado la imagen de empresas dedicadas a proporcionar mano de obra barata para enfatizar sus cualidades como consultoras de recursos humanos.

b) Se presentan a sí mismas como empresas que luchan contra el desempleo y la economía sumergida.

c) Hay una queja generalizada de que no se les deja desarrollar su labor, sobre todo por los prejuicios de los sindicatos españoles.

d) Ellas son las únicas capaces de insertar al trabajador, ya que cuentan con especialización y experiencia en estas tareas.

Desde las ETT se considera que la nueva crisis económica está abriendo nuevas oportunidades para el sector, y se consideran apoyadas por algunas administraciones, ya que son las depositarias de un importantísimo *know-how* en la inserción de desempleados. Algunas voces de los sindicatos mayoritarios consideran que su participación ya es un hecho, y que el avance de estas entidades en la gestión descentralizada de las políticas de empleo es una cuestión irrevocable; no obstante, apuntan a que será necesario un control sobre las condiciones en que entran a participar. Sin embargo, otras voces se decantan por su posición tradicional de enfrentamiento a la entrada de estas agencias privadas de colocación con ánimo de lucro:

«A ver cómo se regula eso... son *lobbies* de presión muy fuertes... Creemos que hay que poner requisitos y ser mucho más selectivos» (representante de CC.OO., nivel confederal).

«... le hemos dicho al Ministerio que eso era *motivo de movilización, la inclusión de agentes privados en la intermediación* supone estar hablando de las listas negras, de los sindicatos americanos» (representante de CC.OO., Comunidad de Andalucía)

Por lo tanto, se puede apreciar que, pese al esfuerzo de las ETT por ganar un espacio de legitimidad pública, proveyendo servicio público a la vez que obteniendo beneficio empresarial, estas siguen encontrando poderosas resistencias por parte de algunos actores, arrastrando además una mala imagen social que todavía permanece, incluso entre los propios empleadores —como se ha visto en Alonso, Fernández Rodríguez y Nyssen (2009)—. Pese a ello, y si la crisis económica sigue deteriorando las cifras del número de desempleados, es muy posible que puedan encontrar espacios adicionales a los actuales, siempre que los poderes públicos lo apoyen.

10.3. CONCLUSIONES

Bajo la apelación a la noción de flexibilidad, desde los distintos actores sociales que participan en el ámbito de intervención contra el desempleo se están planteando importantes críticas al poder central burocratizado, que es acusado de rígido e incapaz de adaptarse a condiciones cambiantes. El principal argumento en el que se basan los actores políticos y científicos para apoyar un nuevo paradigma de intervención se basa en la apelación al discurso de la complejidad creciente. La estricta segmentación de las responsabilidades que ha caracterizado a las intervenciones públicas ha hecho al sistema de intervención social particularmente rígido. Esta rigidez ha sido vista como la causa de la ineficacia de estas políticas, ya que no considera la naturaleza plural y multidimensional de los problemas de los desempleados.

Otro argumento justificador importante de la reforma global de la intervención en el ámbito del empleo se construye a través de la apelación a las directrices y recomendaciones internacionales, y especialmente a la UE, como referentes y premisas de autoridad. Se plantea, como solución unívoca, una necesaria estrategia de la modernización, que se asocia simbólicamente a la convergencia europea, al cambio en los modelos de gestión pública y a la incorporación de un nuevo modo de entender la seguridad. En este marco, se ha generado un proceso de recomposición de los poderes centrales basado en la descentralización, delegación de funciones a terceros actores y desburocratización. Multiplicación de lógicas, de principios, de filosofías políticas, de referenciales y marcos categoriales sin una clara coordinación, lo que genera diversas contradicciones y facilita un proceso en donde los actores compiten, más que colaboran, por poder simbólico y económico. Estos procesos de establecimiento de redes de partenariado, en donde actores de diversa índole participan, pueden facilitar que sus objetivos como organizaciones políticas o sociales se mezclen con los fines de la intervención social y que sus intervenciones se traduzcan en prácticas de defensa del territorio de competencia.

En esta tesitura, agentes públicos como las organizaciones sindicales se han visto desarmados políticamente, de modo que sus discursos basculan entre una reafirmación preformativa de su posición tradicional de contrapoder y la aceptación, e incluso participación, de las condiciones del *statu quo*. Esta posición ambigua entre un «dentro» y un «fuera»

les hace cómplices y, por tanto, rehenes de un funcionamiento cuyos principios pueden no compartir. Ya no constituyen un contrapoder frente a la norma estatal, sino que forman parte de la norma, y ante esta redefinición de su identidad legitiman la descentralización del gobierno, de «lo público». Para otros agentes del mercado de trabajo, su posición de intervención y colaboración en el proceso modernizador se presenta mucho menos problemática y, por el contrario, para ellos el recurrir a discursos de inevitabilidad de las nuevas circunstancias económicas se torna en apelaciones a una necesidad de mayor eficacia, que ellos mismos se consideran en plenas facultades, y con total legitimidad, de satisfacer. Tal es el caso de las corporaciones locales, ONG y ETT. Todos estos discursos son el testimonio de que se está produciendo un complicado proceso de erosión de los límites entre la definición de lo público y la definición de lo privado.

Una perspectiva política del asunto de la descentralización nos llevaría a pensar en nuevos canales de participación de toda la sociedad en busca de una gobernabilidad democrática (Schönwälder, 1997); sin embargo, lo que se sustrae del discurso de estos actores es una descentralización de tipo productivo, en el sentido de una práctica de adaptación y apertura de todos los entes a los «cambios» que se producen en el sistema económico, siendo el individuo desempleado el que más se ha de adaptar; por ejemplo, asimilando que la asistencia que le cubría antaño se ha convertido en un elemento negativo para salir de su situación. Asimismo, el concepto asistencial se utiliza con una connotación peyorativa, para referirse a la ausencia de una ciudadanía activa. Lo que entendemos por asistencialismo adquiere un nuevo matiz, dejando atrás el significado que toma cuando se refiere a la pérdida de una ciudadanía activa y crítica con los problemas de la sociedad frente a un nuevo tipo de solidaridad, bien intencionada pero más emotiva que crítica (Alonso, 2001). En este discurso, se apelará a la lacra del asistencialismo no para promover una ciudadanía activa con los problemas de la sociedad, sino para facilitar una ciudadanía activa y lista para adaptarse a los problemas del mercado de trabajo y de las empresas.

Este problema se ve agravado por la estratificación administrativa, que dificulta la cooperación y comunicación entre los diferentes actores. Esta defensa corporatista de las áreas de responsabilidad no facilita el establecimiento de un espíritu de colaboración. Luchas por el control de la gestión de los fondos, y la competición por el poder y los recursos, son también luchas por la definición del significado del problema. Por

tanto, si bien parece existir un cierto consenso sobre una retórica de defensa de un modelo de intervención basado en la concertación y en la participación múltiple, los criterios a los que se apela pueden diferir según el grupo social. La matriz categorial de este paradigma alternativo de intervención social basado en el *partenariado* puede basarse bien en la búsqueda de eficacia de estas mismas políticas (estimulando la innovación, permitiendo la utilización del conocimiento de grupos que trabajan sobre el terreno, permitiendo la adaptación al caso individual y al contexto local, y posibilitando el establecimiento de una intervención holista que trate, de forma transversal, las diversas dimensiones del problema) o bien en marcos de sentido vinculados con la búsqueda de justicia social y lucha contra la vulnerabilidad, tanto de desempleados como de trabajadores.

La flexiguridad ha sido, quizá, una de las innovaciones más destacadas en el combate que se libra dentro de la UE contra el desempleo, pero también una de las más controvertidas. Promocionada como una modernización necesaria de las políticas de empleo, esta nueva estrategia de lucha contra el desempleo trata de combinar flexibilidad en el mercado laboral con políticas complementarias de seguridad, que redefinen por completo el marco de las relaciones laborales existentes hasta ahora, haciendo énfasis en la importancia de las políticas de activación entre los desempleados. El objetivo de este trabajo de investigación es el de analizar dicho paradigma de la flexiguridad y su aplicación particular en el caso de España. Para ello, se presenta una detallada discusión teórica del concepto, junto a dos análisis complementarios: por una parte, un detallado análisis del discurso de la legislación en materia de relaciones laborales en España, en el que reconstruimos la incorporación de la flexiguridad como eje de la política de empleo española más reciente; por otra, un conjunto de estudios de caso en los que, a partir de entrevistas cualitativas a diferentes actores de los servicios públicos de empleo, se trata de investigar cómo se gestiona, en la práctica, la construcción política de la flexiguridad. El análisis de estas experiencias de intervención desvela, de forma llamativa, las paradojas ante las que se enfrenta gran parte de los nuevos modos de hacer frente al desempleo que incorporan esta nueva filosofía.



MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

CIS
Centro de
Investigaciones
Sociológicas

ISBN 978-84-7476-659-2



9 788474 766592