

**Master Universitario en Empleo y Mercado de Trabajo. Intervención y Coaching en el ámbito laboral**

**IMPLICACIONES DE LOS DISCURSOS DEL *MANAGEMENT* PARA LA  
ORIENTACIÓN LABORAL**

**Análisis crítico del discurso del Gobierno Vasco en materia de empleo e  
inclusión**

**Jaione Arin Tapia**

Profesor colaborador: José Luis Carles Fernández

20 de junio de 2018

## INDICE

<b>Resumen</b> .....	2
<b>1. Introducción</b> .....	2
<b>2. Preguntas de investigación</b> .....	7
<b>3. Revisión de la literatura</b> .....	8
3.1. <i>Los nuevos discursos del management</i> .....	9
3.2. <i>El discurso de la Unión Europea en materia de empleo:         los paradigmas de la activación, la empleabilidad y la flexibilidad</i> .....	17
3.3. <i>Aspectos de los nuevos discursos del management en las         políticas activas de empleo. Implicaciones para la         intervención orientadora</i> .....	19
3.4. <i>Resultado de la revisión: selección de         categorías/conceptos/paradigmas para abordar el ACD.</i> .....	24
<b>4. Método</b> .....	24
4.1. <i>El análisis crítico del discurso. ACD.</i> .....	24
4.2. <i>La metodología de análisis de marcos interpretativos.</i> .....	27
4.3. <i>Ventajas y límites de la metodología.</i> .....	29
4.4. <i>Corpus objeto de análisis</i> .....	31
<b>5. Resultado de la investigación</b> .....	32
5.1. <i>Resumen de los textos según el análisis de los marcos         interpretativos.</i> .....	37
5.2. <i>Análisis de los resultados</i> .....	57
<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	66
<b>Bibliografía</b> .....	73
<b>Anexos:</b>	
Anexo I: Preguntas guía para la elaboración de los supertextos .....	76
Anexo II: Categorías-conceptos para el análisis de los supertextos .....	77
Anexo III: Análisis cuantitativo de contenido temático. ....	78

## Resumen

Desde hace veinte años la política de empleo de la Unión Europea se ha caracterizado por la psicologización del problema del desempleo, ocultando así la naturaleza social y política del fenómeno. Este giro ideológico ha estado muy influenciado por los nuevos discursos del *management*, que entroncan con los tres paradigmas centrales del discurso europeo sobre el empleo: la activación, la empleabilidad y la flexiguridad. El presente Trabajo de Fin de Máster consta de una revisión de los trabajos de investigación realizados con un enfoque crítico sobre la influencia del *management* en el discurso europeo con el fin de identificar categorías clave más presentes. En segundo lugar se ha realizado un análisis crítico del discurso (ACD) del Gobierno Vasco con el fin de confirmar esta hipótesis así como detectar las distorsiones que la puesta en práctica de estos paradigmas provoca en la intervención orientadora en el marco de los servicios públicos de empleo.

**Palabras clave:** discurso, *management*, políticas de empleo, orientación, inclusión activa.

## 1. Introducción

El papel del discurso en la transformación social ha sido estudiado por numerosos autores y corrientes académicas de las ciencias sociales. La realidad social, desde un punto de vista constructivista, es el resultado de la dialéctica entre la realidad material y la cultura entendida como el conjunto de ideas, comportamientos, símbolos y prácticas. Los discursos hegemónicos que forman parte de la cultura no solo contribuyen a que la realidad se vea y se entienda como lo natural, sino que además construyen dicha realidad.

El discurso, desde el punto de vista de la Teoría Crítica, no se reduce a los

textos, relatos o cualquier otra acción comunicativa, es algo más que las ideas que pretende transmitir el emisor, constituye un lenguaje que mantiene y promueve ciertas prácticas sociales. Es decir, el lenguaje no es neutro, objetivo ni descriptivo, sino más bien creador de realidad. *El discurso conlleva una ideología, unas prácticas y unos intereses que emergen de la persona o institución que lo enuncia, lo cual produce subjetividades en las personas* (Baleriola, 2015, p.23).

Desde los años 80, con el avance de las TICs y la globalización, comienza a consolidarse una nueva cultura empresarial en el marco de los valores neoliberales que abogaban por la limitación del papel del Estado en la economía, la desregulación y la flexibilidad laboral. El discurso hegemónico asimila a partir de entonces la ideología de empresa que defiende una visión optimista de las oportunidades de mejora individual, la creencia de que los beneficios empresariales benefician a la sociedad en general y una concepción de que las prestaciones sociales fomentan la dependencia. (Paul du Gay, citado por Cassian, 2015, p.25)

La lógica de la individualización, propia de la globalización, que según Beck (1998) no es lo mismo que el *individualismo*<sup>1</sup>, consiste en que cada uno se hace cargo de sus necesidades de salud, educación, trabajo y bienestar, necesidades cuya cobertura ya no garantiza el estado. No obstante, este cambio no ha afectado a todos por igual. Hay colectivos que perciben un mayor bienestar por la libertad que han alcanzado en el seno de este nuevo orden. Por ejemplo las mujeres, cuyo papel de amas de casa y cuidadoras fue clave para la prosperidad industrial del capitalismo fordista, hemos logrado avanzar en la emancipación económica dentro del marco ideológico neoliberal.

Así mismo, existe una parte de la sociedad que ha logrado triunfar y que hace suyo el discurso del merecimiento<sup>2</sup> personal de la situación que disfrutan. Es lo

---

1 Ambos conceptos están relacionados. El *individualismo* se refiere al ego, tiene una connotación psicológica, mientras que la individualización se explica como un fenómeno social y político.

2 El discurso del merecimiento subyace asimismo de forma subliminal en la gestión de los subsidios de desempleo, condicionados a demostrar unos comportamientos propios del "buen desempleado" con

que Zubero (2006) denomina la *secesión de los triunfadores*. Son esa parte de la sociedad que goza de bienestar y estabilidad pero olvidan que gran parte del capital económico y social del que disponen actualmente se debe precisamente a que tuvieron (ellos o sus familias) la oportunidad de aprovechar los recursos del Estado de Bienestar. La realidad es que la individualización ha alterado las condiciones de vida de todos los ciudadanos, y para muchos ha supuesto vivir en una permanente sensación de inseguridad y riesgo, tal como describe Sennet (2000)

El objetivo del *management*<sup>3</sup> se centra, en principio, en proporcionar recetas de éxito en la gestión de empresas u organizaciones. No obstante, su influencia va mucho más allá, representando todo un conjunto de argumentos que refuerzan el ideario neoliberal. Es lo que Boltanski y Chiapello denominaron “nuevo espíritu del capitalismo”: el individualismo, la descolectivización de lo social, la empresa en red, la innovación y la permanente adaptación al cambio. (Boltanski y Chiapello, 2002)

Las políticas sociales y de empleo impulsadas por los gobiernos suelen ser reflejo de la ideología dominante. Sin caer en la conclusión simplificada de que las políticas de empleo emanan directamente y en exclusiva del ideario neoliberal, sino partiendo de la influencia de los argumentos económicos dominantes en la definición de las estrategias de empleo, cabe esperar que estas estén influenciadas por los nuevos discursos del *management*.

El objetivo general del presente Trabajo de Fin de Máster (TFM) es analizar en que se materializa esta influencia y su implicación para la intervención orientadora. Específicamente se pretende detectar paradojas o contradicciones que se producen en el marco de los Servicios Públicos de Empleo, tomando como objeto de análisis el discurso del Gobierno Vasco en esta materia.

---

independencia del logro de los objetivos de inserción.

3 La denominación más utilizada en la literatura revisada para nombrar tanto este tipo de literatura como su discurso es *management*, pero también se nombran en español como *managerial*, *managerialista*, *gerencial*, *gerencialista* o *de gestión*. En el presente trabajo utilizo todas las denominaciones en mayor o menor medida, optando en su caso por la denominación usada preferentemente por el autor de referencia.

Las llamadas políticas activas de empleo engloban los planes que pretenden intervenir en la oferta y demanda de empleo a través de apoyos a los desempleados para mejorar sus posibilidades de inserción. Articulan programas de intermediación laboral, formación para el empleo y orientación laboral y son implementados por los servicios públicos de empleo o entidades colaboradoras. Las políticas activas constituyen el enfoque prioritario en materia de empleo de la Unión Europea desde los años noventa.

La Estrategia Europea para Empleo definida en el consejo de Luxemburgo en 1997 puso el foco en la activación y la mejora de la empleabilidad como objetivos centrales de las políticas de empleo. Las políticas de empleo europeas no tienen carácter prescriptivo, como ocurre con la política monetaria por ejemplo, sino que se enmarcan en una dimensión denominada “método abierto de coordinación” o *soft regulation* que consiste en una apelación a la voluntad de los estados miembros a seguir ciertos principios y procedimientos.

Sin embargo, al estar las políticas de empleo articuladas en la política económica y dada la capacidad de regulación y vigilancia presupuestaria de las instituciones europeas, estas están influyendo de forma notoria en los modelos de regulación del trabajo y del desempleo. (Crespo y Serrano, 2013, p.1114). No obstante, la función fundamental en la configuración de las políticas de los Estados miembros es construir lo que los autores citados denominan un *sentido común* acerca del empleo. Este *sentido común* se articula en torno a determinadas nociones que sirven como fundamento de complejos paradigmas de intervención. Hablamos principalmente de los conceptos de empleabilidad, activación y flexiguridad, conceptos que encarnan el giro de la noción de desempleo de las últimas décadas hacia un proceso de psicologización política del trabajo.

El énfasis en el refuerzo de la empleabilidad y la activación de las personas en desempleo ha hecho que la Orientación laboral pase a ser uno de los ejes

sobre los que pivotan las llamadas políticas activas, junto con la formación y la intermediación laboral.

Este TFM pretende profundizar en las implicaciones que el ideario neoliberal y concretamente el discurso del *management* tiene para las políticas activas de empleo, específicamente para la intervención orientadora en el marco de los Servicios públicos de empleo. Se ha dado a este trabajo un enfoque crítico, con la finalidad de analizar las implicaciones de los nuevos discursos del *management* para la Orientación laboral y detectar las distorsiones que han podido contribuir a generar directa o indirectamente en la intervención orientadora.

En la revisión bibliográfica he podido constatar que los autores que han investigado sobre la naturaleza de las políticas activas y su implicación en el cambio de la noción del trabajo, ponen el foco en la orientación laboral como ejemplo de dispositivo reforzador del proceso de individualización y psicologización política del problema del desempleo. Sin embargo, he encontrado pocas investigaciones que profundicen sobre las contradicciones que sufre la propia intervención orientadora tal y como está planteada en los Servicios de Empleo.

Con el fin de sistematizar conceptualmente el análisis, hemos tomado como punto de partida los elementos más característicos del discurso del *management* para analizar después las implicaciones de estos paradigmas/conceptos/ideas para la Orientación laboral en los Servicios de Empleo, tanto en relación a la realidad material de los usuarios – personas desempleadas o trabajadores precarios – como en relación a la realidad material de los propios orientadores.

No se trata de una investigación empírica sobre el trabajo diario que realizan los profesionales de la orientación en los Servicios de Empleo, sino un trabajo teórico basado en el análisis crítico del discurso (ACD) de las instituciones

competentes en materia de empleo, enfocado a detectar y categorizar anomalías, contradicciones y paradojas en la Orientación laboral.

Como Orientadora laboral del Servicio Vasco de Empleo – Lanbide en servicio activo, la investigadora considera que no dispone de suficiente distancia del objeto de investigación para realizar un trabajo empírico sobre su propia profesión. Sin embargo, entiende que el hecho de conocer de primera mano en que consiste el trabajo diario de los orientadores en las Oficinas de Empleo le permite una visión particular para detectar puntos de fricción entre el discurso oficial y la realidad material en la que se produce la intervención.

## 2. Preguntas de investigación

- ¿Cual es la influencia del nuevo discurso del *management* en las políticas de empleo?
- ¿Que paradigmas ha contribuido a construir?
- ¿Que distorsiones genera este discurso en la intervención orientadora en en el marco de los Servicios Públicos de Empleo?

Las preguntas planteadas pretenden responder a los siguientes objetivos:

- Exponer los paradigmas que emanan del ideario neoliberal en las actuales políticas de empleo en Europa.
- Analizar críticamente el discurso oficial en materia de política de empleo e inclusión social del Gobierno Vasco. En concreto, el discurso escrito del Departamento de empleo y política social.
- Detectar y describir las paradojas, contradicciones o distorsiones que dicho discurso produce en la intervención orientadora.

Las hipótesis de partida son las siguientes:

- El discurso de *management* juega un importante papel en la construcción y la legitimación de los principales paradigmas en la políticas activas de empleo desde los los años 90: la activación, la empleabilidad y la flexiguridad.
- Estos paradigmas generan distorsiones en la intervención orientadora.

Como resultado de la investigación, se pretende elaborar un esquema teórico de conceptos y paradigmas del nuevo discurso del *management* y ponerlos en relación con las distorsiones o contradicciones que producen en la intervención orientadora para el empleo. Así mismo, se pretenden detectar posibles cambios de tendencia hacia nuevos paradigmas.

### **3. Revisión de la literatura**

El presente trabajo es una aproximación teórica a la construcción de los paradigmas en los que se basan las políticas activas de empleo y las implicaciones que estos paradigmas tienen para la intervención orientadora. Se parte de la hipótesis de que los nuevos discursos del *management* han tenido una gran influencia en la construcción de los paradigmas de la empleabilidad, la activación y la flexiguridad y que dichos discursos generan distorsiones en la intervención orientadora.

Para ello se ha realizado una revisión de libros, artículos y textos académicos de autores que han analizado esta cuestión desde una perspectiva crítica. Destacamos los autores Luis Enrique Alonso, Eduardo Crespo, Carlos Jesús Fernández Rodríguez, Antonio Martínez y Amparo Serrano, cuyas perspectivas eminentemente críticas nos han resultado de gran utilidad para comprender las paradojas en las políticas de empleo.

### 3.1. Los nuevos discursos del *management*.

Generalmente los estudios sobre el discurso de *management* se refieren a la literatura popular de gestión, no tanto a las obras o artículos académicos publicados en revistas científicas. En los últimos decenios, la literatura del *management* o gerencial ha adquirido tal relevancia que muchas de estas obras de gestión han llegado a ser auténticos fenómenos de ventas en todo el mundo y sus autores considerados gurús<sup>4</sup> de la gestión, maestros de la economía cuyos postulados y valoraciones son casi indiscutibles. La lista de autores es interminable y no se pretende realizar una revisión primaria de esta literatura, fuera del alcance de este trabajo. La revisión de la literatura se ha centrado en obras y artículos publicado en español que han analizado los discursos del *management* desde una perspectiva crítica.

Diversos autores y corrientes integradas en los *Critical Management Studies* han analizado la influencia del discurso implícito en esta literatura en las relaciones de poder que se establecen en las organizaciones así como las identidades que construimos alrededor del trabajo.

Para Boltanski y Chiapello (2002) la literatura del *management* resume y transmite lo que ellos denominan el "nuevo espíritu del capitalismo"<sup>5</sup>, habiendo contribuido al surgimiento de una nueva configuración ideológica que se desarrolló en los últimos treinta años del siglo XX. Los citados sociólogos franceses construyen un modelo teórico del cambio en el seno del capitalismo partiendo, entre otros, de los siguiente axiomas: el capitalismo necesita un espíritu para comprometer a las personas de las que depende la producción y la marcha de los negocios; es necesario que incorpore una dimensión moral para ser movilizador, lo cual no se reduce a ideología entendida como ilusión sino que influye en la realidad; el capitalismo tiende a transformarse

---

4 Se les llama así popularmente y en sentido figurado, en referencia a los maestros espirituales de la religión hindú.

5 Los sociólogos Boltansky y Chiapello titulan así su obra en clara referencia a la "La ética protestante y el espíritu del capitalismo" de Max Weber, texto clásico para la interpretación sociológica de la historia.

constantemente y la crítica juega un importante papel en esta transformación. (pp 600-604).

Entre los autores españoles, Fernández Rodríguez (2007) nos presenta en su trabajo *El discurso del Management: tiempo y narración* un recorrido por la literatura de gestión de la mano de las transformaciones históricas del capitalismo, exponiendo los discursos hegemónicos que en cada época legitimaron las formas de poder y control en las organizaciones. Fernandez defiende que el discurso del *management* contribuye cada vez de forma más sutil a la internalización de los valores de la dirección por parte de los trabajadores, lo que supone un control ideológico más allá de la legitimación.

Fernández expone en la mencionada obra los discursos sobre la gestión de las organizaciones correspondientes a los dos grandes modelos que rompieron con las formas de organización del trabajo anteriores: el modelo fordista y el toyotismo. El modelo fordista, caracterizado por las grandes corporaciones y la producción en masa, junto con las políticas de corte keynesiano, fue el modelo de los países occidentales desde la segunda guerra mundial hasta principios de los setenta. Este modelo comienza a verse superado a partir de los setenta por el modelo japonés o toyotismo. La literatura gerencial pasará entonces a criticar el anterior modelo jerárquico para defender estructuras más horizontales y flexibles, cuyo fin es lograr el compromiso por parte de los trabajadores con los objetivos de la empresa, que ganan supuestamente en autonomía y participación en la toma de decisiones.

Tras el toyotismo se pasa a un auge del discurso de las organizaciones en red y la oposición a los sistemas jerárquicos y la burocracia. Desde los años noventa se produce un doble discurso, en palabras del autor, esquizofrénico para los trabajadores: de libertad de acción por un lado y adaptación a las exigencias de la dirección al mismo tiempo. Este doble imperativo sería la causa principal del incremento de enfermedades laborales como el estrés y la ansiedad.

La mayoría de los autores revisados inciden en algún momento en los riesgos psicosociales que puede producir el nuevo capitalismo flexible en las personas. Richard Sennet (2000) en su ensayo sobre las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo, argumenta que la demanda de flexibilidad, de agilidad, de apertura al cambio y la asunción de riesgos del nuevo capitalismo tiene un impacto corrosivo en el carácter<sup>6</sup> de la gente.

Volviendo al trabajo de Fernández Rodríguez, revisamos a continuación dos artículos publicados por el mismo junto con Alonso L.E, ambos del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid, sobre el nuevo discurso del *management*. En el artículo del Alonso y Fernández (2011) sobre el discurso de la innovación social, los autores explican como el discurso del *management* a contribuido a la psicologización de lo social:

*(...) en la actualidad se ha consolidado un nuevo imaginario simbólico en el que la noción de cambio personal, muy permeable a las explicaciones psicológicas y a la fascinación por lo emocional, se ha convertido en la variable central sobre la que gira la explicación de lo social. En este sentido, el discurso del management, hegemónico en la actualidad, representa esta tendencia actual a la perfección, por cuanto construye el éxito en el mundo laboral en torno al dominio de un conjunto de competencias de personalidad. (p.1133)<sup>7</sup>*

La **innovación**<sup>8</sup> es uno de los “mantras” más presentes en los discursos en todos los ámbitos, incluida la innovación social. En el modelo fordista este discurso se construyó en torno a proyectos colectivos liderados por los estados intervencionistas y las grandes corporaciones. Sin embargo, a partir de los ochenta, con el neoliberalismo, la globalización y el desarrollo de las TICs, la innovación pasa a asociarse a la competitividad individual.

---

6 Sennet entiende el "caracter" como algo más que la personalidad, es el aspecto duradero de nuestra experiencia emocional, los valores que permanecen.

7 Sobre esta idea pivotan gran parte de los argumentos del presente TFM: la psicologización política del trabajo y la orientación laboral como ejemplo paradigmático.

8 He resaltado en negrita los conceptos o paradigmas más relevantes resultado de la síntesis de la revisión de la literatura.

El discurso de la **globalización** vendrá a reforzar aún más si cabe la necesidad de buscar incesantemente la ventaja competitiva en un mercado globalizado. La búsqueda de la ventaja competitiva es la clave, sin ir más lejos, de las actividades que se plantean a los usuarios de los servicios de empleo, en clave de mejora de su empleabilidad, en los itinerarios personalizados para el empleo.

El discurso actual sobre la innovación podría resumirse, continuando con Alonso y Fernandez, en “**actuar, nunca resignarse**”. La incertidumbre ante el cambio permanente se presenta como un reto y cada uno debe actuar desde su posición en el sistema productivo para convertir los cambios en oportunidades de mejora.

En esta lógica se sitúa también el interés creciente por la **creatividad**, que es el recurso humano último, la habilidad de crear. Facilitar las condiciones para la innovación y la creatividad pasa a ser uno de los objetivos de las consultoras de empresas y los propios gobiernos. Se entiende que la burocracia es una pesada losa que impide la innovación y la creatividad, por lo que hay que otorgar mayor libertad a los trabajadores, aunque la dirección sigue controlada por su líderes, que ejercen su liderazgo mediante las nuevas técnicas de dirección de equipos. Emergen nuevos valores respecto a los viejos trabajadores industriales: el individualismo, la meritocracia, la diversidad y apertura de miras y los deseos de expresión personal a través del trabajo. (Florida, R (2002) *The rise of the Creative Class*, citado por Fernandez y Alonso (2011)).

Otro discurso muy vinculado a la innovación es el discurso del **emprendimiento**. Briales. A (2017) ha analizado en profundidad y desde una perspectiva crítica el discurso del emprendimiento, que a su entender *opera como un dispositivo de individualización de la relación salarial que oculta el fuerte contraste entre el plano ideal – autonomía, independencia subjetiva, éxito – y los obstáculos materiales reales – profundización del endeudamiento,*

*alta proporción de fracaso, precarización - . (p.1)*

El discurso del emprendimiento es omnipresente en el ámbito de las políticas de empleo. Como veremos más adelante, el discurso de la **búsqueda activa de empleo** y el del emprendimiento se confunden. El buscador de empleo por cuenta ajena recibe mensajes similares a los dirigidos a futuros emprendedores: autonomía, libertad, dedicación al “proyecto personal”, búsqueda de la ventaja competitiva, creatividad, actitud proactiva, etc.

Briales critica el discurso del emprendimiento en la manera en la que se está produciendo los últimos años en el sentido de que *contribuye en un nivel socialmente general a profundizar la competitividad y el endeudamiento generalizados que hace más vulnerables a los parados en particular y a la población trabajadora en general. (p.21)*

Volviendo al artículo de Fernandez y Alonso (2011) sobre la **innovación social** en el discurso de *management*, quiero subrayar otro poderoso discurso que tiene también sus implicaciones para el modelo de intervención orientadora en los Servicios del Empleo, como expondré más adelante. Me refiero al discurso **anti-burocrático** o la introducción de la noción de competencia en la gestión pública: la nueva gestión pública, la gestión por objetivos y el partenariado. Las reformas en materia de empleo implementadas por el gobierno español y otros países europeos se han justificado en clave de “**modernización**” de los **servicios públicos** de empleo.

*(...) la demanda de modernización de los servicios de empleo por parte de las instituciones europeas – con el fin de adaptarlos al nuevo paradigma de la activación y la flexibilidad – no ha caído en España en saco roto. (...) si bien la cascada de cambios legislativos y reformas ha generado un modelo inestable, confuso y caracterizado por la contradicciones y los anacronismos. (Fernandez C.F y Martin M.P., 2013, p.195)*

Lo que subyace en los discursos que hemos revisado hasta el momento es la aceptación de que sólo lo que se adapta al caos del mercado sobrevive con éxito. Alonso y Fernández (2013) insisten en el **lenguaje determinista** del *management* en relación al avance tecnológico: *la tecnología avanza sin freno, por encima de los poderes y los grupos sociales, de tal manera que quien se atreva a criticar su desarrollo se posiciona de hecho estúpidamente contra algo imparable y que coincide con el progreso* (p.63).

En este contexto de desorden y de caos del mercado, el *management* presenta fórmulas para lograr **la eficacia y la excelencia**:

*En este contexto, en el que la búsqueda de la competitividad es todo, el cambio ya no se considera un proceso colectivo de búsqueda de opciones generales de lo social, sino un proceso de adaptación, mejora y “autoayuda” individual para soportar la transformación permanente. (...) De esta forma el abuso del discurso del emprendedor – y el de la formación – en el marco de una sociedad presentada homogéneamente como “del conocimiento” en la vida cotidiana de la personas en una exigencia de la oportuna “empleabilidad”, “empresarialidad” y “adaptabilidad”, a las que se les exige una disponibilidad permanente para el cambio de empleo continuo (y con condiciones de trabajo cada vez más inestables y menos regaladas), se les pide un esfuerzo de formación, reciclaje y prácticas a cuenta del buscador de empleo y se les anima a luchar contra la dificultad de encontrar empleo (...) (Alonso y Fernandez, 2013, p.64-65)*

En este contexto de la búsqueda de la excelencia aparece el recurso de la **inteligencia emocional** y **la gestión por competencias**, conceptos estrechamente implicados en la intervención orientadora. Amigot P. y Martinez. L. (2013) proponen una mirada crítica sobre los discursos de gestión por competencias en el ámbito del trabajo, partiendo de la hipótesis de que el desarrollo del modelo de las competencias responde a la profunda transformación en el significado del trabajo.

El modelo de las competencias está presente en las políticas de empleo. Las políticas de mejora de la empleabilidad son en definitiva políticas de mejora del **capital humano** en aras a aproximarse a las demandas del mercado del trabajo. Al igual que los trabajadores deben movilizar sus competencias personales (y son evaluadas en su desempeño en función de lo que son capaces de demostrar), las personas en desempleo cargan también con la responsabilidad de incrementar o adecuar sus competencias para lograr un empleo o autoemplearse. En este proceso se produce una gran paradoja que consiste en tener y querer autorrealizarse, ser competente gestionando la propia subjetividad pero, y aquí está la contradicción, identificándose con los objetivos de la organización y las demandas del mercado, que, como hemos dicho, son variables y caóticas.

Amigot y Martínez (2013) entienden que el modelo de gestión de competencias induce a los individuos a transformarse a sí mismo bajo el ideal normativo, lo que contribuye a la desregulación social del trabajo a través de la flexibilización, la intensificación del trabajo y la precarización, así como el aumento de los riesgos psicosociales y patologías como el estrés y la angustia.

En la misma línea, y retomando el discurso de la lógica del **capital humano**, Muñoz-Rodríguez y Santos (2017) abordan estos procesos de flexibilización y precarización en el ámbito universitario, donde el imperativo de mejora continua del capital personal es más evidente. El autor analiza como la movilidad laboral, la asunción del rol del “emprendedor de sí mismo” y la normalización de formas de empleo atípicas están precarizando las trayectorias vitales de los jóvenes universitarios en España. Bajo el llamativo título de “Las cárceles del capital humano: trabajo y vidas precarias en la juventud universitaria” en referencia a las “cárceles atenuadas” de las que habló la filósofa Simone Weil (1962, citada por los autores) para describir la fábricas tayloristas-fordistas, el autor argumenta que el capital humano no sólo sigue en primer plano en la teoría económica sino que se ha sofisticado y se extiende a ámbitos vitales más allá

de la esfera laboral.

El enfoque de la teoría económica neoliberal, representada principalmente por la Escuela de Chicago redefinió la teoría económica como una ciencia del comportamiento humano. En este sentido, las conductas de los trabajadores estarían orientadas por una racionalidad en el uso de los recursos o capitales que disponen. Desde este punto de vista, el salario se entiende como una renta del capital humano, por lo que las relaciones laborales pasan a ser relaciones entre capitalistas con diferentes tipos de capital. Este nuevo paradigma lleva a entender que el trabajador debe maximizar su capital en aras a lograr una mayor renta. (Foucault, 2007, citado por Muñoz-Rodríguez y Santos, 2017), enfoque que tiene importantes repercusiones en el trabajo y en la vida de las personas.

El nuevo espíritu encomia una moral en la que el bien máspreciado es **el tiempo y su óptima gestión**, íntimamente relacionada con la propiedad y el poder. En la concepción liberal de la propiedad la persona es dueña de sí misma en la medida en que es producto de su propio trabajo sobre sí. Esto lo vemos reflejado en el importante crecimiento de las industrias que tienen por objeto el desarrollo de una imagen de sí mismo, desde la moda, la salud o la cosmética hasta la industria del “desarrollo personal”, que a menudo se confunde con la literatura del *management*, y la emergencia de profesiones como el *coaching*<sup>9</sup>. En definitiva, el desarrollo del capital humano es responsabilidad de cada cual, desde el momento en que es responsable de su cuerpo, su imagen, su éxito y su destino. Por otra parte, si las cualidades de la persona y su fuerza de trabajo – su capital humano – se confunden, esto nos lleva a que se difuminen los límites entre la vida personal y la vida profesional. Al mismo tiempo, la confusión de los tiempos y los espacios nos lleva al imperativo de la acción permanente y la **movilidad** como valor en alza. (Boltanski y Chiapelo, 2002, pp 233-236).

---

9 Práctica profesional diferente a la Orientación laboral, pero de cuyas técnicas y herramientas se valen los orientadores profesionales para el desarrollo de habilidades, acompañamiento en la búsqueda de empleo, diseño de objetivos, gestión del tiempo, etc.

La necesidad de invertir en sí mismos desplaza la responsabilidad de la situación del paro y el subempleo, y a pesar de ser percibido como algo que afecta a toda una generación, no plantean grandes conflictos ni una crítica social operativa. El propio individuo acaba responsabilizándose, bien porque carece de idiomas, de experiencia laboral o cualquier otro componente del capital humano. “**Superación**” se ha convertido en una palabra clave, cuya lógica es la **activación**, la constante movilización hacia unos objetivos (Muñoz-Rodríguez y Santos, 2017).

### **3.2. El discurso de la Unión Europea en materia del empleo: los paradigmas de la activación, la empleabilidad y la flexiguridad.**

Desde mediados de los noventa asistimos en Europa a una nueva visión de la cuestión social. El instrumento central de este nuevo enfoque es la Estrategia Europea de Empleo (EEE), que se consolida en la Cumbre de Luxemburgo de 1997 con el objetivo de desarrollar una política del mercado laboral más activa, adoptando medidas que no se centran únicamente en garantizar unos ingresos mínimos a los parados, lo cual se considera una política pasiva.

Una de las influencias más importantes de la EEE es que ha facilitado cierta convergencia discursiva en torno a la política, la economía y la sociedad entre los países miembros.

La EEE contiene un marco reglamentario y un cuadro cognitivo organizado en torno a cuatro pilares básicos:

1. Mejorar la capacidad de inserción profesional
2. Fomentar el espíritu de empresa.
3. Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores a la empresas.
4. Fomentar las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo.

La apuesta europea por dar prioridad a las políticas activas frente a las pasivas supone redefinir el abordaje de la cuestión social. A través de la interconexión y el desarrollo de estos cuatro pilares se construye un concepto nuclear en la EEE: el concepto de **empleabilidad**. (Martinez, A. 2011)

*Por tanto, el rol del Estado no va consistir tanto en la creación de espacios desmercantizados sino más bien en estimulador y dinamizador del mercado. Su función será promover la “empleabilidad” del sujeto, esto es, proveer al individuo de las herramientas adecuadas para facilitar la gestión individual del riesgo, más que protegerle frente a este. (...) siendo las empresas las grandes ausentes en esta lucha contra la exclusión social.* (Crespo, Revilla y Serrano, 2009 p.96)

El concepto de empleabilidad emana de la **centralidad del empleo**, que significa poner el empleo en el eje de la integración social. En este sentido, las instituciones públicas deben fomentar la mejora de la empleabilidad de los ciudadanos, a través de la formación, la orientación y otras medidas. La redefinición de la cuestión social consiste en que, en última instancia, la responsabilidad de la mejora de la empleabilidad recae en el individuo.

Martinez (2011) sostiene la hipótesis de que la EEE plantea la necesidad de remodelar y reformar las instituciones del mercado y del Estado de bienestar para encarar cuatro crisis: la crisis económica, la crisis del mercado de trabajo y el desempleo, la crisis demográfica y la crisis del Estado de bienestar.

Para superar estas crisis se apela al crecimiento, la flexibilización de los mercados de trabajo y la creación de los “estados de bienestar activos”. La **activación** no se refiere sólo a los individuos, sino también a sociedad civil, a la que se apela para que se enfrente a la exclusión desde el **partenariado**. El partenariado, muy relacionado con la modernización de la gestión pública a la que he hecho referencia anteriormente, consiste en la colaboración de

diferentes agentes (ONGs, sindicatos, asociaciones, etc) en coordinación con las instituciones públicas, para intervenir en programas de inclusión social.

La activación de la sociedad civil se materializa en el espacio **local**, lugar donde se deben buscar, desde la cercanía, fórmulas innovadoras de integración social. La apelación a la sociedad civil y el recurso a lo local tiene efectos positivos en cuanto a creación de nuevas redes y sinergias pero puede entrañar, según el autor, dos riesgos: la liberación de responsabilidad por parte del estado y la desigualdad en función del lugar de residencia.

Al enfoque de la empleabilidad y la activación se le une a partir de 2007 el concepto de **flexiguridad**. La flexiguridad es un concepto que combina dos nociones contrapuestas: la flexibilidad laboral y la seguridad. Fernandez Rodriguez y Serrano Pascual (2014) profundizan acerca de esta noción que ha reformulado la norma del empleo. La noción de flexiguridad suprime semánticamente la incompatibilidad de la flexibilidad y la seguridad y da por descontado la necesidad de un nuevo modo de regulación del trabajo basado en la flexibilidad. Las nuevas formas de garantizar la seguridad cuestionan el tipo de protección, que de ser seguridad social para a ser autoaseguramiento, es decir, la capacidad de adaptación al nuevo ordenamiento laboral. La regulación flexible es presentada como un modelo que optimiza el funcionamiento del mercado de trabajo y elimina una supuesta rigidez perjudicial tanto para las empresas como para los trabajadores.

### **3.3. Aspectos de los nuevos discursos del *management* en las políticas activas de empleo. Implicaciones para la intervención orientadora**

El cambio de enfoque de las estrategias de empleo hacia las llamadas políticas activas tiene, como es lógico, su reflejo en los servicios de empleo. Estos han pasado de funcionar desde un **modelo de colocación**, propio del modelo

taylorista, donde el desempleado era clasificado por categorías laborales con el fin de recolocarlo, a funcionar bajo el **paradigma de la activación**, donde no se le asegura la inserción efectiva, sino las herramientas (políticas activas) para que sea el propio desempleado el responsable de buscar empleo. En este contexto los funcionarios de los servicios de empleo pasan de ser gestores de derechos colectivos bajo el modelo de colocación a valorar el merecimiento de derechos, que pasan a ser discrecionales por su gran carga de subjetividad.

Esto tiene grandes implicaciones para el trabajo de los profesionales de los servicios de empleo y, sobre todo, para la intervención orientadora. El orientador se ve obligado a poner la mirada en las carencias del usuario, en lo que debe hacer para mejorar su empleabilidad, obviando el hecho de que el Estado (o el mercado) no es capaz de garantizar empleo para todos.

Esta contradicción resulta cada vez más paradójica cuando actores sociales, políticos y académicos de diversas ideologías aceptan, con matices en cuanto a su alcance, la idea de que la robotización va a expulsar del empleo remunerado a muchos trabajadores de nivel medio que no van a tener oportunidades de recolocación en los sectores emergentes. En relación a este futuro, existe asimismo un discurso sobre futuros distópicos que alimenta dos mensajes aparentemente contradictorios. Por una parte pone en evidencia la pérdida de oportunidades de empleo incluso en coyunturas de crecimiento económico, pero por otra parte este discurso del fin del trabajo<sup>10</sup> puede producir un exacerbamiento de la competitividad y la asunción de la precariedad como un mal menor.

Los programas de inserción laboral, generalmente implementados o financiados por la Administración, actúan como hemos dicho desde los paradigmas de la empleabilidad y la activación. Estos pretenden no sólo la inserción laboral de las personas en desempleo, sino también normalizar unas

---

<sup>10</sup> Aunque el discurso del fin del trabajo y otros discursos sobre futuros distópicos son sumamente interesantes, no los tendré en cuenta en el análisis por considerar que no pertenecen al *management*, objeto de análisis de este TFM.

identidades morales sobre el trabajo que tiene que tener el *buen desempleado*. Esta moral viene definida por cuatro ejes fundamentales: la promoción de la **autonomía** y el **autogobierno personal**, el fomento de la capacidad de **autoanálisis**, la **motivación** y el **ajuste de expectativas**. Estos ejes problematizan las actitudes del sujeto a la vez que naturalizan las condiciones del mercado de trabajo. Se promociona la *activación* del desempleado en un contexto donde la capacidad de acción es muy reducida. De modo que se llega a un discurso paradójico donde se afirma lo que a la vez se niega. (Fernández Rodríguez y Serrano Pascual, 2014)

Los programas de orientación son un ejemplo paradigmático de los nuevos modos de entender el problemas del empleo tanto por su objetivo como por la forma de gestión:

- En cuanto al objetivo, este consiste básicamente en mejorar las competencias y actitudes de los usuarios cara a su adaptación a las nuevas exigencias: realizar junto con el usuario una valoración de empleabilidad (autoanálisis), acompañar y motivar para la búsqueda activa de empleo (“actuar, nunca resignarse”), desarrollar las habilidades sociales de los usuarios (inteligencia emocional, gestión por competencias), asesorar sobre alternativas de formación (invertir en capital humano), etc
- Por otra parte, en la mayoría de los servicios de empleo, el modelo de gestión responde a los nuevos modos de gobernanza de lo público: por la descentralización de las políticas de empleo (desarrollo local) y por la gestión compartida con otros agentes (partenariado).

Serrano, Fernandez y Artiaga (2012) realizaron un estudio cualitativo sobre las vivencias de los orientadores y sus usuarios mediante un análisis de los discursos de los actores participantes. El objetivo era indagar como dan sentido los protagonistas a la paradoja del paradigma de activación, que promueve la individualización en un contexto que reclama la socialización del riesgo. Los

autores encontraron que los orientadores pueden actuar como “profetas” del discurso de la activación y sin embargo sus discursos no siempre se traducen en una legitimación ética de la activación. Las ambivalencias ante las que se debaten los orientadores serían reflejo de las paradojas de las políticas de inserción:

- Mejorar competencias vs generar oportunidades: o la contradicción entre el enfoque terapéutico y el Estado emancipador.

Se refiere al predominio de la interpretación desincentivadora de las políticas pasivas (prestaciones o subsidios), por lo que el orientador intentará desalentar la dependencia de la prestación. Sin embargo, las circunstancias del mercado laboral no garantizan el éxito de la transición.

- Autonomía vs autorización: o la ambivalencia entre el sujeto activo y el sujeto activado.

Se refiere a la consideración del ciudadano como sujeto autónomo y responsable pero que al mismo tiempo se le dice lo que tiene que hacer.

- Inevitabilidad vs responsabilización individual

Se refiere a la apelación a la responsabilidad en un contexto de escasez de oportunidades.

Martínez A. (2009), partiendo de un estudio doctoral sobre la red de centros de orientación de la ciudad de Granada, ofrece una explicación sociológica sobre las constricciones, los límites y los efectos de la tarea de los orientadores sobre sus públicos. El autor agrupa el conjunto de constricciones en tres ejes fundamentales:

- a) Constricciones derivadas del mercado laboral: escasez de

oportunidades de empleo y condiciones precarias.

b) Constricciones derivadas de las expectativas, información, exigencias, y en definitiva, de la tipología de los usuarios.

c) Constricción institucional o de servicio: la intervención orientadora se produce con pocos recursos respecto a lo que demandaría una acción personalizada con los usuarios.

En base al realismo que los orientadores adquieren en la intervención, estos ponen en funcionamiento sus recursos con un doble objetivo: apaciguar el estrés de los usuarios e incitar (motivar) a la búsqueda y aceptación del trabajo, aunque sea en condiciones precarias. El autor entiende que los orientadores contribuyen así al proceso de individualización, pero no de forma necesariamente consciente, sino intentando dar sentido a un trabajo que consiste en un mandato casi imposible.

Martínez detecta en su investigación una serie de valores que los orientadores difunden agrupados en torno al concepto de empleabilidad:

- Asunción de la responsabilidad personal: hacer “autónomos” a sus usuarios.
- Promoción de una cultura del trabajo flexible.
- Valores de respeto y refuerzo del statu quo laboral.
- Paciencia, resistencia y capacidad de adaptación.
- Capacidad para gestionar la frustración y reprimirla
- Valores relacionados con las competencias comunicacionales, con el objeto de “venderse bien” (entrevista, carta de presentación, cv, etc)

El autor concluye su artículo planteando lo que a su entender es la gran paradoja de orientación laboral: *las pequeñas ayudas que moviliza para el proceso de búsqueda acaban beneficiando a aquellos usuarios que menos las necesitan* (p.168)

### 3.4. Resultado de la revisión: selección de categorías/conceptos/paradigmas para abordar el ACD.

<i>Categorías del nuevo discurso del management</i>	<i>Paradigmas de las políticas de empleo</i>	<i>Categorías de las políticas activas de empleo</i>
Globalización Innovación Creatividad Emprendimiento Anti-burocracia "Actuar, nunca resignarse" Lenguaje determinista Eficacia Excelencia Inteligencia emocional Gestión por competencias Capital humano Gestión del tiempo Movilidad Superación Activación	Modernización de los servicios públicos Centralidad del empleo Activación Empleabilidad Flexiguridad	Partenariado Desarrollo local Búsqueda activa de empleo Capacidad de inserción Espíritu de empresa Adaptación Igualdad de oportunidades Autonomía Autogobierno personal Autoanálisis Motivación Ajuste de expectativas

*Elaboración propia*

## 4. Método

### 4.1. El Análisis Crítico del Discurso. ACD

Tomando como punto de partida los conceptos y paradigmas estudiados en la revisión bibliográfica, se pretende realizar un análisis crítico del discurso de los textos oficiales publicados por el Gobierno Vasco en materia de empleo e inclusión social. El *análisis crítico del discurso*, en adelante *ACD*, es una manera de analizar el discurso con un énfasis en los aspectos políticos,

*ideológicos y de poder que rodean y/o son creados por este.* (Baleriola, 2015, p.33)

El interés por el análisis del discurso está ligado a dos movimientos desarrollados a finales del siglo XX: el giro lingüístico y la reflexividad social. El giro lingüístico se refiere a tomar el lenguaje como referente principal del conocimiento. La reflexividad social se refiere al hecho de que la sociedad moderna monitoriza de manera cada vez más reflexiva sus prácticas discursivas. (Martin Rojo, 2011)

Según Van Dijk (1999) el ACD es un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia el modo en el que se practica, reproduce, e incluso se combate, el poder, el dominio y la desigualdad en los textos y el habla en el contexto social y político. En este sentido, el investigador no sólo es consciente de la implicación social de su actividad, sino que toma partido y espera producir un conocimiento que contribuya a la resistencia contra el dominio y la desigualdad.

Fairclough y Wodak (1994, citados por Van Dijk 1999, pp 24-25) resumen como sigue los principios básicos del ACS:

1. El ACD trata de problemas sociales.
2. Las relaciones de poder son discursivas.
3. El discurso constituye la sociedad y la cultura.
4. El discurso hace un trabajo ideológico.
5. El discurso es histórico.
6. El enlace entre el texto y la sociedad es mediático.
7. El análisis del discurso es interpretativo y explicativo.
8. El discurso es una forma de acción social.

La noción central del estudio crítico del discurso es el poder. Van Dijk (1999) define el poder en términos de control: tienen poder los grupos que son

capaces de controlar los actos y las mentes de otros. Puesto que la mente es influida sobre todo por los textos y el habla – la mayor parte de nuestras creencias las adquirimos a través del discurso – el discurso podrá controlar de algún modo las acciones de la gente y en consecuencia contribuir a la desigualdad. Controlar el discurso es una forma de poder. El control discursivo de la mente depende de muchos factores relativos al contexto en el que se produce:

- Si el discurso está transmitido por una fuente considerada autorizada y creíble.
- Si los receptores del discurso están obligados a serlo (por ejemplo en la educación o en el trabajo).
- Si no existen discursos alternativos.
- Si los receptores no poseen el conocimiento necesario para desafiar el discurso.

Algunas propiedades del discurso son asimismo capaces de controlar el proceso según el cual se construyen modelos mentales:

- Los temas a los que se da más relevancia.
- Los esquemas discursivos: la forma de organizar la información.
- El significado local: la información que se da por sentada o, al contrario, proporcionar muchos detalles de algo en concreto.
- El estilo.
- Los recursos retóricos como las metáforas, los eufemismos, etc, que resaltan o difuminan un significado.
- Otros factores: como el tono, la distribución de turnos, etc.

Los grupos poderosos tienen acceso al discurso público y a través de él controlan las mentes del público. No obstante, el control será efectivo si los receptores no disponen de discursos alternativos. La realidad es compleja y en las sociedades democráticas no hay un único grupo que controle el discurso

público en su totalidad. El ACD es, desde este punto de vista, una buena herramienta para estudiar *la compleja interacción de los grupos dominantes, disidentes y opositores y sus discursos dentro de la sociedad, con el fin de esclarecer las variantes contemporáneas de la desigualdad social.* (Van Dijk , 1999, p.33)

Hemos decidido tomar esta perspectiva para abordar el TFM porque consideramos que el desempleo o, mejor dicho, la forma de afrontar el problema del desempleo, es un problema social de primer orden que ocupa buena parte del discurso político, institucional, educativo y empresarial.

Pretendemos llevar a cabo un análisis de textos oficiales publicados las instituciones competentes en materia de empleo, concretamente los textos del Departamento de Empleo y Política Social de Gobierno Vasco. Identificadas en la revisión bibliográfica las categorías propias del nuevo discurso del *management* y partiendo del objetivo general de analizar las implicaciones de este discurso para la orientación laboral, el análisis se va a centrar en buscar en los textos estas categorías y ponerlas en relación con la realidad de la intervención orientadora. Para ello hemos optado por aplicar una metodología de ACD llamada Análisis crítico de marcos interpretativos.

#### **4.2. La metodología de análisis crítico de marcos interpretativos.**

No existe una única técnica de ACD, sino diversas propuestas de diferentes autores en función del objeto de estudio. Hemos tomado como referencia el enfoque de los “marcos interpretativo” utilizado por Bustelo y Lombardo (2007) en el contexto de una investigación sobre políticas de igualdad en España y Europa. Hemos considerado que puede trasladarse este marco teórico y metodológico a una investigación sobre políticas de empleo por tratarse en ambos casos de políticas impulsadas por los gobiernos para abordar un problema público.

El análisis del discurso utilizando el enfoque de los “marcos interpretativo” parte de la identificación de los marcos dominantes y/o en conflicto, marcos que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones y acontecimientos, atribuir culpas o causalidad, y sugerir líneas de actuación. (Bustelo y Lombardo, 2007)

Las preguntas que guían el análisis de los textos en este enfoque son:

- ¿Cual es el problema?
- ¿Como se representa?
- ¿Que solución se ofrece?
- ¿Quien se supone que tiene el problema?
- ¿Quien es responsable del problema?
- ¿Quien define el problema y la solución?

En definitiva, que diagnóstico se hace (que aspecto es problemático) y cual es el pronóstico (que se debe hacer para afrontar el problema).

En la revisión bibliográfica realizada se desprende la existencia de un “marco interpretativo” en relación con el problema del desempleo que influye en la formulación de las políticas de empleo en Europa y, por lo tanto, en las soluciones propuestas en los planes que desarrollan dichas políticas. Este marco interpretativo de la cuestión social está, según los autores revisados, claramente impregnada del nuevo discurso del *management*.

Desde este esquema, las “preguntas guía” a realizar en el ACD objeto del presente trabajo serán las siguientes:

- ¿Cuales son los principales problemas en materia de empleo?
- ¿Como se representan estos problemas?
- ¿Que soluciones se ofrecen?
- ¿Quien tiene/sufre los problemas detectados en materia de empleo?

- ¿Quién es el responsable de los problemas?
- ¿Quién define los problemas y quien propone las soluciones?

La metodología de análisis de los discursos según los “marcos interpretativos” permite realizar una comparación a través de elementos comunes de codificación que se realiza en dos fases:

1. En una primera fase, a través de las preguntas guía arriba planteadas (Anexo I) se realiza un resumen de las respuestas que se desprenden del análisis de los textos. Estas respuestas se plantean a modo de resumen sistemático y estructurado de manera que pueda ser entendido por alguien que no conoce los textos originales. En esta metodología se denomina “supertexto” a la respuesta-resumen correspondiente a cada una de las preguntas guía.
2. Posteriormente se realiza un análisis de los propios supertextos. Este segundo análisis consiste en realizar un análisis cualitativo de los códigos existentes en los supertextos elaborados. Los códigos son las categorías-conceptos que permitirán realizar una comparación entre el nuevo discurso de *management* y el discurso oficial en materia de empleo e inclusión social del Gobierno Vasco, focalizando la atención en aquellos aspectos y materias que afectan la intervención orientadora en el marco de los servicios de empleo. En el caso que nos ocupa, en el Servicio Vasco de Empleo – Lanbide. (Ver Anexo II)

#### **4.3. Ventajas y límites de la metodología**

Bustelo y Lombardo (2007) explican que el elemento crítico del “análisis crítico de marcos” consiste fundamentalmente en revelar quién tiene voz en la articulación del problema y, por lo tanto, quien queda excluido en el debate. Por

ello, la fortaleza de este enfoque consiste en que permite identificar y dar visibilidad a los procesos de exclusión que se producen desde la propia formulación discursiva del diagnóstico del problema y su solución.

Una de las ventajas de este método es su utilidad para estudiar la diversidad de significados y los diferentes matices que pueden dar a un tema diversos actores o los mismos en diferentes momentos. En este sentido, nos parece interesante comparar los dos Planes de empleo y los dos Planes de inclusión propuestos en el corpus. Otra ventaja el uso de las “preguntas guía” es que ayudan a detectar incoherencias o prejuicios en el discurso y mejorar la lectura crítica de las políticas públicas.

En cuanto a los límites de esta metodología, el carácter reflexivo de ésta ha sido cuestionado en tanto en cuanto se realiza desde el marco más o menos implícito del propio investigador, tanto a la hora de analizar críticamente los marcos de los demás como a la hora de comparar marcos diversos<sup>11</sup>. Para Martín Rojo (2011) este hecho no es un límite metodológico sino la naturaleza del propio análisis, que es una práctica social como lo es el discurso objeto de investigación. Es precisamente el afán de incrementar la conciencia crítica de los emisores de discursos – hablados, escritos o de otro tipo – y sus receptores la motivación principal del uso del este método, proporcionando herramientas para el análisis de los discursos propios y ajenos.

Por otra parte, si bien la metodología de análisis crítico de marcos es útil para reflexionar sobre la naturaleza de los marcos que sostienen los discursos, no es válido para entender el contexto en el que surgen los discursos hegemónicos o dominantes. A pesar de estas carencias, creo que la metodología por la que hemos optado en esta investigación es válida para el objetivo del presente trabajo: realizar un análisis crítico del discurso en materia

---

11 En mi caso, como orientadora laboral en un servicio público de empleo, tengo mi propio marco interpretativo en relación a la cuestión del empleo, con sus propias contradicciones e incoherencias. No obstante, entiendo que es un límite inherente en cualquier investigación de este tipo, independientemente del grupo de interés al que pertenezca el investigador, siempre tendrá un marco interpretativo propio en relación a un problema público, incluido su objeto de investigación.

de empleo del Gobierno Vasco, partiendo de la hipótesis de que ésta está impregnada del nuevo discurso del *management*, lo cual es fuente de determinadas contradicciones y distorsiones en la intervención orientadora.

#### **4.4. Corpus objeto de análisis**

En el estado español, las competencias para la implementación de las políticas activas de empleo están transferidas a las Comunidades Autónomas. Por esa razón, los textos seleccionados que constituyen el corpus del ACD son los planes – estratégicos o ejecutivos – sobre empleo y inclusión publicados por el Gobierno Vasco desde 2011 hasta la actualidad. Se ha tomado como punto de partida temporal el año 2011 porque fue el año en el que se transfirieron las competencias en políticas activas de empleo al Gobierno Vasco.

Los textos que constituyen el corpus son los siguientes:

**Estrategia vasca de empleo 2020. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.**

[http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/eve2020/es\\_def/adjuntos/EVE2020.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/eve2020/es_def/adjuntos/EVE2020.pdf)

**Plan de Empleo 2014-2016. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.**

[http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es\\_2284/adjuntos/plan\\_empleo14\\_CAS.pdf.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/plan_empleo14_CAS.pdf.pdf)

**Plan de Empleo 2017-2020. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.**

[http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es\\_2284/adjuntos/Plan%20Empleo\\_2017-2020.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/Plan%20Empleo_2017-2020.pdf)

**III Plan Vasco de inclusión activa (2012-2016)**

[http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es\\_2284/adjuntos/plan\\_inclusion.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/plan_inclusion.pdf)

#### **IV Plan Vasco de inclusión 2017-2021**

[http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es\\_2284/adjuntos/IV%20PLAN%20VASCO%20DE%20INCLUSION.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/IV%20PLAN%20VASCO%20DE%20INCLUSION.pdf)

### **5. Resultado de la investigación.**

Una vez identificados los conceptos clave del nuevo *management* y los paradigmas hegemónicos del discurso europeo en materia de empleo, hemos dado paso al análisis crítico del discurso oficial del Gobierno Vasco en materia de empleo e inclusión social. En el presente apartado ofrecemos los resultados obtenidos a partir de dicho análisis.

Los textos que se han considerado idóneos son los documentos elaborados por el Gobierno Vasco en su X y XI legislatura para definir su estrategia en materia de empleo e inclusión social. Nos ha parecido pertinente para la investigación analizar los planes de inclusión, además de los planes de empleo, por tratarse de las políticas que afectan a la orientación laboral de forma directa. En la CAPV, a diferencia de otras comunidades autónomas, la política de empleo y la política social se implementan bajo la responsabilidad del mismo departamento de gobierno, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales. No es algo generalizado en las demás comunidades autónomas, y nos da una primera pista sobre el enfoque del Gobierno Vasco respecto al empleo como mecanismo principal de inclusión social.

Además de la Estrategia Vasca de Empleo (EVE20) se han seleccionado los dos últimos planes de empleo y los dos últimos planes de inclusión para comprobar la evolución del discurso del Gobierno Vasco en cuanto a la articulación del problema, el diagnóstico y el planteamiento de las propuestas de solución en los últimos 6 años, desde los peores momentos de la crisis hasta la actualidad.

**Textos analizados:**

<b>Texto</b>	<b>Abreviatura</b>
<b>Plan de Empleo 2014-2016</b>	<b>PE1416</b>
<b>Estrategia vasca de empleo 2020</b>	<b>EVE20</b>
<b>Plan Estratégico de Empleo 2017-2020</b>	<b>PEE1720</b>
<b>III Plan Vasco de inclusión activa 2012-2016</b>	<b>PIA1216</b>
<b>IV Plan Vasco de inclusión 2017-2021</b>	<b>PI1721</b>

Cuando se creó el Servicio Vasco de Empleo - Lanbide (en adelante Lanbide) en 2011, este nace con el doble objetivo de *“contribuir al pleno desarrollo del derecho al empleo, estable y de calidad, y favorecer la configuración de un mercado de trabajo que contribuya de forma eficiente a garantizar la empleabilidad de las personas trabajadoras, y a cubrir las necesidades de personal adaptado a los requerimientos de las empresas, así como favorecer la cohesión social y territorial, a través de la gestión de las políticas de empleo y la ejecución de la legislación laboral que le sean encomendadas”*. (Ley 3/2011, de 13 de octubre, de creación Lanbide-Servicio Vasco de Empleo)

Esta definición recoge los aspectos que no aparecen en la configuración de otros servicios de empleo autonómicos, en el sentido de que no se concibe únicamente como un instrumento de intermediación o de gestión de la política de empleo autonómica sino también como herramienta para la cohesión social y territorial, fundamentalmente a través de la gestión de las prestaciones establecidas en el sistema de inclusión social (Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la inclusión social<sup>12</sup>), uniéndose de esta forma las medidas orientadas a la inclusión social a las medidas orientadas a la inclusión laboral.

<sup>12</sup> Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que regula la Renta de Garantía de Ingresos: Prestación periódica y de derecho subjetivo de naturaleza económica, dirigida a personas integradas de una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes hacer frente tanto a gastos asociados a las necesidades básicas, como a los gastos derivados de un proceso de inclusión laboral o social.

Este hecho es fundamental a la hora de entender las distorsiones que se pueden generar en la intervención orientadora en Euskadi, por ello hemos incluido entre los textos a analizar los dos últimos Planes de Inclusión social elaborados por el Gobierno Vasco, además de las Estrategia Vasca de empleo y los dos últimos Planes de empleo.

El Gobierno Vasco aprobó en 2008 la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Esta Ley regula la RGI (Renta de Garantía de Ingresos), que es una prestación económica de derecho subjetivo para unidades de convivencia que no alcancen unos determinados niveles de renta. La RGI, que se diseñó y aprobó justo antes de la crisis, ha contribuido a la cohesión social en Euskadi y ha tenido un efecto compensador en el incremento de los índices de desigualdad, al aumentar las rentas de los sectores más pobres.

Sin embargo, la RGI no está cumpliendo con uno de sus objetivos principales: favorecer la inclusión social mediante la inclusión laboral. Para ello la Ley articula una serie de mecanismos y herramientas de activación y de estímulos al empleo, incluidas medidas de incentivo económico a la ocupación. La idea es que los perceptores en edad activa perciban la RGI como un apoyo provisional, donde la ayuda económica es sólo una parte del apoyo que recibirán hasta que consigan la mejora de su situación. Desde el 2008 el número de perceptores ha crecido todos los años hasta estabilizarse a partir de 2016 en torno a 65.000 unidades familiares. Entre los colectivos beneficiarios de la ayuda hay pensionistas que cobran la RGI a modo de complemento, suponen una cuarta parte de los beneficiarios y no son objeto de estudio en esta problemática. Del resto de beneficiarios, un 20% son trabajadores con contratos precarios que reciben la renta a modo de complemento.

Los profesionales del servicio de Orientación de las Oficinas de empleo de Lanbide son las encargadas de firmar los convenios de inclusión activa y realizar los itinerarios personalizado de inserción de las personas perceptoras

de esta ayuda, por lo que la política de inclusión afecta a la intervención orientadora tanto como la política de empleo propiamente dicha.

En el análisis de los textos buscamos identificar los discursos hegemónicos, a partir de las categorías seleccionados en la revisión bibliográfica, siguiendo el enfoque metodológico de los Marcos Interpretativos. Desde esta perspectiva desarrollada por Lombardo y Bustelo (2007), la presentación de resultados del ACD comienza con la identificación de la Voz, es decir, quien articula el problema y la solución. En este caso, la elección de los textos se ha realizado con el objetivo de analizar el discurso institucional, por lo que podría parecer redundante profundizar en este aspecto. Sin embargo, este punto de partida nos ha permitido analizar con mayor profundidad de donde emanan los principios y ejes de actuación las estrategias y que agentes toman parte en el diseño de los planes. Es decir, a que agentes se ha consultado y que documentos se han utilizado para el elaborar el diagnóstico del problema y las vías para solucionar o paliar sus consecuencias.

Posteriormente se analiza el diagnóstico – los problemas – y el pronóstico o las propuestas de solución. En estos dos puntos es donde fundamentalmente se han encontrado de forma explícita o implícita las categorías propias del nuevo discurso del *management* y los paradigmas hegemónicos en materia de política de empleo. Así mismo, se han incluido en las tablas-resumen de cada texto dos apartados relativos a los aspectos del discurso de *management* que destacan en el corpus analizado y el papel de la orientación laboral en las soluciones propuestas.

Para complementar el análisis cualitativo, se ha realizado un análisis cuantitativo del corpus objeto de estudio a través la búsqueda de frecuencias de palabras clave. Para ello se ha utilizado la función de búsqueda de Adobe Acrobat Reader. Los resultados se exponen en el Anexo III.

A continuación se presentan los resúmenes de los cinco textos objeto del ACD.

Se exponen primero los tres textos del ámbito del empleo y después los dos planes de inclusión, en orden de publicación con el fin de reflejar mejor la evolución del discurso del Gobierno Vasco los últimos seis años. Desde el Plan de Empleo 2014-2016 (PE1416), elaborado como un plan de choque en plena crisis, con tasas de variación interanual del PIB de signo negativo, hasta el último Plan Vasco de Inclusión 2017-2021 (PI1721) publicado recientemente, la coyuntura económica y las previsiones para los próximos años han evolucionado lo suficiente como para esperar diferencias entre unos planes y otros. De hecho, se han encontrado cambios en el marco interpretativo tanto en la interpretación de las áreas problemáticas como en el planteamiento de soluciones.

## 5.1. Resumen de los textos según el análisis de los marcos interpretativos.

### **PLAN DE EMPLEO 2014-2016 (PE1416)**

*Fecha de publicación: Enero 2014*

El PE1416 se configura como un “plan de choque” centrado en la creación de empleo, considerando otros objetivos complementarios como impulsar el empleo de calidad, eliminar los desequilibrios de acceso y de condiciones de empleo de diversos colectivos, así como una gestión más eficaz de los servicios y programas de empleo.

El PE1416 se encuentra integrado en el Programa Marco por el Empleo y la Reactivación Económica, que engloba también los Planes de Industrialización, Innovación, Internacionalización, Especialización Inteligente, así como el Plan de Apoyo a la actividad Emprendedora.

### **DIAGNÓSTICO**

¿Cuales son los principales problemas en materia de empleo?

La C.A de Euskadi experimentó en el año 2008 un descenso brusco del crecimiento, pasando a un índice negativo del PIB (-3,9%) en el año 2009. A la fecha de elaboración del plan, las tasas interanuales del PIB seguían siendo negativas.

En el periodo 2008-2012 la C.A de Euskadi perdió 93.000 empleos, al tiempo que el desempleo creció en 83.000 personas, alcanzando una tasa de paro del 12,8 a finales de 2012 (datos PRA).

La máxima prioridad del Gobierno según el PE1416 es el mantenimiento y la generación de nuevos empleos. También se estima necesario facilitar la integración laboral de las personas más desfavorecidas para evitar que se cronifique su situación de marginación social.

¿A que conceptos se recurre para nombrar los problemas?

- Tasas de desempleo
- Situación de emergencia
- PIB
- Cronificación de la situación de marginación social

¿Que fuentes utiliza el organismo-autor del texto para identificar los problemas?

El plan se presenta como un plan de choque cuyos objetivos son cuantitativos

y de corto plazo. No es un documento de reflexión, sino de carácter ejecutivo. En esta línea, las fuentes son fundamentalmente estadísticas. (INE, Eustat)

¿Como se representan estos problemas?

El mensaje clave del PE1416 es que Euskadi se encuentra en una situación de emergencia, por lo que el objeto del plan es lograr un impacto a corto plazo. Las tasas de desempleo sólo empezarán a bajar cuando el PIB vuelva a crecer de forma suficiente, el empleo se crea o se destruye en función de las expectativas y decisiones empresariales. El PE1416 nace como un plan de choque para intentar frenar la caída del empleo, pero deja claro que el problema es un problema de crecimiento económico, por lo que las políticas públicas solo pueden paliar el problema.

¿Cuales son las causas de los problemas?

El documento no hace un análisis en profundidad de las causas. La crisis económica y la consiguiente dificultad de las empresas para mantener el empleo son las causas de aumento del desempleo en ese momento.

¿Quien tiene/sufre los problemas detectados?

Los colectivos más citados en el documento son los jóvenes y colectivos con especiales dificultades. Sin embargo, según el Consejo Económico y Social (CES), cuyas aportaciones se incluyen al final del documento, el 90% de los desempleados en ese momento son trabajadores que han perdido su empleo por efecto de la crisis, muchas de las cuales son mayores 45 años.

**PRONOSTICO**

¿Que soluciones se ofrecen?

La solución propuesta en el PE1416 es impulsar políticas anticíclicas y promover medidas que incentiven la actividad económica y la creación de empleo, especialmente para jóvenes y personas paradas de larga duración.

El PE1416 se compone de seis planes operativos:

1. Fomento de PYMES y Desarrollo Local
2. Fomento del Emprendimiento
3. Fomento del Empleo Juvenil. Garantía Joven.
4. Formación para el empleo.
5. Empleo inclusivo. Solidaridad con el empleo.
6. RENOVE Rehabilitación.

¿Que fuentes utiliza el organismo-autor del texto para identificar las soluciones?

- Propuestas del Parlamento
- Mesa interinstitucional de Revitalización Económica y Empleo
- Consejo Económico y Social (CES)

Las soluciones emanan del propio gobierno, no se produce ningún proceso participativo de otros agentes. La participación del CES se limita a un informe sobre el borrador, tras el cual el Gobierno introdujo algunos cambios.

¿A que conceptos se recurre para nombrar las soluciones?

Las acciones propuestas están dirigidas a facilitar que las empresas generen empleo. Se apuesta por estímulos públicos para incentivar y movilizar la iniciativa e inversión privadas, pero no se apuesta por la inversión pública directa.

Se otorga un papel central a las políticas activas de empleo, la formación y el emprendimiento. El objetivo es el aumento de la empleabilidad. El aprendizaje y la capacitación como factores para la empleabilidad de las personas y la competitividad del mercado de trabajo. Activar la integración laboral de las personas más desfavorecidas para evitar su marginación.

¿Quiénes son los colectivos prioritarios objeto de las políticas de empleo?

Los colectivos prioritarios son la juventud y otros colectivos con especiales dificultades de inserción laboral (colectivos desfavorecidos). No hay programas específicos dirigidos a mejorar el empleo femenino.

***¿Que categorías propias del nuevo discurso del management destacan en el texto?***

Necesidad del crecimiento: El empleo es un derivado de la actividad económica, y las tasas de paro sólo empezarán a bajar cuando el PIB vuelva a crecer de forma suficiente, por lo que resulta fundamental mejorar la competitividad de las empresas.

Centralidad del empleo e inserción social por el empleo: La mejor forma para lograr la integración social de las personas más desfavorecidas y evitar su marginación es activar su integración laboral.

Política de mejora de capital humano: La causa del desempleo es la crisis económica, pero una gran parte de la solución descansa sobre las políticas activas, especialmente la formación.

Incentivar el emprendimiento y el autoempleo como fundamento de creación de riqueza y empleo.

***¿Que papel juega la orientación laboral en las soluciones propuestas?***

De los seis programas operativos que componen el PE1416, existen implicaciones para la orientación laboral en cuatro de ellos: el fomento del autoempleo y la cultura emprendedora (incluido el emprendimiento juvenil), el fomento del empleo juvenil, los programas de formación para el empleo y los programas locales de empleo inclusivo.

Cabe destacar la que el colectivo nombrado en el PE1416 como "colectivos desfavorecidos con mayores dificultades de inserción" o "personas en riesgo de exclusión" se trata fundamentalmente de personas receptoras de la Renta de Garantía de Ingresos, aunque también se hace mención a personas con discapacidad. El objetivo es "aumentar la empleabilidad" de estos colectivos, a través de las acciones de orientación y formación. Sin embargo, el plan no profundiza en las características que las acciones de orientación y formación en cuanto a su contenido y duración ni el impacto real de dichas acciones. Por lo tanto, se atribuye un resultado de "mejora de la empleabilidad" por el mero hecho de participar en una acción sin tener en cuenta los factores sociales, situacionales y personales de los usuarios.

En cuanto a los programas de fomento del empleo juvenil, si uno de sus problemas específicos es la falta de cualificación, estaríamos hablando de una carencia que corresponde al Sistema Educativo en mayor medida que al sistema de empleo. La orientación y la formación para el empleo difícilmente pueden cubrir las carencias del sistema educativo.

## **ESTRATEGIA VASCA DE EMPLEO 2020 (EVE20)**

*Fecha de publicación: Julio de 2016*

La EVE20 formula la política de empleo del Gobierno Vasco en el marco de una estrategia integral. Analiza las fortalezas y oportunidades sobre los que crear más y mejor empleo, y las debilidades y amenazas a las que hay que hacer frente. Comparte las bases de la Estrategia Europea 2020.

### **DIAGNOSTICO**

#### ¿Cuales son los principales problemas en materia de empleo?

La contracción del PIB, la desaparición de empresas (sobre todo del sector inmobiliario) y la pérdida de empleo en la construcción y la industria manufacturera. Sin embargo, se produce una creación neta de empleo en sanidad, servicios sociales, educación y hostelería. A pesar de la crisis se mantienen la inversiones en I+D y la actividad exportadora.

Tomando como referencia los datos de 2015, la EVE20 señala las siguientes áreas problemáticas:

- Baja tasa de actividad
- Elevada temporalidad y dualidad entre empleo fijo y empleo temporal
- Parcialidad no deseada
- Elevado desempleo juvenil
- Cronificación del desempleo de larga y muy larga duración.
- Situación de las personas con discapacidad
- Un Servicio Vasco de Empleo con un déficit en los servicios personalizados de acompañamiento a la inserción laboral y en la relación y servicios a empresas.
- Déficit de cantidad y calidad del aprendizaje permanente.

#### ¿A que conceptos se recurre para nombrar los problemas?

Se realiza una exposición de la situación del empleo (datos de 2015), según las siguientes variables:

- Tasa de actividad
- Niveles de cualificación
- Desempleo por edad
- Perspectiva de género
- Empleo público
- Tasa de actividad de las personas con discapacidad
- Inmigración y empleo
- Contratación indefinida, temporal y tiempo parcial
- Empleo en la economía social
- Emprendimiento

- Seguridad y salud en el trabajo
- Conflictividad Laboral
- Negociación colectiva
- Competencias digitales
- Aprendizaje permanente
- Aprendizaje de idiomas extranjeros
- Rendimiento del sistema educativo
- Resultados de inserción laboral de la universidad
- Resultados de inserción laboral de la Formación Profesional

Así mismo, se presentan diferentes proyecciones basadas en estudios de prospectiva realizado por entidades gubernamentales y asociaciones empresariales, en relación a las siguientes variables:

- Evolución demográfica
- Evolución de la población activación
- Perspectivas de creación de empleo a corto plazo
- Perspectivas de creación de empleo a medio y largo plazo
- Evolución de las cualificaciones demandadas
- Uso de las nuevas formas de trabajo
- Prioridades estratégicas de especialización inteligente
- Potencial de crecimiento de la economía digital
- Tecnologías de mayor impacto en los cambios en el empleo
- Competencias demandadas por las empresas

¿Que fuentes utiliza el organismo-autor del texto para identificar los problemas?

Fuentes estadísticas (INE, Eustat)

Estudios e informes de prospectiva (SVE-Lanbide, Confebask, CEDEFOP, Pricewaterhouse Coopers, World Economic Forum)

¿Como se representan estos problemas?

El objetivo del EVE20 es formular una política de empleo en el marco de una estrategia integral como instrumento para alcanzar un crecimiento sostenible y conseguir la necesaria cohesión social. La estrategia se concibe como una acción complementaria del Plan de Empleo 2014-2016 (PE1416)

La evolución del empleo está condicionado por factores tanto endógenos (demografía, regulación del mercado de trabajo, regulación de la actividad empresarial, sistema educativo y política industrial) como, factores exógenos (nueva geopolítica y geoeconomía, desarrollo tecnológico, sectores emergentes, cambios de hábitos sociales, avances globales en la sostenibilidad ambiental y los nuevos modelos de gestión empresarial). La EVE20 considera que los factores externos tiene un peso creciente y pone el

acento en aspectos como las dificultades para sostener el Estado de Bienestar en Europa, el aumento de la globalización y la deslocalización, la cuarta revolución industrial, la emergencia del comercio electrónico y tendencias socioculturales como la preocupación por la salud y la imagen, la conciencia ecológica, el aumento de individualismo, etc.

En cuanto a los nuevos modelos de organización y colaboración empresarial, estas tendrán que organizarse de forma más flexible para aprovechar las oportunidades de un mundo cambiante, el talento ganará peso como herramienta de competitividad, la colaboración será clave, las relaciones laborales incidirán en el acuerdo y en la transparencia interna.

## **PRONOSTICO**

### ¿Que soluciones se ofrecen?

El papel de la EVE20 es guiar/orientar la actuación del Gobierno Vasco desde el liderazgo institucional, la colaboración público-privada y desde una concepción del empleo como elemento central de desarrollo personal, cohesión social y desarrollo económico.

En función del diagnóstico realizado el documento presenta análisis DAFO que se resume a continuación:

Entre las fortalezas del mercado de trabajo vasco se destacan:

- La solidez del sector industrial
- La política de promoción económica
- La fortaleza de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación
- La calidad de la Formación Profesional
- La existencia de un sistema propio de protección social
- El papel de la economía social

En cuanto a las debilidades se señalan:

- Baja tasa de actividad
- Elevada temporalidad y dualidad entre empleo fijo y temporal
- Parcialidad no deseada
- Elevado desempleo juvenil
- Cronificación del desempleo de larga y muy larga duración.
- Situación de las personas con discapacidad
- Un Servicio Vasco de Empleo con un déficit en los servicios personalizados de acompañamiento a la inserción laboral y en la relación y servicios a empresas.
- Déficit de cantidad y calidad del aprendizaje permanente.

Se detectan amenazas claras en los siguiente ámbitos:

- Déficit demográfico y envejecimiento
- Mayor competencia de los países emergentes

- Disminución de la empleabilidad y cronificación del desempleo de las personas con menor cualificación.

Se consideran oportunidades claras:

- Oportunidades de empleo por relevo generacional
- Aprovechar el potencial laboral de las mujeres y personas de más edad
- Colaboración y gestión avanzada de personas en las empresas
- Desarrollo de sectores y ámbitos de oportunidad
- Atracción de inversiones productivas
- Sistemas de educación/formación más conexiónados, más anticipados y mejor orientación a las necesidades del tejido productivo
- Atracción de talento

¿Que fuentes utiliza el organismo-autor del texto para identificar las soluciones?

- Las estrategias y políticas europeas de empleo, especialmente la Estrategia Europea de Empleo.
- Estudios e informes de prospectiva (SVE-Lanbide, Confebask, CEDEFOP, Pricewaterhouse Coopers, World Economic Forum)
- Fuentes estadísticas (Eustat, INE)
- Entrevistas y reuniones con agentes (Mesa técnica de Dialogo Social y otros agentes no especificados)

¿A que conceptos se recurre para nombrar las soluciones?

Del análisis DAFO anterior, se desprenden 6 retos, que se resumen los ejes clave de la EVE20:

1. Activación
2. Cualificación y competencias
3. Igualdad de oportunidades
4. Empleo de calidad
5. Sistema vasco de empleo eficaz y eficiente que ofrezca servicios de valor

¿Quiénes son los actores que intervienen en la definición de los problemas y la propuesta de soluciones?

La Mesa de Dialogo Social Tripartito de Euskadi plasmó las bases compartidas para iniciar el proceso de reflexión sobre la necesidad de establecer un modelo de crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, coincidente con la Estrategia Europea 2020. Para la elaboración del EVE20 se realizó un proceso participativo con agentes de diversos ámbitos: institucional, empresarial, sindical, educativo, tercer sector, universidad...

**¿Que categorías propias del nuevo discurso del management destacan**

**en el texto?**

En el reto **activación:**

Se recalca que sólo desde una mayor actividad y una mayor ocupación podemos mantener nuestro Estado de Bienestar.

En el reto **cualificación y competencias:**

Las nuevas generaciones disponen en general de un alto nivel educativo, pero esto no se traduce necesariamente en una cualificación adaptada a las necesidades de un tejido productivo en el que las empresas demandan cada vez más nuevas competencias, que no siempre van vinculadas al conocimiento técnico, sino que cada vez más tienen que ver con habilidades sociales, el dominio de idiomas, etc. Es necesario realizar una apuesta por el aprendizaje permanente y por el reconocimiento de las competencias.

En el reto **generación de oportunidades:**

No se hace mención al derecho al empleo, sino a aprovechar el potencial de generación de empleo de la economía, tanto por desarrollo de sectores estratégicos como en sectores de servicios a la comunidad (por ej: atención a la dependencia)

En el reto **igualdad de oportunidades:**

Como en el reto anterior, la definición del problema no se hace desde un paradigma de igualdad de derechos. Se apela a las empresas a superar una visión cortoplacista del mercado de trabajo, que no es capaz de ofrecer a ciertos colectivos (se menciona a jóvenes y mujeres) la oportunidad de demostrar sus capacidades.

En el reto **empleo de calidad:**

Se reconoce la necesidad de un mercado de trabajo que ofrezca empleo de mayor calidad para tener una sociedad cohesionada. Se apela para ello a la responsabilidad social de las empresas, la gestión avanzada de personas y un marco de relaciones laborales regidos por un principio de concertación. No se hace mención al papel de la legislación laboral ni al control del fraude.

En el reto **sistema vasco de empleo eficaz y eficiente que ofrezca servicios de valor:**

Se trata de modernizar el servicio público en relación a tres ejes:

1. La información y orientación deben ser claves dentro del concepto de "itinerario", dentro del cual los diferentes servicios prestados por los diferentes agentes colaborales del sistema aporten valor a las personas, en clave de "empleabilidad".
2. La potenciación de los servicios a las empresas, con el objetivo de ajustar oferta-demanda.
3. Avanzar en un diseño de política de empleo que integre la política de promoción económica y las políticas educativas.

### ¿Que papel juega la orientación<sup>13</sup> en las soluciones propuestas?

Las directrices u orientaciones estratégicas de la EVE que tienen implicaciones directas para la Orientación laboral son las siguientes:

#### *Directrices del eje Activación:*

- Desarrollar entre la población activa el concepto de "centralidad en el empleo", para conseguir aumentar el valor que se da al lugar que el empleo ocupa en el proyecto de vida como instrumento de desarrollo personal y de integración social, mas allá de su mera dimensión retributiva. Se propone sensibilizar sobre los valores del empleo y el "trabajo bien hecho" desde edades tempranas y a la ciudadanía en general. En relación a las personas desempleadas, la "centralidad en el empleo" debe ser uno de los aspectos iniciales y críticos a trabajar en los servicios de orientación, ya que es a partir de esa realidad desde donde se pueden diseñar itinerarios realistas de inserción profesional en los que la persona asuma los esfuerzo que supone la formación, la búsqueda de empleo y el posterior desarrollo del mismo. Cuando esta centralidad no sea suficiente, deberán ofrecerse también los servicios de activación que sean necesarios (talleres grupales, coaching..) pudiendo incluso comprender la firma de "contratos" de compromisos. Estas dinámicas son particularmente recomendables en caso de personas perceptoras de ayudas sociales (convenios de inclusión activa).

#### *Directrices del eje Cualificación y competencias:*

- En relación al objetivo de mejorar los resultados del sistema educativo en términos de adquisición de competencias, se propone incidir en aspectos vinculados a la orientación como mejorar la práctica de la orientación haciendo que los orientadores conozcan mejor a las empresas y puedan asesorar adecuadamente a los jóvenes en la elección de sus itinerarios educativos. También se incide en la necesidad de promover el autoconocimiento a través de experiencias prelaborales con el fin de afinar mejor en la elecciones profesionales.

- En relación al objetivo de construir un sistema propio, eficaz y eficiente, de formación para el empleo: se da especial importancia a vincular mejor la formación con los procesos de orientación, de forma que la formación se inscriba en itinerarios planificados y orientados a objetivos definidos, evitando desperdiciar recursos, económicos y personales, en formaciones no coherentes con dichos itinerarios.

- En relación a la "apuesta de país" por el aprendizaje permanente: se propone la incorporación del concepto de "orientación" en relación al aprendizaje permanente, potenciando, entre otros, los planes de carrera en las empresas y los servicios de información y orientación a la ciudadanía en

13 Aunque el objeto de análisis prioritario en este trabajo es la intervención orientadora en el ámbito de los servicios de empleo, en este punto se han recogido también referencias a los orientadores del ámbito de la Educación. He considerado pertinente incluirlo por su implicación en un marco de "orientación a lo largo de la vida" recogido en la Estrategia Europea de Empleo.

relación a la formación continua.

- En relación al objetivo de promover que más personas, y especialmente mujeres, elijan estudios vinculados a la ciencia y la tecnología, se propone potenciar una orientación vocacional y profesional que promueva que más personas elijan especialidades formativas vinculadas con los ámbitos científicos y tecnológicos.

- Respecto al objetivo de reforzar en el currículum educativo las competencias transversales y creativas, al tradicional binomio especialización-polivalencia, se constata que las empresas valoran cada vez más competencias transversales y creativas como: la planificación y gestión del tiempo, habilidades de comunicación oral y escrita, gestión de la información, resolución de problemas y adaptación a nuevas situaciones, trabajo en equipo, habilidades en las relaciones interpersonales, la innovación y la creatividad, la iniciativa y espíritu emprendedor,... Por lo que la intervención orientadora deberá incorporar esta visión más integral de desarrollo personal y profesional a largo plazo.

- En relación al objetivo de potenciar la evaluación y el reconocimiento de aprendizajes no formales, se propone integrar la información y orientación sobre este ámbito dentro del sistema de orientación para el empleo.

*Directrices del eje Sistema Vasco de empleo eficaz y eficiente que ofrece servicios de valor:*

- En relación al objetivo de situar el servicio de acompañamiento personalizado a la inserción en el centro de las políticas activas de empleo: se propone que la orientación y el acompañamiento personalizado tenga un papel central desde la educación inicial, dentro de las políticas activas de empleo y el aprendizaje permanente, que la orientación esté más especializada en colectivos, diseñar un modelo propio de orientación y establecer alianzas entre entidades públicas y público-privadas.

## **PLAN ESTRATÉGICO DE EMPLEO 2017-2020 (PEE1720)**

*Fecha de publicación: finales de 2017*

A diferencia del PE1416, el PEE1720 nace en fase de recuperación económica. Se pretenden abordar problemas estructurales como el desempleo juvenil y el de personas de más edad. El enfoque del plan es, en principio, económico y social, y concreta de forma operativa las líneas estratégicas definidas en el EVE20. Es un documento ejecutivo.

### **DIAGNOSTICO**

¿Cuales son los principales problemas en materia de empleo?

Se hace referencia a los problemas definidos en el EVE20:

- Baja tasa de actividad.
- Elevada temporalidad y dualidad entre empleo fijo y empleo temporal.
- Parcialidad no deseada.
- Elevado desempleo juvenil.
- Cronificación del desempleo de larga y muy larga duración.
- La situación de las personas con discapacidad.
- Un Servicio Vasco de Empleo con un déficit en los servicios personalizados de acompañamiento a la inserción laboral y en la relación y servicios a empresas.
- Déficit de cantidad y calidad de aprendizaje permanente.

¿Que fuentes utiliza el organismo-autor del texto para identificar los problemas?

Previsiones de la Dirección de Economía y planificación(GV)  
Proyecciones de empleo de 2030 (Future Lan, Lanbide), basadas en el programa Skills Panorama de CEDEFOP.

¿Como se representan estos problemas?

Se reconoce que a pesar de que el contexto económico es favorable para la creación de empleo, existe un doble riesgo:

- Que la mejora de las tasas de empleo no se traduzcan en la recuperación de la calidad del empleo, sobre todo en lo referente a la temporalidad y la parcialidad no deseada.
- Que deje fuera a personas menos adaptadas a los requerimientos del mercado, ya sean por falta de cualificación inadecuada (insuficiente, obsoleta o sobrecualificación)

### **PRONOSTICO**

¿Que soluciones se ofrecen?

Respecto al anterior Plan de Empleo 2014-2016, la principal novedad es la incorporación de objetivos de mejora de la calidad del empleo y del Sistema Vasco de Empleo.

El PEE1720 se articula sobre 9 ámbitos operativos:

1. Pymes, Economía social y Desarrollo local
2. Fomento del emprendimiento
3. Fomento del empleo juvenil
4. Formación para el empleo
5. Incentivos a la inserción laboral
6. Programas Renove Rehabilitación
7. Empleo público
8. Mejora de la calidad del empleo
9. Mejora del sistema Vasco de empleo
  - Transversal: Mejora de la empleabilidad de las mujeres

¿A que conceptos se recurre para nombrar las soluciones?

- Empleo de calidad
- Planes locales y comarcales
- Formación para el empleo
- Emprendimiento
- Desarrollo turístico, comercio local, modernización y economía social.
- Modernización del sector público.

¿Quienes son los actores que intervienen en la definición de los problemas y la propuesta de soluciones?

Se indica que han participado los siguientes agentes:

Otros niveles institucionales (Diputaciones y Ayuntamientos, Agencias de desarrollo comarcal, etc)

Asociaciones empresariales (sin especificar)

Organizaciones sindicales (sin especificar)

Cámaras de comercio

Organizaciones del Economía Social y Tercer Sector (sin especificar)

Centros de formación y Univesidades

Otros agentes no especificados.

***¿Que categorías propias del nuevo discurso del management destacan en el texto?***

Al tratarse de un plan operativo para la desarrollar las directrices del EVE20, están implícitas las misma categorías.

**¿Que papel juega la orientación laboral en las soluciones propuestas?**

Como para la cuestión anterior, es válido el analisis realizado en el documento EVE20.

### III PLAN VASCO DE INCLUSIÓN ACTIVA 2012-2016 (PIA1216)

*Fecha de publicación: Octubre de 2012*

Establece los retos y las prioridades para la prevención y el tratamiento de la exclusión social. Especialmente aborda los cambios y actuaciones que deberán realizarse para facilitar los procesos de inclusión social y laboral.

#### DIAGNOSTICO

¿Cuales son los principales problemas en materia de inclusión?

- La persistencia de algunos perfiles poblacionales como grupos de riesgos de pobreza y exclusión, así como la emergencia de nuevos colectivos con riesgo potencial.
- La cronificación de la situaciones de riesgo.
- A pesar del doble objetivo de las prestaciones de paliar la situación de pobreza económica y la movilización de las personas para el empleo, siguen existiendo distorsiones que “desincentivan” al empleo. (trampa de la pobreza)
- Las políticas de garantía de ingresos han tendido a concentrarse en la provisión de prestaciones económicas sin poder ofrecer en todos los casos de debido apoyo personalizado en los ámbitos del empleo, servicios sociales, educación, vivienda o salud.
- No se ha avanzado hacia el objetivo de la inclusión social y laboral a través del doble derecho: una prestación económica y la activación para el empleo.
- No se ha logrado la necesaria coordinación entre los servicios de empleo y los servicios sociales para una atención integral a un fenómeno multidimensional como es el de la exclusión social.
- La gestión de las prestaciones económicas genera distorsiones en la relación de trabajo con las personas beneficiarias.

¿A que conceptos se recurre para nombrar los problemas?

Pobreza  
Factores de exclusión  
Baja empleabilidad  
Cronificación

¿Como se representan estos problemas?

El PIA1216 asume que el problema de la exclusión es multidimensional: existen factores económicos, relacionales, de salud, educativos y residenciales. Así mismo, se incide en la idea de que una persona con dificultades económicas por falta de empleo no es una necesariamente una persona excluida, pero está en una situación de riesgo.

¿Quien tiene/sufre los problemas detectados?

1. Personas con necesidades de inclusión relacional y/o de empleabilidad, que se encuentran en riesgo de desprotección, dependencia o exclusión social.
2. Personas perceptoras de RGI o personas mayores de 18 años dependientes de una persona perceptora con capacidad para trabajar o mejorar su empleabilidad.
3. Personas procedentes o derivadas desde el sistema sanitario y con necesidades de inclusión sociolaboral.
4. Personas con necesidades educativas, de formación o reducida empleabilidad por abandono escolar prematura, carencia de competencias básicas, escasas habilidades sociales, etc.
5. Personas con necesidades de inclusión relacional y/o de empleabilidad, que se encuentran en riesgo de desprotección, dependencia o exclusión social.
6. Personas perceptoras de RGI o personas mayores de 18 años dependientes de una persona perceptora con capacidad para trabajar o mejorar su empleabilidad.
7. Personas procedentes o derivadas desde el sistema sanitario y con necesidades de inclusión sociolaboral.
8. Personas con necesidades educativas, de formación o reducida empleabilidad por abandono escolar prematura, carencia de competencias básicas, escasas habilidades sociales, etc.

**PRONOSTICO**

¿Que soluciones se ofrecen?

El plan se estructura en nueve objetivos estratégicos:

1. Impulsar la inclusión social eficaz mediante la activación desde el empleo.
2. Fomentar la inclusión social mediante la activación desde los Servicios Sociales.
3. Promover la inclusión social mediante la activación desde la educación a lo largo de la vida.
4. Impulsar la inclusión social activa desde los servicios de las políticas de vivienda.
5. Fomentar la inclusión social activa desde la sanidad.
6. Articular e impulsar la coordinación y cooperación interadministrativa, interdepartamental y multisistema, así como la gobernanza participativa, con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia del PIA.
7. Reconocer y potenciar la experiencia del Tercer Sector como agente promotor del cambio para la activación y la participación social.
8. Analizar y realizar estudios e informes para la planificación estratégica y

la innovación en las políticas de garantía de ingresos, el empleo y la formación.

9. Adecuar el marco normativo vigente.

¿A que conceptos se recurre para nombrar las soluciones?

Los dos conceptos principales que desarrolla el PIA1216 son la garantía del doble derecho y la inclusión activa como método de intervención

- El doble derecho se refiere a acceder a los medios económicos suficientes para cubrir las necesidades básicas (Renta de Garantía de Ingresos), así como a los apoyos personalizados para la inclusión social y laboral.
- El marco conceptual de la intervención para la inclusión social, denominada de inclusión activa, identifica la centralidad del empleo como uno de los principales determinantes en los procesos de exclusión social.

¿Quiénes son los colectivos prioritarios objeto de las políticas de inclusión?

El colectivo prioritario es el receptor de la RGI. Para lograr que el indicador de pobreza se mantenga en un 4,4%, dadas las negativas perspectivas económicas del momento de la elaboración del PIA1216, es necesario que personas receptoras salgan del sistema de protección. Por ello se introducen una acción selectiva en los procesos de inserción, incentivando la contratación de beneficiarios de las políticas pasivas.

***¿Que categorías propias del nuevo discurso del management destacan en el texto?***

Además de la activación y la empleabilidad, otra idea que destaca en el texto es la lucha contra la dependencia de las prestaciones.

***¿Que papel juega la orientación laboral en las soluciones propuestas?***

En consecuencia, muchas de las medidas del PIA1216 pretenden evitar la exclusión social mediante una atención más especializada e intensiva por parte de los servicios de empleo.

#### **IV PLAN VASCO DE INCLUSIÓN 2017-2021 (PI1721)**

*Fecha de publicación: Inicios 2018*

El PI1721 se elabora en un contexto macroeconómico más favorable, los indicadores relacionados con la pobreza y la desigualdad han comenzado a reducirse en la CAPV, aunque algunos desequilibrios no sólo se mantienen sino que se reconoce su naturaleza estructural.

#### **DIAGNOSTICO**

¿Cuales son los principales problemas en materia de inclusión?

- A pesar de la mejora económica, hay un sustancial aumento de personas que se encuentran, de forma estructural, fuera del sistema productivo normalizado.
- Existen *procesos claros de precarización de las condiciones y las trayectorias laborales que afectan a la capacidad del empleo normalizado como herramienta básica de inclusión social. (PIA1721, p.31)* (Bajos salarios, temporalidad, tiempo parcial, etc)
- Aumento de la población inmigrante.
- Desigualdades territoriales (comarcales) en relación al modelo productivo y niveles de bienestar.
- Incremento de la pobreza infantil.
- Peor posición de la mujeres en casi todos los indicadores de pobreza
- Elevada prevalencia de situaciones de exclusión social entre las personas con discapacidad.
- Escaso peso de las prestaciones del Servicio Estatal de Empleo entre los demandantes de empleo inscrito en el SVE-Lanbide.
- Reducción en el gasto destinado a los servicios de atención directa a los desempleados.

¿Que fuentes utiliza el organismo-autor del texto para identificar los problemas?

- Fuentes estadísticas: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (Eustat)
- Diagnóstico emanado de la participación de diversos agentes: Comisión Interinstitucional para Inclusión Social (Gobierno Vasco, Diputaciones, Asociación de municipios vascos), Mesa de Dialogo Civil (Gobierno + entidades del Tercer Sector) y organizaciones sindicales y empresariales.
- Evaluación realizada del PIA1216

¿Como se representan estos problemas?

El Diagnóstico del Plan parte de la evaluación del PIA1216. De esta evaluación es destacable que el primer objetivo del Plan: - *impulsar la inclusión social eficaz mediante la activación desde el empleo a las personas más vulnerables para reducir la pobreza y la exclusión social, asegurando un nivel de renta digno y el acceso de las personas empleables a un empleo decente* – es el peor valorado en cuanto al cumplimiento.

En este sentido, los agentes proponen al gobierno la *necesidad de centrar el plan en el acceso al empleo de los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad y en la mejora de la condiciones laborales de esos empleos, en la mejora del sistema de garantía de ingresos, en el desarrollo de derecho subjetivo a la vivienda y en el desarrollo del sistema de servicios sociales, a partir de una visión amplia de la activación no exclusivamente basada en la activación laboral*. (P11721, p.29)

**PRONOSTICO**

¿Que soluciones se ofrecen?

Se proponen objetivos en los ámbitos de empleo, Garantía de ingresos, Servicios Sociales, Vivienda, Educación y Salud. Se exponen en este punto sólo las medidas relacionadas con las políticas de empleo:

1. Prevenir y abordar la problemática de la pobreza en el empleo y reducir la incidencia de los factores asociados a la precariedad laboral.
2. Impulsar la inserción laboral de las personas jóvenes y de las personas perceptoras de RGI y otros colectivos con mayores necesidades de apoyo, tanto en la empresa ordinaria como en el marco de la economía social.
3. Reformar y modernizar Lanbide.
4. Apostar por la economía social, el autoempleo, el microemprendimiento y el emprendizaje social.
5. Velar por la responsabilidad social en la administración pública (contratación pública responsable y empleo público)
6. Incrementar la tasa de activación y ocupación de la mujeres a través de su participación en empleos de calidad.

¿Que fuentes utiliza el organismo-autor del texto para identificar las soluciones?

El Plan ha sido elaborado por una Comisión Interinstitucional donde participan los agente públicos y privados que intervienen en el ámbito de las políticas de inclusión social.

¿A que conceptos se recurre para nombrar las soluciones?

Se produce un cambio de enfoque respecto al PIA1216, avanzando desde el enfoque de la inclusión activa, basado en el paradigma de la activación, hacia un enfoque de activación inclusiva.

***¿Que categorías propias del nuevo discurso del management destacan en el texto?***

Este plan entronca con el discurso europeo en lo que se refiere al paradigma de la inversión social. Significa dar prioridad a las políticas activas frente a las pasivas. Se considera que las políticas activas preparan a las personas para enfrentarse a los riesgos, mientras que las pasivas no hacen mas que paliar los daños.

***¿Que papel juega la orientación laboral en las soluciones propuestas?***

De las seis metas principales, la orientación laboral está implicada las siguientes:

Meta 2<sup>a</sup>: Impulsar la inserción laboral de la personas jóvenes y las personas con mayores necesidades de apoyo. Entre otras actuaciones, se proponen el acompañamiento a la inserción laboral de las personas paradas de larga duración que incluyan servicios de información, orientación, asesoramiento, seguimiento y acompañamiento individualizado.

Meta 3<sup>a</sup>: Reformar y modernizar Lanbide.

## 5.2. Análisis de los resultados

**Las fuentes** utilizadas por el Gobierno Vasco para realizar los diagnósticos en los planes de empleo y la EVE20 son eminentemente estadísticas (Eustat, INE) y hacen referencia a indicadores cuantitativos como la tasa de actividad, de desempleo, el PIB, etc. En los dos planes de inclusión también se recurre a datos estadísticos, fundamentalmente la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales, aunque en el caso del PI1721 destaca el peso del informe de evaluación del PIA1216, tanto en el diagnóstico como en las soluciones propuestas.

Los datos estadísticos van acompañados del análisis de las causas de los problemas y una propuesta de soluciones reflejadas en los ejes de actuación de los planes. Las interpretaciones se basan en informes que emanan del propio gobierno, cuyas fuentes externas, en especial en el EVE20 y el PEE1720, son fundamentalmente estudios realizados por organizaciones empresariales (Confebask), consultoras como PwC (Pricewaterhouse) o el Foro Económico Mundial (Davos). También tienen un peso importante estudios realizados por entidades dependientes de las instituciones europeas como CEDEFOP (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional).

En casi todos los documentos se hace alguna alusión a procesos participativos en los que se ha tenido en cuenta la opinión de diversos agentes, pero no se especifica en todos los documentos en que ha consistido dicha participación y que aportaciones de cada agente se han tenido en cuenta. En este sentido, destaca la incorporación de las aportaciones del Consejo Económico y Social en el documento PE1416, así como las aportaciones de entidades del tercer sector y expertos en política social incorporadas en el PI1721.

En todo caso, las líneas estratégicas y planes operativos analizados son coherentes con las políticas públicas de ámbito europeo, definidas en la **Estrategia Europa 2020 y la Estrategia Europea de Empleo**. La política

Europea de Empleo no limita las competencias estatales, regionales o locales, pero son una referencia en términos de marcar las grandes prioridades y las pautas de actuación. En este sentido, podemos afirmar que la política del Gobierno Vasco no se distancia en ningún momento de las formulaciones europeas en la materia.

El núcleo principal de las soluciones propuestas en los planes operativos podrían resumirse en dos grandes ideas:

- El **desarrollo económico** como motor de generación de empleo
- El **aprendizaje y la capacitación** como factores para la **empleabilidad** de las personas y la **competitividad** del mercado de trabajo

Con un valor complementario, encontramos otras soluciones a los problemas de acceso, mantenimiento y calidad del empleo de las personas en situación o riesgo de exclusión, personas inmigrantes y mujeres, así como objetivos de mejora de la calidad del empleo.

No obstante, en el PEE1720, respecto al PE1416, se incorporan objetivos vinculados a la **mejora de la calidad** del empleo además de mantenerse el objetivo de “mas empleo”. Esta es la principal diferencia entre los dos planes de empleo.

El Gobierno Vasco asimila en su discurso la **ideología de empresa** que aboga por limitar el papel del gobierno y la administración en la economía, defendiendo la idea de que los beneficios empresariales benefician a la sociedad en general: *En este sentido, no podemos engañarnos, las tasas de desempleo sólo empezarán a reducirse cuando nuestro PIB vuelva a crecer de forma suficiente. (PE1416, p.8) En definitiva, las administraciones públicas tenemos la obligación de ayudar, incentivar, apoyar y abonar el terreno. Pero no hay que olvidar que el empleo no se crea por decreto. No existen varitas mágicas. El empleo se crea o se destruye en función de expectativas y decisiones empresariales. (PE1416, p.23)*

Este **rol dinamizador** del gobierno se materializa en promover los ejes que componen el concepto de **empleabilidad**: mejorar la capacidad de inserción, fomentar el emprendimiento, fomentar la adaptabilidad de los trabajadores y fomentar la igualdad de oportunidades en el mercado.

El concepto de empleabilidad emana de la **centralidad del empleo**, que significa poner el empleo en el eje de la inclusión social. La EVE20 explicita este reto en el eje estratégico de la activación: *Desarrollar entre la población activa el concepto de “centralidad en el empleo”, para conseguir aumentar el valor que se da al lugar que el empleo ocupa en el proyecto de vida como instrumento de desarrollo personal y de integración social, más allá de su mera dimensión retributiva.* (EVE20, p.89)

En el mismo documento se apela a los servicios de **orientación** para que trabajen este aspecto con sus usuarios, *ya que es a partir de esa realidad desde donde se pueden diseñar itinerarios realistas de inserción profesional en los que la persona asuma los esfuerzos que supone la formación, la búsqueda de empleo y el posterior desarrollo del mismo.*(EVE20, p.89)

El orientador debe hacer uso de todos los medios a su alcance para lograr este objetivo, incluidos los convenios de inclusión: *Cuando esta centralidad no sea suficiente, deberán ofrecerse también los servicios de activación que sean necesarios, en forma de talleres grupales, coaching individualizado de activación y fórmulas similares, pudiendo incluso comprender la firma de “contratos” (...) particularmente recomendables en caso de las personas perceptoras de ayudas sociales a la inserción con baja centralidad en el empleo.* (EVE20 p.90)

Respecto a los **convenios de inclusión activa**, es preciso señalar que, aunque no son jurídicamente vinculantes, en el caso de las personas perceptoras de la Renta de Garantía su firma es condición para el cobro de la

ayuda, por lo que el proceso de orientación va a estar afectado por el efecto distorsionador de la “obligatoriedad”, que choca con el principio de autonomía y autodeterminación del usuario orientado:

*(...) la inclusión social sólo se alcanza facilitando la autonomía, la autogestión y los mecanismos para el control por parte del propio individuo de sus elecciones y su vida, apoyando desde las Administraciones Públicas a todas las personas que tienen dificultades para ello. (PIA1216, p.12)*

Tal y como recoge el artículo 3.a) de la Ley 18/2008 para la garantía de Ingresos y la para la Inclusión Social, *en virtud de este principio se reconoce a las personas, tanto el derecho a acceder a medio económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, como el derecho a disfrutar a apoyos personalizados orientados a la inclusión social y laboral.*

Por otra parte, en el preámbulo de la misma Ley se recoge la exigencia mutua de activación social y laboral *mediante la participación obligada en una convenio de inclusión, poniéndose así en práctica el principio de reciprocidad entre la administración y el ciudadano o la ciudadana en situación de exclusión.*

El **enfoque de la inclusión activa** exige al perceptor de la prestación (incluidos todos los miembros de una unidad de convivencia en edad de trabajar) un compromiso de realizar los esfuerzos a su alcance para mejorar su empleabilidad, aunque la posibilidades reales de una inclusión laboral que les permita prescindir de la ayuda sean muy escasas, ya que se parte del principio de que todas las personas son empleables o pueden mejorar su empleabilidad. En consecuencia, los orientadores de Lanbide deben diseñar itinerarios individuales de inserción laboral conformados por un conjunto de acciones “pactados” con la persona usuaria, las cuales se plasman en unos acuerdos escritos y firmados: los Convenios de Inclusión Activa.

La puesta en práctica de este **enfoque restrictivo centrado en la activación**

recae en el servicio de orientación, generando una de las distorsiones más problemáticas en la intervención orientadora: enfocar la intervención en supuestas carencias de empleabilidad del usuario, ignorando el peso de otros condicionantes sociales y del mercado de trabajo

En los planes de inclusión se definen también objetivos enfocados a modificar el funcionamiento de los espacios económicos que generan exclusión, y no solamente atajar sus consecuencias. Sin embargo, estos objetivos no tienen un reflejo concreto en los planes de reactivación económica ni en los planes de empleo diseñados por el mismo departamento de gobierno, como cabría esperar. Esto puede indicar que el objetivo de propiciar un modelo socioeconómico más inclusivo se plantean como mera implementación de ensayos de buenas prácticas pero no cuadra realmente en el marco interpretativo hegemónico de crecimiento económico=bienestar. La excepción que encontramos es el apoyo a la creación de espacios de **economía social**, coherente con la tradición cooperativista y el peso del Tercer Sector en Euskadi.

La centralidad en el empleo está, así mismo, estrechamente vinculada al **reto de la activación**. Aumentar la tasa de actividad es uno de los objetivos principales del Gobierno Vasco, y así se refleja en todos los textos analizados. *Sólo desde una mayor actividad y una mayor ocupación podemos mantener nuestro Estado del Bienestar.* (EVE20 p.79). Aumentar el número de personas activas que aporten al sistema y, por consiguiente, reducir la dependencia es la solución a la crisis del Estado de Bienestar, pero hay una segunda clave: la inversión en capital humano.

Una de las características del paradigma de la activación es su capacidad de adaptarse a diferentes enfoques. En el PI1721 se utiliza el concepto de inversión social para referirse, en esencia, al mismo marco interpretativo que la activación inclusiva:

*El paradigma de la inversión social constituye actualmente la respuesta oficial de las instituciones europeas a las dificultades del Estado de Bienestar . Este enfoque busca conciliar desarrollo económico, protección social y reducción de la desigualdad, especialmente en el largo plazo, mediante la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la inversión en capital humano y la activación laboral de las personas inactivas. Su principal característica es el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación (...) "preparar" a las personas para enfrentarse a los riesgos de la vida, más que simplemente a "reparar" sus consecuencias. (PI1721, p.17)*

En los diagnósticos analizados, el problema de la precariedad y la desigualdad no se hace explícito hasta el PI1721, publicado en 2017. En dicho documento se reconoce la naturaleza estructural del problema de la **precariedad** y el crecimiento del fenómeno de los **trabajadores pobres**. Este reconocimiento produce un vuelco en el hegemónico paradigma de la centralidad del empleo como elemento de inclusión: *La precarización del empleo y el crecimiento de la figura de los “trabajadores pobres”, que cuestionan la centralidad del empleo ordinario como elemento básico de protección frente a la pobreza e inclusión social. Frente a ese deterioro de la capacidad inclusiva del empleo, algunas personas alertan también sobre el excesivo énfasis que en ocasiones se da al acceso al empleo como única forma de inclusión social. (PI1721, p38)*

Se ha detectado, así mismo, un cambio en la interpretación de lo que supone ser un trabajador pobre. En el PIA1216 también se nombra pero relacionada con la “trampa de la pobreza”, vinculando los bajos salarios con la dependencia de las ayudas:

*Además, a pesar de que la configuración de las prestaciones económicas pretende, además de paliar las situaciones de pobreza económica, la movilización de las personas para el empleo, sigue existiendo el riesgo de encontrar ciertas distorsiones y “desincentivos” al empleo, particularmente en los casos de las personas con baja empleabilidad y, como consecuencia, bajos*

*salarios potenciales, lo que se conoce como la trampa de la pobreza y de los salarios bajos. Efectivamente, uno de los nuevos perfiles de riesgo es el de las y los trabajadores pobres.* (PIA1216, p.9)

En lo que coinciden todos los textos analizados es en las referencias a la **cualificación**, las **competencias**, la **formación** y el **aprendizaje a lo largo de la vida**, constituyendo una gran parte del corpus analizado. En el análisis cuantitativo de contenido se han encontrado más de un millar de referencias a estos conceptos. Es difícil encontrar argumentos contra este discurso ¿como estar en contra de la formación? La crítica al discurso de las competencia y la cualificación radica, en su caso, en el énfasis por la adaptación permanente a los requerimientos del mercado, el peso de las competencias personales y, fundamentalmente, el mensaje de que cada uno es responsable de protegerse contra el riesgo a través de la adaptación constante. Es decir, es la individualización del riesgo, y no el valor del aprendizaje en sí mismo, lo que entronca con el nuevo discurso de *management*.

Según los estudios de prospectiva a los que hacen referencia los documentos analizados del ámbito del empleo, se espera un importante cambio en los elementos diferenciadores que buscarán la empresas entre los candidatos: elementos como la titulación superior o la experiencia en un ámbito técnico en concreto perderá importancia relativa en relación a **competencias** como los idiomas, la versatilidad, la capacidad de networking y el trabajo en equipo.

También se hace referencia a dichos informes para apelar a la **concertación** y la **gestión avanzada de personas** como vía principal de avance en aspectos como la conciliación, la igualdad de oportunidades y la mejora de la calidad de empleo.

Del mismo modo que los nuevos modelos de gestión empresarial demandan a los trabajadores que movilicen todos sus recursos personales para alcanzar la excelencia, la personas en desempleo deben, bajo este paradigma,

responsabilizarse de adquirir las competencias demandadas por el mercado de trabajo en ese momento.

La **autorealización y la autogestión** de la propia subjetividad es un valor asumido en las sociedades modernas y constituye uno de los principios de actuación de la Orientación laboral. Para las personas más alejadas del mercado de trabajo supone asumir procesos a largo plazo. Sin embargo, la empleabilidad significa que esa búsqueda de la excelencia y la mejora de competencias adquiere relevancia siempre que se identifique con las demandas del mercado - caóticas y cambiantes - que pueden además no coincidir con los valores genuinos del usuario orientado. Las políticas de mejora del capital humano provocan esta paradoja en los procesos de orientación, sobre todo en la intervención con colectivos alejados del mercado laboral así como en procesos tempranos de orientación profesional en el que se requiere movilizar recursos a largo plazo.

Otros de los discursos muy presentes es el del **emprendimiento**. Está presente en todos los textos analizados, excepto en el PIA1216, cuyas cinco frecuencias encontradas se refieren al emprendimiento social. El texto donde se ha encontrado con más fuerza el discurso del emprendimiento es en el PE1416, que es un plan elaborado en el peor momento de la crisis en Euskadi. El fomento del emprendimiento constituye el segundo programa operativo: *Programa que persigue revitalizar la cultura emprendedora en Euskadi y ofrecer los recursos necesarios para facilitar la creación de nuevas empresas, fomentando el autoempleo y el emprendimiento.*(PE1416, p.48). Además se encuentra entre los objetivos específicos del programa operativo 1 “Fomento de Pymes y Desarrollo Local (“apoyo a autónomos”) y del programa operativo 3. Fomento del empleo juvenil (“apoyo al emprendimiento juvenil”).

Es significativo el hecho de que el plan que presenta mayor énfasis en el emprendimiento sea el elaborado en el momento en el que las condiciones materiales para emprender eran más adversas. Por otro lado, aunque en el

presente trabajo no se ha realizado un análisis en términos de partidas presupuestarias, llama la atención que a pesar de la teórica fuerte apuesta por el emprendimiento, el programa operativo de Fomento del Emprendimiento sólo supone el 2,2% del total de recursos del plan (fundamentalmente destinados a microcréditos). Esto nos lleva a confirmar la hipótesis de que estamos más ante la asunción de un determinado discurso que ante una apuesta de país.

Otro de los discursos muy presentes es la necesidad de **modernizar los servicios públicos** de empleo, el cual entronca con el discurso anti-burocrático del *management*. Consiste básicamente en introducir la noción de competencia en la gestión pública a través de nuevos sistemas de gestión por objetivos y el partenariado o colaboración público-privada.

La necesidad de modernización del servicio público está presente en los textos de manera creciente desde la EVE20, que valora negativamente el Servicio Vasco de Empleo por su déficit en los servicios personalizados de acompañamiento a la inserción laboral y en la relación y servicios a empresas. Para mejorar en este ámbito se proponen orientaciones estratégicas como el desarrollo de servicios y un diseño en red compuesta por entidades públicas y privadas, entre otras. El objetivo de reformar y modernizar Lanbide sigue presente en los planes posteriores, tanto de empleo como de inclusión, estando en la actualidad el proyecto de reforma en discusión parlamentaria.

El proceso de modernización del servicio público tiene implicaciones para el servicio de orientación en una doble dimensión: Por una parte, afecta a los procesos de intervención, ya que pretenden avanzar hacia un papel central de la orientación y el acompañamiento dentro las políticas activas de empleo así como en los itinerarios de educación inicial y aprendizaje permanente. Por otra parte, puede afectar a las condiciones de trabajo de los profesionales de la Orientación, que en este marco de colaboración público-privada, pueden verse implicados en procesos de externalización como está ocurriendo en otros ámbitos de la función pública.

## Conclusiones y recomendaciones

Los aspectos del discurso del *management* que están más presentes en el discurso del Gobierno Vasco en materia de empleo e inclusión son fundamentalmente la idea del **crecimiento económico** como un factor que beneficia a toda la sociedad y la visión optimista de las oportunidades de mejora individual a través de la adquisición de **competencias**.

Además de estas ideas centrales, en los textos se han encontrado en mayor o menor medida casi todas las categorías conceptuales propias del nuevo *management* que se seleccionaron en la fase previa de revisión bibliográfica: el reto de la globalización, la necesidad de innovar, de adaptarse y actuar permanentemente a través de la activación de todo el potencial humano posible al servicio del desarrollo económico.

Así mismo, las líneas estratégicas y planes operativos analizados son coherentes con las políticas europeas, definidas en la **Estrategia Europa 2020 y la Estrategia Europea de Empleo**. Hemos comprobado en el análisis de los textos el foco en dos de los paradigmas hegemónicos en la política europea de empleo los últimos veinte años: el paradigma de la **activación** y la mejora de la **empleabilidad**.

El rol del Gobierno y su Administración consiste en promover la empleabilidad de los ciudadanos, a través de la orientación, la formación y otras medidas de estímulo. El papel del Gobierno es el de agente dinamizador y facilitador, en un marco interpretativo del problema del desempleo y la exclusión en el que la responsabilidad de ser empleable es una responsabilidad individual.

El discurso del Gobierno Vasco apela a la creación de un “estado de bienestar activo” en el sentido de activar tanto a los ciudadanos como individuos como a la sociedad civil a través de las redes de colaboración, sobre todo en el ámbito

local. Este discurso es coherente con los paradigmas individualizadores en el sentido de que descarga de los niveles superiores de la administración una parte de la asunción de los riesgos sociales sobre la comunidad, el ámbito local y la sociedad civil.

Tan significativos como los discursos hegemónicos son los conceptos ausentes del discurso. Al contrario de los paradigmas de la activación y la empleabilidad, el tercer pilar del discurso europeo, la **flexiguridad**, apenas aparece en los textos analizados. Esta ausencia, sin dejar de ser significativa, puede ser lógica si tenemos en cuenta que el Gobierno Vasco, al igual que el resto de CCAA, no tiene transferidas las políticas pasivas ni la capacidad de dictar leyes básicas en materia laboral.

Por otra parte, se echa de menos en los diagnósticos más referencias a las **características del mercado laboral** (un mercado que discrimina en relación al género, grupo étnico, edad, etc), mientras que las referencias a la necesidad de mejorar las características personales (competencias y cualificación) son omnipresentes en todos los documentos, tanto en el diagnóstico como en las soluciones propuestas. Las escasas referencias a las anomalías en el funcionamiento de los espacios económicos se han encontrado en los planes correspondientes a la política de inclusión, no así en los planes de empleo.

Los orientadores comprobamos en el marco de la intervención cómo el mercado de trabajo excluye a personas por su características personales o sociales, por mucho esfuerzo que hagan en mejorar su capacitación y sus competencias personales. Sin embargo, el pronóstico sigue realizándose en clave individualizadora, insistiendo en la mejora de la empleabilidad de los colectivos excluidos.

Otro de los focos de distorsión en la intervención orientadora es la dificultad de diseñar itinerarios de inserción en clave de competencias. La cuestión es que la **cualificación y las competencias** deben adaptarse a los requerimientos y necesidades de las empresas, que son las que generan las oportunidades de

empleo. Aún aceptando esta premisa, los estudios de prospectiva presentan conclusiones diferentes en marcos temporales de pocos años. Es decir, en el diseño de un itinerario de inclusión a medio-largo plazo (la mayoría en el caso de las personas más alejadas del mercado laboral) debe hacerse en clave de futuro sin la certeza de que las actuaciones de formación, por ejemplo, vayan a ser adecuadas ni suficientes.

En la búsqueda de frecuencias de palabras-clave, llama la atención la escasa presencia de las palabras **precariedad** y **desigualdad**, que paradójicamente empiezan a aparecer en los planes post-crisis, posteriores a 2016. Si nos fijamos en el análisis cuantitativo de contenido temático (ver Anexo), se comprueba que categorías como la precariedad y la desigualdad están prácticamente ausentes en los textos del ámbito del empleo. En los diagnósticos de los planes de inclusión tampoco tienen la presencia esperada, aunque se detecta un cambio de marco interpretativo en el PIA1721. Tampoco hay muchas referencias al **derecho al empleo**, que se sustituye por el concepto, más cercano a *management*, de “oportunidad de empleo”.

La evolución más llamativa en el discurso, según el ACD realizado en este trabajo, es el reconocimiento por parte del gobierno de las limitaciones del **paradigma de la activación**. Se critica de este paradigma su enfoque exclusivo en el empleo como elemento de inclusión social, que su puesta en práctica provoca que el derecho al empleo derive en una obligación social de trabajar y la individualización de un problema social, ocultando la naturaleza política del problema.

Esta evolución en el marco interpretativo se produce precisamente cuando parece que lo peor de la crisis se va dejando atrás y, sin embargo, se mantienen áreas problemáticas que ya se reconocen como estructurales, como el fenómeno de los trabajadores pobres.

Las voces que critican el paradigma de la activación son cada vez más

numerosas y cercanas al discurso oficial. Prueba de ello es que el propio Gobierno Vasco se ha hecho eco de las limitaciones de la activación como solución a los problemas de exclusión en su IV Plan de Inclusión (PI1721). Es significativo, sin ir mas lejos, el cambio de denominación, que pierde el adjetivo “activa” respecto al plan anterior. Sin embargo, los conceptos de activación y empleabilidad siguen muy vigentes en último Plan de Empleo (PEE721). La explicación de esta diferencia en el discurso, según se trate de empleo o de exclusión, tratándose del mismo departamento de gobierno, podría radicar en una suerte de resignación en la lucha contra la pobreza más que en un cambio de marco interpretativo. Es decir, se admite que el paradigma de la activación no es válido para abordar el problema de la pobreza y la exclusión, que se asume afectará a una parte de la población. Sin embargo, para mantener el desarrollo económico y competir en un mundo globalizado el resto de la población debe mantenerse bajo ese imperativo de activación y mejora constante de empleabilidad a lo largo de la vida.

En el monográfico de la revista Zerbitzuan (2017), en cuyos artículos se ha inspirado el Gobierno Vasco para desarrollar el marco teórico del IV Plan de inclusión, se presentan las características que debe tener un modelo de activación en clave inclusiva. Esta se diferencia del paradigma hegemónico de la activación en reconocer la multicausalidad de la exclusión y la multidimensionalidad de la inclusión. Es decir, reconocer que actualmente tener empleo no es suficiente y, si bien hay que mantener el derecho a un empleo decente, debe valorarse el poder inclusivo de otras actividades sociales relacionadas con el ocio, la cultura, el trabajo voluntario, actividades comunitarias, etc.

Por otra parte, el modelo de activación en clave inclusiva promueve la personalización de los servicios y la autodeterminación de sus usuarios. Se implanta la idea del empoderamiento para equilibrar un modelo paternalista en el que prima el criterio del profesional de la intervención. Y como tercer elemento distintivo, se revisa el criterio de condicionalidad desde la reducción

de daños y la baja exigencia. La baja exigencia se contrapone a los modelos de intervención social (y laboral) basados en el merecimiento y la contraprestación que se han desarrollado sobre todos en el marco de la Garantía de Ingresos y significa que la persona tendría derecho a recibir una atención sólo por el hecho de serlo.

Este cambio de enfoque tendrá implicaciones en la intervención orientadora si se traduce en una reforma de la Renta de Garantía en este sentido, reforma que se encuentra actualmente en trámite parlamentario. Hasta ahora, la intervención orientadora realizada bajo el paradigma de la activación ha hecho que sea efectivo (en términos de mejora de empleabilidad, no tanto en inserción laboral efectiva) sólo con personas que ya muestran una motivación para el cambio y la superación, con lo que se termina interviniendo por criterios discrecionales de condicionalidad y de merecimiento.

En este momento se encuentran en el Parlamento Vasco sendos proyectos de Reforma del Servicio Vasco de Empleo y de la nueva Ley de Garantía de Ingresos. Las modificaciones que se introduzcan incidirán probablemente en las condiciones y naturaleza del trabajo de los Orientadores laborales en Euskadi en un futuro próximo.

Tras haber realizado en este trabajo una aproximación a los paradigmas vigentes en política de empleo en el marco europeo y vasco a través del ACS, podemos defender el potencial de esta metodología para el estudio de fenómenos sociales con profundas implicaciones políticas como son las políticas de empleo y de inclusión social. En este sentido, la velocidad con la que se están produciendo actualmente las transformaciones sociales nos induce a pensar que los paradigmas hegemónicos en los últimos veinte años - la activación, la empleabilidad y la flexiguridad - evolucionarán y serán sustituidos por otros que den respuesta a los retos de la nueva modernidad. Serán, sin duda alguna, objeto de análisis de gran interés para los investigadores.

La evolución de los canales comunicativos también incorpora nuevos enfoques para los investigadores: la comunicación a través de las redes sociales y nuevas formas de consumo de información son un reto desde este punto de vista y necesitan el desarrollo de nuevas metodologías para el análisis del discurso. Por otra parte, no hay que olvidar la implicación social del investigador, su toma de partido y su papel de productor de conocimiento. Por ello confiamos en que la investigación social pueda aportar a la política enfoques más inclusivos para afrontar el reto de la igualdad y el bienestar social.

Una de las limitaciones del presente trabajo ha sido tener que restringir el corpus a cinco textos. En condiciones ideales de realización del estudio en cuanto a tiempo y recursos, el corpus analizado se hubiera ampliado a los contenidos difundidos en los medios de comunicación social y a los discursos hablados, no sólo escritos. Otra de las carencias de este trabajo es que no se ha realizado un contraste cualitativo sobre la vivencia de los orientadores. Hubiera enriquecido el estudio realizar entrevistas en profundidad a orientadores en servicio activo o grupos de discusión, por ejemplo. También hubiera aportado rigor a la investigación el análisis de los manuales de procedimientos utilizados por los orientadores, especialmente los “cuestionarios de valoración de la empleabilidad” o los contenidos desarrollados en las formaciones dirigidas a profesionales de la orientación.

En este sentido, como orientadora laboral, apuesto por una intervención que considere las necesidades colectivas de los usuarios y no contribuya a individualizar un problema que es político. El diseño de nuevos modelos de intervención es un campo abierto a la investigación. No ha sido objeto de este TFM realizar un estudio en profundidad de modelos alternativos al paradigma dominante.

La investigación social sobre estos nuevos paradigmas constituye un interesante campo para futuras investigaciones: Alternativas a la

individualización del problema del desempleo, políticas que promuevan espacios económicos inclusivos como la economía social y solidaria, nuevos modelos de empresa que combinen objetivos comerciales con objetivos sociales y análisis de buenas prácticas, entre otros.

## Bibliografía

**Alonso, L., & Fernández Rodríguez, C.** (2011). La innovación social y el nuevo discurso del *Management*: limitaciones y alternativas. *Arbor*, 187(752), 1133-1145. doi:<http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2011.752n6009>

**Alonso, L., & Fernández Rodríguez, C.** (2013). Los discursos del *management*. Una perspectiva crítica. *Lan Harremanak*, 28, pp. 43-69.  
[http://www.ehu.es/ojs/index.php/Lan\\_Harremanak/article/view/10533/9779](http://www.ehu.es/ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/view/10533/9779)

**Amigot P y Martínez L.** (2013) Gestión por competencias, modelo empresarial y sus efectos subjetivos. Una mirada desde la Psicología Social Crítica. *Universitas Psychologica*, 12(4), 1073-1084.  
<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/revPsycho/article/view/6488>

**Baleriola E.** (2015) *Critical Management Studies*: una introducción (Módulo 2), en Tirado F., Blanch J.M y Baleriola E. (2015) Nuevos Retos para el empleo y las organizaciones s.XXI. Barcelona: FUOC

**Beck, U.** (1998) *La Sociedad del Riesgo*. Hacia una nueva modernidad. España: Paidós

**Boltanski, L. y Chiapello, E.** (2002) *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal.

**Briales, A** (2017) Emprendedores fracasados: individualización neoliberal en los discursos sobre el desempleo. *Recerca*, 20, pp. 79-104  
<http://www.e-revistas.uji.es/index.php/recerca/article/view/2188>

**Bustelo, M y Lombardo, E** (2007) ¿Que hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de “marcos interpretativos” en España y en Europa. En *Políticas de igualdad en España y en Europa. Afinando la mirada* (pp 11 -35)

**Cassián, N.** (2015) Introducción: culturas del emprendizaje (Módulo 1), En Cassián, N. (2015) *Cultura de la innovación y el emprendizaje*. Barcelona: FUOC

**Crespo E., Revilla J.C y Serrano A** (2009). Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación. *Psicoperspectivas*.cl. Vol VII-2.  
<http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/68/72>

**Crespo E. y Serrano A** (2011) Regulación del trabajo y el gobierno de la subjetividad: la psicologización política del trabajo. En A. Ovejero y J. Ramos

(Coords), Psicología Social Crítica. (pp. 246-263) Madrid: Biblioteca Nueva.  
<http://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento25372.pdf>

**Crespo E. y Serrano A.** (2013) Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia. *Universitas Psychologica*, 12(4), 1111-1124  
<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/revPsycho/article/download/6491/5918>.

**Fernández Rodríguez, J.C.** (2007) El discurso del Management: tiempo y narración. Nº 248 CIS Madrid

**Fernández Rodríguez C.J y Martín Martín M.P** (2014) Los discursos sobre la modernización de los Servicios Públicos de Empleo: ¿hacia una nueva forma de gobernanza? *Política y Sociedad*. 51-1, pp.177-200  
<http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/42054>

**Fernández Rodríguez C.J. y Serrano Pascual A.**(2014) El paradigma de la flexibilidad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo. Nº 284 CIS. Madrid

**Martín Rojo, L.** (2011) El análisis crítico del discurso. Fronteras y exclusión social en los discursos racistas. En *Análisis del discurso. Manual para las ciencias sociales* (Íñiguez Rueda, L.) Editorial UOC

**Martínez López, A** (2009) Los orientadores laborales. Trabajo cotidiano y efectos sobre sus públicos. *Cuadernos de relaciones laborales*, 27-2, pp 145-169  
<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/viewFile/CRLA0909220145A/32232>

**Martínez López, A** (2011) El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. *Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo*. Paper, 96/1 pp. 35-54  
<https://ddd.uab.cat/record/67550>

**Muñoz-Rodríguez D. y Santos Ortega A.** (2017) Las cárceles del capital humano: trabajo y vidas precarias en la juventud universitaria. *Recerca*, 20, pp. 59-78.  
<http://www.e-revistas.uji.es/index.php/recerca/article/view/2175>

**Sennett, R.** (2000) *La corrosión del carácter*. Madrid: Anagrama.

**Serrano A, Fernandez C.J., Artiaga A** (2012) Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo. *Reis* 138-2, pp. 41-62  
[http://ih-vm-cisreis.c.mad.interhost.com/REIS/PDF/REIS\\_138\\_031333354210349.pdf](http://ih-vm-cisreis.c.mad.interhost.com/REIS/PDF/REIS_138_031333354210349.pdf)

**Van Dijk, T.A.** (1999) El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 186, pp 23-36

**Zerbitzuan nº64** (2017)

<http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Zerbitzuan64.pdf>

**Zubero, I.**(2006) Las nuevas relaciones entre empleo e inclusión: flexibilización del trabajo y precarización vital. Revista Documentación Social, 143. Monográfico Empleo e inclusión. Cáritas.

## ANEXO I

### PREGUNTAS GUÍA PARA LA ELABORACION DE LOS SUPERTEXTOS

¿Cuales son los principales problemas en materia de empleo?	¿A que conceptos se recurre para nombrar los problemas? ¿Que fuentes utiliza el organismo-autor del texto para identificar los problemas?
¿Como se representan estos problemas?	¿Cuales son las causas de los problemas?
¿Que soluciones se ofrecen?	¿Que fuentes utiliza el organismo-autor del texto para identificar las soluciones? ¿A que conceptos se recurre para nombrar las soluciones?
	<b>¿En que medida aparecen las categorías propias del nuevo discurso del management?</b>
	<b>¿Que papel juega la orientación laboral en las soluciones propuestas?</b>
¿Quien tiene/sufre los problemas detectados?	¿Quienes son los colectivos prioritarios objeto de las políticas de empleo?
¿Quien es el responsable de los problemas?	¿Quienes son los actores implicados y cual es el papel de cada uno en la solución de los problemas?
¿Quien define los problemas y quien propone las soluciones?	¿Quienes son los actores que intervienen en la definición de los problemas y la propuesta de soluciones?

## ANEXO II

### CATEGORÍAS-CONCEPTOS PARA EL ANALISIS DE LOS SUPERTEXTOS

<i>Categorías del nuevo discurso del management</i>	<i>Paradigmas de las políticas de empleo</i>	<i>Categorías de las políticas activas de empleo</i>
<p>Globalización Innovación Creatividad Emprendimiento Anti-burocracia "Actuar, nunca resignarse" Lenguaje determinista Eficacia Excelencia Inteligencia emocional Gestión por competencias Capital humano Gestión del tiempo Movilidad Superación Activación</p>	<p>Modernización de los servicios públicos  Centralidad del empleo  Activación Empleabilidad Flexiguridad</p>	<p>Partenariado Desarrollo local  Búsqueda activa de empleo Capacidad de inserción Espíritu de empresa Adaptación Igualdad de oportunidades  Autonomía Autogobierno personal Autoanálisis Motivación Ajuste de expectativas</p>

**ANEXO III****ANÁLISIS CUANTITATIVO DE CONTENIDO TEMÁTICO**

Frecuencia en la que aparecen en el corpus analizado conceptos clave objeto del estudio:

Conceptos	Textos	Frecuencia	Total
Crecimiento económico Desarrollo económico	PE1416	<b>29</b>	62
	EVE20	13	
	PEE1720	16	
	PIA1216	1	
	PI1721	3	
Precariedad Precarización	PE1416	5	24
	EVE20	<b>0</b>	
	PEE1720	<b>0</b>	
	PIA1216	8	
	PI1721	11	
Desigualdad	PE1416	4	80
	EVE20	6	
	PEE1720	5	
	PIA1216	14	
	PI1721	<b>51</b>	
Derecho al empleo Derecho al trabajo	PE1416	3	<b>13</b>
	EVE20	0	
	PEE1720	6	
	PIA1216	2	
	PI1721	2	
Oportunidades de empleo Oportunidades laborales	PE1416	20	53
	EVE20	18	
	PEE1720	13	
	PIA1216	1	
	PI1721	1	
Activación	PE1416	5	115
	EVE20	13	

	PEE1720	21	
	PIA1216	<b>51</b>	
	PI1721	25	
Empleabilidad	PE1416	61	145
	EVE20	8	
	PEE1720	31	
	PIA1216	28	
	PI1721	17	
Flexibilidad laboral Flexiguridad	PE1416	0	4
	EVE20	4	
	PEE1720	0	
	PIA1216	0	
	PI1721	0	
Formación Aprendizaje	PE1416	<b>228</b>	735
	EVE20	169	
	PEE1720	186	
	PIA1216	76	
	PI1721	76	
Competencias (en referencia a competencias personales o profesionales)	PE1416	27	165
	EVE20	<b>71</b>	
	PEE1720	43	
	PIA1216	15	
	PI1721	9	
Cualificación Reacualificación	PE1416	47	140
	EVE20	40	
	PEE1720	36	
	PIA1216	11	
	PI1721	6	
Emprendimiento Emprendedor/a	PE1416	<b>225</b>	402
	EVE20	56	
	PEE1720	98	
	PIA1216	5	
	PI1721	18	
Orientación (laboral,	PE1416	25	113

profesional, para el empleo)	EVE20	31	
	PEE1720	15	
	PIA1216	23	
	PI1721	19	
Inclusión activa	PE1416	3	276
	EVE20	1	
	PEE1720	0	
	PIA1216	<b>249</b>	
	PI1721	26	