

José Luis García Hernández

El papel de la orientación
profesional en las políticas de
empleo españolas: Un análisis
cualitativo

Departamento

Didáctica de las Lenguas y de las Ciencias
Humanas y Sociales

Director/es

Cortes Pascual, M. Pilar Alejandra

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>



Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd): No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas.

© Universidad de Zaragoza
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606

ISBN 978-84-09-09206-2



Universidad
Zaragoza

Tesis Doctoral

EL PAPEL DE LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL
EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO ESPAÑOLAS: UN
ANÁLISIS CUALITATIVO

Autor

José Luis García Hernández

Director/es

Cortes Pascual, M. Pilar Alejandra

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Didáctica de las Lenguas y de las Ciencias Humanas y Sociales

2017



Universidad
Zaragoza

PROGRAMA DE DOCTORADO EN EDUCACIÓN
FACULTAD DE EDUCACIÓN

EL PAPEL DE LA ORIENTACIÓN
PROFESIONAL EN LAS POLITICAS
DE EMPLEO ESPAÑOLAS: UN
ANÁLISIS CUALITATIVO

Presentada por:

José Luis García Hernández

Dirigida por:

Dra. Dña. Alejandra Cortés Pascual

Zaragoza 2017

*“Conócete a ti mismo” Aforismo inscrito en el frontispicio del Templo de Apolo en Delfos.
Siglo IV a.C. (Grecia).*

*“Si planificas por un año, siembra trigo; si planificas por una década, planta árboles; si
planificas por una vida, educa **personas**” (Kwan-Tzu, 300 a.C.).*

*“La **libertad**, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos;
con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre; por la
libertad así como por la honra se puede y debe aventurar la vida” (Miguel de Cervantes. Don
Quijote de la Mancha. Segunda parte. Capítulo LVIII. Año 1.615).*

AGRADECIMIENTOS

Redacto estas líneas de agradecimiento sabiendo que es muy difícil poder citar a todas las personas que de una manera u otra me han ayudado y acompañado en estos años de estudios de doctorado. Compañeros y compañeras de trabajo, amistades, familiares, personas agradables que uno se encuentra en el camino... Son muchas, y me resulta imposible tratar de citar personalmente a todas. Mi sincero agradecimiento a cada una de ellas.

Pero sí que me gustaría citar brevemente a una serie de personas muy especiales, sin las que esta investigación ni hubiera comenzado, ni hubiera llegado a su final.

Agradecer a mi directora de Tesis, por sus sabios consejos, su apoyo en los momentos más complejos, por toda la paciencia que ha tenido conmigo. Siempre dispuesta a contestarme y atenderme, sin importar la distancia física entre ambos. Ha sido un gran aprendizaje, y todo un placer.

Agradecimiento al equipo del máster de orientación profesional de la UCLM en Cuenca, especialmente a Asunción Manzanares y José Sanchez. Una formación que además de suponerme una gran actualización profesional, me abrió la mente a la posibilidad de realizar estos estudios, ya hace cuatro años.

Agradecer a las personas que me facilitaron y orientaron para dar el paso a estos estudios, especialmente a Ana Zabalza, Alejandra Cortés, Antonio Antón, Begoña Pérez, Beatriz Rodríguez, y Benito Echeverría.

Agradecer a todas las personas expertas y profesionales, vinculadas a la orientación profesional y las políticas de empleo, que colaboraron conmigo en la investigación empírica. También a Luis Sobrado y Soledad Romero, por la validación y aportaciones de mejora al diseño de entrevista semiestructurada utilizado en la investigación. De todas y cada una de ellas me llevo importantes aprendizajes. En muchos casos pude disfrutar de entrevistas y conversaciones inolvidables; todo un lujo.

Agradecer a mi familia, que ha sido la ayuda y soporte para poder acometer semejante proyecto, en ocasiones en situaciones nada fáciles. Gracias a Carmen, Luis, y Fermina. Y sobre todo a Edurne, Naroa, y Emma, ¡va por vosotras!

Finalmente, gracias de corazón por vuestra ayuda, apoyo, paciencia y generosidad. Ha sido una gran experiencia de crecimiento y desarrollo personal.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
PARTE I. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	17
CAPÍTULO 1. INTERVENCIÓN ACTUAL EN ORIENTACIÓN PROFESIONAL	19
1.1.-Evolución del concepto de orientación profesional.....	19
1.1.1.- Aclaraciones al conflicto semántico	22
1.2.- Contextos de intervención.....	24
1.2.1.- Contexto educativo	24
1.2.2.- Contextos organizacionales – laborales	25
1.2.3.- Contextos socio-comunitarios.....	25
1.2.4.- Sistemas de intervención en España	26
1.3.- Modelos organizativos	27
1.3.1.- Modelos organizativos institucionales	28
1.3.2.- Modelos organizativos particulares	28
1.4.- Contenidos y constructos significativos	29
1.4.1.- La gestión de la carrera y sus competencias	29
1.4.2.- Proyecto vital y profesional	30
1.4.3.- Orientación profesional para las transiciones	31
CAPÍTULO 2. EL TERRITORIO DE LA ORIENTACIÓN PARA EL EMPLEO.....	37
2.1.- Delimitación conceptual.....	37
2.1.1.- Inserción: laboral, profesional, y socio-laboral.....	39
2.2.- Principios	41
2.3.- Factores de influencia	42
2.3.1.- Empleabilidad y ocupabilidad.....	42
2.3.2.- Capital social.	42
2.3.3.-El papel de las competencias	43
2.4.- Necesidad, funciones, y áreas de intervención.....	45
2.5.- Bases teóricas de la orientación para el empleo	46
2.5.1.-Teorías	46
2.5.2.- Modelos explicativos: infraestructura personal, determinantes personales, y destrezas de inserción.....	48
2.6. Transiciones en la vida activa y programas para el desarrollo profesional	52
2.7. Estrategias, acciones y herramientas	53
2.7.1. Estrategias y acciones	53
CAPÍTULO 3. TENDENCIAS DESTACADAS EN ORIENTACIÓN PROFESIONAL	57
3.1.- Novedades en su desarrollo disciplinar	57
3.1.1.- El influjo del pensamiento posmoderno.....	57
3.1.2.- El futuro de la relación de ayuda: aportaciones del constructivismo y del socio-constructivismo	58

3.1.3.- Las aportaciones de la psicología positiva	63
3.1.4.- La orientación profesional por competencias	66
3.1.5.- La orientación verde	70
3.1.6.- Retos para su mejor desarrollo disciplinar	72
3.2.- Metodologías, herramientas, e instrumentos actuales	73
3.2.1- El papel de las TIC	73
3.2.2.- El portafolio, las historias de vida y las rejillas vocacionales	77
3.2.3.-Coaching y Mentoring como herramientas para desarrollar el proyecto profesional	78
3.2.4.- <i>Assessment center</i> . Evaluaciones de competencias profesionales	85
3.2.5.- Metodologías de búsqueda activa de empleo grupal activas y participativas	88
3.3.-La implementación de las medidas de orientación para el autoempleo y el emprendimiento	89
3.3.1.- Concepto e imagen	90
3.3.2.- El proceso emprendedor	91
3.3.3.- El perfil y tipología de persona emprendedora	92
3.3.4.- Modelo psicosocial del desarrollo de la conducta emprendedora	93
3.4.- La orientación en el marco de la Inclusión Activa y la Activación Inclusiva	95

PARTE II. FUNDAMENTACIÓN NORMATIVA Y ANÁLISIS DE CONTEXTO..... 99

CAPÍTULO 4. ROL CRECIENTE DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL EN LAS POLÍTICAS

EUROPEAS	101
4.1.- Un Modelo Social Europeo bajo el paradigma de la Activación	101
4.1.1.- La influencia de las Políticas de Activación en las Políticas de Empleo europeas	103
4.1.2.-Papel estratégico de la orientación profesional.....	105
4.2.- Construcción del marco laboral-formativo en la UE.....	109
4.2.1.- Estrategia Europa 2020. Referencias para transitar por la crisis del empleo	114
4.3.- La Estrategia Europea de Empleo	116
4.3.1.-Directrices de Empleo e Informe Conjunto sobre el Empleo.....	117
4.3.2.- Paquete de Empleo	118
4.3.3.- Relevancia de la orientación profesional en la nueva configuración de los nuevos sistemas públicos de empleo europeos	121
4.4.- El reto de la integración de los sistemas de orientación profesional	125

CAPÍTULO 5. BASES NORMATIVAS DE LA ORIENTACIÓN PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA 133

5.1.-Territorio de actuación de la orientación para el empleo. Encuentro de políticas de empleo y educativas-formativas.....	133
5.2.- Las Políticas Activas de Empleo, ámbito fundamental de las medidas de orientación profesional	136
5.2.1.-Marco y evolución de las Políticas de Empleo	137
5.2.2.- Políticas activas de empleo. Instrumento fundamental	139
5.2.3.-Papel creciente de la orientación en últimas normas laborales y sociales.....	144
5.3.-El Sistema Nacional de Empleo. Papel de la orientación en sus instrumentos	150
5.3.1.- El Servicio Público de Empleo Estatal	152

5.3.2.- Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-16	155
5.3.3.- Planes Anuales de Política de Empleo	161
5.3.4.- Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo	167
5.4.- El Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional	169
5.4.1.- Papel de la orientación en el proceso de reconocimiento de las cualificaciones profesionales mediante su evaluación, acreditación y registro.....	172
5.4.2. La Formación Profesional para el Empleo	173
5.5.- Tipos de actores que componen el Sistema de Orientación. Directrices hacia la integración del mismo	177
5.5.1- Actores del Sistema. Una mirada específica a los protagonistas de la orientación para el empleo.....	177
5.5.2.- Directrices españolas para la puesta en marcha de un Sistema Integrado de Orientación Profesional .	186
CAPÍTULO 6.- EVOLUCION DEL MERCADO LABORAL, LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	191
6.1.- Evolución del mercado laboral español	192
6.1.1.- Principales indicadores 2007-2016.....	192
6.1.2.- Análisis de la contratación.....	201
6.1.3.- Análisis de la política salarial	205
6.2.- Evolución de las políticas activas de empleo	207
6.2.1.-El debate sobre el ratio técnico/personas usuarias	208
6.2.2.-El debate sobre el presupuesto invertido en políticas activas de empleo	212
PARTE III. ESTUDIO ÉMPIRICO.....	215
CAPÍTULO 7.- OBJETIVOS, DISEÑO Y METODOLOGÍA DEL PROCESO INVESTIGADOR	217
7.1.- Marco y fases de investigación	217
7.2.- Objetivos del proceso investigador	221
7.3.- Metodología: el método y el diseño de investigación	222
7.3.1.-Diseño de teoría fundamentada – <i>Grounded Theory</i>	226
7.4.- Muestreo de la investigación: De la muestra inicial, a la muestra final de personas expertas y profesionales entrevistadas	229
7.4.1.- Las personas participantes en las entrevistas y sus características.....	230
7.5.- Método de recogida de datos. Instrumento. Herramientas	235
7.5.1.- Herramientas. Entrevista semi-estructurada. Documentos. Cuaderno de Bitácora.....	235
7.6.- Método de análisis de datos	242
7.6.1.-Preparación y revisión de datos. Descubrir unidades de análisis. Codificación de primer nivel	244
7.6.2.-Codificación de un segundo nivel o central	247
7.7.- Rigor de la investigación.....	248
CAPÍTULO 8.- RESULTADOS I. LAS RAZONES DE LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL, Y SU FUTURO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO.....	251
8.1.- Discursos para entender las razones por las que la orientación profesional adquiere un papel estratégico en las actuales estrategias y políticas de empleo. Resultados.....	251

8.1.1-Discursos sobre el impacto de la globalización en el mundo del trabajo, y los cambios en las relaciones laborales	254
8.1.2.-Reflexiones acerca de la configuración en España de una nueva cultura de empleo: activación, empleabilidad, flexibilidad	265
8.1.3.- Reflexiones sobre el trabajo psicológico y de las subjetividades de la orientación profesional	278
8.1.4.-Reflexiones sobre la modernización de las políticas de empleo	281
8.1.5.- Reflexiones en favor de una mejor planificación del desarrollo humano de las sociedades.	285
8.1.6.- Reflexiones sobre la orientación como medida de choque ante la crisis	291
8.1.7.- Reflexiones sobre el emprendimiento como una oportunidad	294
8.1.8.- Reflexiones en línea con los principios de prevención, desarrollo de la persona, y acompañamiento de la misma.....	297
8.1.9.- Reflexiones en línea con el principio de intervención social de la orientación.....	306
8.2.- Discursos sobre el futuro de la orientación dentro de las políticas de empleo	308
8.2.1.- Visión Crítica.....	309
8.2.2.- Visión neutra. Subrayar tendencias.....	313
8.2.3.-Visión optimista. Aportaciones para un futuro mejor.....	321

CAPITULO 9.- RESULTADOS II - LAS LIMITACIONES QUE PRESENTA LA ORIENTACIÓN

PROFESIONAL EN POLÍTICAS DE EMPLEO 337

9.1.- Reflexiones acerca del desborde de los sistemas de orientación ante la crisis de empleo. El contexto laboral precario, y el modelo de flexibilidad hispano	339
9.2.- Problemas de realización efectiva de la orientación en España: Contraste norma-práctica. Imposibilidad del tratamiento personalizado. Desequilibrios internos dentro de las propias Políticas Activas de Empleo	351
9.3.- Sin estrategia global de fondo, insuficiente voluntad política. Muy reactiva poco preventiva. Intermitencias de servicios.....	357
9.4.- Insuficiente atención de determinados mundos académicos. Dudas acerca de las metodologías más adecuadas, y sobre el nivel competencial de los profesionales de la orientación	365
9.4.1.-Desigual atención de la academia.....	365
9.4.2.- Cuestiones metodológicas.....	367
9.4.3- Nivel competencial de los profesionales de la orientación en España	370
9.5.- Imagen social de la orientación. Dilemas éticos.	372
9.5.1.- Dilemas éticos ante el contexto laboral español	372
9.5.2.- Imagen social de la orientación en España	381
9.6.-Debates cruzados: La cuestión política y autonómica. La Relación entre lo público y lo privado. El desajuste entre oferta y demanda. Distintas visiones ante el emprendimiento y autoempleo.	384
9.6.1.-Enfrentamientos Políticos. La relación Estado y CC.AA.	384
9.6.2.- Debates cruzados: Relación público - privado.....	387
9.6.3.- Debates cruzados: adecuación oferta y demanda. Desajustes formación de la población y demandas del mundo laboral.	390
9.6.4.- Debates cruzados: debate sobre el emprendimiento	392

CAPITULO 10.- RESULTADOS III - LA INTEGRACIÓN DE LA ORIENTACIÓN CON EL RESTO DE POLÍTICAS DE EMPLEO. LOS OBJETIVOS, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ORIENTACIÓN .. 397

10.1.- Discursos sobre el nivel de integración de la orientación con el resto de políticas de empleo en España.	397
10.1.1.- Reflexiones sobre la relación de la orientación con el resto de Políticas Activas de Empleo.....	398
10.1.2.- Reflexiones sobre la relación entre Políticas Activas y Políticas Pasivas	406
10.1.3.- Reflexiones sobre la integración entre diferentes contextos, subsistemas y servicios de orientación.	412
10.2.- Discursos sobre los tratamientos evaluadores en materia de orientación profesional	421
10.2.1.- Valoraciones sobre el tratamiento de la calidad en el sistema de orientación.....	422
10.2.2.-Valoraciones sobre el grado de cumplimiento de los objetivos del eje de orientación dentro de las políticas activas de empleo	425
10.2.3- Valoraciones que ponen el acento en la inserción en el empleo	426
10.2.4.- Valoraciones que ponen el acento en el desarrollo personal y mejora de la empleabilidad.....	428
10.2.5.-Diversidad de opiniones, amplio abanico de propuestas, y dificultades para evaluar a la orientación en política de empleo	429

PARTE IV.- DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES 449

CAPITULO 11.- DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS Y CONCLUSIONES GENERALES 451

11.1.- Las razones de la orientación en las políticas de empleo	455
11.1.1.- Centralidad de la prevención, desarrollo personal, y acompañamiento constructivo. Minoración del principio de intervención social	456
11.1.2.- Consecuencia del impacto de la globalización en el mundo laboral. Forma de gestionar los cambios en nuestras relaciones laborales	460
11.1.3- Centralidad y asociación con una nueva cultura de empleo: política de activación, la empleabilidad, y el paradigma de flexiguridad.....	462
11.1.4.- La orientación como indicador de unas políticas de empleo más avanzadas. Medida inteligente para una mejor gestión de las carreras y trayectorias profesionales.....	467
11.1.5.- La orientación como medida de choque ante las crisis de empleo. Buscar y aprovechar todas las oportunidades.....	471
11.1.6.-Conclusiones sobre las razones de la orientación. Ambivalencia entre el eje sistema y el eje persona	473
11.2.- El futuro de la orientación en política de empleo.....	478
11.2.1.- Visión crítica del futuro	479
11.2.2.- Visión neutra sobre el futuro. Emergencia de tendencias	480
11.2.3.- Visión optimista. Aportaciones sustanciales para un futuro mejor	483
11.2.4.- Conclusiones sobre el futuro de la orientación en política de empleo	487
11.3.- Las limitaciones de la orientación en política de empleo	490
11.3.1.- Una orientación abrumada por los rasgos del mercado laboral: ciclos de desborde, precariedad laboral, y el modelo de flexiguridad español	490
11.3.2.- Los problemas para la realización efectiva de la orientación en España	493
11.3.3.- Ausencia de una estrategia global: insuficiente voluntad política, carácter reactivo, e intermitencias de los servicios.....	496
11.3.4.- Retraso estructural de los Servicios Públicos de Empleo	497

11.3.5.- Poca atención del mundo académico laboralista. Dudas sobre las metodologías que demanda el momento, y sobre el nivel competencial de los profesionales	498
11.3.6.- Imagen social de la orientación, y los evidentes dilemas éticos de esta disciplina en materia de política de empleo	503
11.3.7.- Eternos debates cruzados con los que convive, y tendrá que convivir la orientación profesional	508
11.3.8.- Conclusiones acerca de las Limitaciones de la orientación profesional. La emergencia de sus problemas de realización efectiva	513
11.4.- La integración de la orientación con el resto de políticas de empleo. Realidad de los sistemas integrados de orientación.....	521
11.4.1.- Compleja integración de la orientación con el resto de políticas activas de empleo.....	521
11.4.2.- La orientación en la encrucijada actual entre políticas activas y políticas pasivas de empleo	527
11.4.3.- Sistemas integrados de orientación profesional. Entre el deseo y la realidad	530
11.4.4.- Conclusiones sobre la integración de la orientación en las políticas de empleo. Sin su implementación, no es posible mejorar	537
11.5.- La evaluación de la orientación en política de empleo.....	541
11.5.1.- El tratamiento de la calidad en los sistemas de orientación	541
11.5.2.- Los objetivos del eje de orientación en política de empleo. Excesivamente cuantitativos. Posibilidad de objetivos ocultos	543
11.5.3.- Entre la inserción laboral y el desarrollo de la empleabilidad: La urgencia de los resultados	544
11.5.4.- Desconocimientos. Multiplicidad de propuestas. Aportaciones para la evaluación de la orientación en política de empleo	546
11.5.5.- Conclusiones. Falta de cultura evaluadora y complejidades de la tarea	554
11.6.- Conclusiones finales de la investigación.....	558
11.6.1.- Limitaciones de la investigación.....	558
11.6.2.- Prospectiva de la investigación.....	559
11.6.3.- Conclusiones finales	560

PARTE V.- REFERENCIAS Y ANEXOS..... 569

1.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 571

2.- REFERENCIAS LEGISLATIVAS..... 603

2.1.- Leyes orgánicas.....	603
2.2.- Leyes.....	603
2.3.- Reales Decreto -Ley.....	604
2.4.- Reales Decretos.....	605
2.5.- Ordenes	606
2.6.- Resoluciones	606
2.7.- Leyes autonómicas.....	607

3.- ANEXOS 608

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Los tres sub-sistemas de la orientación en España	26
Tabla 2. Principales características entre orientación profesional y orientación para el empleo	39
Tabla 3. Competencias emocionales.....	65
Tabla 4. Objetivos Europa 2020. Generales para la UE y específicos para España.....	114
Tabla 5. Puntos de referencia comunes para los sistemas de garantía de calidad para los servicios de orientación.....	129
Tabla 6. Relación del ámbito de orientación profesional con los objetivos de política de empleo de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y las Directrices de Empleo Estrategia Europa 2020	156
Tabla 7. Ejes de las políticas de activación para el empleo incluidos en la Estrategia Española de Activación para el Empleo	157
Tabla 8. Principios de actuación de la EEAE 2014-16	158
Tabla 9. Dimensión y objetivos estructurales del Eje 1 Orientación.....	159
Tabla 10. Dimensión y objetivos estructurales del Eje 5 Emprendimiento	160
Tabla 11. Objetivos estructurales para cada eje de la EEAE.....	164
Tabla 12. Indicadores para el eje de emprendimiento PAPE 2016	165
Tabla 13. Dotación presupuestaria del PAPE 2016.....	166
Tabla 14. Evolución de las cifras de población en España 2008-2016.	191
Tabla 15. Principales datos del mercado laboral español 2007-2016.....	193
Tabla 16. Tasas de actividad, total, y por franjas de edad, en España. 2007-2016.....	194
Tabla 17. Evolución de las tasas de desempleo por CC.AA. 2007-2013-2016.....	196
Tabla 18. Tasas de desempleo por nivel de formación alcanzado. 2016.....	198
Tabla 19. Tasa de desempleo en España 2007-2013-2016 por nacionalidad	199
Tabla 20. Evolución de la población desempleada por tiempo en desempleo, 2007-2016.....	199
Tabla 21. Evolución de la tasa de cobertura ante el desempleo en España 2008-2016	200
Tabla 22. Tasas incidencia del paro en las viviendas familiares con al menos un activo. Por proporción de personas paradas 2007-2016	201
Tabla 23. Evolución del mercado de trabajo en España. 2007-2016.....	202
Tabla 24. Evolución de la tasa de temporalidad en España. 2007-2016	203

Tabla 25 Tasas de temporalidad por CC.AA. 2007-2016 en relación a la media nacional.....	204
Tabla 26. Evolución de la estructura salarial en España. 2008-2014	205
Tabla 27. Promedio de solicitantes de empleo en el servicio público de empleo	210
Tabla 28. Gasto público en políticas de empleo en la UE, 2014 (Porcentaje del PIB)	213
Tabla 29. Composición del gasto público en políticas de empleo. España y UE (porcentajes)	214
Tabla 30. Fases del proceso investigador	220
Tabla 31. Perspectivas de investigación en la investigación cualitativa	225
Tabla 32. Muestra final de expertos y profesionales entrevistados	232
Tabla 33. Guion entrevista semi-estructurada facilitado a las personas expertas	238
Tabla 33. Secuencia de entrevistas realizadas por fecha, duración, lugar y forma de realización.....	240
Tabla 34. Niveles de codificación de la investigación: <i>free codes</i> , <i>open coding</i> , número de citas, y temas emergentes	452

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución de las tasas de desempleo en España por sexos. 2007-2016. Fuente. EPA-INE. Datos del IV trimestre.....	197
Gráfico 2. Tasas de desempleo por franjas de edad en 2016. Fuente. Elaboración propia con datos INE-EPA. IV Trimestre 2016.....	198
Gráfico 3. Número de citas código razones, repartido por cada <i>open coding</i>	254
Gráfico 4. Citas del código futuro. Repartidas por <i>open coding</i>	309
Gráfico 5. Número de citas del código limitaciones. Repartidas por <i>open coding</i>	339
Gráfico 6. Número de citas del código integración, por <i>open coding</i> creado.....	398
Gráfico 7. Número de citas del código evaluación, por <i>open coding</i> creado.....	422
Gráfico 8. Peso de cada uno de los cinco <i>free codes</i> sobre el total de citas creadas.....	451
Gráfico 9. <i>Network</i> código “razones de la orientación”.....	478
Gráfico 10. <i>Network</i> código “futuro de la orientación”.....	490
Gráfico 11. <i>Network</i> código “limitaciones de la orientación”.....	520
Gráfico 12. <i>Network</i> código “integración de la orientación”.....	540
Gráfico 13. <i>Network</i> código “evaluacion de la orientación”.....	557
Gráfico 14. <i>Network</i> global “razones de la orientación”.....	567

ACRÓNIMOS

AECOP	Asociación Española de Coaching Ejecutivo.
AIOSP	Asociación Internacional para la Orientación Educativa y Profesional
ANAC	Asociación Nacional de Agencias de Colocación.
AMR	<i>Adaptive Multi-Rate.</i>
ANEL	Asociación Navarra de Empresas Laborales.
AROPE	<i>At Risk Of Poverty or social Exclusión</i>
ASEMPLEO	Asociación de Agencias de Empleo.
BAE	Búsqueda Activa de Empleo.
BAE-G	Búsqueda Activa de Empleo Grupal.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
CC.OO.	Comisiones Obreras.
CDVCA	<i>Community Development Venture Capital Alliance.</i>
CEDEFOP	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional.
CEOE	Confederación Española de Asociaciones Empresariales.
CES	Consejo Económico y Social.
CNCP	Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales.
CV	Currículum Vitae.
DAFO	Debilidades Amenazas Fortalezas Oportunidades.
DAPO	Desarrollo Aspectos Personales para la Ocupación.
EAPN	<i>European Anti Poverty Network.</i>
ECVET	Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales.
EEE	Estrategia Europea Empleo.
EEAE	Estrategia Española de Activación para el Empleo.
EEPO	Observatorio Europeo de las Políticas de Empleo
EIE	Empresa e Iniciativa Emprendedora.
ETT	Empresa de Trabajo Temporal.
ELGPN	<i>European Lifelong Guidance Policy Network.</i>
EMCC	<i>European Mentoring and Coaching Council.</i>
EPA	Encuesta de Población Activa.
EQF	<i>European Qualifications Framework.</i>
ESCO	<i>European Skills, Competences, Qualifications, Occupations.</i>

ETF	Fundación Europea de formación.
FAQ	<i>Frequently Asked Questions.</i>
FEDEA	Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
FOESSA	Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada.
FOL	Formación y Orientación Laboral.
FORCEN	Fundación para la Formación Continua.
FOREM	Fundación Formación y Empleo Miguel Escalera.
FP	Formación Profesional.
FSE	Fondo Social Europeo.
FSG	Fundación Secretariado Gitano.
GRISOP	Grupo de Investigación en Sistemas de Orientación Psicopedagógica y Competencias de los Orientadores.
GROW	<i>Goal, Reality, Options, Will.</i>
HGC	Habilidades de Gestión de la Carrera.
IAEVG	<i>International Association for Educational and Vocational Guidance.</i>
ICF	<i>International Coach Federation.</i>
INAEM	Instituto Aragonés de Empleo.
INCUAL	Instituto Nacional de las Cualificaciones.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
INEM	Instituto Nacional de Empleo.
INJUVE	Instituto de la Juventud de España.
INNA	Información y Motivación para el Autoempleo.
IOBE	Información, Orientación y Búsqueda de Empleo.
ISO	<i>International Organization for Standardization.</i>
LGSS	Ley General de la Seguridad Social.
LOCFP	Ley Orgánica de las Cualificaciones y la Formación Profesional.
LOE	Ley Orgánica de Educación.
LOGSE	Ley Orgánica General del Sistema Educativo.
LOU	Ley Orgánica Universidades.
MAC	Método Abierto de Coordinación.
MIDE	Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
ONCE	Organización Nacional de Ciegos Españoles.

ONG	Organización No Gubernamental.
ONU	Organización Naciones Unidas.
OP	Orientación Profesional.
OPEA	Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia al Autoempleo.
PAE	Políticas Activas de Empleo.
PAPE	Plan Anual de Políticas de Empleo.
PIB	Producto Interior Bruto.
PLE	<i>Personal Learning Environment.</i>
PNUD	Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo.
POEJ	Programa Operativo Empleo Juvenil.
POISES	Programa Operativo Inclusión Social y Economía Social.
PREPARA	Programa de Recualificación Profesional.
PRODI	Programa temporal de Protección por Desempleo e Inserción.
PSIA	<i>Physical Security Interoperability Alliance.</i>
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas.
QUIT	<i>Centre e'estudis sociològics sobre la vida Quotidiana i el Treball.</i>
RD	Real Decreto.
RDL	Real Decreto Ley.
RETA	Régimen Especial Trabajadores Autónomos.
RRL	Relaciones Laborales.
RUNAE	Red Universitaria de Asuntos Estudiantiles.
SEPE	Servicio Público Estatal de Empleo.
SIIS	Centro de Documentación sobre Servicios Sociales y Política Social.
SISPE	Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.
SIPE	Servicios Integrados para el Empleo.
SPE	Servicios Públicos de Empleo.
SPEA	Servicios Públicos de Empleo Autonómicos.
SNE	Sistema Nacional de Empleo.
SNCFP	Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.
SMI	Salario Mínimo Interprofesional.
SROI	<i>Social Return on Investment.</i>
SS	Seguridad Social.
TI	Tutoría Individual.
TIC	Tecnologías Información y Comunicación.

TCP	Teoría de los Constructos Personales.
UAB	Universidad Autónoma de Barcelona.
UAM	Universidad Autónoma de Madrid.
UB	Universidad de Barcelona.
UCM	Universidad Complutense de Madrid.
UE	Unión Europea.
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.
UNIZAR	Universidad de Zaragoza.
UO	Universidad de Oviedo
UPNA	Universidad Pública de Navarra.
UPV	Universidad del País Vasco.
USAL	Universidad de Salamanca.
UV	Universidad de Vigo.
WEF	<i>World Economic Forum.</i>

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La orientación está alcanzando un reconocimiento importante por las legislaciones en materia de empleo. El posicionamiento oficial de esta disciplina científica es evidente, pero su desarrollo práctico, y pruebas científicas de impacto, contrasta con la situación que ofrece nuestro panorama social y laboral, con una significativa problemática de acceso y mantenimiento en el empleo por un lado, y una cuestionable calidad del empleo por otro lado.

Por ello, esta investigación ha buscado analizar el clima de opinión acerca del desarrollo de la orientación profesional en la España actual; tratando de captar la atmósfera que se respira en torno a la imagen, posibilidades y restos de la orientación en nuestro ámbito socio-laboral.

Para ello presentamos el resultado de la misma. Una investigación que presentamos estructurada en dos grandes bloques, a los que hay que sumar las referencias bibliográficas, legales y los anexos.

- El primero, formado por las partes primera (marco teórico) y segunda (marco normativo y análisis de contexto).
- El segundo, formado por las partes tercera (estudio empírico), cuarta (discusión y conclusiones).

La parte I, repasa los principales fundamentos teóricos de nuestra materia de estudio; con un primer capítulo centrado en la intervención actual en orientación profesional. Un segundo capítulo que profundiza en el territorio propio de la orientación para el empleo. Y un tercer capítulo que subraya las tendencias más destacadas en orientación profesional hoy en día.

La parte II, estudia los más significativos fundamentos normativos a la vez que analiza el contexto de la investigación. El capítulo cuarto se centra en el rol creciente de la orientación en las políticas de empleo europeas. El capítulo quinto se fija en las bases normativas de la orientación en España. Y el sexto capítulo expone la evolución del mercado laboral y las políticas activas de empleo de los últimos años en España.

La parte III, expone claramente el estudio empírico desarrollado. Con un capítulo séptimo que describe los objetivos, diseño y metodología del proceso investigador. Un capítulo octavo que detalla el primer bloque de resultados, acerca de las razones de la orientación y su futuro en las políticas de empleo. Un capítulo noveno que muestra el segundo bloque de resultados, sobre las limitaciones que presenta la orientación en políticas de empleo. Y un capítulo décimo, que

Introducción

muestra el tercer bloque de resultados, acerca de la integración de la orientación con el resto de políticas de empleo, junto a los resultados acerca de los objetivos, evaluación e impacto de la orientación.

Finalmente la parte IV, expone la discusión y conclusiones generadas por el investigador. Con un único capítulo que profundiza en la discusión de los principales códigos analizados, y la exposición de unas conclusiones finales de la investigación.

Antecedentes. La orientación en las políticas de empleo.

La empleabilidad aparece como un concepto clave. Empleo viene a suponer un elemento intermedio entre las cuestiones económicas y la protección social. Situando en esta expresión la dimensión individual en la búsqueda activa de empleo; ya que la inserción a través de lo económico supone uno de claves de las actuales políticas sociales europeas. De esta manera, la UE no plantea mecanismos de creación de empleo directo, sino el mejorar las condiciones de empleabilidad. Es por ello misión de las instituciones el facilitar las condiciones para que cada persona consiga un empleo adecuado, con medidas de educación y/o formación para el empleo, en combinación con medidas de orientación profesional. Este concepto subraya la importancia de la responsabilidad individual para cultivar unas condiciones que permitan una adaptación, a lo largo de la vida, a las nuevas y cambiantes exigencias de un mercado laboral, complejo y competitivo (De Pablos & Martínez, 2008).

El modelo de flexiguridad sería un segundo elemento clave. Base de una estrategia que fusiona dos términos contradictorios, la flexibilidad y la seguridad. Asimilando la idea de que los abusos y excesos de la flexibilidad deben paliarse con medidas que garanticen niveles de seguridad a las personas trabajadoras, donde la orientación formaría parte de esos servicios de red de seguridad. Una de las definiciones más extendidas es la de Wilthagen y Tros (2004, p. 169) que la entiende como una estrategia política que intenta, sincrónicamente y de manera deliberada, por un lado mejorar la flexibilidad de los mercados laborales, la organización del trabajo y las relaciones laborales, y por otro lado mejorar la seguridad del empleo y la seguridad social en particular para los grupos más débiles dentro y fuera del mercado de trabajo.

De la mano del concepto de mercados de trabajo transicionales (originado en el WZB-Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales de Berlín) se vienen poniendo encima de la mesa planteamientos que giran en torno a la responsabilidad individual y adaptabilidad de la población ocupada, en línea con la pérdida de solidez de la norma social de empleo fordista que garantizaba el pleno empleo y unas relaciones contractuales estables. Subrayando la importancia de las

variadas transiciones profesionales y vitales. Para ello se adopta una perspectiva más centrada en la seguridad en el empleo en general más que en un puesto de trabajo concreto.

El Memorándum sobre el aprendizaje permanente de la Comisión de las Comunidades europeas (2000) nos aporta un tercer concepto clave, derivado del aprendizaje a lo largo de la vida, que se plantea como una de las claves de la sociedad del conocimiento del siglo XXI. Considerando especialmente valiosa la preparación permanente en competencias, especialmente las genéricas, como forma de construir mejores proyectos profesionales y de vida; proyectos que sean capaces de adaptarse a los cambiantes entornos laborales actuales, y futuros. El aprendizaje a lo largo de la vida lleva de la mano a la orientación a lo largo de la vida; una orientación que se plantea como una gama de actividades que capacita a la ciudadanía en cualquier edad y momento vital a determinar sus capacidades e intereses, a adoptar decisiones educativas, de formación y de empleo, y a gestionar su trayectoria en cuanto al aprendizaje, el trabajo y otras cuestiones en las que se adquieren o se utilizan competencias (Consejo de la Unión Europea, 2004).

La influencia de estos tres elementos descritos, ha ido dibujando los hitos europeos que enmarcan actualmente a la orientación en materia de empleo. Así, la OCDE planteó dos obras referenciales en 2004 que señalaban el aumento del peso político de la orientación: orientación profesional y políticas públicas: como acortar distancias; y Orientación profesional. Manual para responsables políticos. En ellas, se asumen las medidas de orientación profesional como un asunto público de primer orden, al compartir objetivos políticos estratégicos en relación a: las finalidades del aprendizaje a lo largo de la vida, en relación a las políticas activas de empleo, y en la búsqueda de una ocupabilidad sostenible (OCDE, 2004a; OCDE 2004b). Posteriormente la Estrategia Europa 2020, planteó unos ambiciosos objetivos (de empleo, reducción de abandono escolar, y reducción de población en riesgo de pobreza y exclusión), de la mano de varias iniciativas emblemáticas como la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos. Dicha Estrategia marca la dinámica de la Estrategia Europea de Empleo, que plantea a su vez unas referenciales Directrices de empleo, que se van transmitiendo a cada estado miembro mediante los Planes de Reformas Nacionales. Todas estas medidas de activación del empleo y modernización de los sistemas de empleo se traducen en la Estrategia Servicios Públicos de Empleo 2020 publicada en 2012 y que plantea varias líneas de trabajo a favor de una orientación profesional sostenible.

En marco de actuación español de la orientación en materia de empleo viene configurado por la Ley 5/2002 de Cualificaciones y Formación Profesional, junto a la Ley 56/2003 de Empleo; esta última plantea los tres instrumentos fundamentales en política de empleo: la

Introducción

intermediación laboral, las políticas activas de empleo (donde se ubican los dispositivos de orientación) y las políticas pasivas de empleo. La ley de empleo configura el Sistema Nacional de Empleo, que se dota de elementos sustanciales:

- La Estrategia Española de Activación para el Empleo, que coloca a la orientación como el primero de sus seis ejes de actuación. Dicha Estrategia se dota de un elemento vertebrador, la Cartera común de servicios del sistema nacional de empleo, aprobada en 2015, que plantea cuatro tipos de servicios, siendo el servicio de orientación profesional el primero de ellos, y siendo el cuarto el servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.
- Los Planes Anuales de Política de Empleo, que plantea los objetivos estructurales para desarrollar cada uno de los ejes de empleo, detallando las acciones y medidas comunes.

Un factor clave analizado ha sido el reto de la mejora de la calidad y eficacia de las acciones de orientación profesional. Teniendo en cuenta las variadas referencias en favor de alcanzar unos sistemas de orientación profesional integrados. Entre otras, la Ley Orgánica de Cualificaciones y la FP, el RD 395/2007 que regula el subsistema de formación profesional para el empleo, el R.D. 1224/2009 de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral; y el RD 1147/2011, de ordenación de la FP del Sistema Educativo.

Antecedentes. Marco teórico de la orientación profesional

Podemos destacar la no existencia de una definición única de orientación profesional, sino toda una diversidad de conceptos que han ido evolucionando conforme los distintos autores iban tomando la palabra en los momentos de su recorrido histórico. De todo este proceso no lineal del cual podemos destacar la definición del Consejo de Europa (2008, p.1) que la entiende como un proceso continuo que permite a los ciudadanos, a cualquier edad y a lo largo de su vida, determinar sus capacidades, sus competencias y sus intereses, tomar decisiones en materia de educación, formación y empleo y gestionar el recorrido de su vida personal en lo que respecta a la educación y la formación, en el trabajo y en otros marcos en los que es posible adquirir o utilizar estas capacidades y competencias. La orientación incluye actividades individuales o colectivas de información, de consultas, de evaluación de competencias, de apoyo y de enseñanza de las competencias necesarias para la toma de decisiones y para la gestión de la carrera.

Los aspectos más relevantes de las distintas aproximaciones conceptuales se pueden sintetizar en cinco puntos. El primero de ellos, supone un proceso continuo en las distintas etapas

del desarrollo de la carrera, considerándose como un derecho de todas las personas, a lo largo de toda su vida. El segundo, su fin es facilitar tanto la planificación de la carrera como el potencial profesional personal, para alcanzar así la autorrealización personal. En tercer lugar, el protagonista principal es la persona orientada, para alcanzar así gradualmente procesos de auto-orientación responsables. En cuarto lugar, el orientador supone un educador de la carrera; favoreciendo el desarrollo de la carrera de la persona usuaria. Y en quinto y último lugar, la actividad ha de realizarse en todos los contextos en los que se desarrolla la persona, en base a programas fundamentados, planificados, evaluados, teniendo en cuenta todos los factores que intervienen en el desarrollo de las personas con relación al trabajo (Sánchez García & Álvarez González, 2012).

Respecto a la intervención en orientación profesional, tres han sido sus principios clásicos: prevención, desarrollo, e intervención social. Diversos autores señalan otros, por ejemplo Álvarez Rojo (1994) habla del principio antropológico; Repetto (1994) incorpora el principio de diagnóstico y evaluación; Pérez-Boullosa y Blasco (2001) hablan del principio de cambio terapéutico; y finalmente Repetto (2003a) plantea el principio de potenciación-*empowerment*.

Por otro lado, tres serían los grandes contextos de intervención de la orientación profesional, cada uno con sus propias características: el Educativo, el organizacional laboral y el socio-comunitario. Esta investigación ha centrado su mirada especialmente en las entidades y servicios del mundo laboral y social, los más vinculados con las políticas activas de empleo (Sánchez García & Álvarez González, 2012).

En referencia a las áreas centrales de intervención, cabe destacar en primer lugar el autoconocimiento, en conexión con el balance de competencias. En segundo lugar, el conocimiento del entorno. Y en tercer lugar, la toma de decisiones. Estas áreas centrales de intervención se vienen conectando con varios constructos significativos, de los que se destacan la gestión de la carrera y sus competencias (de gestión y desarrollo personal, de aprendizaje y exploración de la carrera, de planificación y construcción del proyectos personal/profesional), y orientación para las transiciones.

Sobre la orientación profesional más centrada en el contexto laboral, en principio no se puede establecer una diferenciación conceptual entre orientación profesional y orientación para el empleo en base al tipo de atención (grupal o individual) ni al tipo de intervenciones (servicios y programas). Pero sí que se pueden reflejar las diferencias en el carácter (puntual - procesual) y

Introducción

en la intencionalidad y función (reactiva - proactiva). De esta forma, la orientación para el empleo tendría un carácter más puntual y reactivo que la orientación profesional estándar. Interviniendo así en las dificultades de una persona para encontrar, mantener o progresar en un empleo, ayudando en la adquisición de competencias que faciliten su inserción y aumenten su empleabilidad (Sarasola, 2008). Las medidas de orientación para el empleo se asientan en un marco teórico del que podemos destacar enfoques como los de desarrollo de la carrera para la vida, el aprendizaje experiencial y colaborativo, y el modelo de intervención comprensivo (Rodríguez Diéguez, 2002).

Entre las novedades del desarrollo disciplinar en orientación profesional, podemos destacar varios elementos de importancia. En primer lugar, el influjo del pensamiento postmoderno (Brott, 2004). Caracterizado por tres aspectos, subjetivismo, la fragmentación, y la narratividad de la vida humana como forma de construir la realidad de cada uno.

En segundo lugar, el constructivismo y el socio-constructivismo que están dibujando un nuevo futuro de la relación de ayuda que tanto marca a la orientación. Las miradas constructivistas intentan reformular el conocimiento como un proceso de construcción donde se entrelazan sujeto, cultura y contexto, donde la interacción social supone una auténtica construcción individual de la realidad (Mahoney, 2005). Por su parte las aportaciones del socio-constructivismo, se centran en remarcar que la realidad ya no es un mapa de las cosas, sino más bien un fruto del intercambio social (Gergen, 2006).

En tercer lugar, la orientación profesional por competencias, se centra en el desarrollo de las competencias transversales, especialmente en los sectores con más problemas de inserción laboral. Su objetivo es implementar la adaptabilidad al mercado laboral, y las competencias transversales que componen el constructo de empleabilidad. Estas referencias a la Gestión por competencias aparecen actualmente en la Cartera Común de Servicios Comunes del Sistema Nacional del Empleo, aprobada en 2015.

En cuarto lugar, podemos destacar las aportaciones de la psicología positiva, en relación con las competencias de gestión y desarrollo personal, donde la noción significativa es la de inteligencia emocional. Un espacio donde la herramienta coaching está desplegando hoy en día bastante potencial.

Planteamiento del problema.

La orientación profesional desempeña un papel fundamental como elemento conector entre los mundos de la educación formal, el empleo y la formación para el empleo. Actualmente el desarrollo teórico de esta disciplina ofrece aportaciones para lograr una mejor gestión de carreras y competencias profesionales. Una orientación facilitadora de unos proyectos de vida y profesionales mejor relacionados con las características de cada persona; procurando que se puedan afrontar en mejores garantías las probables transiciones profesionales.

Estas funciones de la orientación profesional vienen desarrollándose en nuestro contexto laboral en un estado de cuestionamiento e inestabilidad constante de los desarrollos de carrera (Riverin-Simard, 1996). En paralelo la orientación ha ido adquiriendo un importante estatus en el marco normativo laboral, bajo la influencia de las políticas de activación que vienen implementándose desde las administraciones europeas. Dichas políticas de activación se engloban en un marco de discusión sobre cómo afrontar la problemática del empleo en nuestras sociedades: con visiones que plantean la cuestión como una responsabilidad social compartida, y con visiones que ponen el acento en la responsabilidad individual para lograr una activación efectiva. Siendo la última la predominante en las directrices de empleo actuales, observándose así una evidente transformación del modelo social europeo, *from welfare to workfare* (Pérez Eransus, 2005).

La orientación, en este escenario más netamente socio-laboral, emerge así como una herramienta clave para la implementación de la empleabilidad, el capital humano y las competencias profesionales. En esa dirección apuntan claramente las principales normas laborales (europeas, estatales y autonómicas) buscando el desarrollo de modelos de flexibilidad para tratar de afrontar en mejores condiciones la realidad de nuestros mercados laborales transicionales, actualmente vigentes (Shmid & Schömann, 2006).

Pero este potente andamiaje normativo, que como decimos dota a la orientación de un papel muy destacado, contrasta claramente con los efectos y dimensiones de una crisis que ha superado claramente las posibilidades de prevención y respuesta de nuestro sistema de orientación para el empleo. Esta percepción es fácilmente observable en el ámbito sociolaboral. De esta manera, poder analizar ese clima de opinión respecto a la orientación en el ámbito laboral ha sido la motivación principal de esta investigación. Poder comprender dicho fenómeno, entendiendo las variables involucradas, captando el significado que los distintos actores proyectan sobre la dicha materia. Tratando así mismo de buscar respuesta a los siguientes interrogantes que configuraron el problema de investigación: ¿Cómo entender el estatus otorgado

Introducción

a la Orientación en las Políticas Laborales actuales? ¿Qué puede aportar la orientación ante las problemáticas y retos de nuestro mercado laboral? ¿Qué obstáculos y limitaciones sufre la orientación para el empleo para desarrollar sus funciones? ¿Cómo valorar la integración actual en los sistemas de orientación? ¿Cómo valorar la conexión actual de las medidas de orientación con el resto de ejes de las políticas de empleo? ¿Cómo valorar el planteamiento y cumplimiento de los objetivos encomendados a la orientación? ¿Cómo evaluar de la mejor manera el impacto y eficacia de la orientación? ¿Qué futuro le espera a la orientación en el ámbito sociolaboral?

Para dar respuesta a estas preguntas, el enfoque de esta investigación ha sido netamente cualitativo, tratando de explorar las distintas opiniones, discursos y significados que nos ofrece el contacto con un amplio panel de personas expertas en la materia, muchas de ellas representantes de entidades clave, o personas con cargos y experiencias muy destacadas para hablar con gran autoridad sobre la materia de estudio.

El objetivo general de la investigación ha sido el analizar el papel de la orientación profesional en las actuales Políticas de Empleo. Marcándose los siguientes cuatro objetivos específicos para ello:

- Entender las razones por las que la orientación profesional adquiere un papel estratégico en las actuales Estrategias y Políticas de Empleo. Captando las aportaciones actuales de esta disciplina tanto para la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, como para el devenir de nuestra sociedad. Analizando los discursos sobre el futuro de la orientación dentro de las políticas de empleo.
- Entender las limitaciones, contradicciones, ambivalencias de la Orientación Profesional ante las dinámicas y retos del mercado laboral español.
- Explorar el grado de integración que se experimenta en torno a la orientación profesional. Indagando sobre la interconexión de la orientación con el resto de políticas de empleo (activas y pasivas). Explorando acerca de la integración y cooperación entre los diferentes agentes que ofrecen servicios de orientación profesional.
- Analizar los discursos en torno al planteamiento y cumplimiento de los objetivos fijados para la orientación en materia de Política de Empleo. Describiendo así mismo las propuestas para una mejor evaluación del impacto de dichas medidas de orientación.

Justificación del tipo de estudio

Respecto a la fundamentación epistemológica de esta investigación, cabe señalar que parte de unos planteamientos ontológicos que suponen la existencia de múltiples realidades, construidas socialmente mediante la interacción y la asignación de significados compartidos. La realidad a estudiar es producto de las personas que forman nuestra sociedad. Estos planteamientos nos dirigen a un posicionamiento epistemológico que nos hace optar por un paradigma que proporciona modelos para analizar problemas y encontrar soluciones a ellos, en otras palabras, un marco conceptual y reglas del juego compartidas por una comunidad científica (Kuhn, 1995).

Se pretende analizar el rol que desempeña la orientación en nuestras políticas de empleo; en un especial momento histórico marcado por una crisis económica que está acelerando la transformación de nuestras relaciones laborales y mercado de trabajo. Por ello es importante el analizar el desarrollo de nuestro sistema de orientación para el empleo, conociendo las razones, los significados, las problemáticas y las propuestas de mejora que los actores protagonistas de su planificación, desarrollo y ejecución puedan plantear. Por ello, se considera apropiado ubicar la presente investigación dentro del paradigma cualitativo/interpretativo, con la perspectiva Teórica del Interaccionismo Simbólico, acuñada por Blumer en 1938, y desarrollada por Mead y Goffman, entre otros. Dicha perspectiva, que conecta la sociología, la psicología y la antropología, se fija en cómo los sujetos de un entorno sociocultural concreto atribuyen significados específicos a elementos y situaciones, que condicionarán posteriormente su forma de actuar y entender la realidad social que están construyendo.

Respecto a la fundamentación metodológica, en función de la fundamentación epistemológica se ha escogido el enfoque metodológico de la Teoría Fundamentada (*Grounded Theory*). Sus planteamientos son consistentes con el paradigma cualitativo/interpretativo y los fundamentos del interaccionismo simbólico. La teoría fundamentada nos define plan de acción a seguir en nuestra investigación. Sus creadores, Glaser y Strauss en su obra *The discovery of Grounded Theory* (1967) indicaron que este diseño usa un procedimiento sistemático cualitativo para generar una teoría explicativa de una acción, interacción o área específica. Sus explicaciones se circunscriben en un ámbito determinado, pero tienen valor interpretativo y aportan nuevas visiones de un fenómeno (Cohen, Manion, & Morrison, 2013). De esta forma, las propuestas teóricas surgen de los datos obtenidos en la investigación, más que de los estudios previos. Es el procedimiento lo que genera el entendimiento de un fenómeno (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010).

Introducción

Se justifica la elección de este diseño, porque además de ser sistemática y rigurosa en la recogida y análisis de los datos cualitativos, permite la flexibilidad y libertad necesarias para desarrollar un estudio como el presente, de carácter exploratorio, sobre una materia sobre la que no se han elaborado grandes teorías formales. Además, permite situarse mejor ante las situaciones imprevistas y adaptarse a contextos complejos.

Como instrumento de recogida de datos se utilizó la entrevista semi-estructurada. Previamente validada por dos expertos de reconocido prestigio del ámbito académico. Durante las fases de recogida y análisis de datos, se han usado las herramientas comunes a las distintas variantes que han surgido de este enfoque metodológico: la codificación, el método comparativo constante y la saturación. Del método comparativo constante cabe subrayar su utilidad para interpretar las transcripciones de las entrevistas a los expertos. Se codifica, se analizan los conceptos, se identifican sus propiedades, se exploran sus interrelaciones y se integra en una teoría coherente (Creswell, 2009).

La muestra en nuestra investigación cualitativa se ha compuesto de 52 personas expertas del ámbito social, laboral, de la orientación profesional. Entre ellas se han buscado muestras diversas para representar la complejidad del fenómeno, para poder conocer la opinión de la pluralidad de agentes y entidades que conforman el sistema de orientación para el empleo. A nivel geográfico, la muestra la componen personas que actúan en entidades internacionales, nacionales, y autonómicas-locales. Sobre su tipología, se ha buscado el encuentro con personas referenciales de diversos ámbitos, destacando organismos internacionales, administración pública, agentes sociales, ONG y fundaciones, mundo académico, etc.

El proceso de análisis, siguiendo los principios de la Teoría Fundamentada, puede resumirse en etiquetar conceptos, categorizar, identificar categorías nucleares, encontrar relaciones entre dichas categorías y generar una teoría en base a esas relaciones. El método comparativo constante se aplica en los tres niveles de codificación (abierta, axial y selectiva) y consiste en comparar los nuevos datos con los datos y categorías existentes, hasta conseguir que las categorías creadas se adapten a los nuevos datos y si esa adaptación no es posible se deberá modificar el sistema de categorías hasta que todos los datos recogidos puedan ser categorizados, especialmente los casos que pueden contradecir o discrepar de la información analizada. Se considera adecuado el uso del programa ATLAS.ti creado por Thomas Muhr de la Universidad Técnica de Berlín, cuya primera versión fue lanzada en 1993. Inicialmente se encaminó a

facilitar la aplicación de los principios metodológicos de la Teoría Fundamentada. Incluye opciones específicas como la codificación selectiva o la saturación por lo que resulta una herramienta ideal (San Martín, 2014).

Como justificación de la investigación, se considera su conveniencia, ya que aporta una mejor comprensión de la realidad de la orientación en España en materia de política socio-laboral, un ámbito con deficiencias de conocimiento actual (Ferreira, Pascual, & Pol, 2013), pero con una responsabilidad social muy significativa. Su relevancia social e implicaciones prácticas se sustentan en el alcance de sus aportaciones: mejor conocimiento del rol y posibilidades de la orientación profesional, mejor definición de las limitaciones de la misma, y aportaciones para la mejora del sistema. Se espera que el valor teórico de esta investigación sirva para acompañar a estudios similares que se puedan realizar, y servir de base para futuras investigaciones.

Contexto.

Es importante tener en cuenta el contexto en el que se ha desarrollado la investigación. Un contexto complejo en el que las políticas de orientación deben actuar de la mejor forma posible.

En primer lugar, desde un plano económico-político, cabe subrayar que la crisis económica no ha tenido un impacto homogéneo en la UE, ya que se ha cebado en sus países periféricos y del sur, siendo España, junto a Grecia y Portugal, el de mayor dimensión. Bajo estas tensiones, aumenta el debate sobre los modelos de desarrollo económico, las problemáticas de los mercados de trabajo, las orientaciones de las políticas que marcan las reglas de nuestras relaciones laborales, y la búsqueda de soluciones para tratar de superar las disfunciones evidentes de nuestro sistema de empleo.

En segundo lugar, en el plano laboral, se acelera la transformación de una sociedad industrial-fordista a una sociedad posindustrial, que aspira a constituirse plenamente en una sociedad del conocimiento. En nuestro país, esa dinámica de fondo se combina con una situación a todas luces anómala desde el punto de vista del funcionamiento de un mercado laboral en Europa. Siendo España una de las principales economías de la UE, presenta un comportamiento convulsivo en materia de contratación (gran creación en épocas alcistas, y gran destrucción en épocas de retroceso) con las presiones que eso supone, por ejemplo, para el sistema de

orientación e intermediación para el empleo. España viene ocupando de esta forma los peores puestos europeos en tasa de desempleo y tasa de temporalidad.

Podemos dimensionar la situación con estos datos comparativos del momento previo a la crisis económica en España, y el final del año 2014. Tras el significativo periodo de crecimiento económico español, comprendido entre 1994 y 2007, se experimentó una profunda crisis política, social y económica, que dio como resultado un mercado laboral donde, en solo siete años (2007-2013¹), la población ocupada bajó en 3.582.000 personas (la tasa de ocupación disminuyó del 54% al 44%), y donde la población desempleada aumentó en 3.993.000 personas (la tasa de desempleo subió del 8% al 25%). A lo largo de 2014 la tendencia tocó suelo, iniciando una lenta recuperación, pero distintos análisis indican que las tasas de desempleo españolas no alcanzaran las cifras previas a la crisis en el corto plazo, especialmente en las CC.AA. del sur de España. Por lo tanto, la presión para una mayor y mejor actuación de la orientación para el empleo se mantendrán en el tiempo. Así mismo, el panorama laboral postcrisis español parece ofrecer unos rasgos diferentes al pre-crisis. Los datos indican una tendencia hacia un menor peso de la contratación indefinida a tiempo completo, una mayor presencia del trabajo por cuenta propia, una presencia significativa del fenómeno de los *workingpoor*, entre otras dinámicas. En definitiva un escenario laboral más segmentado y con mayores niveles de precariedad laboral; todo ello unido una red más compleja de entidades que ofrecen servicios de orientación.

Por todo ello, se subraya que la atmósfera y el ecosistema analizado a nivel general es el de la España en plena crisis, y en la post-crisis. Y respecto al trabajo de campo desarrollado con las entrevistas, estas comprenden el periodo entre diciembre de 2014, y marzo de 2016. El investigador ha realizado el estudio en su lugar de residencia, Navarra, contando con opiniones de expertos de carácter autonómico (Madrid, La Rioja, País Vasco, Aragón, Cataluña, Valencia, Galicia, Castilla la Mancha, y Castilla y León), de carácter nacional, y de carácter internacional.

Códigos y temas emergentes más relevantes.

Las principales categorías analizadas en el proceso investigador han sido cinco.

- En primer lugar, las razones que justifican la intervención de la orientación profesional en materia laboral.

¹ Datos de la Encuesta de Población Activa – INE, datos del cuarto trimestre de cada año.

- En segundo lugar, el futuro y perspectivas que le espera a esta disciplina científica en materia laboral.
- En tercer lugar, las limitaciones que muestra el sistema de orientación profesional en España.
- En cuarto lugar, el grado de integración de las políticas y medidas de orientación.
- Y en quinto lugar, la evaluación actual de la orientación profesional en materia de política de empleo.

Del estudio emergen toda una serie de 26 subcódigos, entre los que se pueden destacar como más relevantes y más citados:

- La falta de una estrategia global de fondo en orientación profesional.
- Las dificultades de realización efectiva de la orientación profesional en España.
- El desborde del sistema de orientación en estos últimos años.
- La orientación ante una nueva cultura de empleo de empleo en España.
- El peso de los principios de prevención y desarrollo.
- La diversidad de propuestas evaluadoras, y la complejidad de la tarea.
- La imagen social, y los dilemas éticos de la orientación en España.

Limitaciones.

Finalmente, esta investigación se considera de utilidad para nuestro campo profesional, educativo y socio-laboral, si bien es cierto que presenta una serie de limitaciones, entre otras, las limitaciones dadas por la investigación desarrollada en función de los recursos disponibles por el doctorando, que no ha desarrollado sus estudios bajo la cobertura de becas alguna, ni en el marco de un programa o proyecto de investigación, lo que sin duda le ha impedido acceder a más contactos de expertos y a disponer de mayor cobertura para realizar la investigación con más amplitud y disposición de tiempo.

O las imitaciones dadas por la apuesta clara del investigador por los procesos de investigación cualitativa, centrándose en las entrevistas semi-estructuradas, no desarrollando grupos de discusión, y no introduciendo metodologías de análisis cuantitativo significativas.

PARTE I. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

CAPÍTULO 1. INTERVENCIÓN ACTUAL EN ORIENTACIÓN PROFESIONAL

El objeto de este capítulo es realizar un planteamiento teórico acerca a la intervención actual en orientación profesional, como mejor forma de comprender la intervención en los ámbitos no educativos formales, los ámbitos de la orientación para empleo desarrollados en los contextos organizativos-laborales y socio-comunitarios, ámbitos que suponen el terreno central de esta investigación.

Para ello se analiza la evolución del concepto de orientación profesional, y se aclaran las habituales confusiones semánticas entre términos relacionados y fronterizos, pero teóricamente diferenciados. Esta conceptualización nos servirá para repasar los tres contextos de intervención de esta disciplina científica, contextos alineados con los distintos modelos organizativos que se plantean actualmente para poder alcanzar unas intervenciones más efectivas. Estas intervenciones giran en torno a unas áreas centrales de intervención, que requieren una comprensión de los contenidos y constructos más significativos en esta disciplina. Finalmente, este capítulo se detiene en elementos clave de la intervención: el diagnóstico, los instrumentos y las estrategias más destacadas.

1.1.-Evolución del concepto de orientación profesional

Destaca la no existencia de una definición única de orientación profesional, sino toda una diversidad de conceptos que han ido evolucionando conforme los distintos autores iban tomando la palabra en los momentos de su recorrido histórico, momentos que han ido marcado los distintos enfoques teóricos de esta disciplina científica. Se plantea un recorrido cronológico que se detiene en las principales definiciones aportadas. Distintas obras han estudiado y analizado todo este proceso no lineal, entre otras: Álvarez González (1995), Beck (1973), Benavent (2000), Bisquerra (1996), Caballero (2005), Rodríguez Moreno (1998), Roig (1982), Sánchez García (2010a).

Las primeras definiciones enmarcaron a la orientación profesional en un proceso puntual y de ajuste a de la persona al puesto de trabajo. Por ejemplo la *National Vocational Guidance Association* en 1937 la entendía como la asistencia al alumno para elegir una ocupación, a prepararse para ello, ingresar y progresar en ella. Posteriormente, la OIT 1949 la entendió en 1949 como la ayuda prestada a un individuo para resolver los problemas referentes a la elección

de una profesión y al progreso profesional, habida cuenta de las características del interesado y de la relación entre éste y las posibilidades del mercado del empleo (Bisquerra, 1996, p. 31).

El carácter sistemático, procesual, y el papel activo de la persona van incorporándose gradualmente, planteando no solo la integración social a través de un empleo eficaz y productivo, sino también la autorrealización personal (Sánchez García & Álvarez González, 2012).

Nuevos términos, en línea con las teorías evolutivas educativas, aparecen desde los años 60. Es el caso de educación para la carrera, desarrollo de la carrera, gestión de la carrera, y planificación de la carrera. Ya en la recta final del siglo XX se van asumiendo tanto el papel activo de cada persona en su desarrollo profesional, como el carácter educativo de los procesos de orientación. El autor López Bonelli la plantea como:

Una forma de asistencia psicológica con características de esclarecimiento, cuyo objetivo es que los consultantes elaboren su identidad vocacional y movilicen su capacidad de decisión autónoma con el fin de satisfacer sus propias necesidades en relación con el contexto histórico cultural y la situación concreta en que su elección tiene lugar. El proceso sistemático se realiza, generalmente en momentos especiales: pasos de ciclos evolutivos o etapas educacionales (López Bonelli, 1989, p.27).

La importancia de la planificación, el peso de las políticas públicas, y el carácter holístico de la acción orientadora marcan el ritmo en el final de siglo XX. Álvarez González plantea que

Entendemos que la orientación profesional es un proceso sistemático de ayuda, dirigida a todas las personas en período formativo, de desempeño profesional y de tiempo libre, con la finalidad de desarrollar en ellas aquellas conductas vocacionales que le preparen para la vida adulta, mediante una intervención continuada y técnica, basada en los principios de prevención, desarrollo e intervención social con la implicación de los agentes educativos y socio-profesionales (Álvarez González, 1995, pp. 36-37).

Por su parte Sánchez García subraya que:

Actividad profesional teóricamente fundamentada, de ayuda, estímulo y acompañamiento personalizado, que con carácter procesual y continuo, se dirige a cada persona a lo largo de su vida, en aquellos contextos donde se encuentre, para propiciar su progresiva auto-orientación, a fin de que planifique y alcance el desarrollo satisfactorio de su carrera profesional y la autorrealización personal a través del trabajo (Sánchez García, 2004, p. 94).

El Consejo de Europa la entiende como:

Un proceso continuo que permite a los ciudadanos, a cualquier edad y a lo largo de su vida, determinar sus capacidades, sus competencias y sus intereses, tomar decisiones en materia de educación, formación y empleo y gestionar el recorrido de su vida personal en lo que respecta a la educación y la formación, en el trabajo y en otros marcos en los que es posible adquirir o utilizar estas capacidades y competencias. La orientación incluye actividades individuales o colectivas de información, de consultas, de evaluación de competencias, de apoyo y de enseñanza de las competencias necesarias para la toma de decisiones y para la gestión de la carrera (Consejo de Europa, 2008, p.4).

Otra manera de comprender un concepto complejo, es aclarar lo que no es. De esta forma Isus plantea una definición apoyándose en lo que no es orientación profesional, en las antinomias de esta materia:

- No consiste en tomar decisiones sobre la vida del orientado, provocando actitudes de dependencia e insuficiente implicación personal en su proyecto de vida. Al contrario es hacer de mediador para que el orientado se conozca más a sí mismo y a su entorno, de tal forma que desarrolle su autonomía y su capacidad de toma de decisiones.
- No es sólo informar, ya que sólo es válida esta información si va acompañada de valoración de las necesidades y posibilidades personales. Propiciando situaciones de aprendizaje.
- No es domesticación, ni instrumento de control social que solo busca ajustar a la persona al medio, sino que debe garantizar la autorrealización a través de la transformación de la propia persona y su entorno.
- No está limitada a unas pocas acciones informativas o de toma de decisiones, al contrario debe abarcar todos los aspectos de la persona, con una visión holística de todos los factores que combinan para dar forma a la carrera de una persona.
- No se da en un momento puntual al finalizar los estudios o al elegir la profesión, sino que es un proceso continuo que permite desarrollar la autodeterminación personal.
- No sólo pretende asesorar a la persona, sino enseñar a auto-orientarse; desarrollando su proyecto de vida a través de la realización personal y social (Isus, 2008, p.177)

PARTE I. Fundamentación Teórica.

En resumen, los aspectos más relevantes de esta aproximación conceptual serían los siguientes (Sánchez García & Álvarez González, 2012):

- Supone un proceso continuo en las distintas etapas del desarrollo de la carrera, considerándose como un derecho de todas las personas, a lo largo de toda su vida.
- Su fin es facilitar tanto la planificación de la carrera como el potencial profesional personal, para alcanzar así la autorrealización personal.
- El protagonista principal es la persona orientada, para alcanzar así gradualmente procesos de auto-orientación responsables.
- El orientador supone un educador de la carrera; favoreciendo el desarrollo de la carrera de la persona usuaria.
- La actividad ha de realizarse en todos los contextos en los que se desarrolla la persona, en base a programas fundamentados, planificados, evaluados, teniendo en cuenta todos los factores que intervienen en el desarrollo de las personas con relación al trabajo.

1.1.1.- Aclaraciones al conflicto semántico

La situación semántica que ha rodeado a la orientación se puede definir como una auténtica torre de babel; un relativo caos semántico consustancial y lógico en las disciplinas recientes, y cuya configuración actual es el resultado de un cruce de prácticas variadas entre sí (Santana, 2009).

Hay que recordar que la orientación profesional nació en EE.UU. como orientación vocacional (*vocational guidance*), mientras que en Europa comenzó denominándose orientación profesional. Más adelante, en los años 20 del siglo XX, comenzó a utilizarse el término orientación educativa (*educational guidance*). Posteriormente, el término *counseling* fue clave; planteando una discusión terminológica continua para aclarar las diferencias entre *counseling* (consejo/asesoramiento) y *guidance* (orientación). En los años 50, la denominación orientación escolar y profesional se extendió por el continente europeo. Y en los años 70 se crearon conceptos como carrera (*career*) y desarrollo (*development*), que generaron el término orientación para la carrera. En los 90, también se planteó el término orientación psicopedagógica). Sin olvidar que el desarrollo del sub-sistema de orientación y formación para el empleo trajo consigo los términos orientación laboral y orientación ocupacional (Bisquerra, 1996, p.152).

Por lo tanto, depende desde qué tradición observemos a la orientación, aparecerán unas denominaciones u otras: Más vinculadas a lo vocacional como en la tradición de Psicológica; o más vinculadas a lo profesional como en la tradición pedagógica (Caballero, 2005). Esta investigación ve conveniente aclarar sobre todo dos bloques de conceptos. En primer lugar las diferencias entre orientación laboral-ocupacional con orientación profesional. Y en segundo lugar las diferencias entre orientación vocacional, orientación profesional y orientación para la carrera.

a).- Orientación laboral y orientación profesional

Lo laboral (labor, - oris) concierne al trabajo, con una mayor vinculación a lo jurídico, social y económico. Estando relacionado el término orientación laboral con orientación para el trabajo, a orientación ocupacional. Definiéndola como un apoyo prestado sobre todo para encontrar o progresar en el empleo. Esta definición tiene una connotación más cercana al hecho puntual. Por el contrario, lo Profesional, también con una conexión lógica con la idea de labor, se identifica más con los enfoques científicos de desarrollo de la carrera. Su plasmación suma no solo lo estrictamente laboral, sino toda la planificación de los proyectos profesional y vital, fijándose en la auto-realización personal más que en la inserción en un empleo determinado. Por lo tanto, cuando la popularmente orientación laboral va más allá de la mera búsqueda de un empleo y se amplía al desarrollo de la carrera, es más correcto y preciso hablar de orientación profesional (Sánchez García, 2004, pp.86-87).

b).- Orientación vocacional, orientación profesional y orientación para la carrera

De acuerdo con Sánchez García y Álvarez González (2012), estos tres términos se utilizan actualmente indistintamente, aunque en España y Europa tanto el desarrollo legislativo, como la investigación científica, utilizan claramente el término orientación profesional para describir los procesos encaminados a la inserción y desarrollo profesional. Nos encontramos el concepto de Orientación Profesional en todas las escalas jerárquicas legislativas, desde la UE hasta el nivel autonómico. Este concepto aparece tanto en legislación educativa (Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación), como en legislación laboral (Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral).

La diferencia entre profesional y vocacional viene del concepto de trabajo. Lo vocacional se relaciona con las principales tareas del trabajo (remuneradas o no), y lo profesional se relaciona con una ocupación remunerada que exige una determinada cualificación. De esta forma

la actividad profesional puede coincidir con la vocación de una persona, o no. A nivel teórico lo vocacional se conecta más con las teorías de desarrollo de la carrera, lo profesional con la teoría de rasgos y factores. Como se ha comentado, los conceptos de carrera y desarrollo sirvieron de base a los nuevos enfoques de educación para la carrera y orientación para la carrera; siendo más riguroso este último, aunque de mayor uso en el ámbito anglosajón.

1.2.- Contextos de intervención

Los distintos contextos implican diferentes intervenciones en orientación profesional, estas intervenciones se desarrollan de forma coherente con los tres principios de intervención: prevención, desarrollo, e intervención social. Además de estos tres clásicos principios diversos autores señalan otros principios de intervención. Álvarez Rojo (1994) habla del principio antropológico. Repetto (1994) incorpora el principio de diagnóstico y evaluación. Pérez Boullosa y Blasco (2001) hablan del principio de cambio terapéutico. Y finalmente Repetto (2003a, 2003b), plantea el principio de potenciación *empowerment*.

Por otro lado vemos adecuado describir los tres contextos donde se desarrolla la orientación profesional, subrayando nuestra focalización en el ámbito laboral y socio-comunitario.

1.2.1.- Contexto educativo

Formado por todo el sistema educativo formal, desde la educación primaria hasta la educación superior, siendo el centro educativo el espacio natural de la intervención en este contexto. La orientación profesional está muy desarrollada en este contexto, de manera más especializada e institucionalizada. Siendo el que más frutos ha recolectado de la investigación académica. El sub-sistema de educación no universitaria ha ido evolucionado desde los cimientos establecidos en la LOGSE (1990), y desarrollados en la LOE (2006). Con una orientación más centrada en la adaptación escolar y el aprendizaje que en la orientación familiar y profesional. Por su parte, el sub-sistema de educación universitaria se ha ido desarrollando con bastante autonomía de cada centro universitario e insuficientes conexiones entre ellos, al disponer de una limitada legislación común. La inserción laboral de las y los titulados que cada año generan las universidades ha sido su función fundamental, ampliada por servicios que varían en cada centro: información académica y profesional, orientación individualizada, prácticas externas, programas europeos de movilidad, y emprendimiento. Como principal lugar de

encuentro aparece la Red universitaria de asuntos estudiantiles RUNAE, dependiente de la Conferencia de rectores de universidades españolas.

1.2.2.- Contextos organizacionales – laborales

Engloban a los distintos agentes en contacto con el mundo laboral y empresarial, además de las entidades protagonistas en la formación para el empleo (agentes sociales, consultorías, ETT, agencias de colocación, organismos públicos y asociaciones profesionales). Se suele buscar el objetivo de un máximo desarrollo productivo y profesional, facilitar reconversiones y transiciones profesionales, y también mejorar los niveles de satisfacción e implicación en las organizaciones. Así mismo, aparecen otro tipo de entidades del tercer sector con trayectoria en procesos de inserción laboral y capacitación profesional de sectores sociales determinados.

Los programas y planes de formación, planes de desarrollo personal y profesional suelen ocupar a orientadores, junto a otro tipo de profesiones análogas, en la planificación, desarrollo y evaluación de estos trabajos.

Este ámbito ha experimentado un crecimiento importante, aunque diferenciado de los sub-sistemas educativos formales. Referencia obligada es el modelo institucional que el INEM marcó en 1995 con la creación de la red SIPE, Servicios integrados para el empleo, a través del Real Decreto 735/1995, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo.

1.2.3.- Contextos socio-comunitarios

Formado por entidades de todo tipo que buscan un apoyo personal, médico, psicológico, económico o lúdico, generalmente sin ánimo de lucro y al margen de los dos contextos anteriores. Esta diversidad de entidades, en los últimos tiempos también está ofreciendo servicios de orientación profesional, a través de programas y subvenciones públicas. Las personas destinatarias suelen ser personas paradas y/o en situaciones cercanas o conducentes a procesos de exclusión laboral, y social (discapacidades, enfermedades significativas, minorías étnicas o culturales, población reclusa, drogodependientes, etc.). Actualmente, ante las consecuencias humanas de la crisis económica, lo socio-comunitario está experimentando un reverdecimiento, fruto de distintas estrategias políticas, dedicando esfuerzos económicos a programas específicos para los sectores más vulnerables de la sociedad.

1.2.4.- Sistemas de intervención en España

El desarrollo de esta disciplina en España está caracterizado por algunos rasgos propios muy acusadas, fruto por un lado del retraso estructural (frente a los países centrales de la UE), y fruto del brutal impacto de la crisis y depresión económica en nuestro país. En general se puede afirmar que se dan variadas insuficiencias en su desarrollo, un desarrollo desigual en los tres contextos de intervención planteados, con estructuras muy separadas, y poco integradas. Estos tres contextos forman el sistema de orientación profesional en España, sistema dividido por algunos autores en tres sub-sistemas: educación no universitaria, educación universitaria, y formación-orientación para el empleo (Sánchez García, 2010).

Tabla 1. Los tres sub-sistemas de la orientación en España

	EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA	EDUCACION UNIVERSITARIA	ORIENTACIÓN Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO
Personas destinatarias	Alumnado infantil y adolescente	Estudiantes universitarios y egresados	Población desempleada, y en menor medida población ocupada.
Modalidades de orientación más frecuentes	Orientación de las dificultades de aprendizaje. En menor medida orientación profesional y familiar.	Orientación profesional (Inserción laboral, gestión de prácticas y bolsa de empleo). En menor medida, orientación académica y del aprendizaje.	Orientación profesional (Inserción y reinserción laboral). En menor medida, orientación para la gestión de la carrera.
Legislación	LOGSE 1990 LOE 2006. Ley de la Cualificaciones y FP 2002.	Estatutos y normativa de cada Universidad. La LOU apenas regula esta actividad. RD 1791/2010, Estatuto del Estudiante Universitario, su anexo 17 se refiere a la OP como derecho común de los estudiantes universitarios.	Ley de la Cualificaciones y FP 2002 Diversas legislaciones autonómicas.

Estructuras de intervención	Tutoría en el aula. Departamento de orientación de cada centro educativo. Equipos de sector en cada zona geográfica. Módulos Formación y Orientación Laboral (FOL) y Empresa e Iniciativa Emprendedora (EIE) en los Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior (FP).	-Servicios de orientación (diferentes denominaciones en cada universidad) -Estructuras de orientación tutorial y de mentoría.	Servicios públicos de empleo (Funcionan mediante programas pre-establecidos de forma institucional por las CC.AA.).
Titulación personal orientador	Psicopedagogos, psicólogos y pedagogos. Además de las que facilitan impartir FOL y EIE	50% Psicólogos, pedagogos, psicopedagogos. Y 50% otras titulaciones diversas.	Titulaciones diversas, con predominio de psicólogos.
Organismos que intervienen	Ministerio de Educación. Departamentos de Educación de cada gobierno autonómico.	Cada universidad. CC.AA.	Ministerios de Educación, y Empleo. Departamentos de Empleo autonómicos. Variados agentes sociales (tercer sector).

Fuente: Elaboración propia en base a Sánchez García (2010, p. 235).

1.3.- Modelos organizativos

Una vez conceptualizada la orientación profesional, y habiendo analizado los contextos de intervención, se procede a estudiar las propuestas concretas para cada contexto, de forma que la intervención sea la más propicia, hablamos del modelo organizativo más adecuado para cada contexto. Estos modelos organizativos se cimientan en los diferentes enfoques teóricos (que aportan coherencia y fundamentan la intervención) y en los variados modelos de intervención (que son los procedimientos que conforman la unidad básica de intervención).

El modelo de organización facilita que las intervenciones sean más efectivas. En teoría esas estructuras de organización deberían contemplar los servicios de orientación existentes, planificando la colaboración de forma escalonada desde toda la UE, país miembro, CC.AA., comarca, y población. En la práctica se localizan dos tipos de modelos concretos.

1.3.1.- Modelos organizativos institucionales

Nos referimos a los modelos organizativos como las propuestas de las administraciones para su territorio de acción en materia de organización. Varios autores han reflexionado sobre estos aspectos (Álvarez González, 2008; Sanz Oro, 2001; Planas, 2009), presentando unos resultados de dichos estudios que la gran extensión de los servicios de orientación profesional, aunque esta se ha dado con niveles muy bajos de coordinación entre los contextos educativos, organizacionales-laborales y socio-comunitarios.

En síntesis, se plantea que resultando necesario caminar hacia la consecución de un modelo-sistema integrado de servicios de orientación profesional; para ello sería necesaria la conexión de redes de servicios que compartan buenas prácticas y mejorar la formación del personal técnico. Creando como consecuencia redes de servicios escalonadas (local, comarcal, provincial, CC.AA., española, UE) para facilitar un servicio y acciones efectivos eficaces y actualizados según las aportaciones de Álvarez González (2009, p. 69). Este autor llega a plantear un modelo integrado de servicios de orientación profesional en donde una base conformada por los agentes sociales (sindicatos representativos y organizaciones empresariales), administraciones autonómicas-locales y otros servicios vinculados pero privados, tienen conexión con expertos de orientación; integrando los tres contextos de intervención: educativo, socio-comunitario, y el laboral-organizacional.

En lo referente a nuestro marco continental europeo, varios estudios explican la situación de las políticas de orientación profesional y la situación (diversa) de sus sistemas de servicios. Remarcando la importancia estratégica de estas medidas y sistemas en el devenir de las políticas económicas, laborales y de formación a lo largo de la vida en Europa (Álvarez González, 2004; Rodríguez Moreno, 1998). Todo este apartado se ampliará en la segunda parte de esta tesis, referida a la fundamentación normativa, con un amplio análisis de los planteamientos y estrategias europeas en materia de políticas de empleo, políticas que otorgan a la orientación profesional un papel estratégico de primer orden.

1.3.2.- Modelos organizativos particulares

Estos modelos organizativos hacen referencia a los sistemas privados de instituciones concretas, en su mayoría compuesto por todo el gran abanico de entidades que se pueden ubicar en el sub-sistema de la orientación y formación para el empleo, y en los contextos no educativos formales (contextos socio-comunitarios y organizacionales-laborales). Estaríamos hablando de los modelos que adoptan cada una de estas entidades; encontrándonos desde las grandes

estructuras de los sindicatos y asociaciones empresariales más representativas, modelos de entidades del tercer sector de gran trayectoria y dimensión; hasta los modelos adoptados por entidades más pequeñas y con menos representatividad pero con una labor igual de válida y respetable (Álvarez González, 2009)

Aunque estos sistemas son privados, dado que no estamos hablando de la administración pública, sí que tienen un rasgo que los convierte en públicos en la mayoría de los casos. Estamos hablando de la principal fuente de financiación y sostenimiento, que son las diferentes convocatorias de subvenciones para acciones de orientación profesional. Es por ello que el estudio y análisis de estos modelos no institucionales cobra un gran interés y singularidad, siendo este uno de los campos de investigación de esa tesis.

1.4.- Contenidos y constructos significativos

1.4.1.- La gestión de la carrera y sus competencias

Para comprender esta dimensión nos remontamos al movimiento de educación para la carrera, nacido en Norteamérica en los años 70, cuyo deseo fue integrar la formación académica y la intervención profesional. Aunque su traducción literal es *Career Education*, también podemos entenderla como educación socio-laboral o socio-profesional (Santana, 2013, p. 57).

El concepto de carrera, o carrera profesional, se concibe como la cadena de papeles, roles, posiciones y profesiones que desempeñan las personas a lo largo de su vida, abarcando todos los ámbitos, no solo el profesional. De esta forma la educación para la carrera se plantea como la puesta en escena de las teorías de desarrollo profesional, siendo este un proceso que se plantea en varias fases: toma de conciencia sobre la carrera, la exploración de carrera, toma de decisiones de carrera, y transición de carrera (Caballero, 2005, p. 140).

Por su parte, Law y Watts (1977) plantearon a la educación para la carrera como una de las áreas más especializadas de la orientación vocacional, junto a otro concepto que va de su aronano, la orientación de la carrera. Hoyt y Shilo (1987) plantearon los términos de educación para la carrera, y orientación para la carrera. En fechas más cercanas, Sánchez García y Álvarez González (2012) propusieron directamente una planificación y gestión de la carrera. Siendo fundamental cultivar una serie de competencias, denominadas de gestión de la carrera, competencias que suelen tener relación con el grado de éxito en la carrera profesional de las personas. Estas competencias permiten en primer lugar encarar las transiciones que se experimentarán a lo largo de la vida laboral, y en segundo lugar llevar a cabo los proyectos

profesionales y vitales. Conllevan varios aspectos: el mantenimiento de las competencias profesionales, el grado de esfuerzo para alcanzar las metas marcadas, el desarrollo de las redes sociales, la autorregulación de la acción, etc., sin olvidar las estrategias usadas en el progreso hacia nuevos objetivos. Su puesta en marcha y crecimiento se puede desarrollar de una forma sistematizada gracias a la acción orientadora (Sánchez García & Álvarez González, 2012, p. 70).

Varios autores, entre otros Greenhaus y Callanan (1994) hablan del constructo gestión personal de la carrera, entendiéndola como un método para la toma de decisiones y solución de problemas. Rodríguez Moreno y Taveira (2010) por su parte la plantean como un proceso continuo y regular, a través del cual las personas desarrollan, aplican y monitorizan sus objetivos y estrategias de carrera. En un sentido extenso, este constructo se asemeja al proyecto profesional.

1.4.2.- Proyecto vital y profesional

Los contextos laborales y sociales actuales se caracterizan por altas dosis de incertidumbre, inseguridad, y riesgo (Bauman, 2007, 2009; Beck, 1998; Sennet, 2006). Es por ello que el sentido de la orientación profesional cobra mayor importancia como apoyo para lograr que las personas logren desarrollarse; superando los obstáculos de esos escenarios complejos llenos de inestabilidad, llamados trayectorias vitales y profesionales. Multitud de autores han reflexionado sobre este constructo (Guichard & Huteau, 2007; Gutiérrez Crespo, 2012; Martínez Clarés, 2008; Romero Rodríguez, 2000; Sánchez García, 2004).

Estos procesos de apoyo, acompañamiento, de orientación, ayudan a comprender las relaciones que se dan en varios niveles de la vida cada persona/colectivo usuario: El proyecto profesional y el proyecto vital. Los roles profesional y vital, sobrellevando la conflictividad generada. La historia familiar y la trayectoria personal. Esa misma trayectoria personal en evolución ante un mercado de trabajo cambiante, aportando movilidad mental como mecanismo de adaptación al mismo.

Las definiciones revisadas dibujan un constructo lleno de flexibilidad y apertura, donde lo emocional y la dimensión del autoconocimiento tienen su peso. Para Bernard (1995, p. 36) “Se trata de interrogarse sobre la propia vida, sobre el sentido que se desea darle. Interrogarse sobre su vida, vida en movimiento, movimiento alimentado, sostenido por un ideal, un objetivo, un proyecto; ser en proyecto, más que tener un proyecto”. Sánchez García y Álvarez González plantean que:

Entre las notas que mejor definen a un proyecto profesional destacan: Su no linealidad, su carácter abierto a las nuevas oportunidades y acontecimientos. La inclusión de los tres principios básicos de la orientación: prevención, desarrollo e intervención social. El requerimiento de una actitud activa y reflexiva por parte del sujeto. Su carácter intencional y anticipatorio. Su dinamismo y flexibilidad en interacción con los nuevos acontecimientos que van surgiendo. Su carácter constructivo a lo largo de todo el ciclo vital (Sánchez García & Álvarez González, 2012, p. 69).

1.4.3.- Orientación profesional para las transiciones

Los actuales ritmos de vida nos obligan a aprender a transitar por múltiples situaciones que nos implican adaptaciones permanentes. Cada secuencia de transición conlleva unas decisiones que alteran todos los aspectos vitales. Estas transiciones buscan no solo lograr la inserción laboral, sino también el desarrollo competencial para poder sobrellevar las adaptaciones sociológicas y psicológicas que implica dicho proceso (Alfaro, 2009; Casal, Merino, & García, 2011; Martínez Clares, 2008; Santana, 2013).

a).-Concepto

Este constructo clave denominado transición se usa al referirnos a los momentos de transformación o de cambio que tienen lugar en la vida de una persona. La mayoría de definiciones hacen referencia a procesos de crisis o cambio que conducen a situaciones diferentes o nuevas (Bisquerra, 1992; Caballero, 2005).

Estos procesos se pueden contemplar desde tres perspectivas complementarias. Sociológica, Psicológica, y Psicopedagógica.

En primer lugar, desde la perspectiva sociológica hablaríamos de todo proceso de posicionamiento social que implica una modificación de estatus y roles. De esta forma la transición a la vida activa es la puerta de entrada a la inserción social, las transiciones son equivalentes a las inserciones, y lo análisis fijan su mirada en los itinerarios de inserción laboral. Casal, Masjuan y Planas (1991, p.14) la definen como “un proceso social, socialmente establecido, según el cual los adolescentes devienen adultos o adquieren carta de adultos”.

En segundo lugar, desde la perspectiva psicológica se destacan las consecuencias psicológicas que la modificación de roles tiene para la persona. Esta perspectiva ofrece un carácter más global, conectando con el sentido preventivo y psicopedagógico que mira más allá de la inserción laboral. Su principal representante es Shlossberg (1984), este autor plantea que

PARTE I. Fundamentación Teórica.

cada transición provoca una transformación en el conocimiento y comprensión personal y del entorno, induciendo cambios en las relaciones y los comportamientos. Estos cambios serán variables en base a la tipología de la persona, sus percepciones de sus propios procesos (grado de deseo o planificación), y las características de cada situación. En su modelo clasificatorio de transiciones señala cuatro fases a seguir:

- Efectuar una evaluación de las situaciones lo más objetiva posible.
- Autoevaluarse en aspectos relacionados con la realidad formativa y personal.
- Evaluar las ayudas de las que puede disponer y tener a su alcance.
- Adoptar las estrategias más adecuadas para tal fin.

En tercer lugar, desde la perspectiva socio-psicopedagógica se busca integrar las dos perspectivas anteriores, preparando las transiciones en sentido social, pero teniendo en cuenta los aspectos psicológicos. Desde esta perspectiva, trabajada por autoras como Santana (2013, pp. 261-290), se asume que:

- En primer lugar es necesaria una orientación a lo largo de todo el proceso vital ya que las transiciones se pueden dar a lo largo de toda la vida. Lo que implica un proceso de aprendizaje activo de la persona.
- En segundo lugar, implica un cuestionamiento y elaboración de la propia identidad profesional y personal.
- Y en tercer lugar, su finalidad es el aprendizaje de la elaboración de proyectos vitales y profesionales, donde es fundamental el acompañamiento del colectivo y del profesional.

Por su parte Álvarez González (1995, p.396) define a la transición como “un proceso de cambio, que tiene lugar a lo largo de la vida del individuo, que requiere reflexión personal y contextual y que se sustenta en una información suficiente, en una actitud positiva y en la adquisición de unas destrezas adecuadas”. Este autor también plantea tres tipos de necesidades que deberá atender la acción orientadora para las transiciones: las necesidades personales y vocacionales (para desarrollar su madurez vocacional y personal). Necesidades educativas (dirigida a la adquisición de conocimientos y competencias que hagan más fácil las transiciones). Y necesidades sociales (necesidad de políticas de orientación profesional para garantizar el acceso al empleo).

Todas estas transiciones se pueden caracterizar por varios aspectos, según Echeverría (1995), pueden ser:

- Largas e inciertas; lentas y no automáticas.

- Arriesgadas para algunas personas e inciertas para casi todas.
- Diferenciadas según las características sociales, culturales y personales y del contexto donde se mueven.
- Y diversificadas y complejas debido al número de puertas de entrada y de salida.

b).- Principios de orientación para la transición

Las reflexiones de varios autores (Martínez Clares, 2008; Romero Rodríguez, 1999; Super, 1991) ayudan a destilar tres principios concretos de orientación para la transición:

- La orientación para la transición forma parte de un proceso más amplio, la educación y orientación para la carrera, por lo que deberá entenderse como un proceso también educativo (integración curricular).
- La persona/colectivo usuario deber ser agente activo, participando en su propio proceso de orientación, para lo que necesitará el desarrollo de competencias de gestión de la carrera.
- Es necesaria una mediación, guía, y acompañamiento en ese proceso de orientación. Esta influencia de la pedagogía del acompañamiento implica desarrollar una doble mirada: Por una parte el grupo de iguales y por otra el papel del personal técnico en orientación (Eckenschwiller, 1990).

c).- Transición y crisis, transición y cambio profesional

Pasar de un escenario a otro, de una etapa a otra siempre genera una cierta tensión psicológica, la acción orientadora debe tratar de reconducir esa tensión a una energía positiva que haga evolucionar y avance en la madurez y crecimiento personal.

Es adecuado diferenciar dos tipos de cambios. En primer lugar están los cambios esperados y no traumáticos, que no dan connotación de crisis. Y en segundo lugar los cambios inesperados y claramente traumáticos, que generan un mayor nivel de inseguridad, incertidumbre y estrés. Una tipología de cambios a incluir en este segundo nivel son los cambios esperados, pero que por el contrario no se llevan a cabo (Caballero, 2005, p. 147).

Gordillo (2008, p.281) nos aproxima a la reflexión sobre lo que se puede denominar orientación para la crisis. En estas situaciones la labor del personal técnico debe ir encaminada a fomentar el desarrollo de habilidades de afrontamiento que graviten en torno al desarrollo de tres áreas de destrezas:

- Destrezas centradas en la evaluación, que son aquellas que ayudan a comprender la situación de crisis y tratan de sacar significado (análisis lógico, redefinición cognitiva y distanciamiento).
- Destrezas centradas en la solución del problema. Que sirven de apoyo para afrontar la realidad (búsqueda de apoyo e información, aumentar las acciones de resolución de problemas e identificar alternativas de satisfacción).
- Destrezas centradas en afrontar la emoción. Para vivir mejor las emociones que emergen en la crisis, de tal forma que se consiga un equilibrio afectivo (descarga emocional, relación afectiva, y la aceptación en los casos de que no se puede controlar la situación).

En estas situaciones aparece un término cada vez más usado, el de resiliencia, que indica una mayor o menor capacidad de aguante. Estas crisis requieren unas intervenciones para poder manejar dichas situaciones: conseguir una comprensión del significado personal de la situación; afrontar la realidad y responder a las demandas de la situación; mantener relaciones con las personas de su entorno como ayuda a resolver satisfactoriamente la crisis y sus consecuencias; lograr un razonable equilibrio emocional trabajando bien los sentimientos perturbadores producto de la situación; y procurar una imagen de sí mismo positiva que genere un sentido de dominio y competencia.

El cambio profesional implica, así mismo, una pluralidad de situaciones: cambio de posición y rango, cambio ocupacional, o cambio de tareas dentro de un mismo puesto de trabajo.

Otros como Lea y Leibowitz (1992) opinan que no todas las transiciones son de tipología laboral y profesional, si bien todo cambio profesional es una transición. Es por ello adecuado diferenciar entre cambios profesionales (*career change*) y transiciones vitales (de carácter más general).

d).- Tipología y modelos de transición

A la hora de analizar las clasificaciones dos son los factores que más interesantes. Por un lado los criterios para utilizados para ordenar la clasificación, y por otro lado contemplar todo el abanico de situaciones que comprende el concepto transición.

Las tipologías clásicas nos remontan en primer lugar a la clasificación de Super (transiciones académicas, a la realidad laboral, intra-laborales, y vitales) que remarca las diferencias entre transiciones generales y cambios profesionales. Esta reflexión clásica ha sido

desarrollada por autores como Álvarez González (1995), y Rodríguez Moreno (1998), entre otros.

Otra tipología clásica se refiere a los comentados cambios esperados o inesperados, dando lugar a cambios más o menos generadoras de estrés y situaciones traumáticas. Lo que implica la necesidad de prepararse y anticiparse a las transiciones como mecanismo para paliar y amortiguar esas tensiones (Caballero, 2005).

Tras estas aclaraciones de reflexiones clásicas, nos detenemos dos planteamientos explicativos sobre los tipos de transición.

En primer lugar, modalidades de transición como trayectorias de Casal (1997, pp. 27-32). Este autor plantea un doble eje en el que situar a sus seis tipos de trayectorias.

- Un eje muestra los procesos de alcanzar la estabilidad laboral a una edad ya adulta (ajuste de expectativas de forma compleja, y ajuste de forma simple).
- Otro eje muestra el tiempo de transición a su inserción laboral (tiempo precoz, o tiempo retardado). En ese espacio se sitúan las diferentes trayectorias: trayectorias de éxito precoz, trayectorias obreras, trayectorias de adscripción familiar, trayectorias de aproximación sucesiva, trayectorias de precariedad, o trayectorias directamente de desestructuración.

Y en segundo lugar, es de interés las fases de la trayectoria laboral de cada persona, en base al progreso evolutivo del rol del trabajo (Corominas & Isus, 1998, p.166). Representada en forma de escalones, los tres primeros muestran la fase preparatoria (transiciones académicas) y los tres siguientes las transiciones con más vinculación laboral.

Esta tesis fija su mirada en las transiciones que comienzan con la transición a la vida adulta y activa, hasta la jubilación y retiro laboral. En el siguiente capítulo dedicado más específicamente a la orientación profesional para el empleo abordaremos las transiciones a la vida activa y los programas de desarrollo profesional.

CAPÍTULO 2. EL TERRITORIO DE LA ORIENTACIÓN PARA EL EMPLEO

Una vez analizados los fundamentos generales en orientación profesional, centramos nuestra mirada a su intervención en el ámbito de la educación no formal, aquellos ámbitos no directamente incluidos en el ámbito escolar y universitario, sino más centrados en los ámbitos laborales. La intención de este capítulo es aclarar el concepto clave de orientación para el empleo, analizando los principios que sustentan su intervención, los factores a tener en cuenta en este tipo de intervenciones muy orientadas a los procesos de transición laboral, las funciones e intervenciones concretas. Se contemplarán las bases teóricas concretas junto con los modelos explicativos más destacados, deteniéndonos en dos elementos fundamentales, las transiciones en la vida activa y los programas para el desarrollo profesional. Finalmente desglosaremos las estrategias, acciones y herramientas dibujadas por las instituciones competentes en la materia.

2.1.- Delimitación conceptual

Una vez analizadas las bases genéricas de la Orientación Profesional analizamos a continuación los aspectos disciplinares más cercanos a nuestro ámbito de estudio, hablamos de los contextos organizacionales-laborales y los socio-comunitarios. Es por ello oportuna una revisión de conceptos utilizados indistintamente al de orientación profesional, pero con unas acepciones teóricas distintas, se trata de términos como orientación vocacional, orientación laboral, orientación para el empleo, orientación para el trabajo, inserción laboral, orientación para la transición, inserción profesional o inserción socio-laboral. Todos ellos se refieren a acciones de la orientación profesional, aunque el término genérico más correcto y actual para denominarlas es orientación para el empleo.

Montané (1993) nos planteó la orientación ocupacional como la aplicación de los principios y técnicas de las nuevas corrientes de la orientación en general al ámbito de la formación y de la búsqueda de empleo. Fijando su objetivo prioritario en la inserción laboral.

En la actualidad, el tradicional esquema tripartito de Parson se refleja en todos los programas de intervención (autoconocimiento, conocimiento del contexto laboral y toma de decisiones), enriqueciéndose con planteamientos procesuales de desarrollo y educación para la carrera, y con recorridos por las diferentes fases relacionadas con la madurez vocacional: planificación, exploración, información, toma de decisiones y realización (Rodríguez Diéguez, 2002).

La orientación profesional ha venido otorgando especial importancia a los momentos de transición a lo largo de la vida, esos momentos críticos o situaciones de cambio con marcada repercusión en la vida de las personas. Cada transición implica tomar decisiones que afectan a todos los aspectos de la persona, suponiendo realizar dos acciones: la de integrarse en el nuevo rol hacia el que se transita, y la de desarrollar su personalidad, de tal modo que cada nuevo estadio posibilite la consolidación de alguna característica personal, en la tendencia hacia la autorrealización (Echeverría, 1995).

Las variadas transiciones que experimentamos en nuestras vidas se pueden clasificar así mismo en tres bloques:

- Transiciones personales: los cambios sustanciales en la vida, que muchos casos van de la mano de los cambios laborales (independizarse, vida en pareja, descendencia, etc.).
- Transiciones académicas: que marcan el paso de una etapa educativa a otra, incluyendo las acciones de formación continua en la vida laboral de las personas. Son pasos importantes y abren la puerta a nuevos retos profesionales.
- Transiciones profesionales: Los pasos hacia el primer empleo, del empleo al desempleo, de un empleo a otro, etc. Suponen momentos de reorientación profesional o reinención, transiciones a las que toda la población está expuesta de manera creciente en los actuales mercados laborales existentes. En unos casos son transiciones *deseadas*, fruto de una planificación. Y en otros muchos casos son transiciones forzadas derivadas de los efectos más duros de las relaciones laborales (despidos motivados por diversidad de causas). En un plano positivo estas transiciones pueden significar oportunidades para redirigir sus propios objetivos y considerar nuevas alternativas (Sánchez García, 2004, p. 96).

En España se ha venido identificado este concepto de orientación más especializada en la búsqueda de empleo con las intervenciones en momentos específicos de dificultad, surgiendo el término ocupacional en el momento de necesidad de ajuste entre los cambios que se estaban dando con la modernización de los procesos de producción y las nuevas necesidades de cualificación de la población activa. Esto provocó la aparición de una FP ocupacional que capacitaba de forma rápida. Con el paso del tiempo, el término que acaba imponiéndose es el de orientación para el empleo, que no cambia el concepto, pero se ajusta más al uso que se debe hacer de él, marcando mejor las diferencias en dos realidades diferentes (empleo-concreto & campo profesional-amplio).

Desde la óptica de diversos autores, como Sarasola (2008, pp. 335-380), no se puede establecer una diferenciación conceptual entre orientación profesional y orientación para el empleo en base al tipo de atención (grupal & individual) ni al tipo de intervenciones (servicios & programas), ya que en las dos orientaciones se utilizan esas variantes. Pero sí que se pueden reflejar las diferencias en el carácter (puntual & procesual) y en la intencionalidad-función (reactiva & proactiva).

Tabla 2. Principales características entre orientación profesional y orientación para el empleo

Características diferenciadas de las intervenciones	
ORIENTACIÓN PROFESIONAL	ORIENTACIÓN PARA EL EMPLEO
<p>Carácter procesual (continua, sistemática)</p> <p>Intervención proactiva (antes de que se produzca el problema)</p>	<p>Carácter puntual Suponiendo un momento – o diferentes momentos – de la secuencia de ajustes y decisiones.</p> <p>Intervención reactiva Realizada una vez producido el problema y con intención de paliarlo o resolverlo</p>
Características comunes de las intervenciones	
<p>Atención grupal / individualizada: Asociada a la problemática personalizada de los diferentes procesos de transición.</p> <p>Intervención por programas/servicios: Dependiendo del tipo de institución, de los objetivos y recursos.</p>	

Fuente: (Sarasola, 2008, p.394)

De esta manera la orientación para el empleo implica el intervenir en la dificultad de una persona para encontrar, mantener o progresar en un empleo, ayudando en la adquisición de competencias (técnicas, metodológicas, personales y participativas) que faciliten su inserción/reinserción/recualificación, mediante una atención individual y/o grupal interviniendo por programas o servicios, para aumentar tanto su empleabilidad como su ocupabilidad. Concluyendo que sus características esenciales son su carácter puntual y su función reactiva.

2.1.1.- Inserción: laboral, profesional, y socio-laboral

Otros conceptos utilizados con frecuencia son inserción laboral e inserción profesional. De acuerdo con opiniones como la de Donoso (2002), estos constructos se pueden utilizar más como hechos puntuales dentro de un proceso. Pudiéndose hablar de inserción laboral para las situaciones en las que no existe una cualificación que permita el desarrollo de una carrera profesional. Y refiriéndonos a inserción profesional cuando sí existe una determinada cualificación que puede facilitar el desarrollo de itinerarios en una carrera profesional. Aun así muchas aclaraciones terminológicas también asumen que mayoritariamente se admite como

lograda la inserción laboral cuando se produce una situación estable de permanencia en el empleo y probabilidad sustancial de mantenerla (Donoso & Figuera, 2007)

De todas formas, con una mirada a un horizonte que contemple los tres contextos de la orientación profesional (educativos, organizacionales-laborales, y socio-comunitarios) el término adecuado sería inserción socio-laboral; al contemplar por un lado lo laboral (periodo de tiempo en que una persona prepara, busca y se acomoda a una situación laboral), y por otro lado lo social (proceso de logro del estatus de adulto, en relación con la independencia económica y la consecución de un empleo). En nuestras sociedades los procesos de inserción social están totalmente entrelazados con los procesos de inserción laboral.

Otras opiniones, como la de Fournet (1993, p. 352) plantean la inserción laboral como un proceso extenso en el tiempo “hablar de inserción no está referido a la simple descripción del período que separa la decisión de entrar en la vida activa y el primer empleo, sino a la realización de un proyecto: la inserción no es un acontecimiento cuasi-instantáneo, sino un proceso más o menos lento”. Por su parte Romero aporta la consideración de la capacidad de mantenimiento laboral para poder hablar de plena inserción laboral.

La inserción laboral incluye tanto la incorporación de la persona a un puesto de trabajo como el mantenimiento del mismo. Actualmente, dentro de la problemática del paro y de la inserción, hay que tener en cuenta ambos factores, ya que, además de la dificultad para encontrar un trabajo, el otro gran problema reside en la capacidad para mantenerlo (Romero, Pérez, Vidal, & Juez, 2004, p. 78).

En esa línea, se puede afirmar que la inserción profesional es una buena medida de la integración social en la vida adulta. Considerando esta inserción profesional como “el proceso mediante el que un individuo busca, obtiene y se afianza en un trabajo acorde con la formación o especialización profesional y las expectativas e intereses que inicialmente se había planteado”. Por otro lado se usa el término inserción laboral para referirnos a la búsqueda y obtención de un empleo, sin entrar en a valorar el tipo o calidad del mismo. De esta manera la inserción profesional es un proceso largo que va desde las primeras experiencias laborales hasta el afianzamiento en un empleo que responda mínimamente a la cualificación y expectativas del sujeto. De esta forma la orientación profesional supone una actividad de ayuda para transitar por dicho proceso. Es sobre todo desde puntos de vista educativos-formativos formales donde los plazos de tiempo son más largos que en los ámbitos laborales, es por ello que conceptos como

inserción laboral encajan mejor en los contextos de búsqueda de empleo y asentamiento profesional. (Pérez Boullosa, 2009)

2.2.- Principios

Se observa que la orientación para el empleo persigue objetivos similares a los planteados en las acciones de orientación profesional, aunque esta disciplina centra su mirada más en las estrategias de transición, conectándolas no solo con una noción global de trabajo-campo profesional, sino con las nociones de empleo y de inserción laboral inmediata.

De esta forma cuatro son los principios que guían los pasos de la orientación para el empleo, según Rodríguez Diéguez:

- Sentido educativo y asistencial. La orientación para el empleo mantiene la tradición asistencial y educativa de la orientación profesional, teniendo como población diana a la población desempleada, personas desactualizadas en relación al mercado laboral, y a los sectores sociales que más sufren las consecuencias de las crisis económicas y rápidos cambios sociales.
- Estudio del mercado laboral. Se basa en un análisis actualizado del mercado laboral, sus tendencias y las exigencias de nuevas competencias en los empleos. El estudio del mercado laboral implica: análisis de las ofertas de empleo, la tipología de personas demandantes de empleo, y los elementos contextuales de ambos (niveles salariales, grado de movilidad, dedicación, edades, formación previa, etc.).
- Actualización profesional. Evolución desde la noción clásica de madurez vocacional (que incluye, como concepto clásico, los conocimientos, experiencias y destrezas en la toma de decisiones de una persona) a la noción de madurez ocupacional. Una concepción más relacionada con la adquisición de destrezas y actitudes para mantener un puesto de trabajo, anticiparse a la obsolescencia y poder reciclarse profesionalmente.
- Formación permanente. Evolución desde el concepto de etapas evolutivas profesionales hacia otro concepto más avanzado de itinerarios profesionales, de tal forma que la formación laboral sea un proceso permanente, en el que la persona se autoevalúe en relación a las exigencias del mercado laboral (Rodríguez Diéguez, 2002, p. 19).

2.3.- Factores de influencia

Distintos autores se refieren a dos factores clave, la empleabilidad y la ocupabilidad. Según Bisquerra (1992) la inserción laboral supone un proceso integral donde intervienen varios factores para su cristalización, desde las características personales hasta las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo, originándose un encuentro entre la ocupabilidad y la empleabilidad. Se analizan separadamente cada uno de estos conceptos.

2.3.1.- Empleabilidad y ocupabilidad

Cuando hablamos de empleabilidad nos referimos a la probabilidad de inserción laboral en base a las características que presentan las personas demandantes de empleo (Pelayo, 2012, p. 18). Por su parte Orgemer (2002, p. 65) la describe como “la oportunidad del trabajador a acceder a un empleo que cumpla con sus expectativas, con su formación y con su trayectoria profesional”.

Por otro lado hablamos de ocupabilidad cuando se hace referencia a la posibilidad de inserción laboral en base a las oportunidades en el mundo laboral. De tal forma que la empleabilidad tiene relación directa con la persona protagonista de la acción orientadora, y la ocupabilidad conecta más con el contexto general en el que dicha persona se desenvuelve (Ventura, 2005, p. 207).

2.3.2.- Capital social.

En relación con el factor de empleabilidad aparece el capital social, el cual comprende el contexto social de una persona. Resultando ser un acumulado significativo tanto para la satisfacción de necesidades sociales, como para potencia una mejor calidad de vida y de trabajo. Generalmente se le atribuye una naturaleza positiva, aunque también recoge críticas. Su estructura ha sido trabajada por variados autores (Bourdieu, 1980; Coleman, 1990; Narayan, 1999; Putman, 1993).

Caballero y Kington (2005) plantean sus ejes principales: la confianza, la facilidad para la cooperación y el conjunto de redes. Así mismo, Longo (2003) llega a diferenciar tres tipos distintos de aproximaciones entre personas:

- Capital social de unión. Con sentimientos intensos de vinculación, afecto y cuidado (familia, pareja, compañeros de gran lealtad).

- Capital social de nexo. Con sentimientos de moderada intensidad, respeto, confianza y relación entre personas con el mismo estatus (colegas de trabajo, compañeros de entidad-asociación).
- Capital social de puente. Con relaciones asimétricas que vinculan personas de con pocas coincidencias y distintos rangos (jefes-empleados, profesorado-alumnado, etc.)

2.3.3.-El papel de las competencias

Un elemento clave para la empleabilidad es el nivel competencial de cada persona. Las exigencias profesionales de hoy en día buscan que las personas que profesionalmente sean competentes, que sepan saber (afrontar los requerimientos del trabajo), saber hacer, saber estar y saber ser. Es por ello que la orientación profesional es fundamental para poder capacitar a la población a determinar sus intereses y capacidades, para poder adoptar decisiones en la gestión de sus carreras profesionales y vitales, para ello la necesidad de adquirir, renovar y utilizar las competencias es clave, especialmente la competencia profesional.

La denominación de competencia fue planteada por McClelland en 1973 como una propuesta de ante la insuficiencia de las tradicionales medidas utilizadas para pronosticar un rendimiento en el trabajo. También definida por Echeverría como la:

Combinación dinámica de atributos relativos al conocimiento y su aplicación, a actitudes y responsabilidades, de tal manera que una persona es competente, cuando demuestra que sabe, saber hacer, sabe estar y sabe ser con cierto nivel calidad y de manera flexible y autónoma (Echeverría, Isus, Martínez Clares, & Sarasola, 2008, p. 113). Sin estos recursos es difícil ser competente.

Así mismo, el mismo autor (Echeverría et al., 2008, pp.106-160) detalla los múltiples tipos de competencias, deteniéndose en una tipología especial para nuestro ámbito de estudio, la competencia de acción profesional. Los tres tipos serían:

Competencias Básicas. Suponen la base para la adquisición de competencias posteriores, a su vez, se asocian a conocimientos, destrezas y actitudes clave, normalmente obtenidos en educación general. Por ejemplo tenemos las competencias clave para el aprendizaje permanente, recomendadas por el Parlamento y Consejo Europeo (Comunidades Europeas, 2007):

- Comunicación en lengua materna;
- comunicación en lenguas extranjeras;
- competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología;

PARTE I. Fundamentación Teórica.

- competencia digital;
- aprender a aprender;
- competencias interpersonales, interculturales y sociales, y competencia cívica;
- espíritu de empresa;
- y expresión cultural.

Competencias genéricas o transversales. De influencia clara para la empleabilidad y que se aprenden a lo largo de la vida. Forman el fundamento del estudio de una profesión y comprenden las competencias instrumentales, interpersonales y sistémicas. Por ejemplo la informática o los idiomas, poseen un carácter de herramienta con valor procedimental y son todas las competencias que pueden considerarse como herramientas básicas para desempeñar un empleo. La habilidad crítica o la flexibilidad, tienen a favorecer o facilitar los procesos de interacción social y de cooperación y se asocian a la disposición al trabajo, a las capacidades de organización, adaptación, coordinación e intervención. La competencia emprendedora, iniciativa, etc. Necesitan como cimiento las instrumentales e interpersonales. Identificándose con las habilidades y destrezas que conciernen a los sistemas en su totalidad. Facilitan los procesos relacionados con la aplicación de los conocimientos, organización del trabajo y habilidades. Hay que trabajarlas desde la elaboración individual y con la interacción en contextos sociales.

Por otro lado hay que diferenciar entre competencia clave (control de los requerimientos vitales, laborales y sociales) y meta competencia (lo que cada persona es capaz de llegar hacer) (Sobrado & Cortés, 2009, p. 253). Las competencias transversales perduran más en el tiempo y potencian más los aprendizajes continuados a lo largo de la vida, mientras que las específicas tienden a ser más circunstanciales y centradas en un solo ámbito de trabajo (Corominas, 2001).

Competencias específicas, técnicas o especializadas. Hacen referencia a los factores esenciales para el desempeño profesional y tienen relación con las técnicas vinculadas directamente con una ocupación que son difíciles de transferir a otros ámbitos laborales. Se relacionan con el conocimiento determinado de un campo de estudio.

Competencia de acción profesional. Este concepto es definido por Echeverría:

El conjunto de conocimientos, procedimientos y actitudes que una persona posee y pone en práctica para: Afrontar eficazmente las funciones y tareas que demanda una profesión, con el nivel y calidad requerida; y resolver los problemas emergentes de forma autónoma y creativa e influir positivamente en su entorno social-laboral y en la organización del trabajo. Para ello requiere la suma de interactiva de cuatro componentes básicos:

competencia técnica (saber), competencia participativa (saber estar), competencia metodológica (saber hacer), y competencia personal (saber ser) (Echeverría et al., 2008, p. 123).

Más autores han reflexionado sobre las competencias profesionales (Biemans, Nieuwenhuis, Poell, Mulder, & Wesselink, 2005; Rodríguez Moreno, 2006; Villa & Poblete, 2007). Siendo Bunk (1994) uno de los autores clásicos que estudia las competencias profesionales. Y observando interesantes estudios como Proyecto Tunning (2006), y el reciente estudio sobre competencias profesionales en España del Consejo Económico y Social (CES, 2015).

Estas competencias profesionales se adquieren vía formación, siendo valoradas en el mercado de trabajo, mejorando la posibilidad de conseguir empleo mediante la formulación de criterios académicos, calificación profesional y competencias que respondan a la demanda del mercado de trabajo.

2.4.- Necesidad, funciones, y áreas de intervención

Vivimos en situación socio-económica que llena de incertidumbre la relación de las personas con el empleo, con continuas entradas, salidas, progresos, retrocesos, mantenimientos, etc. En este contexto la orientación para el empleo supone una ayuda fundamental para intentar superar las dificultades que se dan ante los diferentes tránsitos vitales: escuela-trabajo, inserción en el empleo, trabajo-trabajo, mantenimiento del empleo, cambiar o progresar en el empleo, etc. Hay que recordar que el término transición se refiere a un proceso determinado que media entre dos situaciones (Donoso, 2002, p. 68). Sánchez García (2004, pp. 95-101) nos habla de orientación para la transición, vinculada a inserción. Otras obras han trabajado la idea (Aguilar, 2005; Blanch, 1990; Fernández Enguita, 1989; Figuera, 1996; Montané, 1993; Super, 1991).

Esta orientación se sitúa como una actividad mediadora del individuo ante el problema del empleo, posicionándose en línea con los objetivos y funciones de la orientación profesional, tendentes a desarrollar la capacidad de autodeterminación de las personas en su relación con la profesión y el trabajo. Formando parte de unos de los ejes estratégicos y de acción en las Políticas Activas de Empleo.

Respecto a las funciones específicas desarrolladas por los distintos agentes que intervienen en la orientación para el empleo, se pueden subrayar seis funciones genéricas (Sarasola, 2008):

- Función diagnóstica o evaluadora de las características del individuo.
- Función de información.
- Función de marketing sobre las técnicas y estrategias para acceder al empleo.
- Función educativa.
- Función de ayuda en la toma de decisiones.
- Función consultora.

Por todo ello, la intervención en orientación para el empleo necesita adaptarse a cada tipología de persona usuaria, con la finalidad de avanzar en su proceso de autorrealización, interviniendo ante las situaciones que específicamente aparecen en este tipo de población (generalmente personas adultas con necesidad de encontrar empleo), tanto en su salud psicosocial y física, como sobre su subjetividad, identidad y vida social (Blanch, 1990).

2.5.- Bases teóricas de la orientación para el empleo

Las bases teóricas sirven para diferenciar los diferentes modelos de intervención, facilitando apoyo a dichas intervenciones, no limitándolas a un conglomerado de actividades relativamente sistematizadas. Se detallan a continuación distintas teorías y modelos explicativos que en los que se asientan las medidas de orientación para el empleo.

2.5.1.-Teorías

La orientación para el empleo al ser una acción en el terreno profesional debe conectar lógicamente con unas bases explicativas de las conductas vocacionales, lo que nos aproxima a las teorías del desarrollo vocacional. Así mismo, al ser una intervención orientada a propiciar el cambio, en claro contacto con la realidad que rodea a individuos y colectivos, conecta con la teoría del aprendizaje experiencial y colaborativo. Además, al darse en contextos fuera de la educación formal, la intervención requiere comprensividad, por lo que habrá que recurrir alternativamente tanto a modelos de programas como de consulta y servicios (Orteu & Pi, 2007; Rodríguez Diéguez, 2002). Se explican a continuación estos referentes teóricos mencionados.

En primer lugar, aparece el enfoque del desarrollo de la carrera para la vida, ampliamente tratado en capítulo anterior. Enfoque con gran progreso desde los años 70 del siglo XX, al amparo de la psicología del desarrollo. Este enfoque significó un cambio en las acciones

orientadoras, al pasar de concebirlas en momentos críticos, a comprenderlas a lo largo de las diferentes etapas del desarrollo personal y social.

De esta forma la idea de desarrollo de la carrera para la vida no se limita sólo a la profesión, que es parte fundamental del desarrollo personal y social, sino a todo el abanico de roles que la persona despliega a lo largo de su vida (hijo, madre, trabajador, desempleado, estudiante, etc.), unido a los diferentes espacios donde los desarrolla (hogar, instituto, puesto de trabajo, etc.), y los diversos acontecimientos que marcan los hitos significativos durante su vida (acceso a los distintos niveles educativos, primer empleo, hijos, jubilación, etc.). En conexión con este enfoque se deben contemplar dos constructos clave acerca de los enfoques del desarrollo vocacional, conceptos referenciales en orientación para el empleo.

- El auto-concepto, diferenciado en función de los roles que la persona va desarrollando en su trayectoria vital (fomentar un auto-concepto optimista a la vez que realista es un factor clave en nuestra disciplina.).
- La madurez vocacional, entendida como la disposición a acometer las tareas vocacionales, tareas que hacen referencia a las fases del desarrollo vocacional (planificación, exploración, información, toma de decisiones y realización).

En segundo lugar, aparece el enfoque del aprendizaje experiencial y colaborativo, dado que la orientación para el empleo incide en las conductas exploratorias de todo tipo. Es por ello que dicho aprendizaje de las personas usuarias debe materializarse lo más en contacto posible con la realidad del mundo laboral, habiendo de ser, por un lado auto-dirigido, ya que el orientador solo acompaña al sujeto en el proceso de autoaprendizaje. Y por otro lado, inductivo, partiendo de lo conocido a lo desconocido, del entorno más cercano a la persona hasta el más lejano.

Se observa que las teorías del desarrollo muestran unas etapas marcadas por conductas vocacionales con raíz experimental: exploración, cristalización, especificación y realización. En este terreno donde confluyen las teorías del aprendizaje experimental con las del desarrollo.

Se plantea que el aprendizaje ha de ser también colaborativo, lo que significa dar un mayor papel a la persona; introduciéndole en una dialéctica individuo/colectivo – contexto, buscando su conversión en agente social de transmisión de influencias positivas en todos los ámbitos que se desenvuelve. La puesta en común de esas influencias, supondrá una buena oportunidad de reflexionar, estructurar y catalogar las experiencias vividas; cuyo fruto se podrá plasmar en la construcción de un proyecto de inserción profesional (individual o colectivo) que potencie un compromiso consigo mismo y con el entorno.

Y en tercer lugar, hablamos de un modelo de intervención comprensivo. De tal forma que no se abandone a las personas usuarias tras la aplicación de un programa concreto, ya que dada la prolongación que puede llevar la inserción laboral, es necesaria una mayor asistencia. De esta forma esta intervención tratará de proporcionar actitudes, conocimientos y destrezas que faciliten dicha integración laboral, previendo a su vez servicios asistenciales de apoyo y seguimiento más individualizado. Las características que definen a estos programas serían la integración de modelos de programas, servicios y consulta, contemplando aspectos de desarrollo, intervención social y desarrollo (Rodríguez Diéguez, 2002).

2.5.2.- Modelos explicativos: infraestructura personal, determinantes personales, y destrezas de inserción

A diferencia del contexto educativo, donde se tienen identificados modelos de intervención, en los contextos más especializados en orientación para el empleo no están suficientemente definidos, aunque sí que se pueden señalar varios elementos comunes, como:

- Análisis del entorno socio-económico y la influencia del mercado de trabajo.
- Transformaciones que inciden en el Sistema Nacional de Empleo en relación a los campos de políticas activas y políticas laborales.
- Proceso orientador conforme a modelos de atención personalizada que además de estar atento a la búsqueda de empleo se fija en la trayectoria profesional, social y educativa.
- La viabilidad económica y perdurabilidad de los servicios de orientación para el empleo y autoempleo (Manzanares, 2013, p. 75).

Varias autoras han reflexionado sobre las variables más significativas. Rodríguez Moreno (1998) analiza varios aspectos clave: madurez vocacional, estado de decisión y/o indecisión profesional, motivación hacia el trabajo y nivel de ambición o aspiración profesional, significado del trabajo, satisfacción laboral y auto-eficacia profesional.

Donoso (2002) por su parte plantea un modelo explicativo de la inserción laboral, observando los sistemas que entran en juego e interacción para lograr (o no) dicha inserción laboral. Dicho modelo denominado heurístico de los factores relacionados con el proceso de inserción, estudia las variables a analizar en cada caso (o grupo) para determinar su grado de

inserción laboral y las carencias que deben ser cubiertas y trabajadas. Planteando cuatro bloques conceptuales que se describen a continuación.

El marco base que rodea la intervención orientadora para el empleo lo conforma la suma de las políticas económicas, el mercado y políticas laborales, y las políticas sociales de una comarca, CC.AA., o país. Marco en el que el personal técnico difícilmente puede incidir directamente, pero sobre el que deberá conocer las tendencias para poder ofrecer una orientación que facilite la adaptación a un medio concreto (Hernández & López, 1996). Las posibilidades de intervención del personal orientador se reflejan en cuadro, con la flecha, que va de una menor posibilidad a una mayor posibilidad de intervención.

a).- La infraestructura personal

Se refiere a variables como el género, la clase social, la procedencia de origen, y la edad, y su influencia las expectativas, las elecciones y las metas de cada persona usuaria de los servicios de orientación para el empleo.

De esta forma el género influye sobre manera. Aunque existe una igualdad legal, el mundo laboral es un terreno donde se reflejan claramente las desigualdades de género. Sufriendo las mujeres dos tipos de barreras: internas (personales y familiares) e externas (discriminaciones de dimensión económica y político-social). De esta forma la intervención orientadora buscará atenuar la influencia de las barreras internas, y evitar los estereotipos sexistas en la inserción profesional de las mujeres (Rodríguez Moreno, 2011).

Asumiendo los avances sociales dados en España en el periodo democrático, el origen de clase social es una variable muy significativa, ya que marca las situaciones de partida para cada persona, siendo más ventajosas y llenas de recursos para unas personas, y todo lo contrario para otras personas (Martínez García, 2013). La capacidad económica de las familias marcará la edad del primer empleo, y el nivel de protección ante la precariedad del mercado laboral. Las situaciones de desempleo marcan tanto las carreras de los hijos, como de los padres (Martín Criado, 2010). Siendo todo ello amplificado en el caso de aparezca además la variable de ser parte de la población de origen extranjero, generalmente con menores mecanismos de protección ante las espirales de precariedad laboral.

b).- Los determinantes personales

PARTE I. Fundamentación Teórica.

A través de ocho variables podemos aproximarnos a la realidad de cada persona usuaria.

En primer lugar. Titulación académica y experiencia laboral: Los datos e informes oficiales indican claramente que a más cualificación más posibilidades se tienen de encontrar un empleo (notas), otro aspecto distinto es la calidad y adecuación con las expectativas y nivel académico de cada persona.

En segundo lugar. La capacidad de aprendizaje: Nos permite conocer si la persona usuaria puede superar teórica y prácticamente procesos de selección, periodos de prueba, o desarrollar formación para el empleo. La diferencia entre los niveles académicos es significativa. Aunque en los niveles más bajos la titulación obtenida enmascara las verdaderas posibilidades intelectuales.

En tercer lugar. El pensamiento auto-referente: Es el mecanismo psicológico por el que las personas construyen creencias acerca de sí mismos y del ambiente. Mecanismo que actúa a modo de pautas interpretativas por las cuales se explican tanto los sucesos ocurridos como los acontecimientos futuros. Tres son sus elementos clave, la autoestima que aporta seguridad para hacer algo, la autoeficacia que facilita que la persona sea capaz de hacerlo, y las expectativas de control que dan confianza para creer que el ambiente será el adecuado para hacerlo.

En cuarto lugar. Metas laborales. Es la subjetividad sobre lo que el trabajo representa para una persona y en relación con la sociedad. Se convierte en activador de la conducta y está en conexión con otras valoraciones de aspectos vitales (familia, relaciones sociales, ocio, estilos de vida, etc.).

En quinto lugar. Atribuciones: En relación con el nivel de control que una persona cree tener sobre sus formas de conducta y el grado de estabilidad de sus comportamientos. De tal forma que cada estilo atribucional afectará tanto a las metas que la persona se fije, como a sus expectativas y subjetividad. La percepción del control de las situaciones activará, junto con las creencias positivas de uno mismo, la persistencia necesaria para conseguir objetivos.

En sexto lugar. Imagen de una profesión: Dicha imagen influye en la atracción o no hacia esa profesión, valorándose las posibilidades de inserción en ella. Su construcción se da con la suma de influencias de todo tipo (familia, medios, sociedad en general) que proyectan el código que rodea a una profesión (normas, valores, estatus social, etc.).

En séptimo lugar. Las habilidades sociales: Facilitan una interacción fluida y el control de las relaciones. Se habla de habilidades relacionadas con la empleabilidad. Los listados variados de competencias de madurez de la persona incluyen términos como: cortesía, cooperación,

capacidad de adaptación, habilidad para resolver problemas de interacción social, trabajos en situaciones de presión, disponibilidad, encajar las críticas, y comunicación fluida en los equipos. Un rasgo que engloba a todos estos conceptos sería la asertividad.

En octavo lugar. Características de personalidad: Características que pueden promover inserciones laborales menos lentas, más satisfactorias, y más asociadas a tener éxito laboral. Rivas (1995) están son: perseverancia, ansiedad posibilitadora de la acción, autocontrol, y estabilidad emocional.

c).- Los recursos y destrezas de inserción

Técnicos o sociales, son los recursos con los que cuenta una persona para alcanzar la inserción laboral. Los recursos sociales son toda la cobertura que una persona recibe y que el contexto que le rodea le facilita. Apoyo emocional y afectivo para afrontar la tarea de inserción. Por su parte los recursos técnicos, o competencias de inserción, son las estrategias y destrezas de búsqueda de empleo más idóneas en función de cada persona/ colectivo y organización. Estamos hablando de la realización de currículum vitae y cartas de presentación, desarrollo de procesos de selección, búsqueda de empleo 2.0, etc.

Estas técnicas se han trabajado ampliamente en orientación para el empleo, pero maximizando sus efectos, valorando superficialmente la percepción de las personas usuarias sobre esas técnicas, en vez de sobre su nivel exacto de ejecución.

En los colectivos más desfavorecidos se deben plantear ligadas a técnicas de resolución de problemas, de lo contrario aparecen descontextualizadas del resto de variables que trae consigo la persona usuaria, sin comprender así el nivel de partida y capacidades de dichas personas.

Estos recursos pueden valorarse teniendo en cuenta el apoyo familiar y social, y a través de los cuestionarios de recursos de inserción se puede intentar comprobar si la persona domina las competencias de inserción. En esta línea se encuentra la escala sobre los recursos sociales del sujeto elaborada por Figuera (1994) analiza la consciencia o no de la dificultad de encontrar empleo por parte del entorno social que rodea al sujeto. Por otro lado herramientas como el cuestionario de inserción laboral (Pérez Escoda, 1994) se utilizan como técnicas para preparar las intervenciones dentro de los programas de formación para el empleo, diagnosticando las bases y necesidades de cada persona usuaria.

d).- El proceso de inserción

Para tener en cuenta las situaciones inmediatas previas a la inserción socio-laboral, es necesario hablar de conducta exploratoria, y de exploración profesional, entendida como el conjunto de acciones que permiten el acceso a la información sobre trabajos, ocupaciones u organizaciones.

2.6. Transiciones en la vida activa y programas para el desarrollo profesional

En Europa las transiciones laborales y formativas han experimentado drásticos cambios a consecuencia de la generalización de las TIC, la globalización, el incremento de los flujos migratorios, la creciente participación de la mujer en el mercado laboral y los cambios producidos en la estructura ocupacional (Blossfeld & Mills, 2010).

Los rasgos característicos de estas transiciones en Europa en los últimos años han sido el incremento de la flexibilización del mercado laboral, el aumento de la temporalidad en el empleo, la precarización de las condiciones laborales y el desajuste creciente entre la formación y el empleo. Esta última característica ha sido especialmente relevante en España, donde se ha incrementado el porcentaje de población adolescente que ha abandonado el sistema educativo sin tener una titulación acreditada básica. En cualquier caso, al mismo tiempo hemos asistido al incremento del desempleo entre la juventud con educación secundaria y superior.

Ante todo ello la orientación para la transición a la vida adulta y activa cobra un especial protagonismo y peso en las políticas sociales y de empleo. Hablamos de vida adulta tanto en su sentido social como en su sentido temporal, un proceso en sentido amplio, y complejo, donde influyen factores evolutivos, económicos y sociales.

Esta preocupación social se viene traduciendo en distintos programas no institucionales que en un principio dirigidos a población juvenil, pero que paulatinamente han ido ampliando su radio de acción a distintos segmentos de población activa con necesidades detectadas. Son denominados de varias maneras: orientación para la vida activa, transición escuela-trabajo, orientación para la toma de decisiones, y orientación para la toma de decisiones (Sánchez García & Álvarez González, 2012, p. 90).

Existen varios criterios para clasificar estos programas, destacando los programas integrales (comprensivos) ya que incluyen al mismo tiempo aspectos personales, educativos, sociales y profesionales. De esta manera integran tanto la orientación en grupo como el consejo

individual, el desarrollo del potencial propio y el autoconocimiento, la comprensión del entorno, la toma de decisiones.

Ciertamente todos estos programas han prestado tradicionalmente más atención a una serie de contenidos (el desarrollo de competencias para la empleabilidad; información sobre opciones formativas y laborales; y el desarrollo de competencias para la toma de decisiones) prestando menos a otro tipo de contenidos (elaboración de proyecto profesional; profundizar en el autoconocimiento; procedimientos de análisis crítico de información; y el cultivo de competencias sociales y emocionales).

2.7. Estrategias, acciones y herramientas

2.7.1. Estrategias y acciones

El desarrollo legal experimentado en las últimas tres décadas ha servido para clarificar y definir con más concreción las estrategias y acciones que deben los servicios de orientación para el empleo, de tal forma que se facilite la inserción y promoción de la población activa en el mundo del trabajo.

En primer lugar se plantean las estrategias para desarrollar todas estas acciones, y en segundo lugar se describen las acciones concretas que marcan las leyes actuales.

a).- Estrategias

Dos bloques forman estas estrategias. En primer lugar, lo que podemos denominar lo que configura el análisis del mercado de trabajo, que trata de reflejar las tendencias actuales laborales: evolución, características de las actividades económicas, familias profesionales, características del empleo realmente existente, política de contratación, y prestaciones y subsidios por desempleo. De tal forma que la persona usuaria de los servicios pueda tener un conocimiento lo más realista del contexto laboral actual, y pueda reflexionar sobre sus pasos futuros.

Y en segundo lugar, las Acciones encaminadas a incrementar la ocupabilidad. Estas acciones tratarán de influir sobre los factores de ocupabilidad (estructurales, competenciales, y psicosociales):

- Los factores estructurales, oferta y demanda de empleo en el mercado laboral. Es necesaria una visión amplia que trate de reconocer todas las complejidades. El objetivo sería conocer y comprender esas tendencias.

PARTE I. Fundamentación Teórica.

- Los factores competenciales: Características de la persona con incidencia en el desempeño profesional. Algunas de estas competencias son: Formación de base, nivel cultural, cualificación profesional, experiencias laborales, competencia en lengua extranjera, competencia digital, movilidad, etc.
- Los factores psicosociales. Además de los factores competenciales, estos factores se relacionan directamente con las posibilidades-facilidades de encontrar empleo. Son factores que también se pueden trabajar y modelar, dado que el modelado de una persona hace que en algunos aspectos tenga una menor o mayor ocupabilidad. Estos factores son: Valores laborales, atribución a las causas del desempleo, disponibilidad para el empleo, autoimagen persona y profesional, estilo de búsqueda de empleo, madurez ocupacional, y habilidades en la búsqueda de empleo.

El agrupamiento, conocimiento y evaluación de todos estos factores de ocupabilidad dibujan el perfil de la persona usuaria de los servicios de orientación profesional; base desde la cual iniciar el proceso de inserción socio-laboral a través de las acciones de orientación para el empleo (Sarasola, 2008, pp. 403-416).

b).- Acciones

En España el desarrollo legal ha ido configurando y concretando las acciones encaminada a lograr la inserción socio-laboral de las personas usuarias. El marco general lo han dispuesto las diferentes Leyes de Empleo y la concreción la han marcado las distintas disposiciones dirigidas tanto a establecer las subvenciones para desarrollar las acciones de orientación para el empleo como a especificar dichas acciones. Todas estas bases normativas se analizan en su apartado específico dentro de esta investigación.

El conjunto de estas acciones ha tenido varias denominaciones en nuestro en las últimas décadas, pasando en la actualidad a denominaciones abiertas tras las transferencias de políticas activas de empleo a cada CC.AA. (SIPE, OPEA, IOBE).

- SIPE: Servicios Integrados Para el Empleo, como se denominaron en un principio.
- OPEA: Orientación Laboral Para el Empleo y Autoempleo, como se suele denominar a las acciones concretas.
- IOBE: Información, Orientación y Búsqueda de Empleo, como clasifica genéricamente el Ministerio de Empleo estos tipos de acciones para englobar a las siguientes áreas de acción:

- Entrevista ocupacional. Es el primer paso que se da tanto en los servicios de orientación de las administraciones públicas, como en los servicios del resto de entidades. Se trata de una entrevista personal en profundidad, para poder identificar el perfil de cada demandante de empleo (aptitudes, conocimientos, experiencias y actitudes), recabando datos para poder plantear un itinerario que busque la inserción profesional, determinando si es necesario otras actuaciones de orientación individual y grupal para mejorar sus condiciones de ocupabilidad (Echeverría et al., 2008, p. 415; Pérez Boullosa, 2002, p.265).

- Acciones de Orientación para el Empleo. Definidas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales mediante la Resolución de 28 de noviembre de 2003, del INEM de convocatoria de subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo, a entidades colaboradoras sin ánimo de lucro. Las acciones genéricas son las siguientes:
 - ✓ Tutoría Individualizada (TI). Es el proceso individualizado de orientación profesional, donde técnico y usuario acuerdan los pasos a seguir para conseguir un óptimo desarrollo del itinerario de inserción profesional. Su objetivo es facilitar el desarrollo de los recursos y competencias del usuario que le permitan identificar opciones, elegir entre las mismas, tomar decisiones para planificar actuaciones y evaluar sus resultados de forma autónoma. Los contenidos de la acción versarán, en función del perfil profesional y requerimientos del demandante de empleo, sobre: búsqueda activa de empleo, desarrollo de los aspectos personales para la ocupación y taller de entrevista. Las sesiones individuales se espaciarán dependiendo de la participación del usuario en otras acciones.

 - ✓ Desarrollo de los aspectos personales para la ocupación (DAPO). Acción colectiva encaminada a incidir sobre los aspectos personales que facilitan la puesta en marcha y mantenimiento de actividades en un proceso de inserción profesional. Su objetivo es facilitar las actitudes positivas de inserción mediante el desarrollo de los recursos personales del demandante y asumir autónomamente el desarrollo y ajuste de su proyecto personal de inserción profesional. Los contenidos se desarrollarán en tres

fases: Cohesión y activación grupal. Contraste y retroinformación. Apoyo a la autonomía.

- ✓ **Búsqueda Activa de Empleo (BAE-G).** Acción colectiva encaminada a que la persona usuaria adquiera y/o desarrolle técnicas y habilidades que le faciliten la búsqueda activa de empleo. Su objetivo es que el demandante de empleo conozca los instrumentos y adquiera las habilidades necesarias que le posibiliten realizar una búsqueda de empleo de forma activa, organizada y planificada.
- ✓ **Taller de Entrevista (TE).** Acción colectiva dirigida a incrementar los conocimientos teórico-prácticos básicos y los recursos personales de las y los demandantes de empleo para que afronten la entrevista de trabajo con más posibilidades de éxito. Su objetivo es ejercitar de forma práctica, mediante entrenamiento en grupo, las habilidades, competencias y estrategias básicas necesarias en una entrevista de selección para un puesto de trabajo.
- **Asistencia para el autoempleo.** Se prevén dos tipos de acciones para las personas que quieran explorar sus potencialidades de inserción por cuenta propia, vía emprendimiento para conseguir el autoempleo.
- ✓ **Información y Motivación para el Autoempleo (INMA).** Ofrece la información necesaria para llevar a cabo un proyecto de empresa. Su objetivo es que los usuarios adquieran información suficiente sobre el autoempleo como vía de acceso al mercado laboral y conozcan todos los aspectos que confluyen en la elaboración de un Plan de Negocio. Sus contenidos versan en torno a: El Autoempleo: El emprendedor y la Idea. Elaboración del Plan de Empresa. Las formas jurídicas, ayudas, subvenciones y trámites de constitución y puesta en marcha de la empresa.
- ✓ **Asesoramiento de Proyectos Empresariales (APE).** Acción individual encaminada a proporcionar a emprendedores con una idea de negocio concreta, asesoramiento para la elaboración del Plan de Empresa y su puesta en marcha. Su objetivo es guiar al emprendedor en la elaboración de su proyecto empresarial, apoyando y asesorando en aquellos aspectos que presenten mayores dificultades.

CAPÍTULO 3. TENDENCIAS DESTACADAS EN ORIENTACIÓN PROFESIONAL

Corresponde a este capítulo la exposición de las tendencias más destacadas en orientación profesional, tendencias con una indudable incidencia y aplicación en el terreno de la orientación para el empleo. En primer lugar, se exponen algunas novedades el desarrollo disciplinar de la orientación. En segundo lugar, se observan distintas metodologías y herramientas de interés en este momento. En tercer lugar, se señala el importante avance en España de la orientación para el autoempleo y emprendimiento. Y en cuarto lugar, se reflexiona sobre las aportaciones de la orientación en el marco de la construcción de un modelo de activación laboral más inclusiva.

3.1.- Novedades en su desarrollo disciplinar

Los proyectos profesionales y vitales reciben las influencias de todo tipo de circunstancias: culturales, socioeconómicas, políticas, etc. Provocando que las coordenadas vitales que rodean a cada persona presenten unas mayores dosis de incertidumbre en comparación con etapas anteriores. El paso de la modernidad a la posmodernidad trae consigo el final de las certidumbres. Todo este escenario supone un reto de mayor envergadura y complejidad para la orientación profesional (Santana, 2013).

En nuestro campo disciplinar las repercusiones de estos cambios de tendencia se reflejan en una mayor complejidad de los temas que tradicionalmente ha tratado la orientación profesional, factores que influyen en la elección profesional, la influencia de los contextos, cómo ejercer la toma de decisiones, y los posibles tipos de intervención que ayudan a la consecución de elecciones de más calidad y racionalidad.

3.1.1.- El influjo del pensamiento posmoderno

El concepto posmodernismo empieza a utilizarse con cierta consistencia en EE.UU. en los años 70 del pasado siglo, en la crítica artística, literaria y sobre todo en la arquitectura. Esos años 70 se consideran los años de la duda, donde se ha roto el encadenamiento, donde se observa que el progreso ha traído consigo las desilusiones, donde la sociedad está bloqueada y donde el crecimiento económico no tiene toda la virtud esperada de él (Del Río, 1997).

Son varios los discursos creados bajo el influjo post (post-estructuralismo, post-industrialización y posmodernismo) que buscan nuevas formas de comprender el mundo a través

del reconocimiento de discursos opuestos y diferentes (Gordillo, 2008). En el caso del postmodernismo, este significa una preparación para quienes han dejado atrás todos los paradigmas para todas las adaptaciones, para el rechazo de los dogmas y de las afirmaciones de sentido. (Habermas, 1989). Se reduce el campo de las certezas (Morin, 1990). La mentalidad postmoderna trae consigo la caída de ciertas barreras sociales que hacen de la defensa de las diferencias uno de sus principales objetivos. Aunque lo más peligroso es la tendencia a caer en el relativismo. Es la sociedad postmoderna donde se tiende a la psicologización de los problemas y de la propia vida “al no tener esperanza de mejorar sus vidas de un modo que valga la pena, la gente se ha convencido a sí misma de que lo que importa es el mejoramiento psíquico, atendiendo a los propios sentimientos” (Lasch, 1979, p. 29).

El panorama postmodernista en su perfil psicológico se caracteriza por tres aspectos:

- **Subjetivismo:** cada persona es quien dictamina lo que es su verdad, de esta manera la verdad objetiva desaparece, apareciendo muchas realidades distintas.
- **La fragmentación:** coexistencia de múltiples realidades en el interior de cada persona, variedad de voces y de yoés.
- **Las metodologías narrativas** plantean el poder del lenguaje como constructor de alternativas, y de esta forma construir la realidad de cada uno, mediante la el diálogo ante otra persona (contexto conversacional).

3.1.2.- El futuro de la relación de ayuda: aportaciones del constructivismo y del socio-constructivismo

Dadas las dificultades de muchas personas para conducir sus vidas de forma más exitosa y satisfactoria debido a déficits de información y destrezas, la labor del orientador se asemeja a figuras de coach y mentor, campos que desarrollamos en este mismo capítulo.

Tres interrogantes son importantes en el proceso de ayuda:

- ¿Pueden cambiar las personas? Hay que confiar en ello, aunque a veces es costoso y difícil, al exigir dosis de motivación, energía para sostener la apuesta, y habilidades.
- ¿Se puede ayudar al cambio? El apoyo de otras personas ayuda en la búsqueda de significado interior, facilitando tanto el saltar los mecanismos de defensa interior que impiden captar realidades como el direccionarse a los objetivos propuestos sin desviarse ante las falsas excusas.

- ¿Cuál es la mejor manera de ayudar? El respeto, la ética y una cierta humildad científica son aspectos clave, sin olvidar tanto las diferencias personales (género, origen, edad) y las historias personales que van configurando la personalidad.

Las tendencias actuales señalan que la propia persona sea el agente de su propio cambio, lo que implica la redefinición de papel del personal técnico en orientación, como agente que ayuda en la búsqueda de sentido personal como mejor fórmula para fomentar el cambio personal.

Se observa que los vientos de cambio llegan también al terreno teórico, donde se observan movimientos dirigidos a la integración de corrientes, concretamente el intento de integrar los enfoques positivistas (objetivos) con la corriente constructivista (más orientada a las subjetividades). Conservando, salvaguardando, o reinterpretando lo mejor de cada tradición teórica. La justificación de estos acercamientos teóricos radica en el peso creciente que se otorga a las experiencias de las personas como recurso que determina unos modelos de intervención determinados. De esta manera se contempla narrativamente el desarrollo de la carrera de cada persona bajo tres interesantes perspectivas: como autorrealización, como reflejo de experiencias de desarrollo personal, y como conceptualización de un contexto. Así el planteamiento constructivista intenta relatar la carrera como un proceso de construcción social que es el resultado de la suma de las relaciones interpersonales y las acciones individuales.

Bajo esta influencia la orientación profesional debe encarar nuevas cuestiones. Siendo cinco las más destacadas:

- El conocer la relación del trabajo con la salud mental de las personas. Dado que su presencia o ausencia afecta la calidad de vida, relaciones sociales, identidades, subjetividades y autoestimas (Sanchis, 2014).
- Muchas personas poseen un ámbito muy limitado para poder realizar elecciones profesionales, afectando a las conductas personales. La comprensión de la realidad de todas esas personas que no pueden elegir cómo y dónde trabajar se plantea como campo de reflexión para la orientación profesional.
- Las transformaciones del mundo laboral provocan que las decisiones vocacionales se han de realizar habitualmente a lo largo de la vida, en contraposición a etapas anteriores donde se producían tradicionalmente en la adolescencia. Esas mismas transformaciones implican nuevas habilidades, competencias y valores para poder adaptarse a los cambios organizacionales, planteando otro campo de análisis para conocer cómo sobrellevar mejor esas nuevas situaciones.

- Lejos quedan los tiempos donde la orientación profesional sólo se limitaba a dar información, ahora mismo es necesario dominar mejor los procesos de orientación profesional, las variables contextuales que impactan en dichos procesos, y los mecanismos de adaptar las intervenciones a cada significado de trabajo y tipo de persona (Gordillo, 2008, pp. 307-313).
- Toda esta complejidad que tiene que afrontar, y superar, la acción en orientación profesional se da en paralelo a un proceso de reconocimiento social sin precedentes de la orientación y del rol del personal técnico en orientación, especialmente en los contextos educativos. Experimentándose a su vez un movimiento de mayor protagonismo y valoración de la persona receptora de esa acción, esta tendencia reconoce la complejidad de cada protagonista, y trata de comprender a cada sujeto de una forma no fragmentada, de una forma holística. Animando ese marco socio-constructivo a la gestión de la carrera profesional, a la participación activa en el mercado laboral y a una efectiva integración en la sociedad (Sánchez García & Álvarez González, 2012, p. 45).

Esta joven disciplina se ha nutrido de un buen número de situaciones, ejemplos, referentes y significados diferentes provenientes de varios enfoques teóricos de toda una diversidad de campos científicos, usándose de manera aislada teóricamente, pero de forma combinada en la práctica profesional (modelo ecléctico). Esa situación difícil de articular bajo los influjos del modernismo, entra en crisis con los planteamientos revisores postmodernistas, donde el pensamiento crítico cuestiona los planteamientos absolutos y los axiomas. El resultado es una orientación profesional que se plantea como un sistema explicativo como fórmula de superar el caos existencial atendiendo a las necesidades de las personas.

Esa mayor consciencia de la complejidad plantea retos de consideración para este campo disciplinar. Por un lado, la multireferencialidad, que implica no solo analizar los fenómenos desde distintos ángulos, sino también comprender los fenómenos con las diferentes realidades bajo las cuales puede ser vivido e interpretado. Y por otro lado, la transdisciplinariedad que otorga más importancia a los métodos de obtención de referentes disciplinares para la generación de conocimiento que la cantidad de referentes acumulados. La transprofesionalidad es fácilmente identificable en un ámbito como la orientación profesional que tiene unos orígenes más aplicativos que abstractivos, más prácticos que teóricos, más comprensivos de la realidad a trabajar en cada momento que catalogadores en clichés teóricos.

a).- El constructivismo

Se habla de miradas constructivistas cuando intentan reformular el conocimiento como un proceso de construcción donde se entrelazan sujeto, cultura y contexto; un proceso donde la interacción social supone una auténtica construcción individual de la realidad. En línea con Peavy (1998, pp. 39-44) los principios de estos modelos constructivistas serían:

- Existencia de múltiples realidades ante la consideración de una realidad verdadera y objetiva.
- Las personas viven en mundos sociales contruidos en base a la interacción, comunicación e inter-relación.
- El lenguaje es la fundamental herramienta en la construcción del significado; convirtiendo las narraciones de las personas clientes los elementos clave de la acción orientadora.
- Las experiencias de vida son elementos importantes de los procesos de orientación ya que implican decidir, interpretar y actuar, donde la clave son los procesos internos de deliberación y significado.
- El referente situacional es determinante en la vida de cada persona, de tal forma que al cambiar los contextos también cambian sus historias. La acción orientadora busca que la persona confronte, intentado comprender su historia desde otros puntos de vista.
- El diseño de proyectos de vida situados, comprometidos e individuales es la columna vertebral de la acción orientadora, suponiendo una ayuda cimentada en relaciones sociales y conexión con la cultura, entendida esta como trabajo, educación política y ocio (Arraiz & Sabirón, 2009, pp. 30-34).

Mahoney (2005), figura más importante del enfoque constructivista, sitúa a la psicoterapia constructivista en el afán de impulsar a las personas a sacar lo mejor de sí mismas, a creer en sus posibilidades de cambio y a comprometerse con el orientador en esa tarea.

Desde finales del pasado siglo la orientación profesional se ha venido nutriendo de esta perspectiva, tratando de que las personas se organicen y den sentido a su experiencia vital y profesional, facilitando la reflexión sobre las implicaciones del autoconocimiento. Sirviendo de esta manera como una metodología de interpretación fenomenológica, difuminando la distinción artificial entre profesión y sujeto, al dar gran importancia al componente subjetivo y la manifestación de la persona para definirse a sí misma y su contexto.

Esta perspectiva entiende el desarrollo humano como un proceso que hace emerger importantes significados de la relación entre individuo-entorno, situando a la persona orientadora como espejo que capacita a la persona orientada, fijando la mirada en las situaciones de desequilibrio y gestión de las trayectorias profesionales. Implementando el empoderamiento de la persona.

De esta forma el constructivismo se centra en la creación de significado, dando importancia a las indecisiones profesionales, como potenciadoras de las transformaciones. Unas transformaciones que captan las experiencias pasadas y las posibilidades del futuro, todo ello en relación con el contexto que rodea a la persona (Corominas, 2006, pp. 105-107).

b).- Aportaciones del socio-constructivismo

De las teorías constructivistas surgen las aportaciones del socio-constructivismo, en concreto en los EE.UU. de los años 80, con el impulso de Gergen, que plantea que la realidad ya no es un mapa de las cosas, sino más bien un fruto del intercambio social (Gergen, 1985). De esta forma las diferencias entre constructivismo y socio-constructivismo son dibujadas por este autor referencial de la siguiente forma. El constructivismo conectaría con la tradición individualista occidental, al retratar la construcción del saber desde procesos interiores de cada persona, mientras que el socio-constructivismo fija su mirada en el terreno de las relaciones sociales siendo estas el génesis de la acción humana. Hoy en día encontramos aplicaciones de estas ideas sobre cómo comprender al cliente, y cómo procurar sus procesos de cambio, en el terreno de la evaluación de los procesos de aprendizaje profesional (Sabirón & Arraíz, 2013a).

Las hipótesis de esta tendencia socio-constructivista, serían las siguientes:

- El conocimiento del contexto y del mundo viene determinado por la historia, la cultura y el contexto social.
- Los procesos de entender y comprender son el resultado de interacciones y cooperaciones entre personas, en sociedades históricamente situadas; de tal forma que el sentido de las cosas cambia según la etapa histórica en la que se vive.
- Se da una continua negociación de la realidad, de tal forma que unas formas de comprensión prevalecen sobre otras, con base en las relaciones sociales que van imperando y provocando la afirmación o abandono de conductas y postulados concretos.

- Esas negociaciones de las formas de comprensión están interconectadas a su vez con un amplio abanico de actividades sociales, sosteniendo y apoyando unos modelos interpretativos, y excluyendo a otros al mismo tiempo; se provocan unas acciones y se evitan otras (Gergen, 2006).

Estas hipótesis conforman un concepto de conocimiento más complejo, de forma que no es algo que las personas consigan de un modo individual, sino que es fruto de la relación con las demás personas. El raciocinio humano pasa de ubicarse en el interior de cada persona, a formar parte del conjunto social (Gordillo, 2008, p. 98).

Cabe hacer mención a una serie de prácticas terapéuticas desarrolladas a raíz de los postulados de Gergen, destacando:

- La Flexibilidad en la terapia (aprovechar cualquier aportación teórica mientras le sirva al orientador); la conciencia de construcción (no esencializar el lenguaje con una búsqueda exhaustiva de problemas, causas o estructuras).
- La postura colaborativa & postura de experto (la acción será siempre un diálogo colaborativo entre orientador y orientado).
- La vigencia de los valores frente a la neutralidad (la acción terapéutica implica una forma de activismo social y político).

3.1.3.- Las aportaciones de la psicología positiva

Desde hace tres décadas se vienen dando una serie de estudios sobre la importancia de las emociones y las actitudes positivas para la salud, estas reflexiones que englobamos dentro la psicología positiva, pasan de centrarse en los problemas a centrarse en las fortalezas. Autores como Bisquerra (2002, p. 283) hablan de una auténtica revolución emocional.

Esta corriente de psicología positiva, donde podemos destacar obras como las de Seligman y Csikszentmihalyi (2000), intenta enfocar la ayuda psicológica hacia ángulos alternativos a las tradicionales patologías personales. Esos ángulos proponen virtudes para las personas (valor, perseverancia, búsqueda de significado, talento, etc.) y virtudes colectivas (altruismo, civismo, cuidado, responsabilidad, tolerancia, ética, etc.). De esta forma este enfoque positivo apoya claramente el principio de prevención en orientación profesional, fomentando emociones positivas que sirvan para contemplar de forma positiva el pasado, el presente y el futuro.

Un concepto de interés en este marco sería la búsqueda de significado, un término relacionado con el significado que otorgamos a los acontecimientos físicos y sociales que experimentamos en nuestras vidas, el significado de lo que ocurre y de lo que se hace. Este significado (*meaning*) al parecer genera calidad de vida y se puede apoyar en varios aspectos para su búsqueda: la autoestima, la capacidad para contemplar las actividades del presente en una perspectiva de futuro, el sentido de autoeficacia, y los valores personales como bases para los pasos que se dan en la vida (Gordillo, 2008, pp. 43-57).

Otra dimensión a tener en cuenta sería la implicación de la voluntad como forma que las personas seleccionan entre distintas alternativas de acción y además mantienen sus elecciones. En la actualidad se están dando una serie de estudios sobre la voluntad de interés para nuestro ámbito de estudio. Así mismo, la investigación en auto-regulación donde el yo es el agente del control personal, complementan a los estudios del auto-concepto, donde el yo es el objeto de control. De esta forma la voluntad sirve para definir el proceso anímico que selecciona qué impulsos deben acometerse, y el modo de alcanzar las metas establecidas salvando los obstáculos y resistencias (Vilaseca, 2013). Autoras como Gordillo (2008, pp. 68-77) cita varios elementos de la voluntad que señalan un mayor o menor nivel de fortaleza o desarrollo de la misma: la capacidad de decisión, la autonomía de los fines, y la fuerza de voluntad.

a).- Inteligencia emocional

En relación con las competencias de gestión y desarrollo personal, una noción significativa es la inteligencia emocional (además del auto-concepto, autoestima y autoeficacia). Planteada por Goleman (1996, 1999) como la capacidad de reconocer nuestros sentimientos propios y los ajenos, la capacidad para poder motivarnos y gestionar adecuadamente nuestras emociones y las de los otros.

Esta inteligencia emocional se vincula con una ayuda para nuestro propio comportamiento, de forma que podamos procesar las emociones y hagamos que rindan positivamente. Una forma de inteligencia social que agrupa varias competencias, y nos sirve para guiar nuestra forma de actuar y nuestro pensamiento (Sánchez García & Álvarez González, 2012, p. 72). En el cuadro siguiente se exponen las ya clásicas cinco competencias emocionales analizadas por Goleman, las tres primeras son de tipo intrapersonal (permiten comprenderse y trabajar consigo mismo), y las otras dos (empatía y habilidades sociales) serían de tipo interpersonal (permiten comprender y trabajar con los demás).

Tabla 3. Competencias emocionales

Conciencia de uno mismo	Autorregulación	Motivación	Empatía	Habilidades sociales
Conciencia emocional	Autocontrol	Motivación de logro	Comprensión de los demás	Influencia
Valoración adecuada de uno mismo	Fiabilidad	Compromiso	Desarrollo de los demás	Comunicación
Confianza en uno mismo	Responsabilidad	Iniciativa	Orientación hacia el servicio	Liderazgo
	Adaptación	Optimismo	Aprovechamiento de la diversidad	Catalización del cambio
	Innovación		Comprensión social	Resolución de conflictos
				Establecimiento de vínculos
				Colaboración y cooperación
				Habilidades de equipo

Fuente: D. Goleman (1999). La práctica de la Inteligencia Emocional.

Otros autores, como Bisquerra (2002, pp. 277-332), en línea con las teorías de las inteligencias múltiples, distingue siete inteligencias (musical, cinético-corporal, lógico-matemática, lingüística, espacial, interpersonal, e intrapersonal). Esta educación emocional que aporta estrategias de prevención, se orienta con base en los objetivos:

- Adquirir un mejor conocimiento de las propias emociones y de las emociones de los demás.
- Desarrollar un vocabulario apropiado sobre los fenómenos emocionales que permitan una mejor expresión de los mismos.
- Prevenir los efectos nocivos de las emociones negativas.
- Desarrollar los efectos saludables de las emociones positivas.
- Desarrollo de las habilidades de inteligencia emocional.
- Adoptar una actitud positiva ante la vida.
- Desarrollar la habilidad de auto-motivarse emocionalmente.
- Desarrollar habilidades para canalizar y controlar las propias emociones.
- Desarrollar habilidades sociales bajo control emocional.

Trabajándose a través de unos contenidos: Los fenómenos afectivos, conciencia emocional, control emocional, estrategias de control emocional, la autoestima como dimensión emocional del auto-concepto, la dimensión emocional en las transiciones, el desarrollo de la inteligencia emocional, y el fluir en el trabajo. Consiguiendo finalmente aprender a fluir en los

empleos que nos toca desarrollar en nuestra vida. Entiendo el concepto de *fluir* como “la experiencia óptima, se refiere a las ocasiones en que sentimos una especie de regocijo, alegría o felicidad, que lo habíamos estado buscando y deseando durante mucho tiempo y que se convierte en un referente de cómo nos gustaría que fuese la vida” (Bisquerra, 2002, pp. 286-310).

Por su parte Corominas (2006, p. 100), reflexiona sobre las nuevas perspectivas en orientación, señalando la importancia del papel de las emociones en los estilos de toma de decisiones. La incertidumbre actual del mercado laboral obliga a que la toma de decisiones no sea dependiente de experiencias previas de familiares (padres y madres) dadas las enormes diferencias de los contextos actuales con los de hace unas décadas. La toma de decisiones tampoco se puede apoyar en exclusiva en los estilos más racionales, que tradicionalmente han sido hegemónicos en orientación. La incertidumbre actual y la necesidad de construir identidades en contextos más inestables, hace que los estilos intuitivos sean tenidos muy en cuenta, al apoyarse en elementos sustanciales a largo plazo, las emociones y los sentimientos.

Esta inteligencia emocional debe ampliarse a una inteligencia relacional, elemento clave hoy en día, dado el peso de la dimensión relacional y el soporte social en la toma de decisiones y en el devenir de las causalidades, tan significativas en las trayectorias laborales actuales. (Corominas, 2006, p. 101). Por ello, el estar abierto a la consideración del resto de personas que rodean los pasos vitales de un sujeto, se sitúa como un recurso esencial, obteniendo aprendizajes de los experiencias del resto de personas cercanas, y poniendo en valor elementos culturales colectivos, que traten de equilibrar la clara tendencia a la individualización de las relaciones laborales.

3.1.4.- La orientación profesional por competencias

Un propósito de la orientación es que toda persona sea capaz de adquirir y desarrollar competencias transversales. Especialmente en los habituales procesos de orientación para la inserción laboral de personas con algún grado de dificultad para el acceso al mercado laboral. Para las acciones de orientación por competencias, es adecuado acertar en proponer acciones que implementen el nivel competencial de las personas, desarrollando dos ejes concretos que guíen las actuaciones de orientación profesional.

En primer lugar la empleabilidad, y en segundo lugar su adaptabilidad al mercado laboral (Jurado & Olmos, 2010, p. 101). De esta forma, las competencias transversales que componen el constructo de empleabilidad serían según Rodríguez Martínez (2012):

- Capacidad de análisis.
- Competencia organizativa y de planificación.
- Competencia de aprendizaje.
- Capacidad de adaptación.
- Capacidad de aplicar los conocimientos a la práctica.
- Capacidad para tomar decisiones.
- Preocupación por la calidad.
- Capacidad para resolver problemas.
- Capacidad para trabajar en equipo.
- Capacidad para comunicarse.
- Capacidad de autoconocimiento.
- Competencia para mantener una actitud positiva.
- Capacidad para la toma de iniciativa.
- Empatía, proactividad, y asertividad.

Estos modelos de intervención por competencias encaminados a la mejora de la empleabilidad fijan su mirada tanto en el refuerzo de las competencias transversales como en los variados factores situaciones de incidencia en la mejora de la empleabilidad. Este tipo de orientación plantea y traslada una reflexión a las personas orientadas sobre el nivel real de competencias transversales que poseen, y todas aquellas que sería adecuado desarrollar para poder alcanzar un nivel de empleabilidad acorde con sus intereses.

Esta intervención se puede estructurar en varias fases, que van alimentando la reflexión sobre la competencia de saber ser en el contexto laboral. En línea con los planteamientos de Rodríguez Martínez (2012, pp. 27-29) se plantea una intervención en estructurada en tres fases, aunque con un carácter totalmente abierto.

- Una primera, de diagnóstico competencial inicial, cuyo objetivo central será conocer bien la realidad del cliente, y analizar la situación real de la persona orientada, para ello técnicas y contenidos de análisis DAFO serán de interés (debilidades, amenazas, fortalezas, y oportunidades) siempre desde una intervención que facilite la reflexión propia de la persona usuaria.

PARTE I. Fundamentación Teórica.

- Una segunda, que parte del autoconocimiento de la persona orientada, y donde se trata de replantear el objetivo profesional siempre con una total flexibilidad y adaptabilidad de la figura del orientador al proceso del orientado, planteándose a su vez una serie de objetivos específicos dirigidos al trabajo concreto en varios terrenos competenciales (por ejemplo, competencia digital, técnicas de búsqueda de empleo, etc.)
- La tercera y última fase, se alcanza cuando la o el cliente es autónomo en su proceso de mejor propio, con plena consciencia de la importancia y consciencia de dicho proceso. Esta fase dirige su atención a la co-evaluación subjetiva-reflexiva del proceso de orientación, que sea la propia persona orientada quien reflexione, que sea participe del proceso de aprendizaje que está protagonizando, y que sea capaz de evaluarlo junto a la figura del orientador (Bolívar, 2008).

El discurso de la 4ª revolución industrial impulsado especialmente por el World Economic Forum (WEF, 2016) nos dibuja un escenario futuro en donde parece que se destruirá empleo profesional, para sustituirlo por empleo robotizado, siendo la destrucción de empleo mayor que la capacidad de la sociedad para crear nuevos empleos. Todo ello, en paralelo con las dificultades para cubrir determinados puestos de empleo. De esta forma las competencias más demandadas por las empresas en 2020 obliga a una parte significativa de la población ocupada a des-aprender, y desarrollar nuevas competencias, dando especial importancia al “saber estar” y “saber ser”. Por todo ello, este reto de mejora competencial global y colectiva, implica articular bien los tres ejes del triángulo formado por la formación, orientación y empleo; especialmente las dos primeras asentadas en un mejor sistema educativo (Echeverría, 2016).

Autores como Davies, Fidler y Gorbis (2011), citados por Echeverría (2016), plantean hasta 10 competencias transversales futuras, claves en el horizonte de 2020: Inteligencia social, pensamiento adaptativo y originalidad, interculturalidad, pensamiento computacional, dominio de nuevos medios, transdisciplinariedad, mentalidad diseñadora, gestión de la carga cognitiva, y colaboración virtual.

Otro informe de interés reciente, es el de la OCDE publicado en 2015 “Informe de diagnóstico de la estrategia de competencias de la OCDE: España”, con el objetivo de emplear las competencias y el capital humano de España para impulsar la innovación y el crecimiento inclusivo, especialmente en un momento de crisis económica muy importante (OCDE, 2015). Así mismo, el informe señala que las competencias necesarias para triunfar en los ámbitos económico y social están cambiando, en paralelo al avance de la globalización y los avances en

las tecnologías de la comunicación y el transporte, que provocan una remodelación de la estructura de los empleos y sus requisitos competenciales. La tendencia es el desplazamiento desde los trabajos caracterizados por tareas rutinarias hacia aquellos caracterizados por tareas manuales y cognitivas no rutinarias (Autor & Dorn, 2013). Las tareas rutinarias son precisamente las más predominantes en España (Goos, Manning, & Salomons, 2014).

Este informe apunta unas recomendaciones para España, donde la orientación profesional tiene mucho que decir, por ejemplo en los ejes de trabajo señala la necesidad de:

- Desarrollar las competencias relevantes, mejorando las competencias de los alumnos de enseñanza obligatoria. Asegurando que los estudiantes de enseñanza superior alcancen un alto nivel de cualificación profesional y adquieran las competencias relevantes demandadas por el mercado laboral. Y mejorando las competencias de los adultos escasamente cualificados.
- Activar la oferta de competencias, reintegrando a los desempleados a través de políticas y estrategias de apoyo orientadas a la búsqueda de empleo. y mejorando la transición de los jóvenes del sistema educativo a un trabajo estable
- Utilizar las competencias de manera eficaz, aprovechando al máximo la formación en el lugar de trabajo para potenciar la productividad y la competitividad.
- Fortalecer el sistema de competencias en España: Mejorando y ampliando el acceso a una información de calidad sobre inserción laboral y oportunidades de aprendizaje.

Por otro lado, el Consejo Económico y Social, publicó en 2015 la interesante obra *Competencias profesionales y empleabilidad* (CES, 2015), que plantea un escenario de reto en España con tres características:

- Binomio paro-formación.
- Variable edad (problemas de inserción inicial al primer empleo).
- Variable edad (salidas anticipadas del mercado laboral a edades relativamente avanzadas).

Para ello se fija en las competencias requeridas por el mercado laboral, observando una tendencia ascendente de la ocupabilidad en actividades intensivas en conocimiento en el ámbito de la UE. Y claras evidencias de que las estructuras del empleo de los países más desarrollados se están transformando hacia modelos caracterizados por un mayor peso del empleo más cualificado (profesionales y técnicos) y paradójicamente de mayor peso de categorías de empleo

con un bajo-medio nivel de requerimientos competenciales (servicios) que España en un fenómeno de competencia descendente son ocupadas significativamente en muchos casos por personas con una mayor cualificación.

Este informe dibuja el escenario de desajustes en España, a neutralizar con medidas de mejora del marco formativo educativo y para el empleo, donde la orientación profesional juega un papel crucial, unida a la implementación de medidas como el fomento del emprendimiento como una opción más de inserción laboral, y la adquisición de competencias a través de la práctica.

Este informe señala que no es suficiente con una mejora de los niveles de formación en términos generales, sino que resultaría necesario que dicha formación se adecúe a los requerimientos de demanda de los mercados de trabajo. En este sentido, habría que tener en cuenta, no solo el nivel de formación, sino también dentro de esta, el nivel de competencias (conocimientos informáticos, idiomas, comunicación verbal y escrita, capacidad de análisis y resolución de problemas) y la adquisición de ciertas habilidades que cada vez más valoradas (resolución de conflictos, el trabajo en equipo, adaptabilidad a contextos nuevos, etc.). No atender estas cuestiones podría consolidar la presencia de bolsas de paro crónico en algunos grupos.

3.1.5.- La orientación verde

La evidente crisis medioambiental, unido a las crisis económicas, están fomentado las reflexiones sobre la necesidad de otro tipo de respuestas políticas, sociales y económicas para afrontar los importantes desafíos en esa materia. Exigiendo una mayor conciencia medioambiental, y un mayor equilibrio con nuestro entorno natural (Hulot, 2006; Rifkin, 2010). Ello exige un replanteamiento de valores, que superen y enriquezcan los tradicionales valores occidentales de crecimiento económico y sus asociadas aspiraciones individuales de desarrollo de carreras. Hoy en día, se observan disonancias entre crecimiento económico y justicia social, a diferencia de etapas del capitalismo anterior. Los problemas ambientales son transversales y afectan también a nuestra disciplina científica, exigiendo a la persona experta en orientación nuevos enfoques, que traten de introducir un componente reflexivo sobre el impacto ambiental de nuestras trayectorias profesionales y vitales.

De esta forma la orientación verde aparece como un nuevo enfoque superador de las teorías anteriores, muy asociadas a la cultura occidental, y excesivamente centradas en una carrera individual. Este nuevo enfoque plantea a los servicios de orientación otro tipo de

influencias en los desarrollos de carreras. En línea con la conciencia de las generaciones más jóvenes, no tan centradas solo en el crecimiento económico, sino en el bienestar humano. Las reflexiones de varios autores como Arulmani y Nag-Arulmani (2004) o Plant (2015) plantean una evolución de la orientación en línea con el crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Una mirada más allá de la econometría del PIB. Una forma de implementar los objetivos sociales y la reducción de la huella ecológica en las políticas globales (PNUD, 2011).

La apuesta de estos autores es dotar a la carrera individual de un alcance más amplio que la búsqueda de objetivos individuales concretos. La orientación profesional verde puede servir de perfecto enlace entre los objetivos de crecimiento económico y otras metas más importantes como la consecución de objetivos sociales y medioambientales (Ivrrving & Malik, 2005).

De esta manera, se hace evidente la necesidad de implementar enfoques en orientación que ayuden a configurar un nuevo paradigma que supere el crecimiento económico ciego, mire a objetivos a más largo plazo, y que sirva a su vez a una mejor elección de carrera, más en términos de ecología que en términos de economía.

Para ello se plantean hoy en día unos principios de la orientación verde (Plant, 2015, p. 120).

- La orientación debe tener en cuenta y crear conciencia del impacto ambiental de las elecciones vocacionales.
- La orientación debe desempeñar un papel activo en el establecimiento de oportunidades de formación y educación con una contribución positiva en términos medioambientales.
- Los materiales informativos sobre opciones de carrera deben incluir aspectos ambientales.
- La orientación debe ser medida, no sólo por un criterio económico, sino también por la contabilidad verde (es decir, relacionando los objetivos ambientales con las actividades de orientación).
- Las teorías y prácticas de orientación deben abordar las cuestiones comunes de desarrollo profesional además de los enfoques individualistas, centrándose en los impactos ambientales de las opciones de carrera.
- En una escala mucho menor, los propios trabajadores de la orientación deben inspeccionar su propia práctica: rutinas para reciclar los residuos, reducir el consumo de energía, cómo se utilizan las TIC para reducir los viajes, etc.

3.1.6.- Retos para su mejor desarrollo disciplinar

Para evitar el estancamiento de esta disciplina hoy en día son necesarios avances en varios ámbitos concretos, todos ellos gravitan en torno a la mejora de la calidad de los procesos de orientación, lo que implica necesariamente que los programas y servicios sean realmente accesibles, suficientes y próximos a toda la población; que se disponga de un respaldo legal y financiación adecuada; y que sean gestionados y atendidos por personal técnico debidamente cualificado y competente.

Esta búsqueda de la calidad en los sistemas de servicios exige, de acuerdo con Sánchez García y Álvarez González (2012, p. 46) tres pasos concretos:

En primer lugar, asegurar la profesionalización de la orientación. Idea sintetizada en estas palabras “profesionalizar es transformar un oficio en otro más completo, que exija más competencia laboral y más contenidos formales. Profesionalizar querría decir mejorar o perfeccionar una tarea concreta. Este proceso de mejora de la calidad de una tarea laboral comporta establecer niveles aceptados de cualificación y, a la vez, crear o institucionalizar un cuerpo o una asociación de profesionales que se rijan por las mismas normas, con el objeto de superar el voluntarismo” (Rodríguez Moreno, 2009, p. 78).

En Europa y España se han venido dando tres desarrollos de perfiles profesionales en paralelo a la edificación de los tres subsistemas existentes (educación no universitaria, educación universitaria, y el socio laboral centrado en la orientación y formación para el empleo). Estos perfiles muestran diferencias, desde identidad profesional y significado de la orientación, hasta sus mecanismos de actuar ante públicos realmente variados. La evolución independiente de cada subsistema ha estado influida en gran medida por las distintas necesidades de cada tipo de población usuaria, por las políticas desarrolladas por distintas administraciones de distintos niveles, y por las culturas de trabajo de cada una de las numerosas entidades que forman parte de los extensos sistemas de servicios de orientación. El resultado es una variedad de perfiles académicos en acción (en línea con la interdisciplinariedad de esta materia), pero que en muchos casos presentan lagunas de conocimientos teóricos, especialmente en los subsistemas universitario y socio-laboral, donde hay menor formación continua y especialización, unido a una mayor temporalidad originada por los programas socio-laborales y su financiación (Sánchez García & Álvarez González, 2012, p. 46).

Las tendencias de los organismos internacionales (IAEVG) plantean que se regulen por normas estándar que dibujen un perfil básico de competencias. Así mismo son necesarios nuevos procesos de formación inicial y regulada, que garanticen, independientemente del subsistema

donde se trabaje, un perfil adecuado (Repetto, Ferrer, & Manzano, 2008; Sánchez García, 2010b).

En segundo lugar, superar reduccionismos. De tal forma que se tengan miradas que no contemplen estas acciones de forma incompleta, mirando solo determinadas necesidades individuales (como está pasando con el desarrollo legislativo autonómico en la materia). Buscando enraizar la idea de orientación profesional como derecho de todas las personas, contemplando planteamientos de orientación inclusiva e igualdad de oportunidades. Se habla de reduccionismos cuando se limita este campo disciplinar a través de varias formas:

- Restringiendo la función orientadora y su amplitud de población atendida.
- Reduciendo la idea de orientación a una mera información, que aunque es esencial, debe estar insertada en adecuadamente en un proceso mucho más complejo y extenso.
- Entendiendo la orientación sólo como un hecho puntual, sin contemplar que es un proceso que se da a lo largo de la vida y que busca la autogestión de la carrera, y que necesita perspectivas holísticas que contemplan todo lo que rodea a la persona.
- Limitando a una visión reactiva o remedial, sino que plantee miradas preventivas que se anticipen a situaciones complicadas (Sánchez García & Álvarez González, 2012).

Y en tercer lugar, alcanzar un sistema integrado e integral de orientación. De tal forma que se generen consensos y se clarifique que se entiende por orientación. Qué busque articulación y coordinación en aras de una mayor calidad, coherencia, eficacia, eficiencia y continuidad de los servicios y programas ofrecidos. Una integración de los sistemas que vaya en concordancia con las recomendaciones claras de los organismos internacionales (UE, OCDE, OIT, CEDEFOP). Este es un tema central para esta Tesis, y de todo ello se hablará tanto en la parte de fundamentación normativa, como en el estudio empírico.

3.2.- Metodologías, herramientas, e instrumentos actuales

3.2.1- El papel de las TIC

La introducción de elementos tecnológicos en nuestro día a día ha supuesto cambios drásticos en todos los ámbitos sociales, económicos, culturales y políticos. Estos cambios han supuesto nuevos avances en el desarrollo de las sociedades complejas. Unos avances que se han apoyado en las crisis de las etapas anteriores. De esta forma la sociedad industrial generada en el siglo XIX dio paso a la sociedad post-industrial desde mediados del siglo XX, suponiendo el final del pasado siglo el paso a la sociedad de la información. Sociedad que según Castells

(1997) se puede entender como un nuevo sistema que afecta a una nueva economía en la que el aumento de productividad se basa en la aplicación de conocimientos e información en los procesos y en los productos (Castillo & Agulló, 2012)

De esta sociedad de la información, se da paso hoy en día al concepto de sociedad del conocimiento. En la primera lo fundamental era el acceso y creación de información y en la segunda es la transformación, desarrollo y difusión del conocimiento. Esta forma la sociedad del conocimiento se caracteriza, a diferencia de la sociedad de la información en varios aspectos:

- Se apoya en la convergencia de los contenidos en vez de los soportes.
- Predomina el sujeto, en vez del sistema.
- El tipo de información se interpreta, es bidireccional, en vez de ser unidireccional.
- El objeto de la información es individual y diferenciadora, en vez de indiscriminada y masiva.
- Está centrada en el proceso, en vez del fin.
- Las competencias que exige es la elaboración y desarrollo de la información, en vez de localización de datos.
- Su carácter es participativo, superando el carácter democrático de la sociedad de la información.

Esta sociedad del conocimiento nos trae el paradigma de la web 2.0, como sustitutoria de la web 1.0 de la sociedad de la información. Y su vez no ofrece nos planea una serie de demandas: Dominio de las TIC, acceso a diversas formas de comunicación e información, captar el significado de las cosas, analizar y sintetizar (comprender), creatividad, evaluar (juzgar), tomar decisiones, localizar, aplicar y relacionar. En resumen, lo nos anima a que gestionemos la información y en paralelo el conocimiento (Cabero, 2013).

Como es lógico esta sociedad del conocimiento y la expansión de las TIC repercuten en las nuevas exigencias y demandas, y todo ello en mayores niveles de desorientación. Varios autores han reflexionado sobre el papel de las TIC en orientación profesional, entre otros, Rodríguez Moreno (2009), Santana (2013), y Watts (2002).

Las TIC suponen una herramienta potente en nuestro campo de estudio, aunque necesitan e impulsan a su vez la alfabetización digital del personal técnico y de las población en general, hablamos de una competencia digital necesaria para la colaboración, comunicación, desarrollo de

competencias personales, la formación, el aprendizaje y la orientación permanentes *Lifelong guidance* (Santana, 2013, pp. 165-191).

Un repaso histórico al uso de TIC en orientación profesional nos lleva a definir varias etapas. Con una fase inicial de informatización (años 70); otra fase de microinformática (años 80-90) donde se democratiza el uso de ordenadores; otra fase de internet con webs y conexión de personas usuarias (finales de los 90); y la fase actual de era digital con total interconexión. En esta fase actual la orientación profesional vía TIC debe estar muy bien estructurada tutorialmente, ciñéndose a la programación realizada por especialistas, y dejando a las personas usuarias ejercer su autonomía y libertad, dado que las metas finales de las intervenciones *on line* es facilitar que las personas usuarias crean en sus propias posibilidades, aumenten su autoestima y capacidades auto orientadoras, y auto instructivas.

Sobre la función más importante de la orientación *on line*, la información, esta autora planea que las técnicas de información profesional mediante TIC deben caracterizarse por ser: actualizadas, exactas, accesibles, objetivas, apropiadas a cada persona. Así mismo los recursos han de tener una redacción clara, y si es preciso interconectándolos a otros recursos (Rodríguez Moreno, 2009).

a).- Competencias TIC y repercusión en la intervención

El conocimiento de los nuevos recursos TIC implica varios aspectos clave para la intervención en orientación profesional y para el personal técnico que la lleva a cabo. Siendo fundamental el conocer las variadas herramientas y su funcionamiento (saber), emplear dichos recursos (saber hacer), desarrollar un uso de calidad y ético, realizando un análisis crítico y reflexivo de los procesos (saber estar, saber ser) (Cortes, 2008). Por su parte Santana (2013) plantea la competencia digital como las habilidades, conocimientos, valores y actitudes necesarias para alcanzar metas en contextos y con herramientas digitales, de tal forma que se demuestren dominios en cinco dimensiones: aprendizaje, informacional, comunicativa, cultura digital, y tecnología.

Distintos trabajos han reflexionado sobre el perfil del e-orientador y la nuevas competencias TIC, de ellos destaca el Proyecto Europeo *ICT Skills* en sus dos fases (Sobrado & García Murias, 2012). Estas habilidades de sumarían a las competencias específicas propias consensuadas por la Asociación internacional para la orientación educativa y profesional AIOSEP (1995).

Las TIC han generado un debate en el entorno teórico de la orientación profesional, acerca del denominado modelo tecnológico, apoyado por varios autores, y cuestionado como modelo por otros. Más allá del resultado de este debate, está claro que las TIC ofrecen nuevas posibilidades de intervención, desde el desarrollo propio de las tareas de orientación, unido a una mayor cercanía de los servicios de orientación a sus personas usuarias.

b).- Utilización de herramientas TIC

Autores como Ceinos (2009, pp. 195-202) estructuran su uso en varios espacios:

- Como recurso de evaluación, diagnóstico y autodiagnóstico. Webs especializadas públicas o no, tipo educaweb.com.
- Como soporte para el asesoramiento, orientación y consulta. Mail, chat, foros de discusión, programas de videoconferencia, FAQ, etc.
- Como herramienta directa de información y comunicación. Webs, listas de distribución y suscripción, revistas digitales, redes sociales.
- Como instrumento de formación e investigación. Todo lo relacionado con *E-learning*, *Blended Learning*, bases de datos especializados, etc.
- Y como medio para la gestión y administración de procesos y acciones de orientación. Como los sistemas internos de las distintas instituciones, por ejemplo el sistema SISPE, *Sistema* de Información de los Servicios Públicos de Empleo del SEPE. Otros autores, como Gutiérrez Crespo (2012, pp. 99-122), plantean la aplicabilidad de diversos recursos para la inserción laboral: las bases de datos, las redes sociales como herramienta básica actual para la gestión de la red de networking, blog, *webquest*, meta buscadores, etc.

c).- Pruebas auto aplicadas

Muy desarrolladas en base a fusión de aplicaciones TIC con acciones de orientación e información profesional. Han supuesto grandes esfuerzos de varias instituciones para poder editar materiales y colgar recursos auto aplicados *on line*. Suelen girar en torno a: resolución de casos prácticos, análisis de las propias habilidades, ejercicios de autoestima, intereses y aptitudes, condiciones sociales, laborales y familiares.

Cómo crítica cabe decir que prescinde directamente de la figura técnica en orientación (más allá del diseño inicial), lo que hace que sean poco fiables determinados tipos de personas usuarias con más limitaciones para la auto orientación (Rodríguez Moreno, 2009, p. 97). Ejemplos de calidad los encontramos por ejemplo en el portal www.todofp.es, con un apartado

propio de cuestionarios para autoanalizar las competencias; y en FOREM, en su portal web en su módulo de consulta sobre el Catálogo Nacional de Cualificaciones.

3.2.2.- El portafolio, las historias de vida y las rejillas vocacionales

En este apartado se analizan tres herramientas de interés en la intervención en orientación profesional, hablamos del portafolio, las rejillas vocacionales, y las historias de vida.

a).- El portafolio

Se puede definir al portafolio como “una carpeta donde se recogen las experiencias personales, formativas y laborales que se redactan para disponer de las evidencias de lo que se realizó con la formación y se logró con la experiencia. El portafolio profesional describe y valora la adquisición progresiva de habilidades y experiencias y sirve como herramienta para evaluar la cualificación profesional y la adaptabilidad laboral de la persona que lo elabora” (Sobrado & Cortés, 2009, p. 402).

Multitud de autores han reflexionado sobre la aplicación de la herramienta del portafolios (y e-portafolios), el ámbito de la orientación profesional (Cuevas, 2013; Martínez Clares, 2008; Padilla, 2009; Planas, Cobos, & Gutiérrez Crespo, 2012; Sánchez Almagro, Prieto, Alonso, & Amores, 2011). Estas reflexiones sitúan al portafolio entre las técnicas no estandarizadas más significativas, siendo muy útil en los balances de competencias (Sabirón & Arraíz, 2013b).

Esta técnica se plantea como la base de la autodirección y auto orientación, suponiendo una estrategia versátil y dinámica que facilita que la persona orientada explore, experimente, reflexione, y descubra las competencias desarrolladas y las habilidades que necesitará desarrollar para su proyecto profesional. El requisito básico es la participación sincera y activa del sujeto, asumiendo su utilidad. No hay criterios estrictos sobre cómo se debe cumplimentar, aunque los contenidos suelen girar en torno a varios aspectos, a saber: pasos académicos, pruebas superadas, recomendaciones, experiencias laborales. Hay total flexibilidad, ya que su construcción no es un fin en sí mismo, sino un mecanismo para aflorar las actividades y conocimiento acumulado de una persona.

b).-Las historias de vida

PARTE I. Fundamentación Teórica.

Supone una herramienta fundamental desde los enfoques constructivistas, al ser la propia persona la protagonista en la construcción de significados personales a lo largo de su trayectoria vital. Con este recurso se puede observar las características personales más significativas de una persona, y comprender la importancia de esas características en su proyecto vital e historia de vida. Al igual que el portafolio, cada vez es más valorado en los procesos de balances de competencias, al mostrar las competencias y conocimientos adquiridos para dar significado a las vidas y proyectos profesionales. Experiencias que el orientado expondrá de forma ordenada.

Se considera un recurso complejo, ya que requiere: mucha inversión de tiempo y esfuerzo, disposición personal para compartir la historia en un proceso de confidencialidad, un personal técnico formado y experto que guíe y preste atención a los hitos clave en la vida de las personas. Sus formas de desarrollo son flexibles: de forma reducida (un folio) o de forma extensa, de forma escrita o a través de entrevistas autobiográficas (Padilla, 2009, pp. 114-115).

También se pueden presentar como registros narrativos: episodios concretos y significativos dentro de la trayectoria vital que se describen minuciosamente. Y como como ensayos auto-descriptivos: frases incompletas que el orientado puede completar sobre aspectos clave, exponiéndolos de forma clara y breve (Sánchez García, 2010a).

c).-Las rejillas vocacionales

Las rejillas vocacionales se basan en la TCP (teoría de los constructos personales) de Kelly (1955). Esta técnica invita a la persona orientada a plantear una serie de elementos (profesiones) y de constructos (valores asociados al trabajo), para ordenar las aportaciones y ver el orden de prioridades. De esta forma la propia persona es la que crea su propio cuadro de contenidos (a diferencia de los inventarios de intereses tradicionales), debido a que la forma de valorar el mundo laboral es totalmente subjetiva. Dicha técnica puede ser individual o grupal, lo que influirá en la profundidad del análisis de la información plasmada. (Padilla, 2009, 112; Planas, Cobos, Gutiérrez Crespo, 2012).

3.2.3.-Coaching y Mentoring como herramientas para desarrollar el proyecto profesional

En la actualidad dos herramientas cobran un especial protagonismo en la acción orientadora en materia de orientación para el empleo e inclusión socio-laboral. Son el coaching y el mentoring. Explicamos sus funciones y las diferencias entre ellas.

a).-Coaching

Hemos venido trabajando en esta tesis la base emocional que está presente en la toma de decisiones y el transcurso de los proyectos profesionales, es por ello que el personal técnico en orientación tiene que ser capaz tanto de poder desarrollar entrevistas que aporten información significativa al proceso orientador, como de poder realizar conversaciones transformadoras que implementen el liderazgo personal de las personas orientadas en su devenir vital y profesional. Para tal fin, el coaching supone una herramienta poderosa.

Aunque su origen se encuentra en el asesoramiento a altos ejecutivos en EE.UU. en los años 90, actualmente se ha disparado el número de personas que realizan funciones de coach², y los programas y formación de coaching se multiplican en másteres, cursos de especialidad específicos, formación certificada por los departamentos de educación de varias CC.AA., etc.

Aunque no tiene una base científica y teórica adecuada actualmente, supone una relación de ayuda de interés en orientación profesional para desarrollar destrezas y habilidades en relación al empleo o al acceso al mismo. Fomentando capacidades de automotivación y autodirección en un momento en donde la definición de las carreras profesionales están más en manos de las personas que de las empresas

Aunque las referencias bibliográficas son amplísimas, destacamos entre otras, varias obras a nivel general: Bayon (2010); Branden (2013), Cook (2000), Covey (2005), Cubeiro (2011); Goleman (1996), y Whitmore (2011). Por otro lado, autores como Gordillo (2008, pp. 259-279) han reflexionado sobre sus aplicaciones en orientación profesional.

Podemos entender al coaching como una metodología de autoconocimiento, comunicación y cambio aplicada para acompañar a la persona, de manera individual o grupal, desde donde está hasta dónde quiere ir, teniendo en cuenta distintas variables, como su contexto, su ritmo, su necesidad. De esta forma el supone un sistema de aprendizaje muy eficaz para el desarrollo de las personas pues ayuda a adquirir conciencia de su potencial y de sus bloqueos, encontrar recursos propios, potenciar las habilidades individuales y relacionales y, sobre todo, definir objetivos, establecer acciones y hacer seguimiento de los avances, perfilando su plan de desarrollo inicial.

² En España, las cifras no oficiales establecen en 3.000 el número de profesionales que ejercen como coach, de los 30.000 que se estima que hay en el mundo. De esta forma España es el tercer país europeo en certificaciones tras Reino Unido y Suiza. Fuente: <http://www.expansion.com/especiales/empleo/2011/coaching/>

PARTE I. Fundamentación Teórica.

Feldman y Lankau lo definen como “el proceso que proporciona a la gente los medios, conocimientos y oportunidades que necesitan para desarrollarse de modo que resulten más eficientes” (Feldman & Lankau, 2005, p. 830)

En este punto cabe aclarar las diferencias con otros métodos como el asesoramiento, el mentoring y la terapia. En primer lugar, el asesoramiento suele ser un servicio ofrecido por personas expertas en procesos de cambio y mejora de la comunicación. Suele estar muy influenciado por el ámbito de la salud mental y las modificaciones de la conducta. Mientras que el coaching no asume el rol de experto contratado, ni da recomendaciones técnicas.

En segundo lugar, el mentoring suele ser un método desarrollado por personas de la misma organización o ámbito, con más trayectoria y veteranía, como apoyo al desarrollo profesional de personas con menos experiencia o edad. Se da en periodos largos de tiempo y genera lazos de amistad y relación.

Por el contrario el coaching se suele dar en periodos cortos de tiempo (5-10 sesiones por proceso) y se limita a un proceso de un contrato, por personas ajenas a la entidad, empresa, o vida de las personas orientadas, por lo tanto no genera tanta intensidad de relación. En tercer lugar, la terapia se desarrolla por especialistas cualificados en psicología o psiquiatría, que trabajan ante problemas de patologías de salud mental, emocional, conductas, etc. Aunque tiene en común con el coaching el método de conversación (pregunta-respuesta), el coaching se limita a sesiones más cortas, no trata de modificar emociones, sino más bien comportamientos en el corto plazo. Uno de los peligros actuales del aterrizaje masivo del coaching es no saber detectar a tiempo esas patologías y no derivar a especialistas adecuados.

La formación del coach (orientador) se suele hacer a través de cursos de especialización que pueden acabar en un proceso (muy diverso) de acreditación profesional (con una serie de horas de práctica como coach. Las entidades que acreditan son las variadas asociaciones internacionales y nacionales de coaching³. Su desempeño requerirá una experiencia, destrezas específicas, y sensibilidad ante las situaciones que expongan las personas clientes. Distintas obras hablan de las competencias del coach: Confianza, autocontrol, visión positiva, responsabilidad, empatía, desarrollo de otros, flexibilidad, y comunicación (Gordillo, 2008).

³ Asociación Española de Coaching Ejecutivo- Organizativo y Mentoring AECOP España <http://aecop.net/es/>; Consejo Europeo de Coaching y Mentoring (EMCC) <http://www.emccouncil.org/es/>; Federación Iberoamericana de Coaching Ejecutivo (FIACE); ICF International Coach Federation <http://www.coachfederation.org>

Encontramos varios enfoques como el clínico, el conductual, el sistémico, y el construccionista social (Barner & Higgins, 2007). Y en la práctica concreta hablamos de coaching personal y coaching grupal; que trabajan los ámbitos:

- Ejecutivo: Para alcanzar objetivos concretos y medibles.
- Transformacional: para que las personas lideren su propia vida ante los vaivenes del cambio y afronten su aprender y reaprender constante de manera integral, con el cerebro, emociones y cuerpo.
- Sistémico: Que trabaja los sistemas, como entidades en las que interaccionan las partes (personas), este tipo de coaching observa el todo, las conexiones y patrones entre las partes.

Su práctica se aleja del juicio, de la interpretación, del consejo, y del dirigir o mandar; y se caracteriza por basarse en el respeto, la confidencialidad, el derecho a decir no, y que el *coachee* (orientado) hable en primera persona siempre. Sus presuposiciones se asientan en que: el significado de lo que comunicamos condiciona la respuesta que obtenemos; en que las personas se comunican tanto de forma consciente como inconsciente; en que dichas personas no pueden no-comunicar; y en que el comportamiento personal es una cosa, y la identidad otra.

Por ello los procesos en los que usaremos técnicas de coaching plantearan metodologías de aprendizaje, de acompañamiento a la reflexión y a la toma de conciencia, apelaran al compromiso como forma de acción que desarrolle el potencial de cada persona, y como mecanismo para señalar y superar obstáculos

Las técnicas y herramientas que el coaching propone son variadas, la herramienta fundamental es la pregunta en el contexto de la conversación coaching, además hay otras herramientas para trabajar las tres dimensiones de la persona (física, emocional y mental), entre ellas destaca el método GROW (*Goal – Reality – Options - Will*) con el que se pueden definir objetivos, estudiando la situación actual de cada persona, y valorando las opciones reales de las que se dispone, para pasar a diseñar un plan de acción y acometerlo con compromiso y voluntad (Qué, cuándo y quién) en donde se suele plantear salir de la zona de confort personal.

Más herramientas básicas serían el saber manejar el silencio por parte del coach; la transparencia entendida como la comunicación sobre cómo nos afecta la conducta del otro; la reformulación entendida a su vez como el volver a expresar con palabras propias las ideas difusas y complejas del *coachee*; y los *role-playing*, como simulaciones de situaciones de la vida normal; etc.

En concreto, unas aplicaciones valiosas del arte del coaching en orientación profesional serían todas las estrategias para comprender el autoanálisis de la persona usuaria: ¿Quién soy? ¿Dónde estoy? ¿Quién quiero ser? ¿A dónde voy? Respuestas a estos interrogantes que nos ayudaran a plantear un plan de acción personal como herramienta para la gestión estratégica de las carreras. Así mismo el coaching profundiza en las competencias emocionales de cada persona, aspecto clave en el autoconocimiento, el dominio personal, el conocimiento de los demás y la gestión de las relaciones.

Todas estas técnicas y nociones en la intervención de la orientación para el empleo, facilitan el conocimiento de las competencias exitosas para insertarse, mantenerse o avanzar en un mercado laboral que está exigiendo competencias técnicas, profesionales y personales. Servirán así mismo tanto para desarrollar balances personales y profesionales (análisis DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas, y Oportunidades), y desarrollar los Planes de Acción Profesional, donde identificar los puntos fuertes, las áreas de mejora, los objetivos que nos planteamos con sus correspondientes acciones, tiempos e identificación de obstáculos que nos encontraremos (Martínez Castaño, 2012).

b).-Mentoring

Existen dos referencias clásicas en la reciente investigación sobre este campo, la primera de ellas se remonta a la antigua Grecia, donde en la obra de Homero Odisea encarga a Mentor que forme y cuide de su hijo Telémaco; la segunda de ellas, es el referencial artículo publicado por Kram (1983). Tratamos de explicar las interesantes aplicaciones de este método para la orientación profesional y la gestión personal de la carrera. Que se basa en dos figuras, el mentor, y el *mentee* o *protégé* (Manzano, Martín, & Ruiz, 2012).

Como decíamos, la investigación teórica sobre el mentoring es muy reciente, dándose bastantes debates sobre la traducción del término en inglés, y optando en la mayoría de las ocasiones por adoptar el término en inglés (*mentoring*) al igual que conceptos como coaching o counseling. La profesora Taveira ha compilado varias de estas definiciones y explicaciones para comprender este método:

La relación interpersonal de apoyo que se produce de forma espontánea o formal, entre una persona mayor y con más experiencia, y una persona más joven, principiante, con vistas a su desarrollo académico, profesional, o psicosocial. Incluye oferta de trabajo

desafío, ensayo, exposición, protección, y buscar patrono, promoviendo el aprendizaje y la visibilidad del *protégé* (Taveira, 2011, p. 2).

Taveria (2011) se basa en varias referencias (Ensher & Murphy, 2005; Kammeyer-Mueller & Judger, 2008) para entender el mentoring como una relación de desarrollo humano que se define con base en las funciones de:

- De desarrollo de la carrera contemplando intervenciones que promocionan el desarrollo profesional (condiciones laborales, marca personal, contactos del *mentee*).
- La función psicosocial se refiere a la ayuda en momentos de incertidumbre, ofreciendo inspiración, ideas y conocimiento, influyendo directamente en el modelado de comportamientos, roles y perfiles.

Otros autores como Eby y Allen (2008) o McLaughlin (2010) reflexionan sobre la evolución del mentoring hacia unas formas de estrategia institucionalizadas y programadas, desde posiciones más informales y voluntarias. De esta forma se entiende hoy en día como una mentoría a lo largo de la vida en distintos ámbitos (hacia la juventud en el ámbito comunitario y educativo, y hacia personas adultas en sus proyectos profesionales en los contextos laborales-organizacionales).

Conviene aclarar de una mejor forma su significado, y para ello es prudente explicar las diferencias con los procesos de coaching. En primer lugar, sobre el foco, el coach se orienta más hacia los resultados y el rendimiento, y el mentor más en el desarrollo general personal y carrera profesional. En segundo lugar, el coach se basa en una agenda más programada, donde los objetivos para cada proceso y sesión son más claros, mientras que el rol del mentor es el de un facilitador que permite descubrir los caminos propios. Y finalmente, en tercer lugar, sobre la relación, existe una mayor autoselección en el coaching que en el mentoring, donde se da una mayor libertad a la hora de dar los pasos. En la mentoría la reputación es la forma de acceso al rol de mentor, mientras que en el coaching suele ser una relación más profesional (Gordillo, 2008, p. 240).

Los procesos de mentoring se estructuran en varias fases (Gordillo, 2008; Taveira, 2011):

- **Iniciación:** en el primer año, donde se conocimiento mutuo y se generan expectativas. Una fase de creación del proceso por parte del mentor.
- **Cultivación:** 2 a 5 años, con mayor grado de ayuda y apoyo psicosocial. Donde se da una toma de conciencia por parte del protegido en base a la confianza que aporta el mentor.
- **Separación:** transformación a más independencia espacial y emocional del mentor.

- Redefinición: de la relación entre ambos, que pasa a ser de amistad y colegial.

La responsabilidad del mentor. Varios son los aspectos positivos y negativos a considerar. En estos procesos la responsabilidad del mentor es muy importante, aunque se da amistad y apoyo humano, la relación unidireccional y desigual, ya que el mentor se ocupa del desarrollo de la persona protegida, pero no al revés. Esa beneficiosa y compleja tarea se da con buenas prácticas, a saber: frecuencia de contactos; disponibilidad y puertas abiertas; optimismo; equilibrio entre dirigir y dejar tomar la iniciativa del mentee; el arte de hacer buenas preguntas y una buena escucha activa; ser receptivo y estar actualizado; y celebrar los éxitos del mentee.

Morberg y Velasquez (2004), citados por Gordillo (2008), concretan las responsabilidades del mentor: hacer el bien, respetar la autonomía del protegido, confidencialidad y respeto a la intimidad, obligación de ser leal, ser equitativo, y preocuparse por los intereses de los protegidos sin caer en injustas parcialidades.

Los beneficios de una mentoría efectiva parecen estar demostrados en varios puntos: La observación entre las personas bien mentoradas (promoción, movilidad, condiciones laborales, gestión de la carrera adecuada) y las personas que no reciben mentoring o reciben mentoring de mala calidad. Un reconocimiento organizacional hacia el mentor, con altas dosis de satisfacción. Y la constatación de una mejor lealtad, comunicación, y compromiso en las entidades y organizaciones con buenas prácticas de mentoría, resultados todos ellos subjetivos, más que objetivos.

Como aspectos negativos y problemáticos aparecen la ausencia de correspondencia y sintonía en el estilo personal (estilos de trabajo, personalidad, valores, etc.) asumir las tareas de mentoría sin suficientes conocimientos técnicos y de mentoría que puedan llevar a negligencias, o relaciones destructivas (competitividad insana, manipulación, relaciones destructivas, sabotaje, et.). O directamente proyectar una acción de mentoring ante personas que no responden a las expectativas, tienen problemas interpersonales, no ofrecen sinceridad, o por el contrario una sumisión excesiva (Eby, Butts, Durley, & Ragins, 2010). Otro aspecto problemático a subrayar es la falta de igualdad de oportunidades para acceder a los procesos de mentoring de calidad (a los mejores mentores). Es por ello que se pueden proponer sustitutos de forma programada, como: sistemas formales de gestión de la carrera, y evaluaciones generalizadas de los resultados y procesos de trabajo.

El mentoring y gestión personal de la carrera. Esta investigación considera especialmente útiles los análisis que conectan esta técnica con la Gestión Personal de la Carrera. En esa línea, Taveira (2011) reflexiona sobre las aportaciones acerca de la contribución de las estrategias de

GPC para lograr resultados deseados de carrera acompañados de relaciones de mentoría, estos autores certificaron que las estrategias de GPC utilizadas: definición de objetivos personales para la carrera, gestión de conocimientos positivos, auto observación y autoevaluación de comportamientos) son de gran utilidad en ausencia de procesos estrictos de mentoría efectiva, al asociarse a percepciones de mayor éxito en la carrera y mayor satisfacción laboral.

Es por ello que los programas e intervenciones de gestión personal de la carrera deben plantear un abordaje integrador de la mentoría, desde el punto de vista de una orientación profesional a lo largo de la vida que contemple las relaciones que se dan en distintos contextos y las oportunidades y significado que ello aporta a todas las personas. De forma que se tengan presente las dimensiones afectivas, cognitivas, y sociales que se cultivan en las trayectorias profesionales y vitales. Para ello estos programas no se deben circunscribir a las etapas universitarias, sino que hay que plantear estrategias para todas las franjas de edad.

3.2.4.- Assessment center. Evaluaciones de competencias profesionales

Entre los métodos más actuales se encuentran toda una serie de técnicas y recursos agrupados en lo que suele denominar centros de evaluación. Su objetivo es sacar a la luz y evaluar las competencias profesionales, tanto de personas candidatas a un puesto de trabajo, como de personas ya pertenecientes a una entidad o empresa. Esta serie de técnicas deben ser conocidas por el personal técnico de orientación profesional, ya que además de ser una salida profesional para los mismos, son técnicas que las personas usuarias pueden experimentar a lo largo de sus trayectorias.

Especialmente significativa es la entrevista de incidentes críticos, que servirá para analizar y conocer con más profundidad las competencias profesionales de las personas orientadas.

a).- Concepto

Los métodos de centros de evaluación (*Assessment center*) se plantean como forma de examinar y valorar el potencial y capacidades de una persona, de tal forma que se pueda estimar su posible desarrollo profesional. Estas técnicas suelen desarrollarse para perfiles profesionales altos (reclutamiento y selección de personal, gestión de carreras, detección de necesidades de formación, etc.) y ofrecen informaciones valiosas. Las entidades y organizaciones obtienen un conocimiento profundo de sus empleados, y en segundo lugar las y los empleados protagonizan una toma de conciencia objetiva de sus propias competencias profesionales y sus limitaciones, participando así directamente en su desarrollo personal y profesional.

Esquemáticamente sus tres bloques de acción serían: identificación del objetivo del proceso de evaluación (seleccionar un tipo de candidatos, plan de carrera, etc.); identificación y definición de las competencias relevantes; y la selección de técnicas y herramientas más adecuadas para evaluar-observar las conductas y comportamientos asociadas a cada comportamiento.

Esas técnicas pueden ser ejercicios individuales: Cuestionarios de motivación y personalidad, test de aptitudes, *sheduling exercices* (dosieres complejos facilitados a la persona participante acerca de su trabajo, con la intención de evaluar su capacidad de ordenar, secuenciar y planificar las tareas y proyectos), y ejercicios interactivos (Gordillo, 2008).

b).-Entrevista de incidentes críticos como método de evaluar la competencia profesional.

Según Pérez, Passera, Olaz, y Osuna (2005, p. 78), las principales técnicas de intervención utilizadas en entrevistas de orientación son las técnicas psicodinámicas (reflejo, esclarecimiento), las cognitivas (clarificación de objetivos, reestructuración cognitiva, ensayo cognitivo, análisis de narrativa y registro de pensamientos) y las conductuales (juego de roles, experimentos, y desensibilización). Por otro lado, en entrevistas de selección nos podemos encontrar con entrevistas estructuradas, semi-estructuradas, no directivas, en tensión, múltiples-grupo de entrevistadores, en tensión, y de grupo, elementos a trabajar en la intervención en orientación (Sánchez Almagro et al., 2011).

De todos los tipos de entrevistas fijamos la mirada en la entrevista por competencias. Para ello conviene recordar en primer proyecto de competencias realizado en 1973 para la selección efectiva de los *Foreing Service Officers* del Departamento de Estado de EE.UU. En ese mismo año McClelland publicó *Testing for Competence rather tan Intelligence*, y de estas reflexiones se desarrolló la metodología de perfiles predictivos de competencias que permite:

- Identificar rasgos personales que explican el desempeño excelente para un puesto determinado.
- Medir las características personales de cada persona y hacer un análisis comparado con el perfil del puesto (evaluación).
- Orientar los procesos de desarrollo, formación, promoción y gestión del desempeño hacia una mejor adecuación puesto-persona y una mejora de los resultados del puesto de trabajo.

Así mismo hay que entender el concepto de perfil de competencias *como* una relación de características personales causalmente ligadas a resultados superiores en el desempeño del puesto. Es un modelo fiable, conciso y válido para predecir el éxito de cada puesto; estrechamente relacionado con la estructura, estrategia y cultura de la empresa; y en cada característica se describen comportamientos observables. Se puede identificar en tres pasos: identificando la estrategia de la empresa, el contenido y los criterios de desempeño del puesto (con cuestionarios, entrevistas y paneles de expertos); observando qué hacen los mejores en la empresa (entrevistas de incidentes críticos); y observando qué hacen los mejores en otras empresas (bases de datos).

Las técnicas a emplear son muy variadas, dependiendo del colectivo destinatario, aplicación y los recursos disponibles:

- Entrevista de incidentes críticos (*Behavioral Interview*), o entrevista focalizada.
- Técnicas expuestas de *Assessment Center* (colectivas), *Development Center*: combinación de la evaluación de las competencias individuales con la medida del desarrollo de las competencias clave para el rol que se busca. Pueden ser presenciales u *on line* lo que reducen significativamente los costes de los procesos.
- *Executive Assessment* o *Management Audit*, para la selección y evaluación de personal directivo.
- Evaluación 360°, con cuestionarios de personas que están alrededor de una persona. Con evaluación en grupo, cuestionarios multi-fuente 360°, 180°, 90°. Dado que la auto-reflexión no es suficiente, estas técnicas mejoran la evaluación.

En concreto nos fijamos en el proceso de entrevista por competencias, y dentro de ellas las de incidentes críticos, proceso que trata de medir las características personales que llevan a comportamientos diferenciados de éxito. Estas entrevistas, sobre todo dirigidas a trabajos de alta intensidad, buscan comportamientos que lleven a un desempeño superior como criterio de selección. La motivación de los empleadores es encontrar personas que hagan incrementar la productividad significativamente, y una herramienta para ello es la evaluación de competencias que analiza los conocimientos, habilidades, rol social, autoimagen, personalidad y motivos (los motivos no conscientes influyen fuertemente las conductas) de la persona candidata. E

Estas entrevistas usan métodos estructurados de exploración (no una serie de preguntas) para comprender las pautas de comportamiento de la persona evaluada, recogiendo el relato de algunas situaciones vividas recientemente, y sacando a la luz lo que sintió, pensó, dijo e hizo en

los momentos clave de cada situación. Para ello se requiere la exposición de situaciones tanto de éxito como de fracaso, elegidos por la persona entrevistada (García Yáñez, 2012).

3.2.5.- Metodologías de búsqueda activa de empleo grupal activas y participativas

La crisis económica y sus afecciones en el tercer sector de acción social ha requerido un mayor esfuerzo innovador en programas y metodologías de intervención en orientación profesional. De una realidad de repetición continua de programas al margen de las situaciones del contexto, se observa la aparición de nuevas tendencias en el sistema de orientación. De las insuficiencias que se observan en las estrategias tradicionales en orientación, se plantean estas nuevas metodologías que tratan de paliar la falta de personalización en la atención, los escasos recursos orientados a la potenciación de la motivación/autoconfianza, el escaso trabajo de los aspectos emocionales, y el escaso papel proactivo de las personas participantes en los programas, dotando de más papel horizontal, y menos vertical (Carcar, 2015).

Como decimos, una de estas metodologías, que parece recolectar unos buenos indicadores de resultados, son las metodologías de búsqueda de empleo de manera colectiva. Se plantea así la BAE y la implementación de la ayuda mutua entre las personas desempleadas, realizando una apuesta por la mejora de la situación anímica, motivacional, y relacional. Una forma de mejorar sus actitudes y aptitudes (Pérez González, 2015).

Estos programas que tratan de superar la perspectiva individual, tratando de optimizar al máximo las ventajas vinculadas a los procesos de grupales de trabajo en equipo (creación de sinergias, aprendizaje entre pares). De las distintas ofertas observadas, dos serían las más destacadas hasta el momento en España.

En primer lugar las Lanzaderas de Empleo⁴ desarrolladas por la Fundación Santa María la Real, y el programa Vives Emplea⁵ desarrollado por la Fundación Acción contra el Hambre. De estos programas, se pueden destacar varios elementos, en línea con las aportaciones de Carcar (2015):

- Un encuadramiento dentro de la economía colaborativa de atención/intervención individual y resultado grupal.
- Un sistema facilitador de la inserción laboral.

⁴ www.lanzaderasdeempleo.es

⁵ <https://www.accioncontraelhambre.org/es/encuentra-trabajo>

- Una estrategia general de intervención con las personas que buscan empleo centrada en los recursos del usuario.
- Itinerarios de aprendizaje basados en una metodología activa y participativa, donde la figura de orientación adopta más un papel de coach y facilitadora (RedCrea, 2016).
- El desarrollo de competencias transversales clave en el proceso de BAE. Inteligencia emocional, trabajo en equipo, comunicación, gestión del tiempo, desarrollo de la marca personal, utilización de herramientas 2.0, y la formación práctica en emprendimiento.

De esta forma las competencias participativas y personales tienden a compensar la tradicional primacía otorgada a las habilidades y destrezas. Los objetivos que se plantean estas metodologías serían: El impulsar a la pro-actividad y la iniciativa mediante el apoyo mutuo y el trabajo en equipo. Aumentar la empleabilidad mediante el desarrollo competencial, el cambio de actitudes pasivas y negativas. Fomentar la solidaridad entre personas participantes. Plantear el emprendimiento como una opción más. Aumentar el contacto de las personas participantes con el entorno productivo (SIIS, 2016).

3.3.-La implementación de las medidas de orientación para el autoempleo y el emprendimiento

Actualmente los programas y contenidos fomento del autoempleo y el emprendimiento están muy generalizados, tanto en los currículos educativos como en los programas y acciones de orientación profesional (por ejemplo el módulo Empresa e Iniciativa Emprendedora que se imparte en los Ciclos Formativos de Grado Medio o Grado Superior). Toda esta interesante expansión está siendo analizada desde distintos prismas, recogiendo en este sub-apartado las reflexiones más vinculantes para la intervención en orientación profesional, comprendiendo su significado e imagen, cómo se da el proceso emprendedor, la tipología de personas emprendedoras y observando modelos de intervención. (Campos & Sanchís, 2014, p. 424). Más adelante, analizaremos con un sentido más crítico las políticas de emprendimiento que se están planteando en España⁶.

⁶ La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, donde se incluye el R.D.-Ley 4/2013 de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, la Ley 11/2013 de medidas de apoyo al emprendedor y estímulo del crecimiento y la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internalización.

3.3.1.- Concepto e imagen

El artículo 1 de la Ley 20/2007 Estatuto del Trabajo Autónomo define a las personas autónomas como las personas físicas que realicen de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena.

La noción de trabajo por cuenta propia se utiliza en España como lo opuesto a trabajo por cuenta ajena (que está sometido al Estatuto de los Trabajadores), de tal forma que concurren cuatro aspectos:

- Posibilidad de ofrecer los servicios con total libertad en el mercado.
- No estar sometido al poder de dirección de un empleador.
- La potestad indelegable de auto-organización de la producción.
- Ostentar la titularidad de los medios de producción (asumiendo sus riesgos).

Esta figura tiene sus ventajas e inconvenientes, según Lambing y Kuehl (1997, p. 16) las desventajas serían los sacrificios personales, la responsabilidad y la posibilidad de pequeño margen de beneficio. Por el contrario sus ventajas serían la autonomía, el desafío de la puesta en marcha y el control financiero. Autores como Longenecker, Moore y Petty (1999) hablan del agrupamiento de los incentivos del emprendimiento en tres categorías:

- Recompensas económicas que compensen el riesgo, tiempo y esfuerzos invertidos, es un requisito mínimo para la supervivencia del proyecto, pero dependerá del tipo de persona y su subjetividad (desde autoempleo hasta máximo beneficio). Sin olvidar la posibilidad de fracaso económico.
- Trabajar con independencia. Asumiendo los propios riesgos, tomando sus propias decisiones, y recogiendo los beneficios.
- Satisfacción personal. Relacionada con la independencia y el papel desarrollado por la persona protagonista. Por el contrario supone un trabajo duro y absorbente.

Hoy en día el término de emprendedor es omnipresente, considerado por algunas tendencias como el paradigma económico y social del siglo XXI. En este apartado nos limitamos a contemplarlo como un lógico campo de acción de los programas de orientación profesional. Son multitud las definiciones de emprendedor: desde la propia definición de la Real Academia de la Española de la Lengua “Acometer y comenzar una obra, un negocio, un empeño o empresa. Se usa más comúnmente hablando de los negocios que encierran dificultad o peligro”. Hasta la definición de Varela:

La persona, o conjunto de personas, que es capaz de percibir una oportunidad de producción o de servicio, y ante ella formula, libre e independientemente, una decisión de consecución y asignación de los recursos naturales, además de crear valor adicional para la economía, genera trabajo para él y muchas veces para otros. En este proceso de liderazgo creativo, el emprendedor invierte dinero, tiempo y conocimientos y participa en el montaje y operación del negocio, arriesgando sus recursos y su prestigio personal pero buscando recompensas monetarias y personales (Varela, 2001, p. 63).

Algunos autores, como Sánchez Almagro, Prieto, Alonso, y Amores (2011), hablan de la imagen de la figura emprendedora, de forma que se transmiten estereotipos a través de barreras o las imágenes de trayectorias exitosas. En concreto, las barreras para emprender, estarían formadas por falsos mitos, encontrando varios estudios (Dorsch & Nueno, 2007; Nueno, 2009) que reflexionan sobre tres tipos de barreras, clasificándolas en tres tipos:

- Generales: falta de dinero, falta de ideas, poca formación, desconocimiento del sector, los prejuicios, desconfianza en el entorno próximo, etc.
- Culturales: miedo al riesgo, aspectos ideológicos, miedo a las complicaciones.
- Psicológicas: La falta de carácter, los comienzos duros, y los estereotipos sexistas.

3.3.2.- El proceso emprendedor

La culminación del proceso de orientación es la creación de una empresa por parte de la persona orientada. En ese proceso se trabajara el reconocimiento de las oportunidades, la asunción del riesgo y la necesidad de tenacidad para desarrollar el proyecto de idea. Según Moriano y Gorgievski (2007) tres son las fases fundamentales:

- Pre-lanzamiento. Comienza con la exploración del entorno en busca de oportunidades, y diseñando la idea de negocio. Es usual que aparezca la fiebre del emprendedor.
- Lanzamiento. Una vez salvadas las dificultades y los obstáculos, se pasa a crear el nuevo negocio, construyendo la organización, teniendo éxito si la empresa se puede mantener por sí misma.
- Post-lanzamiento. Con una gestión ya de tipo *management*, el mantenimiento posibilita el crecimiento o bien la quiebra (si la gestión es deficitaria).

Por su parte Baron (2002) plantea tres factores que intervienen durante el proceso emprendedor:

- Los factores individuales: mapa cognitivo, motivaciones, actitudes, competencias, habilidades, conocimientos y rasgos de personalidad.
- Los factores sociales: apoyo/obstáculos de familia y amigos, red de contactos, entorno social, valores culturales o grupales.
- Factores del entorno: políticas públicas, factores económicos, mercado laboral, tecnología, etc.

Esa idea de negocio emprendedor se desarrolla en varias etapas psicológicas, analizadas por Ettinger, Gaspard, y Pourtois (1997), determinadas por una secuencia de aspectos relacionados con la motivación: Inconformismo, impulso, reacción del entorno, colaboración activa, expansión, y éxito.

3.3.3.- El perfil y tipología de persona emprendedora

La conducta emprendedora se explica en base a unos rasgos de personalidad determinados, Varela (2001) habla de conceptos de madurez, persona de auto-actualización plena y funcionamiento cabal que incluyen factores como:

- Los objetivos y valores orientadores facilitan una senda en el desarrollo personal, que genera mayores niveles de auto exigencia y exploración activa de recursos para conseguir las metas fijadas (identificar oportunidades, desarrollar innovaciones, conseguir recursos, asumir riesgos y crear la empresa).
- La creatividad, que aporta dosis de flexibilidad, adaptaciones en base a las experiencias, espontaneidad, superación de obstáculos y soportar las presiones del ambiente.
- La autonomía e independencia como generadoras de satisfacción laboral y personal, al ser sus propios protagonistas de sus proyectos profesionales y vitales; autoconstruyendo comportamientos, objetivos y valores de significado personal hacia una vida más plena.
- La seguridad emocional como mecanismo de control y manejo óptimo de las emociones; gestionando las frustraciones, responsabilizándose de su comportamiento, siendo consciente de sus límites y realidades, lo que facilita relaciones interpersonales más viables.

Existen variadas razones que llevan a la puesta en marcha de un proyecto emprendedor. No se puede generalizar que sea un elemento común el que todas las personas emprendedoras tengan una motivación de alta necesidad de logro, o busquen una fórmula que les permita una supervivencia digna, más bien se puede concluir que hay un amplio abanico de motivos que conducen a que desarrollen su carrera a través del autoempleo (Sánchez Almagro, Prieto, Alonso, 92

& Amores, 2011, p. 311). Esa variedad se observa en la variedad de tipos de personas emprendedoras.

Para Amit, Glosten, y Muller (1993) existen dos tipos en base a sus motivaciones para involucrarse: Por empuje-*push* (quienes estando insatisfechas se sienten impulsadas a dar comienzo a su propia aventura empresarial). Y por atracción-*pull* (las que están fuertemente atraídas por una idea determinada de proyecto, lo que supone una alta implicación).

Por parte, Moriano y Palací (2003) hablan de emprendedores por vocación (quienes tienen el impulso e ilusión de crear su proyecto, con una alta motivación al logro que les lleva a asumir riesgos), y de emprendedores por necesidad, quienes ponen en marcha su proyecto para huir de las espirales de precariedad laboral o bien por asignación familiar.

Por otro lado, son varias las clasificaciones de competencias emprendedoras, una de ellas especialmente interesante sería la clasificación de competencias básicas para el emprendimiento (Acción contra el hambre, 2015), que plantea las competencias emprendedoras: autoconfianza, autocontrol, comunicación, cumplimiento de normas y tareas, razonamiento matemático, flexibilidad, actitudes, liderazgo iniciativa y toma de decisiones, capacidad de relación, orientación a la clientela, gestión y ejecución.

Unas competencias resultan hoy en día clave para una adecuada orientación para el autoempleo, de tal forma que la combinación con las tradicionales competencias técnicas, de cómo resultado no solo más y mejores desarrollos de ideas de negocio, sino la adquisición de competencias emprendedoras de una manera transversal.

3.3.4.- Modelo psicosocial del desarrollo de la conducta emprendedora

Este modelo (Sánchez Almagro et al., 2011, p. 315) propone varias fases: Desarrollo de la intención emprendedora, la conducta emprendedora, y, si todo va bien, el éxito en la creación de una empresa. En cada fase influyen variables psicosociales que a su vez se ven afectadas por el entorno (mercado de trabajo y situación macroeconómica).

En primer lugar, sobre el desarrollo de la intención emprendedora, hay que subrayar la toma en consideración de varios factores: actitudes (orientación al logro, innovación, independencia, impulso al cambio, e iniciativa), donde predominan los valores individualistas (poder, hedonismo, logro, estimulación y autodirección) ante los colectivistas (tradición, benevolencia, y conformidad), y apoyo social (influencia familiar y colegas), y autoeficacia emprendedora. (Ajzen, 2002; Krueger & Casey 2000; Sánchez Almagro et al., 2011, p. 316).

PARTE I. Fundamentación Teórica.

Este último constructo que hace referencia a la autoeficacia es un elemento clave en los programas formativos y orientadores para impulsar el emprendimiento, de tal forma que se desarrollen creencias de eficacia en aspectos básicos para gestionar y crear una empresa con éxito (Bandura, 1977).

En segundo lugar, sobre la conducta emprendedora. Además de la intención de emprender es necesaria la confluencia de más factores influidos por el entorno, factores que se conforman como auténticas barreras para asentar con éxito el proyecto emprendedor. En orientación profesional se trabajan programas educativos para el desarrollo de las competencias emprendedoras- competencias para el autoempleo, de tal forma que las personas usuarias comprendan con antelación los obstáculos para crear su propia empresa.

Varios autores, como Santana (2013, p. 48), plantean que se debe impulsar en todas las etapas formativas el espíritu de iniciativa, como forma de proyectar hacia la ciudadanía un comportamiento responsable en lo que se refiere a su contribución a la mejora global de la sociedad y no solamente al desarrollo del tejido empresarial. Esta educación para la iniciativa, por su especial relevancia para la competencia emprendedora está abalada por las políticas europeas de orientación profesional, en base a estudios como los de Watts, Guichard, Plant, y Rodríguez Moreno (1994) y Watts (2001).

Santana (2013) recoge los elementos para fomentar el espíritu emprendedor presentes en multitud de iniciativas europeas, estatales y autonómicas:

- Destrezas para planificar, organizar, analizar, comunicar, hacer, informar, evaluar y registrar.
- Destrezas para el desarrollo e implementación de proyectos.
- Habilidad para trabajar de forma cooperativa y flexible en equipo.
- Capacidad para identificar nuestros puntos fuertes y débiles.
- Habilidad para actuar con decisión y de forma positiva ante los cambios.
- Habilidad para evaluar los riesgos y encajarlos de la mejor manera.

Por su parte, autores como Sánchez Almagro (2011, p. 318), analizan las competencias necesarias para emprender con ciertas garantías de éxito, planteando tres tipos:

- Competencias técnicas. Las habilidades y conocimientos concretos de cada tipo de proyecto empresarial (sector profesional o de negocio).

- Competencias de gestión. Habilidades y conocimientos relacionados con el proceso de creación de una nueva empresa. Su concreción se da en el *business plan* – plan de empresa.
- Competencias personales. Valores, actitudes, conocimientos y habilidades que facilitan proyectos profesionales de éxito: iniciativa, comunicación, innovación y trabajo en equipo.

En orientación profesional es habitual que el personal técnico trabaje junto a la persona o grupo orientado las acciones diseñadas específicamente en el terreno del autoempleo (por ejemplo INNA –información y motivación para el autoempleo, y APE – Asesoramiento de proyectos empresariales), unido al desarrollo de campos como la creatividad, la resolución de conflictos y la comunicación.

3.4.- La orientación en el marco de la Inclusión Activa y la Activación Inclusiva

Tal y como se puede observar en varios estudios tras los años más duros de crisis económica, nos queda en España una situación de crecimiento económico, reducción de las tasas de desempleo, pero así mismo una importante fractura social, una mayor desigualdad que ha dejado a los sectores más vulnerables de la sociedad en una situación más complicada (EAPN, 2016; FOESSA, 2014).

Para ello, las políticas de inclusión en España tienen el reto de facilitar unos medios de vida dignos a todas estas personas que se han quedado descolgadas, y que sufren unos mayores niveles de desempleo y de precariedad laboral. Antes y después de la crisis, el sub-sistema de orientación profesional más vinculado al ámbito socio-comunitario viene desplegando una serie de acciones y proyectos de gran interés y diversidad.

Una fuente de implementación de los programas viene dada por el Fondo Social Europeo, a través de los actuales Programas Operativos: de Inclusión Social y Economía Social – POISES 2014-2020, o el de Empleo Juvenil – POEJ. Esta fuente de financiación ayuda a que varias entidades del tercer sector (las principales a nivel estatal) desarrollen acciones de inclusión social dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad, donde las acciones de orientación profesional cobran una importancia significativa.

Encontramos reflexiones sobre la intervención con estos sectores de población en varios autores. Por ejemplo sobre orientación mayores de 45 años en desempleo (Amber, 2016). Mujeres en el ámbito rural (Villar & Mendez, 2014). Jóvenes que han abandonado la escuela

(Holgueras, 2016), jóvenes con fracaso escolar (García-Ruíz, Sánchez-Muñoz, & Rodríguez-Martín, 2013), población inmigrante (García-Gómez y Sánchez-Santamaría, 2013).

El reto de la intervención con estos sectores de personas en riesgo de exclusión, radica en como activar laboralmente a estos sectores más damnificados. El modelo de activación individual de todas estas personas resulta claro, de esta forma el sistema, estructuras, y servicios de orientación profesional tienen un papel estratégico. Este modelo de activación individual resulta hegemónico en los planteamientos sociales. Ahora bien, para esta investigación resulta de interés subrayar la necesidad de trabajar no solo lo individual en materia de orientación, sino también lo que muchas veces se olvida, lo estructural. Estos programas de inclusión activa, reconocen que la intervención con poblaciones en riesgo de exclusión social implica intervenir en la mejora de la empleabilidad, pero también en la mejora de los factores estructurales que deben determinar las condiciones de vida de las personas. Por ello la inclusión activa apuesta por programas de carácter integral, atendiendo a la persona como centro, una individualización de la intervención flexible que tenga en cuenta:

- Intervenciones comprensivas, que no se fijen solo en unos aspectos de la empleabilidad.
- Dotar de apoyos estables a través de prestaciones.
- Poder contar con profesionales de la orientación comprometidos y atentos a la flexibilidad de cada persona (Dean, 2013).

Como decimos, resulta especialmente interesante el concepto de “inclusión activa”, fundamentado en el paradigma de *Social Investment* (Saint Martin, 2004). Así mismo, otro concepto de interés sería el de la orientación en un modelo de activación inclusiva, modelo que asume la multidimensionalidad de la inclusión, y que entiende la inclusión no solo en exclusiva como el acceso al mundo laboral (inserción laboral), más aún en un contexto creciente donde el acceso al empleo no es garantía suficiente de una plena inclusión en la sociedad. De esta forma es de interés plantear otras dimensiones de la vida de las personas que resulta estimulante el potenciar.

Es en este modelo de activación inclusiva donde una orientación facilitadora de mejoras en el desarrollo personal (no solo profesional) cobra una vital importancia, aportando una visión más amplia del concepto de activación vinculado solo a lo laboral, y fomentando territorios de desarrollo como las relaciones sociales, la participación social, ocio y tiempo libre, hábitos saludables, etc. (SIIS, 2016, 2012; Pérez Eransus, 2006). Estas interesantes reflexiones plantean

un despliegue de los mecanismos de inserción social y laboral no solo al empleo, sino a otro tipo de aportaciones sociales, y otras actividades socialmente valoradas. De esta forma, se hace necesaria unas intervenciones que avancen en paralelo la mejora de la empleabilidad (trabajo primero) y otros aspectos competenciales de las personas (capital humano).

De esta manera varias buenas prácticas son observables en materia que nos ocupa (SIIS, 2016):

- Modelos de integración de servicios, de ventanilla única (*one stop shop*), que buscan fusionar los servicios de prestación de servicios de empleo, de gestión de prestaciones económicas, y los servicios sociales (Minas, 2014).
- Sistemas de valoración individualizada y perfilado de las personas usuarias (*profiling*). Dirigidos a valorar la empleabilidad de las personas y sus características para valorar su inserción en el mundo laboral, y definir así mejor las intervenciones a realizar y modular sus intensidad.
- Provisión de servicios y prestaciones complementarias. Servicios que dan apoyos prácticos a las personas para poder orientarse al empleo, insertarse en él, y lograr el mantenimiento en él mismo. Hablamos de: Facilitar transporte, facilitar acceso a servicios de cuidado de personas dependientes, facilitar ayudas económicas puntuales para adquirir materiales, facilitar acceso a TIC, apoyo en vivienda, acceso adecuado a servicios de salud.
- Rentabilización del empleo (*Making work pay*). Medidas orientadas a que el trabajar y estar empleado, compense, más aun en un contexto donde existe un sector de población inactivo y realidades salariales asociadas al fenómeno *working poor*. Se busca incitar al empleo a personas inactivas o distanciadas de él, y complementar rentas de situaciones laborales complejas.
- Programas de Garantía Juvenil. Que plantea la obligación de la Administración de ofrecer o bien formación para el empleo, o bien acceso al empleo a jóvenes menores de 25 años. Ello implica, en teoría, dotar de garantías sobre oportunidades de empleo y acciones formativas. En España se articula a través del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil.
- Planes de empleo de base local. Acciones e intervenciones de anclaje comarcal, vinculadas tradicionalmente a medidas de regeneración urbana, y a políticas de desarrollo local. Fundamentalmente se traducen en pactos locales por el empleo entre distintos

PARTE I. Fundamentación Teórica.

agentes implicados. Poniendo el acento en los elementos a mejorar en cada zona (infraestructuras, innovación, apoyo a emprendedores, formación para el empleo, etc.).

**PARTE II. FUNDAMENTACIÓN NORMATIVA Y
ANÁLISIS DE CONTEXTO**

CAPÍTULO 4. ROL CRECIENTE DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL EN LAS POLÍTICAS EUROPEAS

Es necesario analizar las dinámicas que se dan en la UE para entender el actual rol que se está otorgando a la orientación profesional en las políticas sociales europeas. La UE se marcó la ambiciosa meta de combinar crecimiento económico y cohesión social, a través de un complejo proceso de regulación supranacional que ha ido configurando paulatinamente todas las esferas de la “cuestión social” de sus Estados Miembros.

La unificación económica de la unión ha experimentado pasos muy significativos (y controvertidos), aunque por el contrario las políticas de articulación social se han desarrollado a un ritmo mucho más pausado; si bien es cierto que desde el punto de vista de las políticas laborales se están acelerando como paliativo y terapia de choque ante la crisis de empleo focalizada en el sur del continente. Actualmente el eje conformado por las políticas de fomento del empleo juega un papel protagonista en los discursos y planteamientos comunitarios. Así mismo, las medias de orientación profesional juegan un papel relevante dentro de este eje de políticas socio-laborales.

4.1.- Un Modelo Social Europeo bajo el paradigma de la Activación

El modelo social europeo supone una construcción semántica llena de matices y sujeta a diversas interpretaciones dadas las distintas tradiciones ideológicas y de Estados de Bienestar existentes (continental, anglosajón, nórdico, y mediterráneo). Este modelo va avanzando y evolucionando al albur de las decisiones y movimientos políticos comunitarios; un avance sobre un terreno desigual debido a las grandes diferencias internas dentro de la Unión. Una evolución que se da así mismo en un contexto de globalización económica que afecta en gran medida al proyecto europeo.

En la interpretación de este modelo entran en pugna las distintas visiones sobre cómo salir de la crisis y qué hacer frente a los efectos más perjudiciales de dicha globalización. Varios autores como Moreno y Serrano (2009, pp. 11-32) entienden al modelo social europeo como:

Un proyecto articulado en torno a la solidaridad colectiva, la equidad social y la eficiencia productiva, un discurso europeo a favor de la ciudadanía social, en contraste con el modelo re-mercantilizador e individualista de EE.UU. y en contraste con el modelo

de dumping social de los países emergentes asiáticos (Moreno & Serrano, 2009, pp. 11-32).

En el terreno del empleo, las dinámicas de la globalización están provocando unas fuertes transformaciones, con un inmenso aumento de la fuerza laboral mundial (de 1.500 millones de trabajadores en 1985 a 3.000 millones en el año 2.000) ampliamente caracterizada por unas condiciones de vida y trabajo precarias. Una situación donde los países emergentes (China, India, Sudáfrica, etc.) crecen a un ritmo cuatro veces mayor que la UE, pero gastando una décima parte del gasto europeo en políticas sociales.

El resultado se puede sintetizar en varios puntos: Una vulnerabilidad de los niveles europeos de empleo ante la enorme competencia internacional empresarial. Un aumento de las deslocalizaciones. Una reducción de la demanda de mano de obra poco cualificada en nuestro entorno (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010: 18-21).

Como se puede observar, esta globalización acentúa la crisis de empleo, crisis que deja a nivel mundial 200 millones de personas desempleadas, un déficit de 67 millones de puestos de trabajo, y una elevación a corto plazo de la tasa desempleo mundial, con una estimación del 6% de la población mundial para 2017 (OIT, 2012, p. 2).

Uno de los detonantes de esta crisis del empleo fue, sin lugar a dudas, el efecto creciente de la llamada financiarización de las relaciones laborales, donde el principal factor de influencia sobre las relaciones salariales y de empleo ya no viene marcado por las lógicas productivas y empresariales, sino por las dinámicas de los mercados financieros. Este fenómeno ha venido teniendo una gran repercusión en la zona euro, con clarividentes efectos en España, con unas agresivas consecuencias en las políticas de regulación del empleo, generando una presión (a la baja) en sus formas de regulación, e imponiendo dinámicas de cambio que han venido restando protagonismo al papel interventor tradicional de los estados en materia laboral (Alonso & Fernández Rodríguez, 2012).

Este complejo y cambiante contexto supone un campo abonado para el planteamiento de teorías y políticas que proponen cambios en las relaciones y mercados laborales europeos. Por ejemplo, se hace evidente la configuración del marco supranacional de relaciones laborales (la europeización de las relaciones laborales) donde son fácilmente observables las tensiones existentes en la convergencia y divergencia de modelos de relaciones laborales, con una obligación creciente para cada uno de los sistemas nacionales, para evolucionar y adaptarse a las líneas de convergencia dictadas por el Consejo Europeo.

Esta convergencia se están dando actualmente bajo unas reglas de determinismo económico donde se aprecia la pérdida de distancia entre diferentes modelos de RR.LL. (mediterráneo, anglosajón y germánico) con la consabida segmentación del empleo entre estables y temporales. El discurso de las políticas de empleo europeas incide en mensajes continuos en pro de la empleabilidad, el espíritu de empresa, la adaptabilidad e igualdad de oportunidades, etc. En paralelo se observa una merma de influencia y peso político de tradicionales interlocutores en los sistemas de relaciones laborales europeos, por ejemplo de las organizaciones sindicales, con dinámicas claras de descentralización de la negociación colectiva (microcorporativismo) con unos contenidos que giran prácticamente en su totalidad sobre contenidos relacionados con la flexibilidad y competitividad (Cabeza, Cardona, & Terradillos, 2014, pp. 105-141; Monereo, 2011, pp. 145-193).

4.1.1.- La influencia de las Políticas de Activación en las Políticas de Empleo europeas

Varias dinámicas han venido influyendo en la edificación de las políticas de empleo europeas. En primer lugar, la preocupación política por los efectos del paro de larga duración. En segundo lugar, los procesos de reestructuración de los Estados de Bienestar, con modificaciones de calado en sus sistemas de protección social (Antón, 2009); Y en tercer lugar, el surgimiento y expansión de la idea de inserción laboral, toda una serie de medias compuestas de: subvenciones, modelos de contratación diseñados *ad hoc*, formación para el empleo, programas específicos y experimentales, desarrollo local, etc. (Santos, Moldes, & Montalba, 2004, pp. 229-259).

Estas estrategias conducentes a la inserción laboral se han venido denominando como políticas activas de mercado laboral, cuyos orígenes se remontan a los ámbitos de concertación social suecos de mitad de siglo XX, concertación encaminada al lanzamiento de medidas macroeconómicas para alcanzar el pleno empleo. Entendidas como una responsabilidad de la sociedad en general ante sus ciudadanos, siendo dirigidas estas políticas a toda la población, no solo a colectivos concretos.

Posteriormente la OCDE (1964) adoptaría el término, transformándolo paulatinamente y aplicándolo en los escenarios de los años 80 de gran preocupación por el desempleo, con la propuesta de 1988 de reemplazar las políticas pasivas de empleo (protección económica) por las activas (de estímulo a la vuelta al empleo). La diferenciación entre pasivas-activas fue paulatinamente introduciéndose en la construcción de las políticas y estrategias de empleo europeas, pero con un sentido diferente al original escandinavo, muy en la actual línea del diálogo dicotómico entre filosofías de protección social *workfare* o *welfare*.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

Por un lado, la doctrina *welfare* (de carácter tradicional europeo y con la raíz nórdica señalada), insiste en la responsabilidad de la sociedad respecto de la persona excluida, y su derecho a ser integrada. Por otro lado, la doctrina *workfare* (con origen en el aprovechamiento de la mano de obra en EE.UU.) subraya a responsabilidad individual para la inserción laboral y la obligación de resarcir a la sociedad con un comportamiento adecuado y meritorio hacia su integración (Pérez Eransus, 2005, pp. 118-120).

Las instituciones europeas suelen utilizar toda una serie de conceptos vinculados a las políticas de empleo con un carácter polisémico, ambiguo e incluso a veces paradójico. Un lenguaje con unos rasgos que explican los discursos sobre la activación en Europa. Estas políticas de activación se plantean como el tipo de intervención social de los poderes públicos dirigido a la movilización y a la adaptabilidad de la mano de obra en general, y de las personas desempleadas en particular. Un paradigma basado principalmente en la perspectiva individualizadora, su énfasis en el empleo y la importancia del principio de la contractualización (condicionalidad de cobertura a cambio de compromiso de actividad).

De esta forma, los problemas de acceso al mercado laboral se plantean bajo una perspectiva individual, transformando el reparto de responsabilidades ante las problemáticas sociales. De un Estado garante de derechos sociales (*entitlement state*) se desplaza a un Estado encauzado a facilitar a ciudadanía una necesaria adaptabilidad (*enabling state*). La responsabilidad colectiva, de esta forma, es desplazada por una mayor carga de responsabilidad para cada persona (a la que se le facilitarían los instrumentos adecuados para implementar su empleabilidad). O dicho de otra forma, los sujetos individuales aparecen cada vez más como los únicos culpables de las decisiones incorrectas que pudieran adoptar.

Todo ello plantea una realidad heterogénea del discurso de la activación, por un lado apela al empoderamiento de las personas frente a las instituciones, pero por otro lado plantea intervenciones que, en la mayoría de los casos, no van más allá de la mera adaptación a las lógicas del mercado (adaptabilidad y disponibilidad). De tal forma que en países donde la figura de persona trabajadora está asentada, reforzada, y protegida ante los vaivenes del mercado, pueden ser realmente *empoderadoras*, pero en países donde esa figura de persona empleada es realmente débil y volatín, estas medidas de activación pueden favorecer la fragilidad de las mismas (Crespo, Prieto, & Serrano, 2009, pp. 259-290).

Como se ha mencionado, en el seno de la UE por un lado se da un proceso de aceleración de la regulación supranacional, pero por otro lado existe la consciencia de la compleja diversidad interna. Por todo ello se estableció el Método Abierto de Coordinación MAC como forma de

regulación blanda y abierta en la UE. Se puede sintetizar este Método en cuatro fases dirigidas a la convergencia en términos de resultados:

- Se proponen una serie de directrices (medidas, objetivos generales, muchas veces agrupados en torno a conceptos).
- Estas directrices se traducen en políticas nacionales y regionales (Planes de Reforma Nacional).
- Se identifican indicadores con los que comparar entre países a lo largo del tiempo los pasos de cada Estado Miembro, señalando lo que se denomina mejores-buenas prácticas.
- Y finalmente se da un proceso de evaluación, revisión y control.

Esta nueva forma de gobernanza se asienta a su vez en una triple metodología de impacto retardado, pero constante:

- En primer lugar, la difusión de rutinas procedimentales (influencias socio-cognitivas), encaminadas a la difusión de paradigmas estructurados en base a conceptos a difundir que sirven para englobar los debates sobre las cuestiones de cohesión social y empleo (capacidad socializadora y persuasora).
- En segundo lugar, la búsqueda de la gobernanza a múltiples niveles, buscando la implicación de un gran número de agentes en la toma de decisiones. Generando una negociación constante, un estado reflexivo (ofrecer recursos y oportunidades a los agentes de la sociedad civil).
- Y en tercer lugar, la promoción de la autorregulación, inspirada en la gestión actual de empresas: regulación actitudinal, optimización del rendimiento social, medir por objetivos, visualización de rendimientos sociales, equiparación de las instituciones a las organizaciones que aprenden (facilitar herramientas para estimular la eficacia de las estrategias) (Moreno & Serrano, 2009: 10-14).

4.1.2.-Papel estratégico de la orientación profesional

El tridente formado por la empleabilidad, la flexiseguridad, y el aprendizaje y orientación a lo largo de la vida, vienen a suponer las tres construcciones semánticas más destacadas, y con más carga político-social, que inciden en el creciente rol otorgado a la orientación profesional en las políticas laborales europeas.

Anteriormente se reflexionó en esta tesis sobre el tratamiento en orientación para el empleo, planteando las diferencias entre empleabilidad y ocupabilidad. Desde el plano de

políticas de empleo, la empleabilidad viene a suponer un elemento intermedio entre las cuestiones económicas y la protección social. Situando en esta expresión la dimensión individual en la búsqueda activa de empleo; ya que la inserción a través de lo económico supone uno de los axiomas actuales de las políticas sociales europeas. De esta manera, la UE no propone directamente mecanismos de creación de empleo directo, sino el mejorar las condiciones de empleabilidad. Es por ello es misión de las instituciones (en todos los niveles) el facilitar las condiciones para que cada persona consiga un empleo adecuado, con medidas de educación y/o formación para el empleo, en combinación con medidas de orientación profesional. Este concepto de empleabilidad subraya la cuestión de la responsabilidad individual para cultivar unas condiciones que permitan una adaptación, a lo largo de la vida, a las nuevas y cambiantes exigencias de un mercado laboral, complejo y competitivo (De Pablos & Martínez, 2008, pp. 105-133).

Otro concepto clave es la flexiseguridad, un constructo que emana toda una estrategia política que fusiona dos términos contradictorios, la flexibilidad y la seguridad. Asimilando la idea de que los abusos y excesos de la flexibilidad deben paliarse con medidas que garanticen niveles de seguridad a las personas trabajadoras. Una de las definiciones más extendidas es la de Wilthagen y Tros:

Una estrategia política que intenta, sincrónicamente y de manera deliberada, por un lado mejorar la flexibilidad de los mercados laborales, la organización del trabajo y las relaciones laborales, y por otro lado mejorar la seguridad del empleo y la seguridad social en particular para los grupos más débiles dentro y fuera del mercado de trabajo (Wilthagen & Tros, 2004, p. 169)

Estos autores explican a su vez qué se entiende por flexibilidad (que puede ser numérica externa, numérica interna, funcional y salarial) y qué se entiende por seguridad (seguridad del puesto, seguridad en el empleo, seguridad en la renta, y seguridad combinada que sería la posibilidad de combinar su empleo con otras responsabilidades y compromisos privados).

Así mismo, Schmid y Schömann (2006, p.16) plantearon cinco tipos de transiciones:

- Entre diferentes regímenes de tiempo de trabajo.
- Entre la educación o la formación y el empleo.
- entre el paro y el empleo.
- Entre la ayuda familiar no remunerada y el trabajo remunerado.

- Entre el empleo y la jubilación. Estos autores sugieren que la estabilidad en el empleo “no es solo cada vez menos posible, sino también menos deseable”.

De la mano del concepto de mercados de trabajo transicionales (originado en el WZB-Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales de Berlín) se vienen poniendo encima de la mesa planteamientos que giran en torno a la responsabilidad individual y adaptabilidad de la población ocupada, en línea con la pérdida de solidez de la norma social de empleo fordista que garantizaba el pleno empleo y unas relaciones contractuales estables. Subrayando la importancia de las variadas transiciones profesionales y vitales. Para ello se adopta una perspectiva más centrada en la seguridad en el empleo (en general) más que en un puesto de trabajo concreto.

En la actualidad, son variados los sentidos que se le otorgan a la flexibilidad en nuestro contexto europeo, aunque todos vienen a coincidir en la relevancia otorgada a las políticas activas de empleo. Estas políticas se presentan de esta manera como herramientas llamadas a contrarrestar la pérdida de derechos que trae la flexibilidad en el terreno laboral (Ruesga, 2009; Sanz De Miguel, 2013; Serrano, 2008).

La formación a lo largo de la vida (*life long learning*) se considera la esencia del aprendizaje permanente. Definida por el Memorándum sobre el aprendizaje permanente de cómo “toda actividad de aprendizaje realizada a lo largo de la vida con el objetivo de mejorar los conocimientos, las competencias y las aptitudes con una perspectiva personal, cívica, social o relacionada con el empleo” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000; p. 3).

Muy presente en las creaciones de los principales organismos internacionales (ONU, UNESCO, OCDE, UE, CEDEFOP, ELGPN) se plantea como una de las claves de la sociedad del conocimiento del siglo XXI. Por ello, se considera especialmente valiosa la preparación permanente en competencias, especialmente las genéricas, como forma de construir mejores proyectos profesionales y de vida; proyectos que sean capaces de adaptarse a los cambiantes entornos laborales actuales, y futuros.

Esta formación permanente tiene el reto de poder facilitar el reciclaje competencial de toda la ciudadanía (UNESCO, 2010). De esta forma, el aprendizaje a lo largo de la vida lleva de la mano a la orientación a lo largo de la vida; una orientación definida como:

Una gama de actividades que capacita a los ciudadanos de cualquier edad y en cualquier momento de sus vidas a determinar sus capacidades e intereses, a adoptar decisiones educativas, de formación y de empleo, y a gestionar su aprendizaje y la trayectoria

individual de sus vidas en cuanto al aprendizaje, el trabajo y otras cuestiones en las que se adquieren o se utilizan competencias (Consejo de la Unión Europea, 2004: 2).

Planteamiento sustancial de la Resolución del Consejo sobre la mejora de la integración de la orientación permanente en estrategias de aprendizaje continuo (Consejo de la Unión Europea, 2008).

Estos dos conceptos fusionados sirven para afrontar un doble cambio, tanto de las personas como de las sociedades. Cambio que se puede comprender sobre cinco ejes definitorios planteados por Sobrado y Cortés (2009, pp. 234-262):

- Eje formativo (formal, informal, no formal y laboral).
- Eje cronológico (bajo un enfoque de desarrollo donde todas las experiencias, en todas las edades, suman).
- Eje socio-personal (como reconocimiento de la diversidad de proyectos profesionales y vitales personales, en base a las circunstancias sociales individuales).
- Eje profesional (que entiende a la empleabilidad como algo directamente vinculado a la formación, conectando y fusionando cada vez más el ámbito educativo y del trabajo).
- Eje liberador (una orientación que implemente las experiencias formativas y laborales como ayuda al desarrollo de cada persona en todos los contextos).

Como podemos observar, se está otorgando un importante papel estratégico a la orientación profesional, entendiendo esta como una dimensión decisiva dentro de las estrategias de aprendizaje a lo largo de la vida. Esta orientación facilita la consecución de metas de naturaleza social y económica, ayudando a conseguir tanto una educación más eficaz, como un mercado laboral con un mejor funcionamiento (al reducir el fracaso escolar, y mejorar el encaje entre expectativas de demandantes y ofertantes de empleo). Es por ello que se habla del papel estratégico que la orientación profesional tiene en el triángulo educación-formación-empleo; suponiendo un componente central de dichas políticas laborales, educativas y formativas.

Las políticas de orientación, claramente interconectadas con medidas educativas, sociales y laborales, se ven lógicamente condicionadas por la marcha de la economía. Claros ejemplos de ello son los debates en torno a la re-estructuración del estado de bienestar, o la evaluación de costes-beneficios sociales de unas políticas de orientación profesional de las que se deberían contemplar dos dimensiones: Una a largo plazo, vinculada a los niveles de empleabilidad y construcción de mejores proyectos profesionales personales en los mercados laborales existentes; y otra a corto plazo cuyo objeto sería insertar (colocar) en el mercado de trabajo a las personas

demandantes de empleo, en base a unas intermediaciones laborales efectivas y relativamente rápidas.

Ante los distintos escenarios posibles (educativos, políticos y educativos) se ve necesaria una redefinición de la orientación profesional. Situación que ha ido generando reflexiones sobre sus distintos encajes en las políticas públicas, su conexión con el estado de bienestar, su papel clave en las políticas activas de empleo, y su planteamiento para una sociedad que teóricamente busca un crecimiento económico de la mano de una igualdad social (Manzanares, 2013).

De estas reflexiones políticas, son referentes las obras de 2004 de la OCDE Orientación profesional y políticas públicas: como acortar distancias; y Orientación profesional. Manual para responsables políticos. En ellas se asumen las medidas de orientación profesional como un asunto público de primer orden, al compartir objetivos políticos estratégicos en relación a: las finalidades del aprendizaje a lo largo de la vida, en relación a las políticas activas de empleo, y en la búsqueda de una ocupabilidad sostenible. Estas reflexiones sitúan a la orientación profesional en varios escenarios: como función instrumental de la globalización económica; como función social que intermedia en las disonancias entre ámbito educativo y mercado laboral; y como función de ayuda al desarrollo personal en el contexto de la necesidad de la formación a lo largo de la vida (OCDE, 2004a; OCDE 2004b).

4.2.- Construcción del marco laboral-formativo en la UE

Las políticas de incidencia en nuestro campo de estudio se han ido construyendo lentamente en comparación con otras políticas sectoriales europeas. Lentitud motivada por la naturaleza interdisciplinar de la orientación profesional, con una gestión separada e independiente en los terrenos educativos y de FP, experimentándose en la práctica dos ritmos diferentes en cada ámbito. En educación, con unos actores protagonistas muy claros -sistemas públicos educativos de cada país miembro-, la cooperación y coordinación estuvo presente desde los primeros tratados. Por el contrario en el ámbito de la FP, la cooperación y cohesión fue más difícil debido al amplio abanico de actores, tanto públicos como privados. Fue en los años 90 cuando las políticas públicas coordinadas de formación, empleo y educación empiezan a ocupar un lugar destacado ante la necesidad de un impulso a las acciones de orientación, debido a la problemática de la inserción laboral juvenil (Manzanares, 2013).

Podemos remontarnos a 1974 para observar las primeras recomendaciones de la UNESCO para incluir la orientación en los estudios de FP europeos, y a 1975 para ver la creación de uno de los organismos clave, el CEDEFOP - Centro Europeo para el Desarrollo de la

Formación Profesional. La mejora de la conexión entre educación y mundo laboral se fue dando de la mano de iniciativas en los años 80 y 90, como el programa de acción IFAPLAN para preparar a la juventud en su acceso al mercado laboral, o los programas PETRA y FORCE.

Estos primeros pasos fueron seguidos por diversos análisis de repercusión política, como el Memorandum sobre Formación Profesional en la Comunidad Europea de 1991. Seguido del primer informe sobre los servicios de orientación académica y profesional en la Comunidad Europea (Watts et al., 1994). Posteriormente el conocido Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo (Delors, 1995) supuso un punto de inflexión en la UE en materia de empleo, que condujo a los planteamientos actuales y a la programación de las Estrategias Europeas de Empleo. Seguidamente se aprobó en Essen el primer plan de acción para potenciar las PAE y establecimiento de Planes Plurianuales de Empleo. Y finalmente el Libro Verde Vivir y trabajar en la sociedad de la información (Comisión de las Comunidades Europeas, 1996b; Fernández Cornejo & Algarra, 2000, p.166).

Estos desarrollos normativos contribuyeron a la creación de más instrumentos en materia de orientación, como: la Red Eurydice - Red Europea de Centros Nacionales de Recursos para la Orientación- en 1992, hoy incluida en EUROGUIDANCE (una de las dos redes europeas de orientación existentes junto a *European Lifelong Guidance Policy Network*); el Forum Europeo de Orientación Académica (1988); y la Red EURES (Portal Europeo de la Movilidad Profesional).

En noviembre de 1993 entró en vigor el histórico Tratado de la Unión Europea -Tratado de Maastricht, seguidamente se intensificó la acción, creándose en 1994 la ETF (Fundación Europea de formación). Posteriormente el Tratado de Amsterdam (Comunidades Europeas, 1997) permitió ampliar las competencias de la unión en política laboral, otorgando a las instituciones europeas un papel central en materia de empleo, coordinando unas políticas de empleo encaminadas al alto nivel de empleo, estableciendo un procedimiento multilateral triple (Directrices para el Empleo, Planes Nacionales de Acción y el Informe Anual conjunto), unos indicadores de empleo fiables y homogéneos, y el intercambio de buenas prácticas en materia de empleo.

Entre estas primeras políticas de empleo destaca la Estrategia Europea de Empleo, nacida del Proceso de Luxemburgo de 1997; con cuatro originarios principios de actuación:

- Principio de empleabilidad (introducir mejoras en la capacidad de inserción profesional).
- Principio de desarrollo del espíritu de empresa (estímulo del trabajo autónomo).

- Principio de adaptabilidad (adaptación de trabajadores y empresas a los cambios en el mercado laboral).
- Principio de igualdad de oportunidades (Igualdad de trato y acceso de las mujeres al mercado laboral).

El Consejo Europeo Lisboa del año 2000 fijó unos ambiciosos objetivos estratégicos para la siguiente década, buscando que la UE fuera en 2010 la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. En su estrategia global el aprendizaje y orientación permanente eran claves (Consejo Europeo, 2000).

Este renovado impulso dio paso al destacado Memorándum sobre el aprendizaje permanente, que estableció los pilares del Espacio Europeo de Aprendizaje Permanente. Este Memorándum se basó en seis puntos clave:

- Nuevas cualificaciones básicas para todos.
- Más inversión en recursos humanos.
- La innovación en la enseñanza y el aprendizaje.
- Valorar el aprendizaje.
- Redefinir la orientación y el asesoramiento.
- Acercar el aprendizaje al hogar. Como se puede observar el quinto punto se dedicó exclusivamente a la redefinición de la orientación y el asesoramiento, basándose en cinco líneas:
 - Configurar la información y la orientación como un proceso paralelo al del aprendizaje permanente, con el objeto de impulsar la autonomía en las personas y la capacidad de decidir su desarrollo personal y profesional.
 - Asegurar a todos los ciudadanos, desde los poderes públicos.
 - El acceso a los sistemas de información y orientación, reconociéndolo como un derecho que tienen todas las personas en el transcurso de la vida.
 - Impulsar la descentralización de la gestión de los sistemas de información y orientación y, a la vez, la coordinación de todos los recursos disponibles como instrumentos básicos para garantizar el acceso a la información y orientación.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

- Desarrollar un sistema informático integrado de información y orientación a través de Internet que abarquen distintos ámbitos: escuela, empresa, servicios públicos de empleo, organizaciones sin ánimo de lucro y otros” (Comisión de las comunidades europeas, 2000).

En 2000 el Consejo Europeo planteó una Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que planteaba:

- Las condiciones de acceso al empleo, a la actividad por cuenta propia y al ejercicio profesional, incluidos los criterios de selección y las condiciones de contratación y promoción, independientemente de la rama de actividad y en todos los niveles de la clasificación profesional, con inclusión de lo relativo a la promoción.
- El acceso a todos los tipos y niveles de orientación profesional, formación profesional, formación profesional superior y reciclaje, incluida la experiencia laboral práctica (Consejo de la Unión Europea, 2000).

Posteriormente, las cumbres de Niza y Estocolmo de 2001 ratificaron las líneas de trabajo de la orientación profesional en pro de la inclusión social y la mejora de la empleabilidad. En opinión de Rodríguez Moreno (2009, p. 74) se promovió la inclusión social y la empleabilidad a través de una especial dedicación a los conocimientos, habilidades y competencias de la ciudadanía. Fomentando la movilidad de personas trabajadoras por toda la UE. El paradigma de la sociedad de la información ya estaba presente.

El siguiente paso fue la Declaración de Copenhague de 2002 que dedicó un apartado al terreno de la transparencia, información y orientación (Consejo de la Unión Europea, 2002)

El proceso de avance de construcción del marco teórico-normativo y de acción en materia de orientación profesional fue avanzando imparable, siendo 2004 donde se experimenta otro punto de inflexión, motivado por nuevas referencias de la UE y la OCDE.

En primer lugar, en la UE se sucedieron una serie de medidas de gran impacto:

- La Resolución sobre el fortalecimiento de las políticas, sistemas y prácticas en materia de orientación permanente en Europa (Consejo de la Unión Europea, 2004).
- Acompañada de la Decisión relativa a un Marco comunitario único para la transparencia de las cualificaciones y competencias Europass (Parlamento Europeo, 2004).
- El establecimiento de un Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje a lo largo de la vida (Consejo Europeo, 2005).

Toda esta producción teórica y normativa supuso una evolución conceptual, en línea con los planteamientos de la educación permanente y la extensión del acceso a una orientación más adaptada a las distintas necesidades. En este proceso, dos organismos se van conformando como protagonistas destacados en nuestro campo de estudio. En primer lugar el CEDEFOP, que continuo su trabajo de analítico, con ejemplos como el informe sobre el papel de los sistemas de orientación “Mejorando las políticas y sistemas de orientación continua: El uso de herramientas de referencia comunes en Europa” (CEDEFOP, 2006). En segundo lugar la ELGPN (Red Europea de Políticas de Orientación a lo Largo de la Vida) creada por el compromiso de los Estados Miembros en 2007, que empieza a jugar un papel fundamental para el trabajo colaborativo y el estudio en materia de orientación profesional, con el objetivo de a la práctica políticas más efectivas y mejor fundadas en el terreno de la orientación permanente.

En 2007, el Tratado de Lisboa trajo consigo reformas significativas en pro de la europeización del empleo, estableciendo un nuevo reparto de competencias entre los Estados Miembros y la UE en terrenos de educación y orientación permanente. Los programas Erasmus, Comenius, y Leonardo fueron agrupados en un único espacio, el Programa de Aprendizaje Permanente, que por vez primera se ocupó del aprendizaje desde la etapa infantil hasta la vejez (OCDE, 2007).

El punto de inflexión abierto en 2004 por el Consejo de Europa con la resolución sobre el fortalecimiento de la orientación permanente se afianzó con la nueva resolución de 2008 titulada “Incluir mejor la orientación permanente en las estrategias permanentes de educación y formación permanente” donde se solicita a los Estados Miembros a tomar medidas en pro de la modernización y el fortalecimiento de sus sistemas de orientación, como requisito necesario para poder afrontar las frecuentes transiciones que se dan tanto entre los mundos educativos-formativos y el mundo laboral, como internamente dentro de cada uno de ellos (con la reorientación de itinerarios profesionales o formativos). Para ello se cita como crucial el poder dotar a la ciudadanía de unas habilidades que les faciliten gestionar su itinerario de formación, su propio aprendizaje y carrera profesional a lo largo de la vida, señalando cuatro prioridades a implementar nacionalmente de las que más adelante profundizaremos:

- Desarrollo de las Habilidades de Gestión de la Carrera (HGC).
- La mejora de la accesibilidad de los servicios de orientación.
- El control de la calidad de los servicios de orientación.
- Y la coordinación de los servicios de orientación dependientes de distintas entidades y administraciones (Consejo de Europa, 2008).

A esta resolución se unió la Iniciativa Nuevas Cualificaciones para nuevos empleos, con la finalidad de actualizar y renovar la capacitación profesional, anticiparse a las futuras necesidades del mercado laboral, ajustando así las demandas y oferta de aptitudes (Comisión Europea, 2008)

4.2.1.- Estrategia Europa 2020. Referencias para transitar por la crisis del empleo

Dados los problemas y limitaciones para alcanzar los ambiciosos objetivos de la Estrategia de Lisboa, y ya en plena crisis económica (muy acentuada en los países periféricos de la UE), se planteó en 2010 la nueva Estrategia Europa 2020 como una estrategia de crecimiento inteligente sostenible e integrador. Para ello se plantearon cinco objetivos principales para 2020:

- Empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años.
- Inversión del 3% del PIB de la UE en I+D.
- Incrementar el 20% de energías renovables.
- Reducir las tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 10%, y que al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años deban completar estudios de nivel terciario.
- Reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social (Comisión Europea, 2010b).

Estos objetivos generales se acompañan de unos objetivos nacionales concretos, los objetivos generales y específicos para España se resumen en el siguiente cuadro.

Tabla 4. Objetivos Europa 2020. Generales para la UE y específicos para España

	Tasa de empleo	I+D (% sobre el PIB)	Reducción de CO2	Energías Renovables	Eficiencia Energética	Abandono Escolar (en %)	Enseñanza Superior (en %)	Reducción de población riesgo pobreza o exclusión social (nº)
UE	75%	3%	-20%	20%	+ 20%	10%	40%	20.000.000

ESP	74%	3%	-10%	20%	+25,2%	15%	44%	1.400.000 - 1.500.000
-----	-----	----	------	-----	--------	-----	-----	--------------------------

Fuente: Estrategia Europa 2020

Esos objetivos se articulan a través de siete iniciativas emblemáticas:

- Una agenda digital para Europa.
- Unión por la innovación.
- Juventud en Movimiento.
- Una Europa que utilice eficazmente los recursos.
- Una política industrial para la era de la mundialización.
- Una agenda de nuevas cualificaciones y empleos.
- Plataforma europea contra la pobreza.

Las dos últimas iniciativas mencionadas marcan significativamente el terreno de juego en materia de orientación profesional. Por un lado la “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos” (Comisión Europea, 2010c) ofrece toda una batería de acciones para expandir políticas sustanciales en materia de empleo como: la intensificación de las reformas para mejorar la flexiseguridad, la implementación de la capacidad de las personas de aptitudes adecuadas para los puestos de trabajo presentes y futuros, la mejora de la calidad del empleo garantizando mejores condiciones laborales y, finalmente la mejora de los escenarios para la creación de empleo. Por otro lado, la Plataforma europea contra la pobreza, expone 5 campos de actuación:

- Tomar medidas en todo el espectro de políticas: mercado de trabajo, renta mínima, sanidad, educación, vivienda y acceso a cuentas bancarias básicas.
- Utilizar mejor los fondos de la UE para apoyar la inclusión social: la Comisión ha propuesto que el 20% del Fondo Social Europeo se destine a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Abogar por pruebas sólidas de lo que funciona y lo que no en cuanto a innovaciones de política social antes de aplicarlas en general.
- Trabajar en colaboración con la sociedad civil para contribuir con mayor eficacia a que se apliquen las reformas de política social.

- Mayor coordinación entre las políticas de los países miembros: (MAC social) y Comité de Protección Social.

Los planteamientos de la estrategia Europa 2020 en relación con el tridente educación, orientación y formación se dieron en paralelo a varias iniciativas en el contexto de las principales organizaciones internacionales. La UNESCO publicó a través de su Instituto para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la vida “Directrices de la UNESCO para el reconocimiento validación y acreditación de los resultados del aprendizaje no formal e informal” (UNESCO, 2012).

4.3.- La Estrategia Europea de Empleo

Aunque el empleo es una competencia exclusiva de los estados miembros, la UE complementa y coordina la acción de los estados. Situando estas instituciones europeas al empleo como eje fundamental de la política social europea (Cabeza, Cardona, & Terradillos, 2014, p. 275). La consolidación de la EEE a través de sus distintas fases supuso todo un nuevo proceso de reorganización y socialización de lo laboral en la UE, ya en clara conexión con las orientaciones económicas de la UE, y planteando una doble “ruptura”, por un lado con las bases del Estado de Bienestar imperante en Europa fordista, y por otro lado con el sentido nacional de las políticas de cada Estado Miembro. Actualmente la EEE se encuentra englobada en la Estrategia Europa 2020.

De esta manera, la EEE en su afán de plantear una política de empleo común, va evolucionando sobre dos singulares carriles. En primer lugar, un amplio y complejo contenido reglamentario, y todo un cuadro cognitivo que va empapando a las instituciones y agentes sociales creando una nueva cultura de empleo. Las normas que proyecta vienen configuradas por toda una serie de directrices, informes, recomendaciones y programas nacionales de reformas. Y en segundo lugar, bajo unas normas entrelazadas con toda una serie de representaciones y conceptos que van cultivando un lenguaje y agenda comunes, con considerables grados de ambivalencia, pero que van armando un discurso justificado en necesidades técnicas ineludibles (De Pablos & Martínez, 2008, p. 130).

Los nuevos planteamientos de la EEE aparecen así inspirados claramente por la Estrategia Europa 2020, con la finalidad oficial de creación de más y mejores puestos de trabajo. Merece repasar su metodología para analizar las repercusiones en nuestro campo de estudio (las medidas de orientación profesional en conexión con las políticas de empleo). Bajo las dinámicas del método abierto de coordinación, es el Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento, el que marca las prioridades para cada año.

4.3.1.-Directrices de Empleo e Informe Conjunto sobre el Empleo

Hablamos de Directrices de Empleo para referirnos a los objetivos y prioridades de las políticas de empleo europeas. Fueron concretadas por la Comisión Europea, acordadas por los Estados Miembros y adoptadas por el Consejo de la UE en 2010. Este paquete de cuatro Directrices de Empleo compone junto al paquete de seis “orientaciones previas para las políticas económicas”, las denominadas Orientaciones Integradas Europa 2020. Hablamos de las siguientes directrices:

- Orientación nº 7: Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad.
- Orientación nº 8: Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente. Esta orientación subraya que “en cooperación con los interlocutores sociales y las empresas, los Estados Miembros mejorarán el acceso a la formación y reforzarán la educación y la orientación profesional. Estas mejoras deben combinarse con el suministro de información sistemática sobre nuevas vacantes y oportunidades de empleo, el fomento del espíritu emprendedor y mejores previsiones sobre las cualificaciones necesarias en el futuro”.
- Orientación nº 9: Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente.
- Orientación nº 10: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza (Consejo de la Unión Europea, 2010).

En relación a este punto, el Informe Conjunto sobre el Empleo supone una parte del Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento antes mencionado. Este informe se basa en: una evaluación de la situación del empleo europeo, en la aplicación de las Directrices de Empleo y, en el estudio de los proyectos de los distintos PNR por parte del Comité de Empleo.

Este informe repasa las acciones de los estados para cada una de las Directrices de Empleo, para lo cual usa cinco Indicadores Sociales y de Empleo referenciales: Tasa de desempleo (15-64 años); la tasa de jóvenes que ni estudian ni trabajan en relación a la tasa de desempleo juvenil (15-24 años); la renta bruta real disponible en los hogares; la tasa de riesgo de pobreza (grupo de edad 15-64 años); y la desigualdad de ingresos -Ratio S80/S20-.

4.3.2.- Paquete de Empleo

El paquete de empleo lo conforman una serie de acciones puestas en marcha por la Comisión Europea desde primavera de 2012, planteadas como medidas de choque ante la crisis del empleo europea. Hablamos de acciones sobre:

- Empleo juvenil;
- Derechos en el trabajo;
- Reestructuración;
- Servicios Públicos de Empleo,
- Programa de aprendizaje mutuo;
- Observatorio Europeo de las Políticas de Empleo (EEPO).

Estas medidas se entrelazan con otra serie de ámbitos de actuación (Europa 2020), de tal forma que se identifican áreas de gran potencial de empleo para la UE: creación de empleo, reestructuración dinámica de los mercados de trabajo, y mejora de la coordinación y vigilancia multilateral en la política de empleo europea.

a).- Empleo Juvenil

Como estamos observando la UE pretende aumentar la tasa de actividad de todas las franjas de edad, para ello se plantean una serie de medidas para reducir el desempleo juvenil y aumentar su tasa de empleo. Dentro del paquete de Empleo Juvenil se engloban varias iniciativas desarrolladas a raíz de la Estrategia Europa 2020. De esta forma, en 2011 planteó el paquete completo de medidas Juventud en Movimiento con todo un abanico de iniciativas en materia de empleo y educación dirigidas a la juventud europea. Destacando entre otras, la *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud* (con el objetivo de apoyar a la población juvenil desempleada con bajo nivel académico, reincorporándola a la oferta de FP con el fin de obtener unas primeras experiencias laborales) y el programa “*Your first EURES job*” como apoyo a los Servicios de Empleo Nacionales para poder cubrir 5.000 vacantes de empleo en toda la UE.

En 2012 se planteó el Marco de calidad para los periodos de prácticas (Comisión Europea, 2012c). Donde se plantea que gran parte de los periodos de prácticas que se ofrecen hoy en día son deficientes y son de hecho una sustitución de puestos de trabajo. Siendo las prácticas internacionales muy reducidas. Para ello se plantea orientaciones claras para coordinar

mejor las prácticas a nivel europeo tanto para becarios, trabajadores en prácticas y en general para jóvenes que inician su carrera profesional. Con interés en: facilitar la transición de los jóvenes del ámbito educativo al laboral; aumentar la movilidad geográfica de los jóvenes; ampliar EURES, el portal europeo de la movilidad profesional, para incluir en él los periodos de prácticas.

Posteriormente, el Consejo estableció la Garantía Juvenil sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil definiéndola como “una situación en la que los jóvenes reciben una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. La oferta de educación continua engloba programas de formación de calidad que conduzcan a una titulación profesional reconocida” (Consejo de la Unión Europea, 2013).

El Consejo planteó varias recomendaciones a los Estados Miembros, entre varias, la recomendación de “adopción de enfoques basados en la asociación”; planteando en su punto 3º la necesidad de sistema integrados de orientación profesional y el pleno acceso a los mismos “Se aseguren de que todos los jóvenes tengan pleno acceso a la información de los servicios y el apoyo disponibles, reforzando la cooperación entre los servicios de empleo, los proveedores de orientación profesional, los centros de educación y formación y los servicios de apoyo a la juventud, y aprovechando al máximo todos los canales de información pertinentes”.

En su punto 5º la colaboración público privada y de los contextos socio-comunitarios y organizacional-laborales “Desarrollen entre los servicios de empleo públicos y privados, los centros de educación y formación, los servicios de orientación profesional y otros servicios especializados en la juventud (organizaciones no gubernamentales, centros y asociaciones juveniles) asociaciones que ayuden a facilitar la transición del desempleo, la inactividad o la educación a la vida laboral”.

Esta Garantía Juvenil supone una de las herramientas de la Comisión Europea en su llamamiento urgente de acción contra el desempleo juvenil de 2013 (Comisión Europea, 2013a). Un llamamiento que expone las medidas perentorias que deben tomarse para poder incorporar a la juventud al mercado de trabajo a la educación o a la formación.

Los caminos que plantea este llamamiento, además de la Garantía Juvenil serían:

- Las inversiones destinadas a los jóvenes a través del FSE.
- La puesta a disposición anticipada de los fondos de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

- La adopción de medidas tendentes a facilitar la transición de la educación al empleo, reforzando la oferta de contratos de aprendizaje y períodos de prácticas de alta calidad y abordando el déficit de competencias.
- Una aceleración de las reformas que permita ofrecer un auténtico mercado de trabajo de la UE a más largo plazo.
- La adopción de medidas de apoyo a la creación de empleo a corto plazo, especialmente por parte de las PYME, y de incentivación a la contratación de jóvenes.
- El apoyo a la movilidad laboral en el interior de la UE mediante EURES, a través del Programa de la UE para el Cambio y la Innovación Sociales.

b).- Iniciativa Nuevas Cualificaciones para Nuevos Empleos

Su finalidad se concreta en prever mejor las necesidades de futuras cualificaciones, adecuando mejor las cualificaciones a las necesidades del mercado laboral, y acercando los mundos de la formación y el trabajo (Comisión Europea, 2008). Para ello se dota de varias medidas prácticas, de las que destacan para la funcionalidad de la orientación profesional las siguientes:

- Las previsiones y análisis sobre tendencias emergentes sectoriales.
- El Marco Europeo de las Competencias Clave para el Aprendizaje Permanente, realizado en base a la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre las Competencias Clave para el Aprendizaje Permanente, las 8 competencias imprescindibles en la sociedad del conocimiento serían: Comunicación en lengua materna, comunicación en lenguas extranjeras, competencias matemáticas y las competencias básicas en ciencia y tecnología, la competencia digital, aprender a aprender, competencias sociales y cívicas, sentido de la iniciativa y el espíritu de empresa, conciencia y expresión culturales (Parlamento Europeo, 2006).
- La Clasificación Europea de Competencias, Cualificaciones y Profesiones, como forma de ubicar para cada puesto de trabajo las competencias y cualificaciones más destacadas ESCO, *European Skills Competences and Occupations taxonomy 2012* (Comisión Europea, 2012a);
- La comprensión de las cualificaciones en función de los resultados de aprendizaje, para comprender su significado en la práctica, creando el Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente (EQF), que facilita un marco común de referencia que

ayuda a comparar las cualificaciones de sistemas, los marcos nacionales y sus niveles. Sirve como mecanismo de conversión para que las cualificaciones sean más comprensibles en los diferentes sistemas europeos (Parlamento Europeo, 2008).

A esta iniciativa hay que sumar, dentro de la EEE, la línea de trabajo de la UE se desarrolla para reducir el impacto negativo de las reestructuraciones empresariales (reorganización y cierres de empresas, fusiones y adquisiciones, efectos de subcontrataciones y deslocalización, etc.) con la intención de ayudar a las personas inmersas en estas situaciones. Sus actividades giran en torno a la preparación para los desafíos futuros a través de la educación y la formación, tratando de hacer una buena gestión del cambio para reducir al mínimo los costos sociales. Las medidas prácticas que se plantean son variadas, destacando el Fondo Europeo de Adaptación a Globalización (EGF), cuyo objetivo es ayudar a las personas despedidas como consecuencia de cambios en los patrones del comercio mundial, apoyando para encontrar otro trabajo lo más rápidamente posible. Entre las ayudas que ofrece aparece la cofinanciación de proyectos que contemplen medidas de: asistencia en la búsqueda de empleo; orientación profesional; educación, formación y reciclaje profesional; tutoría y asesoramiento individual; y emprendimiento y creación de empresas. Todos ellos elementos clave en materia de orientación para el empleo.

4.3.3.- Relevancia de la orientación profesional en la nueva configuración de los nuevos sistemas públicos de empleo europeos

Los planteamientos imperantes en la UE, mostrados en la Europa 2020, reconocen que la gobernanza del mercado laboral tiene una relación directa con la gobernanza de las dinámicas económicas. Se asume que los cambios frenéticos de nuestros mercados laborales han conllevado unos efectos dramáticos en el empleo, un empleo que sigue ostentando la llave para el acceso al Estado de Bienestar. Una crisis del empleo experimentada precisamente a la vez que se dan profundos procesos de cambio en el entorno europeo (envejecimiento, omnipresencia de las TIC, desequilibrios entre demanda y oferta de empleo, etc.).

El método para afrontar todos estos retos y fenómenos complejos en materia de empleo se encauza a través de toda una renovación reflexiva que da como fruto el documento Contribuciones de los servicios públicos de empleo a la estrategia Europa 2020 – Documento sobre la estrategia SPE 2020 (Comisión europea, 2012c). Estas indicaciones en común de los

SPE europeos tratan de asignar unas nuevas funciones a estos servicios con el objetivo de ofrecer apoyo a lo largo de toda la carrera profesional de la ciudadanía europea.

Una estrategia que interpreta las transformaciones de los mercados laborales europeos bajo los paradigmas de los mercados laborales de transición (Auer, 2008; Schmid, 2007), y flexiseguridad (tanto para empleadores como para empleados). Dos conceptos utilizados como respuesta a la volatilidad de los mercados de trabajo y los nuevos riesgos sociales que traen consigo (especialmente para los grupos más vulnerables).

Estos nuevos SPE se ven obligados a afrontar las tendencias que han puesto fin al concepto de mercado laboral tradicional industrial y fordista caracterizada por rasgos como: una producción en serie se pasa a una producción más personalizada, erosión de mercados internos, participación total de las mujeres en el mercado laboral. Unas tendencias generadoras de unas relaciones laborales más inestables, generadoras a su vez de continuas transiciones profesionales y vitales.

La respuesta política de las instituciones europeas ante esta nueva realidad laboral gravita en torno al nuevo concepto de transiciones positivas, que busca procesos de auto-refuerzo con base en inversiones adicionales en el nivel de empleabilidad de la ciudadanía. Un concepto en línea con el doble deseo institucional de dotar de más autonomía a la personas para acometer las transiciones de riesgo a las que se verán obligadas y, asumir más responsabilidades individuales para mejorar su propia vida profesional y personal.

Las instituciones conectan estas cuestiones con una mutación de los Servicios Públicos de Empleo hacia unos nuevos Sistemas Públicos de Empleo (sistema como red de colaboración más allá de los tradicionales servicios públicos). Una transformación de los SPE a la que se le confiere toda una renovación funcional, donde la orientación profesional emerge como herramienta crucial. Estas transformaciones señalan tres direcciones significativas:

- La búsqueda de valores activos como resultado de una nueva combinación de las funciones pasivas y activas, para lo cual, los SPE priorizaran la activación en capital humano y en la ayuda a las personas para protegerse a sí mismas, reduciendo las tradicionales políticas pasivas (garantía de ingresos, etc.).
- Funciones de anticipación, otorgando “poder de decisión” a cada persona trabajadora, no insistiendo tanto en las transiciones entre puestos de trabajo, sino en el fomento del desarrollo de carreras profesionales individuales (donde caben todo tipo de transiciones).

- Evolucionar de las tradicionales prestaciones de servicios en los SPE, a un nuevo rol facilitador, asesor y director de los distintos servicios que se ofrecen a los “clientes”.

Estas renovaciones de funciones y nuevas direcciones políticas, se concretan en una apuesta sobre los cambios en el papel de los SPE, donde el objetivo más inmediato se concreta en que “es necesario que más personas trabajen durante más tiempo y de forma diferente”. Para conseguir dicho objetivo los SPE necesitaran adoptar una visión más global sobre las dinámicas de oferta y demanda de empleo (teniendo en cuenta las continuas transiciones que se dan en las carreras profesionales de los “clientes”), el planteamiento institucional actual subraya la necesidad de otorgar a las personas que buscan empleo, y/o reorientarse, la capacidad de acometerlo por sí mismos (responsabilidad y autonomía), aunque como paliativo se plantea que las empresas también deben hacer frente a esas transiciones (responsabilidad social, capacitación, etc.).

La búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia hace plantear su nueva función de dirección. La Estrategia SPE 2020 la define en varios niveles: mejora de la transparencia del mercado laboral, estableciendo normativas para las PAE, identificando las necesidades del mercado, conectando ciudadanos con empleadores, posibilitando la cooperación y la innovación entre agentes laborales, facilitando las operaciones y formación de asociaciones en el mercado, y actuando como proveedores de servicios suplementarios en el caso de que el mercado no pueda asumirlos.

La visión orientada al cliente aparece como elemento transversal, donde los SPE, con la introducción de arquitecturas empresariales, actuaran a la vez como proveedores y como demandantes de servicios, para ello resulta crucial a juicio de la instituciones europeas la cooperación (público, privada, comercial, no comercial), incluyendo también la cooperación geográfica, como lo muestra la recién creada Red de Servicios Públicos de Empleo (Comisión Europea, 2013b). Dicha función directiva debe defender el valor de las cualificaciones como forma de conseguir un empleo sostenible, siendo necesaria la estimulación del desarrollo permanente (aprendizaje a lo largo de la vida), lo que conlleva la interacción de los SPE con agentes de las áreas de identificación, orientación, evaluación, entrenamiento y adecuación de las cualificaciones, y de creación de perfiles vinculados a ellas.

La propuesta es que los SPE obtengan resultados de activación sostenibles, entendidos como el escenario en que una persona (cliente) logre evitar las caídas repentinas a situaciones de desempleo, habiendo cultivado sus competencias de gestión de la carrera necesarias para acometer sus futuras transiciones profesionales (que seguro aparecerán en su camino). La

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

Estrategia SPE 2020 solo considera sostenibles esos resultados si benefician tanto a las personas a nivel individual, a los empleadores y al mercado laboral en su conjunto.

Para lograr esos importantes resultados de activación sostenibles la Estrategia europea señala que los SPE deberán utilizar diversas tácticas, como la puesta en marcha de servicios para mejorar la situación de determinados grupos (personas con algún tipo de invalidez laboral, personas de edad avanzada, o que se reincorporen al mercado laboral tras largos periodos de inactividad) y sobre todo a través de procesos de mediación cualitativa y de la orientación profesional sostenible.

La orientación profesional aparece de esta manera como un elemento clave y estratégico para acortar distancias entre la demanda y oferta de empleo, mejorando los procesos de mediación. A través de ella, los SPE tratarán de aumentar la seguridad profesional, y para ello deben animar a toda la ciudadanía a asumir tareas de gestión de carreras profesionales. Para esta gestión de carreras, los servicios de orientación profesional trataran de apoyar a las personas demandantes de empleo (clientes) a efectuar transiciones sostenibles entre puestos de trabajo o al mercado de trabajo (también prestando apoyo a los empleadores). Para la estrategia actual europea los SPE deben dar acceso a servicios de orientación profesional, sobre todo los segmentos de población más alejados del mercado de trabajo, a través de dos vías:

- Facilitando información sobre la evolución de la oferta y la demanda de trabajo (identificando así carencias de desarrollo y perspectivas de desarrollo) y,
- Encauzando hacia servicios de orientación profesional para grupos específicos que les apoyen en sus transiciones laborales, de forma que les planteen soluciones *sostenibles* a sus problemas de adecuación al mercado laboral. Para ello la estrategia plantea distintos niveles de intensidad de servicios de orientación profesional en función de las necesidades de las y los clientes; servicios que deben tener como objetivos compartidos el apoyo a los procesos de integración, facilitar la elección de itinerarios profesionales y permitir las transiciones laborales.

Planteando cuatro niveles:

- Asesoramiento sobre el empleo (evaluación, desarrollo y ejecución de un plan de acción para la integración en el mercado laboral).
- Asesoramiento sobre desarrollo de la carrera profesional (desarrollo y ejecución de un plan de acción para la sostenible integración en el mercado laboral, también para personas ocupadas).

- Asesoramiento sobre rehabilitación (desarrollo y ejecución de un amplio plan de acción para la integración sostenible en el mercado de trabajo, especialmente para casos de necesidades especiales o discapacidad laboral).
- Difusión de información sobre el mercado de trabajo y el desarrollo profesional (para toda la población y para empresas).

De esta manera la orientación profesional dibujada en esta política de empleo europea estaría enmarcada bajo varios principios:

- Orientación al cliente, con servicios adaptados a las personas solicitantes, con personalización que mejore la satisfacción de los clientes y la eficacia de las intervenciones, incluyendo la rentabilización de costes (distribución de recursos públicos más inteligente y a quien más necesita la red de protección).
- Integración de servicios, salvaguardando su carácter gratuito y accesible.
- Dotación de autonomía a la ciudadanía, de tal forma que se invierta capacitándoles para mejorar sus competencias, buscando la gestión propia de sus carreras profesionales, con capacidad de adaptación y anticipación a las más que probables transiciones profesionales.

4.4.- El reto de la integración de los sistemas de orientación profesional

Como se puede observar, el papel destacado y el peso político que va adquiriendo la orientación profesional deriva de la importancia que las instituciones europeas vienen concediendo a la orientación a lo largo de la vida, una orientación con una dimensión crucial en las estrategias de aprendizaje a lo largo de la vida, aprendizaje permanente necesario para transitar en los actuales mercados laborales de transición imperantes en Europa.

La Comisión Europea ha venido trabajando con organismos internacionales como la OCDE, y con sus propias estructuras como el CEDEFOP, y desde el año 2007 con el establecimiento de una entidad con la misión concreta de fortalecer la cooperación y la promoción de unos servicios de orientación integrados que abarquen los ámbitos laboral y educativo, la ELGPN - Red Europea sobre Políticas de Orientación a lo largo de la vida. Las acciones de estas instituciones dictan los principios y rasgos en la prestación de servicios de orientación profesional, una prestación de servicios que debería encaminarse a la integración de los mismos.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

- La OCDE (OCDE, 2004a, 2004b) dejó muy clara la necesidad de generar tanto una cultura común, como la creación de infraestructuras y dinámicas de cambio en estos sistemas de servicios de orientación profesional, marcando unas orientaciones de cómo debían ser las políticas públicas en la materia y qué características deberían definir a los sistemas de orientación permanente. Estas características son: Ser transparentes y de fácil acceso durante toda la vida y responder a las necesidades de una gran diversidad de usuarios.
- Dar prioridad a las etapas esenciales de transición en la vida.
- Permitir modalidades de prestación de servicios más flexibles e innovadores, para responder a la diversidad de necesidades y situaciones.
- Poner en práctica procesos que favorezcan el estudio y planificación periódicos de los servicios.
- Permitir el acceso a una orientación individual, con personal titulado, a los que lo necesiten y en el momento preciso.
- Favorecer el desarrollo de la capacidad para gestionar la trayectoria profesional propia.
- Permitir el estudio y el conocimiento práctico de diferentes profesiones antes de elegir.
- Garantizar el acceso a servicios independientes de los intereses de una institución particular de formación o de una empresa.
- Difundir información completa e integrada sobre la formación disponible, las profesiones y el mercado de trabajo.
- Implicar a todos los actores interesados (OCDE, 2004b; p. 27)

Por su parte la CEDEFOP plantea unas referencias comunes para toda la UE, planteando unos principios que deben guiar la prestación de servicios y programas de orientación (CEDEFOP, 2006, pp.13-14):

- Centrarse en el beneficiario:

Independencia: respetar la libertad de elección profesional y desarrollo personal de los ciudadanos. Imparcialidad: ajustarse exclusivamente a los intereses de la persona, sin verse influida por predilecciones de los orientadores, intereses institucionales o

financieros y sin discriminar por razón de capacidad, sexo, edad, origen étnico, clase social, titulaciones, etc. Confidencialidad: respetar el derecho a la privacidad de la información personal facilitada en el proceso de orientación. Igualdad de oportunidades: promover la igualdad de oportunidades de aprendizaje y laborales de todos los ciudadanos. Enfoque global: valorar la influencia del contexto personal, social, cultural y económico en la toma de decisiones del ciudadano.

- Capacitar a los personas:

Participación activa: potenciar la colaboración entre el ciudadano, los orientadores y otros agentes significativos. Por ejemplo: centros de aprendizaje, empresas, miembros de la familia, municipios, etc. Habilitación: ayudar al ciudadano a ser capaz de planificar y gestionar tanto sus itinerarios de aprendizaje y profesionales como las transiciones entre ellos.

- Facilitar la accesibilidad:

- Transparencia: propiciar que la naturaleza de los servicios de orientación facilitados resulte meridianamente clara para el usuario. Amabilidad y empatía: ofrecer una atmósfera acogedora a los ciudadanos por parte de los profesionales de la orientación. Continuidad: apoyar a los ciudadanos durante todas las transiciones de aprendizaje, laborales, sociales y personales que realizan o encuentran. Disponibilidad: propiciar el ejercicio de derecho de las personas a acceder a los servicios de orientación en cualquier momento de sus vidas. Accesibilidad: facilitar la utilización de los servicios de orientación de manera flexible. Por ejemplo, mediante entrevistas personales, por teléfono, por correo electrónico o en el marco de actividades de promoción externa, así como en momentos y lugares adecuados a las necesidades de los usuarios. Idoneidad: Utilizar diferentes estrategias y técnicas de orientación, para responder a las diversas necesidades de los ciudadanos.

- Garantizar la calidad de la orientación:

Adecuación de enfoques: emplear métodos de orientación con base teórica y/o científica acorde al objetivo para el que se utilizan. Mejora continua: perfeccionar continuamente los servicios de orientación, recabando de manera regular las opiniones de los ciudadanos y ofreciendo al personal posibilidades de formación permanente. Derecho de reparación: velar por el derecho de los ciudadanos a presentar quejas formales, si consideran que la orientación recibida no es satisfactoria. Personal competente: disponer de profesionales

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

dotados de competencias profesionales acreditadas a nivel nacional, para identificar y responder a las necesidades de los ciudadanos y, en los casos precisos, remitir a las personas a los servicios pertinentes.

Además de estas claras indicaciones, es destacable la función de análisis y de propuesta de la ELGPN, en la actualidad uno de los organismos destacados de creación de discurso en lo que concierne a orientación profesional en la UE. En su importante papel, trata de comprender los sistemas de orientación profesional en la diversidad de Estados Miembros, planteando metodologías de trabajo prioritarias, y grupos de tareas para evaluar la realidad de estos sistemas actualmente insuficientemente integrados.

Esta Red centra su estudio en las cuatro áreas prioritarias sintetizadas por la significativa Resolución del Consejo de la UE de 2008 «Incluir mejor la orientación permanente en las estrategias permanentes de educación y formación permanente» (Consejo de la Unión Europea, 2008):

- Favorecer la adquisición de las Habilidades de Gestión de la Carrera personal, formativa y profesional.
- Facilitar el acceso a los servicios de orientación permanente.
- Fomentar mecanismos de coordinación y cooperación tanto en el desarrollo de las políticas como de los sistemas de orientación entre los diversos organismos que prestan servicios de orientación (local, autonomía, nacional).
- Desarrollar garantías de calidad para el desarrollo de políticas y sistemas de orientación y obtener evidencias del impacto que éstas causan sobre la sociedad.

El análisis de estas áreas de prioritarias refleja los retos a los que se enfrenta necesaria orientación a lo largo de la vida para contestar dignamente al panorama que la realidad laboral le muestra.

Especialmente significativas para nuestro ámbito de estudio son las indicaciones que realiza en sus estudios respecto al acceso a los servicios, los mecanismos de coordinación y cooperación, y la garantía de calidad y recogida de datos (Ministerio de Educación - ELGPN, 2011). Incidiendo en varios puntos:

- La necesidad de complementar la oferta de orientación de forma combinada (TIC, teléfono, presencial individual o grupal).
- El desarrollo de servicios integrados (dirigidos a todo tipo de edades).

- La necesidad de contar con diferentes niveles de servicio en orientación para satisfacer distintas necesidades (según el grado de capacidad para la toma de decisiones).
- El fomento de la acreditación de la experiencia laboral previa como efectiva forma de aumentar la empleabilidad.
- La calidad en la oferta (con estándares mínimos).
- Y el acceso a la orientación como un tema de justicia social (midiendo no solo su coste económico, sino su utilidad como instrumento de justicia social).

Un afrontamiento y trabajo adecuado de estos puntos sería el requisito imprescindible para dar respuesta a toda una serie de interrogantes y retos de futuro ¿Cómo desarrollar las competencias de profesionales de la orientación en el uso de las herramientas TIC? ¿Cómo evaluar los recursos nacionales que ofrecen orientación en relación con el nuevo modelo de la orientación a lo largo de la vida? ¿Cómo evaluar el grado de eficacia de cada modalidad de servicio de orientación? ¿Cómo redistribuir los fondos entre las diferentes modalidades de orientación para cubrir las necesidades de los grupos prioritarios? ¿Cómo mejorar la disponibilidad de los servicios y cómo definir la legislación para salvaguardar los derechos ciudadanos en materia de orientación y oferta de servicios?

Respecto a los mecanismos de cooperación, los temas más candentes giran en torno a la forma de establecer foros (nacionales, regionales, o locales). Y respecto a la garantía de calidad y recogida de datos se buscan evidencias para sustentar, mejorar, explicar y legitimar las actividades de orientación, planteando puntos de referencia comunes (ver cuadro), los retos serían alcanzar el nivel desarrollado en áreas cercanas, como el marco europeo de garantía de calidad para la FP, la educación superior u otros servicios de interés general.

Tabla 5. Puntos de referencia comunes para los sistemas de garantía de calidad para los servicios de orientación

PUNTOS DE REFERENCIA	INDICADORES SELECCIONADOS
Participación/implicación de usuarios y ciudadanía	.Disponibilidad de información sobre los servicios y sobre los derechos de los ciudadanos. .Existen y se utilizan sistemas para obtener feedback de los usuarios. .Se utilizan y publican estudios regulares de satisfacción de los usuarios.
Competencias de las y los profesionales de la orientación	.Existencia de estándares profesionales definidos y aceptados nacional/regionalmente.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

	<p>.Sistemas de certificación/acreditación profesional.</p> <p>.Requisitos de formación y disponibilidad.</p> <p>.Necesidad de supervisión.</p> <p>.Evaluación externa de la conducta profesional y utilización de métodos adecuados.</p>
Mejora del Servicio	<p>.Existencia y obligatoriedad de los sistemas de garantía de calidad.</p> <p>.Existencia de estándares definidos para la prestación de los servicios de orientación (código ético, metodología, ratio orientador-clientes, recursos económicos, procedimientos administrativos, equipamiento informático, información actualizada, información sobre el mercado laboral, oferta para clientes con necesidades especiales, etc.)</p> <p>.Desarrollo de un plan de acción con los clientes.</p> <p>.Registro sobre el proceso de orientación y resultados.</p> <p>.Seguimiento para evaluar la mejora del servicio y sus resultados.</p>
Coherencia	<p>. Existencia de un servicio integral dirigido a usuarios de cualquier edad y/o cooperación y coordinación entre los diferentes organismos que ofertan la orientación.</p> <p>.Acuerdo sobre unos principios comunes.</p>
Resultados/Impacto: -Resultados de aprendizaje -Resultados económicos/Mercado laboral -Resultados de inclusión social	<p>.Mejora significativa de los conocimientos y competencias del cliente: habilidades para la gestión de la Carrera (HGC), nivel de confianza, competencias para la toma de decisiones, disponibilidad para el trabajo, etc.</p> <p>.Índices de transición a niveles superiores de estudios, formación o empleo.</p> <p>.Reducción de los índices de abandono escolar prematuro.</p> <p>.Mejora del nivel de satisfacción en los procesos de colocación de clientes en los puestos de trabajo adecuados.</p> <p>.Reducción de la duración del desempleo.</p> <p>.Mejora de la oferta de mano de obra en relación a la demanda.</p> <p>.Rentabilidad de los servicios (análisis de coste-beneficio)</p>

Fuente: ELGPN, Políticas de orientación a lo largo de la vida: una tarea en marcha, Ministerio de Educación, 2011, p. 23.

La labor de comprensión de estos sistemas de orientación profesional hace necesaria una reflexión sobre la relación de esta disciplina científica con elementos estratégicos que configuran nuestro panorama social, laboral y económico (Borbély-Pecze & Hutchinson, 2013; Hugues &

Borbély-Pecze, 2012), uno de ellos es la flexiseguridad, un paradigma con repercusiones sobre la valoración actual de los servicios de orientación profesional.

La idea institucional de flexiseguridad tiende a redefinir el concepto de "seguridad" de manera singular, cambiando el foco lejos de las nociones de solidaridad redistributiva hacia un énfasis en la responsabilidad individual de las personas, cuyo disfrute de la seguridad no está garantizado, por lo que deberá interiorizar varios preceptos como el de adaptación al cambio. De ahí viene el requerimiento al aprendizaje permanente como parte de unas nuevas obligaciones a respetar por los empleadores en los contratos individuales de trabajo.

Todo ello supone un nuevo contrato social, en el que la precariedad laboral se debe tolerar a condición de que el empleo personal se refuerce a través del empleador y de las administraciones públicas (educación y formación para el empleo). Esta lógica de pensamiento, realmente muy cuestionable, abre un espacio significativo para las demandas de prestación de servicios de orientación profesional, resituadas ya como un derecho objetivo. De esta manera el derecho de información, asesoramiento y orientación, se introduce a esta nueva noción de "seguridad" (Sultana, 2012).

CAPÍTULO 5. BASES NORMATIVAS DE LA ORIENTACIÓN PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA

Conviene ubicar a la orientación para el empleo en ese marco amplio de las políticas sociolaborales, unas políticas que se proyectan sobre el trabajo y sobre la protección social, encaminadas a la consecución de derechos sociales. La acción de los actuales sistemas de orientación bien se pudiera situar en el terreno de ese tipo de derechos de tercera generación; una garantía abalada por las instituciones europeas, y encargada de dotar a la ciudadanía de protección social como instrumento para garantizar las transiciones de los ciudadanos en el mercado de trabajo. Unos derechos transicionales, en línea con los mercados de trabajo transicionales. Un derecho equiparable a otros, como el derecho a una vivienda digna, derecho de la infancia, derecho de las personas discapacitadas, de la tercera edad, etc... (Cabeza, Cardona, & Terradillos, 2014, p. 36; Gómez-Millán, 2001, p. 80; Olarte, 2008; Toharia, 2006).

5.1.-Territorio de actuación de la orientación para el empleo. Encuentro de políticas de empleo y educativas-formativas

Como se puede ir observando, el proceso de construcción europea ha ido acelerando el proceso de elaboración y puesta en marcha de unas políticas de orientación profesional más elaboradas y estructuradas, aunque esas mismas líneas estratégicas asumen que aún existe una distancia para llegar a un horizonte de integración eficaz y eficiente de los diversos sistemas de orientación. En nuestro país, el tridente formado por las políticas educativas, sociales y laborales se ha ido configurando bajo una situación condicionada tanto por las directrices europeas como por los convulsos ciclos económicos y sus serias consecuencias sociales.

La construcción del marco de actuación de la orientación profesional en el plano educativo ha sido ampliamente estudiada en nuestro país (Vélaz de Medrano, 2013; Vélaz de Medrano, Manzano, & Blanco, 2011), aunque su papel en el terreno de las políticas de empleo ha sido menos estudiado.

Un repaso somero al desarrollo normativo que ha tenido incidencia en la definición y práctica de la orientación para el empleo en nuestro país puede remontarse al periodo franquista, a 1973 con la puesta en marcha, por el Ministerio de Trabajo, del Servicio de Acción Formativa . Servicio que en plena transición en 1976 pasó a llamarse Servicio de Empleo y Acción Formativa, y que derivó posteriormente en el INEM - Instituto Nacional de Empleo (1978), que desde febrero de 2004 se conoce como SEPE.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

La carta magna española, la Constitución de 1978 en su artículo 40.2 planteó que “los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales”, esta referencia supone la máxima referencia legal, que se ha venido desarrollando con todo tipo de figuras legales: Leyes Orgánicas, Leyes, Reales Decreto-ley, Reales Decretos, etc. Además de servir de soporte legitimador de espacios tripartitos de Dialogo Social. La concertación social entre empresarios, sindicatos y gobierno ha sido un espacio de definición del papel de estas medidas de orientación profesional. Dicha concertación tiene su origen en el Acuerdo Económico y Social de 1984, cuyos frutos más destacados fueron: tanto el establecimiento del actual mecanismo de financiación de la formación a través de las cuotas de FP en las nóminas, así como el Plan Nacional de Inserción y Formación Profesional. Cabe citar que en 1985 se puso en marcha el primer Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios.

Posteriormente, la LOGSE (1990) dio paso a una nueva etapa, que desarrollo una nueva FP de carácter tanto educativo formal, como ocupacional, impulsando la aparición de numerosos servicios de orientación y acciones para el desarrollo de proyectos de inserción (mujeres, minorías, jóvenes, etc.). En 1993 se regularon paralelamente el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (1993-1996) y el primer I Programa Nacional de FP.

Es en 1992 cuando se puede ubicar el comienzo de la formación continua contemporánea, regulada por los Acuerdos Nacionales de Formación Continua (UGT-CC.OO.-CEOE-CEPYME), lo que originó el nacimiento del FORCEM -Fundación para la Formación Continua-, lo que hoy en día se denomina la Fundación Tripartita para la Formación y el Empleo. Fue precisamente a través del I Acuerdo Tripartito (UGT-CC.OO.CEOE-CEPYME) como se dio forma y estructura a ese sistema de formación continua. Ya en 1995 se creó la Red de Servicios Integrados para el Empleo (Red SIPE). Firmándose al año siguiente el Acuerdo de Bases sobre Políticas de Formación Profesional, donde se ordenaron los tres subsistemas de FP (FP Reglada, FP Ocupacional y FP Continua).

La Ley 19/1997 estableció el II Programa Nacional de FP (1998-2002) fijando las líneas de trabajo para la consecución de un verdadero sistema integrado entre las diferentes ofertas de FP. En 1998 se establecieron los referenciales programas basados en Acciones OPEA. Posteriormente, en 1999, se creó el Instituto Nacional de las Cualificaciones INCUAL con el fin de estructurar un Sistema Nacional de Cualificaciones y FP (SNCFP) y mantener de forma actualizada el Catálogo Nacional de Cualificaciones. Finalmente, fue la significativa Ley 5/2002 de las Cualificaciones y la Formación Profesional la que configuró esa destacada herramienta de las políticas de empleo, el Sistema Nacional de Cualificaciones y FP, planteando las bases para

el desarrollo legal de todos sus instrumentos. Esta Ley Orgánica 5/2002, dedicó todo su título III a la información y orientación profesional. (Alarcón, 2009; Homs, 2008; Manzanares, 2013; Sánchez García, 2004).

La estela de esta Ley 5/2002 permitió el reordenamiento de un sistema de FP más moderno, planteando la renovación del triple sistema de formación profesional (Reglada, Ocupacional y Continua) tratado de fijar una estructura más coherente con dos ramas formales: en primer lugar, la FP del sistema educativo, con los títulos del Ministerio de Educación; y en segundo lugar, la FP para el empleo, con los certificados de profesionalidad otorgados por el Ministerio de Trabajo (el Repertorio Nacional de Certificados de Profesionalidad se originó con el R.D. 34/2008 de Certificados de Profesionalidad, y se modificó recientemente por el R.D. 189/2013, y desarrollado por la Orden ESS/1897/2013).

Todo este andamiaje se completa con la rama no formal que supone todo el proceso para el reconocimiento de la experiencia profesional, la Acreditación de Unidades de Competencia, un cambio sustancial avanzado por el IV Acuerdo Nacional de Formación.

En ese contexto, destacada con luz propia la Ley 56/2003 de empleo al suponer todo un hito que ubicó, a la todavía denominada formación ocupacional y continua, en un lugar destacado de las políticas laborales. Mientras tanto, en un plano más educativo el R.D. 1228/2003 configuró el Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales con sus 26 familias profesionales (modificado el R.D. 1416/2005 y la Ley 2/2006 Orgánica de Educación) y posteriormente el R.D. 1538/2006 aportó la nueva ordenación de la FP del Sistema Educativo (modificado a su vez por el RD 1147/2011 de ordenación general de la FP del sistema educativo, que generó el Catálogo de Modular de Títulos de FP).

Fue el R.D. 395/2007 de Formación para el Empleo, el que vino a terminar de unificar en un único modelo a las antiguas formación ocupacional y continua. Desarrollado por varias normas:

- La Orden TAS 2307/2008 de regulación del subsistema de FP para el empleo en materia de formación a demanda y su financiación.
- La Orden TAS 718/2008 que regula el subsistema de FP para el empleo en materia de formación de oferta y establece las bases para la concesión de subvenciones públicas de planes de formación mediante convenios de ámbito estatal (los autonómicos son competencia autonómica).

- La Orden TIN 2805/2008 en materia de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación.

Complementándose esta normativa de formación para el empleo con el R.D. 1224/2009, de Reconocimiento de las Competencias Profesionales adquiridas por la experiencia laboral, con una importante apuesta por la plataforma de información y orientación, junto a las redes de orientación dependientes de las diferentes administraciones y otras entidades.

En resumen, se ha ido configurando un complejo sistema donde se entrelaza el mundo educativo (ministerio de educación) y el mundo laboral (ministerio de trabajo), con una zona intermedia de colaboración formada por el Sistema Nacional de Cualificaciones y FP. De esta forma nos encontramos con una estructura normativa que viene a corregir el anterior desordenado encuentro en entre las políticas laborales y educativas. Así, en la primera década del siglo XXI se ha dado un mejor alineamiento de las principales normas en materia educativa (L.O.E. 2006) y laboral (Ley de Empleo 2003), y de ese terreno tan importante que entrelaza a ambas, el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (Ley 5/2002 de Cualificaciones y FP).

Todo este proceso se ha desarrollado con una dinamización compleja por arriba, con influencias e indicaciones cada vez más claras desde la UE (como hemos visto en el capítulo anterior); mientras que por abajo se han venido dando dos tipos de problemáticas. La primera, viene de las dificultades para establecer un sistema integrado de servicios de orientación profesional (Echeverría, 2011; Homs 2008; Sánchez García, 2010b).

Y la segunda, viene dada por los habituales conflictos de competencias de la España autonómica, con varios conflictos positivos de competencia al R.D. 395/2007 (que regula la FP para el empleo) planteados por algunas CC.AA.; estas controversias tienen su origen en que la formación para el empleo depende del ministerio de empleo, y en este terreno las CC.AA. solo disponen de las competencias para la gestión de las políticas activas de empleo (Greciet, 2012). Por cierto, unas CC.AA. que están comenzando a tomar medidas de profundidad, como se puede observar en la Ley Vasca de aprendizaje a lo largo de la vida de 2013.

5.2.- Las Políticas Activas de Empleo, ámbito fundamental de las medidas de orientación profesional

Un mapa comprensivo de las políticas sociolaborales tendría tres grandes áreas. Una primera, agruparía a las políticas en torno al contrato de trabajo, donde se puede ubicar a la

política salarial, las políticas de tiempo de trabajo, las políticas de seguridad y salud en el trabajo, y las políticas de crisis de empresa. Un segundo área, agruparía a las políticas de empleo: intermediación, políticas activas de empleo, y la conexión de estas con las políticas pasivas de empleo. Y un tercer área englobaría las políticas de fomento del empleo (especialmente para colectivos específicos) y de autoempleo. Las políticas de empleo y de fomento del mismo sería el lugar de desarrollo y estudio de la orientación más especializada en el empleo (Cabeza, Cardona, & Terradillos, 2014).

5.2.1.-Marco y evolución de las Políticas de Empleo

Nuestro actual marco de políticas de empleo nació con los Pactos de la Moncloa de la transición española, pactos que sirvieron de base para articulación y ordenamiento de todo lo relacionado con políticas de empleo, destacando tres normas referenciales: en primer lugar el nacimiento del INEM (RDL, 36/1978, de 16 de noviembre, sobre la gestión institucional de la S.S., la salud y el empleo). En segundo lugar, la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto del Trabajador. Y en tercer lugar, la Ley 51/1980, de 8 de octubre Básica de Empleo.

Toda esta primera base legal de nuestra etapa democrática, fue actualizada a raíz de la Ley de Empleo 56/2003, que articuló las actuales Políticas Activas de Empleo en nuestro país, unas políticas activas de empleo actualizadas en los años 2011 y 2014. Primero con el Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas; en segundo lugar, por el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo; y en tercer lugar, por el RD-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Según el artículo 1 de la Ley 56/2003, la Política de Empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las CC.AA. que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en la situaciones de desempleo. Una política actualmente coordinada con los planteamientos de la Estrategia Europea de Empleo (Sobrino, 2006, p. 27). La Ley de 2003 establece nueve objetivos:

- Garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo, así como la libre elección de profesión.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

- Mantener un sistema eficaz de protección ante el desempleo (políticas activas y prestaciones por desempleo).
- Prevenir el desempleo, especialmente de larga duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados, mediante políticas activas que mejoren su ocupabilidad.
- Asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral.
- Mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal, promoviendo la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales.
- Asegurar la libre circulación de las personas trabajadoras y facilitar la movilidad geográfica.
- Coordinar su articulación con la dimensión del fenómeno migratorio interno y externo. La innovación que trajo el artículo 1 del RD Ley 3/2011 de Reforma de las PAES, se concretó con dos objetivos más de la Ley de empleo.
- Proporcionar servicios individualizados a la población activa dirigidos a facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral, así como a las empresas para contribuir a la mejora de su competitividad.
- Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como mejorar la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de sus iniciativas empresariales.

Para acometer estos ambiciosos objetivos, el título II de la Ley 56/2003 expuso claramente los tres instrumentos fundamentales de la política de empleo española.

En primer lugar, la intermediación laboral, que según la Ley de Empleo es el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con las y los demandantes de empleo para su colocación. Su finalidad es proporcionar un empleo adecuado para las características de cada persona demandante de empleo, facilitando a los empleadores los perfiles más apropiados a sus necesidades. La Reforma Laboral de 2010 (Ley 35/2010) añadió que también se considerará la actividad destinada a la recolocación de los trabajadores que resultaran excedentes en procesos de re-estructuración empresarial, cuando aquélla hubiera sido establecida o acordada con los trabajadores o sus representantes en los correspondientes planes sociales o programas de recolocación. Según autores como Camas y Rodríguez-Piñero (2014, p. 296) esta

intermediación se entiende como una manifestación del derecho a la asistencia en la búsqueda de empleo, un paso importante en la construcción del estatuto jurídico de las personas demandantes de empleo que está avanzando en todos los países de la UE).

En segundo lugar, el resto de Políticas Activas de Empleo, entendidas como el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social. Estas deberán desarrollarse en todo el Estado, teniendo en cuenta la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los contenidos comunes establecidos en la normativa estatal de aplicación, las necesidades de los demandantes de empleo y los requerimientos de los respectivos mercados de trabajo, de manera coordinada entre los agentes de formación profesional para el empleo e intermediación laboral que realizan tales acciones, con objeto de favorecer la colocación de los demandantes de empleo.

Y en tercer lugar, la coordinación entre las Políticas Activas y la protección económica frente al desempleo (políticas pasivas de empleo); que se desarrollara a través de la inscripción de las personas beneficiarias de prestaciones como demandantes de empleo y su participación en las PAE, y a través de la colaboración entre los servicios públicos de empleo que gestionen las PAE y el SEPE en materia de protección económica frente al desempleo (Monereo, 2011).

5.2.2.- Políticas activas de empleo. Instrumento fundamental

El segundo instrumento citado por el artículo 23 de la Ley 56/2003, las Políticas Activas de Empleo, supone el hábitat más natural de acción para la orientación para el empleo, estas se relacionan con la protección ante el desempleo contemplada en la LGSS 1/1994, que describe las prestaciones de desempleo de nivel contributivo, asistencial y las acciones que integran las PAE “La acción protectora comprenderá, además, acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados, y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable” (Artículo 203.2. de la LGSS 1/1994).

La gestión de estas políticas, por los SPE y sus colaboradores, debe estar caracterizada por un enfoque preventivo regido por los siguientes principios:

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

- El tratamiento individualizado y especializado a las personas en situación de desempleo para mejorar su empleabilidad, así como a las personas ocupadas para contribuir a la calidad y mantenimiento de su empleo.
- La respuesta a las necesidades de las empresas en materia de capital humano, empleo y formación.
- El fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora.
- La igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo, especialmente entre hombres y mujeres.
- La adecuación a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y las peculiaridades locales y sectoriales (Artículo 24 de Ley de Empleo, actualizado por el Artículo 10.2. RD-Ley 3/2011).

El 2 de febrero de 2011, Gobierno de España, UGT, CC.OO. CEOE y CEPYME firmaron el Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, que planteo una reforma de las Políticas Activas de Empleo vigentes (Ley 56/2003), con la inclusión de programas de carácter urgente ante situaciones coyuntural, a favor de una mayor eficiencia de dichas políticas. Este acuerdo fue la antesala de las dos normas que configuraron esa reforma de las PAE de 2011. Las normas fueron, en primer lugar el RD-ley 1/2011, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. Y en segundo lugar el RD-ley 3/2011, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. La esencia de estas dos reformas se puede plantear en tres planos:

- Reformar con una mirada a largo plazo;
- enlazar la competencia normativa del Estado con la competencia de ejecución de las CC.AA.
- combinar la actuación de los SPE y la de los agentes de carácter privado en la intermediación. En ellas la orientación profesional aparece como un ámbito con espacio creciente y cualitativamente significativo

La primera de las reformas, el RD-Ley 1/2011, dio origen con su artículo segundo al famoso plan PREPARA (Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo), heredero del Programa Especial de Protección por Desempleo e

Inserción (PRODI) regulado a su vez por el RD Ley 10/2009, de 13 de agosto, posteriormente sustituido por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción (Pérez Del Prado, 2013, p. 160). Programa aún vigente que otorga a sus personas beneficiarias la posibilidad de:

- Realizar itinerarios individualizados y personalizados de inserción, que contemplen el diagnóstico sobre su empleabilidad, así como las medidas de política activa de empleo dirigidas a mejorarla.
- Participar en medidas de PAE encaminadas a la recualificación y/o reinserción profesional necesarias para que puedan incorporarse a nuevos puestos de trabajo, especialmente en sectores emergentes y con mayor potencial de crecimiento.
- Recibir una ayuda económica. Este programa ha venido siendo prorrogado en los últimos tiempos debido a las altas tasas de desempleo. Estas medidas de orientación profesional planteadas para aumentar la capacidad de respuesta del SNE a la grave situación de desempleo trajeron consigo la contratación de centenares de profesionales de orientación para el empleo (Rodríguez Escanciano, 2011, p. 261).

Este RDL 1/2011 de medidas urgentes, detalló con su artículo tercero todo un abanico de acciones de mejora de la empleabilidad que combinen actuaciones de formación para el empleo y de orientación profesional para colectivos específicos, a saber:

- Los SPE se dirigirán, durante un año desde la entrada en vigor de esta norma, a jóvenes, mayores de 45 años en situación de desempleo de larga duración, a personas procedentes del sector de la construcción y de otros afectados por la crisis que, dentro de estos colectivos, tengan baja cualificación, para llevar a cabo acciones de mejora de su empleabilidad, mediante itinerarios individuales y personalizados de empleo, que incrementen sus oportunidades de ocupación.
- Los SPE destinarán a la realización de los itinerarios individuales y personalizados de empleo para los colectivos mencionados, el número de orientadores, promotores de empleo y personal propio, que determinen en función de los objetivos establecidos en el protocolo citado en el apartado anterior. A este fin, podrán también contar con el apoyo de entidades colaboradoras.
- Las acciones de políticas activas de empleo, y especialmente las de formación profesional para el empleo y de empleo-formación, cubrirán prioritariamente todas las actuaciones

que, como resultado de la elaboración de los itinerarios, requieran las personas desempleadas beneficiarias del plan para mejorar su empleabilidad.

- Para el colectivo de jóvenes con especiales problemas de cualificación se promoverá su acercamiento a las empresas, favoreciendo para ello la utilización de los contratos formativos y cuantas otras medidas faciliten su transición de la educación al trabajo. Asimismo, se promoverán acciones que conlleven una mayor coordinación entre las administraciones educativas y los Servicios Públicos de Empleo, con el objeto de reducir las tasas de abandono escolar temprano y de completar y mejorar los niveles de educación y formación de aquellos jóvenes que hayan abandonado sus estudios.

La segunda de las reformas, el RD-Ley 3/2011, de 18 de febrero, supuso una reforma de calado en las PAE, con una significativa actualización conceptual de objetivos y ámbitos que hemos analizado anteriormente, junto al establecimiento de un catálogo de servicios a la ciudadanía y desarrollo de una modelo de atención personalizada que enmarca las acciones de orientación profesional realizadas por el SPE y sus entidades colaboradoras. Este catálogo de servicios (Artículo 7 RDL 3/2011) se diseñó como una garantía en toda España para el acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito de empleo, constituyendo un compromiso de los SPE con las personas y empresas usuarias (sin perjuicio de mejoras autonómicas, pero nunca por debajo). Su contenido plantea servicios tanto para personas desempleadas, como ocupadas, además de para las empresas.

En primer lugar, para las personas desempleadas:

- Diagnóstico individualizado sobre el perfil, las necesidades y expectativas de la persona desempleada mediante entrevistas personalizadas, para poder encontrar un empleo.
- Información y gestión de ofertas de empleo adecuadas, incluyendo las procedentes de los otros países de la Unión Europea, así como información sobre el mercado de trabajo, y los incentivos y medios disponibles para el fomento de la contratación y el apoyo a las iniciativas emprendedoras.
- Diseño, elaboración y realización de un itinerario individual y personalizado de empleo que podrá incluir servicios de orientación e información para el empleo y el autoempleo, de mejora de su cualificación profesional y de su empleabilidad, y contactos con las empresas, entidades y organismos públicos para facilitar su inserción laboral.

- Oferta de acciones de formación profesional para el empleo, con acreditación oficial a través del Repertorio de Certificados de Profesionalidad cuando estén vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones, así como la promoción de prácticas no laborales de la formación realizada.
- Evaluación y, en su caso, reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral mediante la acreditación oficial de su cualificación.
- Información, reconocimiento y pago de las prestaciones y subsidios por desempleo, impulsando y desarrollando su gestión por medios electrónicos.

En segundo lugar, para las personas ocupadas:

- Diagnóstico individualizado sobre el perfil, las necesidades y expectativas de la persona ocupada mediante entrevistas personalizadas para poder mantener el empleo o acceder a uno nuevo.
- Orientación e información sobre empleo, autoempleo y mercado de trabajo, incentivos y medios disponibles para el fomento de la contratación, el mantenimiento del empleo y el apoyo a las iniciativas emprendedoras, así como medidas para la mejora de su cualificación profesional.
- Información y gestión de ofertas de empleo adecuadas, incluyendo las procedentes de los otros países de la Unión Europea.
- Oferta de acciones de formación profesional para el empleo, con acreditación oficial a través del Repertorio de Certificados de Profesionalidad cuando están vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones, que favorezca la promoción profesional y desarrollo personal de las personas trabajadoras y su derecho a la formación a lo largo de toda la vida, con especial atención a los supuestos de riesgo de pérdida del empleo.
- Evaluación y, en su caso, reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral mediante la acreditación oficial de su cualificación.

Sobre el modelo de atención a las personas usuarias (clientes en terminología de la Estrategia SPE 2020), se plantean tres asuntos de relevancia para la evolución de los servicios públicos de orientación para el empleo.

- El primero de ellos habla del enfoque personalizado de los servicios. Dado que el acceso a los SPE se hará mediante inscripción y entrevista inicial con valoración del tipo de servicios que se requieren para la inserción laboral, determinando si procede, el comienzo

de itinerarios individuales y personalizados de empleo, ese itinerario se configura como un derecho para las personas desempleadas y como una obligación para los SPE.

- El segundo de ellos detalla el itinerario individual y personalizado de empleo, que contemplará, a raíz de una entrevista de diagnóstico individualizada, las acciones del catálogo de servicios acordes a sus necesidades, requerimientos y al objetivo a conseguir. Para su desarrollo será necesaria la firma de un acuerdo personal de empleo. Mediante el cual la persona beneficiaria del itinerario se compromete a participar activamente. Hay que destacar que estos itinerarios podrán ser derivados a entidades colaboradoras.
- Y el tercero de ellos concreta los colectivos prioritarios de estos servicios. Fijando su mirada en personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes.

Estas dos reformas de 2011, se han complementado con otra importante reforma acometida en 2014 con el RD-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Que cambia las anteriores Estrategias Españolas de Empleo por la nueva denominación de Estrategia Española de Activación para el Empleo. Actualizando el funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo.

5.2.3.-Papel creciente de la orientación en últimas normas laborales y sociales

Se analizan varias normativas recientes que mejoran a comprender el marco normativo de la orientación profesional en España, en materia laboral.

a).-Reforma Laboral 2012, Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-16, y Sistema de Garantía Juvenil 2014

Las últimas reformas laborales han supuesto una modificación sustancial de las reglas por la que se rigen nuestro sistema de relaciones laborales. En nuestro campo de estudio, estas reformas han venido enriqueciendo las funciones de la orientación en el terreno laboral. El RD-Ley 3/2012 de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral, en su artículo 18, plantea que ante la regulación de la extinción del contrato de trabajo “la empresa que lleve a cabo un despido colectivo que afecte a más de cincuenta trabajadores deberá ofrecer a los

trabajadores afectados un plan de recolocación externa a través de empresas de recolocación autorizadas. Dicho plan, diseñado para un periodo mínimo de seis meses, deberá incluir medidas de formación y orientación profesional, atención personalizada al trabajador afectado y búsqueda activa de empleo”.

En octubre de 2013 el gobierno de España presentó la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 (Ministerio de empleo y seguridad social, 2013a) previamente había aprobado el RD-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, con la finalidad de ir dando pasos en la Reforma de las PAE, para ello en esta estrategia se plantean 10 líneas de actuación, teniendo la orientación un papel relevante en tres de ellas:

- Educación: Destinada a orientar y preparar a los jóvenes en relación a su futuro laboral y a reducir el fracaso escolar y abandono educativo temprano.
- Fomento del emprendimiento y del autoempleo: Dirigida a fomentar el empleo autónomo y la creación de empresas mediante la educación, la formación y la información y facilitar su desarrollo, atendiendo a aspectos claves como el acceso al crédito y el asesoramiento.
- Orientación, acompañamiento y mejora de la intermediación de los servicios públicos de empleo y sus entidades colaboradoras: Destinada a informar, acompañar y asesorar a los jóvenes para acceder al mercado de trabajo, mejorar sus condiciones laborales o emprender, apoyando la actuación de los agentes sociales en este campo y de las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos (Fernández López, & Calvo, 2013; Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013, pp. 57-58;).

En verano de 2014 el gobierno aprobó el macro RD-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Con destacadas novedades y una actualización de la Ley 56/2003 de empleo. En su título IV titulado medidas de fomento de la empleabilidad y la ocupación, se incluyen dos capítulos. El capítulo II actualiza la Ley 56/2003 de empleo, y el capítulo I se dedica al Sistema Nacional de Garantía Juvenil (sistema emanado y financiado por la UE). Sus principales objetivos son:

- Que todos los jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación, puedan, recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

La atención se vinculará a la realización de un perfil con las características de la persona a atender.

- Desarrollar medidas de apoyo o programas, con especial incidencia en cuatro líneas: Mejora de la intermediación. Mejora de la empleabilidad. Fomento de la contratación. Fomento del emprendimiento.

Para ello se crea el Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil como herramienta de seguimiento de las acciones y programas del Sistema y de evaluación de los resultados alcanzados. La atención del Sistema Nacional de Garantía Juvenil se concreta en una serie de Medidas y acciones para cada objetivo.

- En intermediación: actuaciones de orientación profesional, información laboral y acompañamiento en la búsqueda de empleo, actuaciones con agencias de colocación, programas de movilidad y programas de intermediación educación-empleo, o cualesquiera otras de carácter similar.
- En empleabilidad: se desarrollarán aquellas actuaciones que contribuyan a la mejora de las aptitudes y competencias profesionales que podrán consistir en actuaciones o medidas como la formación con compromiso de contratación, formación especialmente en idiomas y en tecnologías de la información y la comunicación, prácticas no laborales en empresas, impulso de la formación profesional dual, formación para la obtención de certificados de profesionalidad, evaluación y acreditación de las competencias profesionales, desarrollo de Escuelas Taller y Casas de Oficios y programas mixtos de empleo-formación. Además, se podrán desarrollar programas de segunda oportunidad, dirigidos a aquellos jóvenes que abandonaron de forma prematura los estudios, o cualesquiera otras de carácter similar.
- En contratación: se desarrollarán aquellas actuaciones o medidas que incentiven la inserción laboral que podrán consistir en incentivos en la cotización a la Seguridad Social, fomento de los contratos formativos previstos en la normativa vigente, ayudas al empleo para la contratación con un período mínimo de permanencia, fomento de la Economía Social, formación y fomento del empleo para el colectivo de jóvenes investigadores, o cualesquiera otras de carácter similar.
- En apoyo al emprendimiento: se desarrollarán aquellas actuaciones o medidas que apoyen el espíritu emprendedor, fomentando la responsabilidad, innovación y emprendimiento, poniendo a su disposición más servicios de apoyo a la creación de

empresas, en especial, con una cooperación más estrecha entre los servicios de empleo, las entidades de apoyo a las empresas y los proveedores de financiación. Se podrán desarrollar actuaciones o medidas consistentes en incentivos en la cotización a la Seguridad Social, ayudas al autoempleo, capitalización de la prestación por desempleo, fomento de la cultura emprendedora, medidas para favorecer el autoempleo y el emprendimiento colectivo en el marco de la Economía Social, asesoramiento al autoempleo y creación de empresas y formación para el emprendimiento o cualesquiera otras de carácter similar.

b).- Políticas sociales: discapacidad, exclusión social, minorías étnicas, y drogodependientes

En los últimos años las medidas de orientación profesional aparecen de forma transversal en políticas de un carácter más amplio que el laboral o educativo, nos referimos a toda una serie de normas y estrategias de trabajo para afrontar la mejora en la calidad de vida de diversos segmentos de población con distintas problemáticas o circunstancias sociales. Estas medidas refuerzan el papel de la orientación para el empleo en el contexto socio-comunitario, con unas acciones de fomento del empleo en colectivos específicos (Cabeza, Cardona, & Terradillos, 2014; Gómez-Millán, 2011; San Martín, 2010; Olarte, 2008).

De esta forma, en el ámbito de las políticas de atención a las personas con discapacidad, se observa una significativa actualización y cobertura legal. Ya en la Ley 13/1982, de 7 de abril, se planteaba la idea de un amparo especial y medidas de equiparación para garantizar los derechos de las personas con discapacidad, teniendo en cuenta apoyos complementarios, ayudas técnicas y servicios especializados para poder llevar una vida normalizada. La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad renovó los esfuerzos fijando su mirada en dos estrategias de intervención: la lucha contra la discriminación y la accesibilidad universal.

Este recorrido legal en España fue actualizado con el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Esta ley plantea en su artículo 17 el apoyo para la actividad profesional, indicando a la orientación profesional como una de las tres prestaciones clave (junto a los procesos de rehabilitación y la formación, readaptación o recualificación profesional). Los puntos 4 y 5 de dicho artículo dicen textualmente “La orientación profesional será prestada por los correspondientes servicios, teniendo en cuenta las

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

capacidades reales de la persona con discapacidad, determinadas conforme a los informes de los equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad. Asimismo se tomará en consideración la formación efectivamente recibida y por recibir, y las posibilidades de empleo existentes en cada caso, así como la atención a sus motivaciones, aptitudes y preferencias profesionales. Comprenderá asimismo los apoyos necesarios para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo”. “La formación, readaptación o recualificación profesional que podrá comprender en su caso, una preformación general básica, promoverá la adquisición de experiencia laboral en el mercado de trabajo y se impartirá de acuerdo con el itinerario personal y la orientación profesional prestada con anterioridad, conforme a la decisión tomada por la persona con discapacidad”.

Así mismo está el artículo 37 de esta ley plantea los Tipos de empleo de las personas con discapacidad:

- Empleo ordinario, en las empresas y en las administraciones públicas, incluido los servicios de empleo con apoyo.
- Empleo protegido, en centros especiales de empleo y en enclaves laborales.
- Empleo autónomo.

Hay que recordar que tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento (R.D.-L 1/2013, artículo 4.2).

Las consecuencias sociales de la crisis económica están implementando las medidas que intentan, teóricamente, frenar los actuales niveles de exclusión social en nuestro país. Laparra y Pérez Eransus (2012, p. 39) definen la exclusión del empleo como “las situaciones de desempleo y de empleo precario, incluyendo la reflexión sobre la precariedad considerándola un impedimento en la regulación de su vida de acuerdo con unos estándares de calidad mínimos”.

Todo este campo de acción se ha venido plasmando en diversos planes nacionales y autonómicos: La estrategia vigente es el Plan Nacional de Inclusión Social 2013 (Ministerio de Sanidad, 2013b). Este último plantea tres ejes estratégicos:

- Compromiso con los servicios básicos (vivienda, sanidad, educación, TIC);
- Garantía de un sistema de prestaciones económicas (adaptación del plan PREPARA);

- Impulsar la inclusión a través del empleo, eje donde la orientación para el empleo supone una herramienta de relación y trabajo con los sectores más empobrecidos, con ingresos más bajos, o directamente más vulnerables de la sociedad.

Para estos sectores poblacionales la inserción laboral supone mucho más que el acceso a un mero empleo (por precario que sea), más bien supone todo un reto el acceder al mercado laboral, lograr insertarse en él, como mecanismo de acceso a la ciudadanía laboral; aportando estos itinerarios de inserción todo un significado social y laboral. Como estamos observando la orientación profesional, un instrumento para afrontar, en la medida de lo posible, este complejo y multi-causal fenómeno de exclusión social; una exclusión social por la que entendemos algo más que unos bajos ingresos (pobreza), ya que se vincula a una gran dificultad para superar una situación de marginación, para salir de un ciclo negativo. Situación de la que sin unas medias sociales y apoyos es realmente difícil escapar.

Este tipo de población usuaria sufre una serie de desajustes personales (desestructuración familiar, baja autoestima, poca autonomía personal acompañada de dependencia institucional, acumulación de fracaso tanto humano como familiar, expectativas no coherentes con su realidad social, dificultad para definir y expresar sus propias necesidades, dificultades para elaborar proyectos profesionales y de vida, y grandes limitaciones en hábitos y habilidades sociales) y desajustes ante el mercado laboral (Sánchez Almagro et al., 2011, pp. 416-417).

Toda esta población, en relación con el mercado de trabajo se puede agrupar en cuatro tipos de situaciones:

- Personas inempleables para las lógicas del mercado laboral: con un nivel de empleabilidad bajo o nulo. Personas que entrarían en gran número en la que por ejemplo entrarían en el marco de la Estrategia Integral Nacional para Personas Sin Hogar.
- Personas en riesgo de exclusión social, que este análisis laboral serían las personas desempleadas vulnerables. Una diversidad de situaciones: Mujeres de más de 40 años que se incorporan al mercado de trabajo, parados de más de 45 años de larga duración, jóvenes que buscan un primer empleo con poca cobertura de protección ante las condiciones precarias, personas mayores expulsadas del mercado de trabajo por ERE, reconversiones, excluidos, personas con discapacidades.
- Personas en paro técnico o estructural (por un lado personas con formación adecuada en transición al empleo.

- Personas totalmente desactualizadas y fuera de juego de un mercado laboral alejado de su realidad (competencia).

Respecto a las minorías étnicas, destaca la intervención ante la situación de la población gitana, frecuentemente en situaciones de riesgo de exclusión social. La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020 plantea varias estrategias de acción interdisciplinar con medidas de orientación profesional en los terrenos de intervención más vinculados a acceso de empleo (Ministerio de Sanidad, 2012).

Finalmente, se ve interesante incluir y exponer las distintas medidas ante el fenómeno de las drogodependencias. La Estrategia Nacional Sobre Drogas 2009-2006 (Ministerio de Sanidad, 2009:47) plantea como uno de sus objetivos generales el Facilitar la incorporación a la sociedad de las personas en proceso de rehabilitación, a través de programas de formación integral y de preparación e inserción laboral.

Por su parte el Plan de Acción sobre Drogas de España 2013-2016, derivado de la Estrategia anterior, plantea varios ejes de actuación con varios objetivos en cada uno de ellos. En concreto para el eje nº 2 (Reducción de la demanda) se plantea como octavo objetivo general Facilitar la incorporación a la sociedad de las personas en proceso de rehabilitación a través de programas de formación integral y de preparación e inserción laboral. Para lo cual se recogen propuestas de varios agentes: Planes Autonómicos sobre Drogas, ONG, expertos, y otros organismos administrativos (Ministerio de Sanidad, 2013a. pp. 58-59).

5.3.-El Sistema Nacional de Empleo. Papel de la orientación en sus instrumentos

La Ley de Empleo de 2003 reguló el SNE en el primer capítulo de su título I, un Sistema necesitado de una actualización ante el mercado laboral imperante en el comienzo del siglo XXI, y de una reordenación ante el proceso de transferencias competenciales fruto del desarrollo del estado de las autonomías (Calvo & Rodríguez-Piñero, 2011, p.185). Para ello el desarrollo normativo definió como instrumento nuclear al Sistema Nacional de Empleo, entendido como “el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo” (Art. 5 Ley de Empleo 56/2003). Fue desarrollado por el RD 1722/2007 en un primer momento, y posteriormente por las reformas de las PAE (2011 y recientemente en 2014). Este SNE estaría integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal, y por los Servicios

Públicos de Empleo de las CC.AA. El art. 6 de la Ley de Empleo describe sus fines, y el art. 8 sus principios.

El SNE se organiza a través de dos órganos (descritos en el art. 7 de la Ley de Empleo). El primero de ellos es la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, órgano ya existente desde 1996, que supone el lugar de encuentro, cooperación, colaboración y coordinación de las políticas laborales de las políticas públicas laborales ejercidas por la Administración estatal y las CC.AA. (su naturaleza y funciones se regulan en el Título I del RD 1722/2007). En esta conferencia se somete a consulta la Estrategia Española de Empleo.

El segundo de los órganos es el Consejo General del Servicio Nacional de Empleo, de naturaleza consultiva, con participación de las administraciones autonómicas y de los agentes sociales en materia de empleo. Sus funciones guardan relación con las información y consulta de las políticas activas de empleo que se van diseñando, planteando propuestas de objetivos y prioridades de los Programas Anuales de Políticas de Empleo emanados de la Estrategia Española de Activación para el Empleo (anteriormente denominada Estrategia Española de Empleo). Un ámbito especial para este Consejo General es el resaltado por el artículo 33 del RD 395/2007 que regula el Subsistema de Formación Profesional para el Empleo, otorgándole la figura de principal órgano de consulta y de participación de las Administraciones Públicas y los Interlocutores Sociales en el subsistema de FP para el empleo. Para ello el Consejo General opera en la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, con funciones estratégicas de la FP para el Empleo como: informar de proyectos normativos, asignación de recursos, planificación plurianual de la oferta de formación, actuar para el desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones y FP, y aprobar el mapa sectorial

Funciones del SNE son descritas por el art. 9 de la Ley de empleo.

- Aplicar y concretar la Estrategia Española de Activación para el Empleo, a través de los Planes Anuales de Política de Empleo;
- Garantizar la coordinación y cooperación del Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas, prestando especial atención a la coordinación entre las políticas activas de empleo y de intermediación para el empleo y las prestaciones por desempleo;

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

- Establecer objetivos concretos y coordinados a través de los Planes Anuales de Política de Empleo que permitan evaluar los resultados y eficacia de las políticas de activación para el empleo y definir indicadores comparables;
- Impulsar y coordinar la permanente adaptación de los servicios públicos de empleo a las necesidades del mercado de trabajo, en el marco de los acuerdos que se alcancen en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales;
- Informar, proponer y recomendar a las Administraciones públicas sobre cuestiones relacionadas con las políticas activas de empleo y de intermediación para el empleo;
- Analizar el mercado laboral en los distintos sectores de actividad y ámbitos territoriales con el fin de adecuar las políticas activas de empleo y de intermediación para el empleo a sus necesidades, así como para determinar la situación nacional de empleo que contribuya a la fijación de las necesidades de trabajadores extranjeros, de acuerdo con la normativa derivada de la política migratoria;
- Determinar y tener actualizada una Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo a prestar por los Servicios Públicos de Empleo, que garantice en todo el Estado el acceso, en condiciones de igualdad, a un servicio público y gratuito de empleo; 8) Realizar el seguimiento del Fondo de políticas de empleo.

Para articular estas funciones se da un reparto competencial entre el Estado y las CC.AA. de forma que al Ministerio de Empleo le corresponde la coordinación de la política de empleo, la aprobación de los proyectos de normas en relación con la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento del empleo, protección por desempleo, FP para el empleo, y la gestión de las políticas pasivas. Mientras que a las CC.AA. les corresponde el desarrollo de las políticas de empleo, fomento del empleo, y la ejecución de las normas, medias y programas transferidos.

5.3.1.- El Servicio Público de Empleo Estatal

El SEPE junto a los Servicios de Empleo Autonómicos viene a configurar el Sistema Nacional de Empleo. Es un organismo autónomo de la Administración General del Estado al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo, en el marco de la Ley 56/2003 de empleo (art. 10). Dentro de sus órganos se permiten la participación de forma tripartita de los agentes sociales más representativos.

La ley de empleo le asigna varias competencias (art. 13 de Ley de Empleo), de las que destacan para nuestra investigación las siguientes:

- Elaborar el proyecto de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y de los Planes Anuales de Política de Empleo en colaboración con las CC.AA.
- Potenciar el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE con una red en todo el territorio del Estado, que analice la situación y tendencias del mercado de trabajo, en coordinación con los distintos Observatorios que, en su caso, establezcan los SPE de las CC.AA.
- Gestionar los servicios y programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos. De estos variados servicios y programas destacan los siguientes:
 - Servicios y programas dirigidos tanto a las personas demandantes de empleo como a las personas ocupadas, para la mejora de su ocupación, para la realización de acciones formativas.
 - Servicios y programas de intermediación y políticas activas de empleo cuyo objetivo sea la integración laboral de trabajadores inmigrantes, realizadas en sus países de origen, facilitando la ordenación de los flujos migratorios (Serrano Falcón, 2009).

El título I bis de la Ley de Empleo se centra en los Servicios del Sistema Nacional de Empleo prestados por los SPE, presentando la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. Aunque cada SPE autonómico podrá establecer su propia Cartera de servicios, que incluirá, además de la Cartera Común aquellos otros servicios complementarios que el Servicio Público determine en el ámbito de sus competencias.

El art. 19 de Ley de Empleo detalla la forma de acceso a los servicios por parte de las de las personas desempleadas, un acceso caracterizado por:

- Un enfoque personalizado de los servicios (inscripción y recogida de datos en una entrevista inicial que conllevará una valoración de los servicios que requiere para su inserción laboral, determinando si procede, el comienzo de un itinerario individual y personalizado de empleo en función del perfil profesional, competencias profesionales, necesidades y expectativas de la personal). Este itinerario individual y personalizado se configura ya como un derecho para las personas desempleadas.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

- El itinerario individual y personalizado de empleo contemplará, a partir de una entrevista de diagnóstico individualizada, las acciones del catálogo de servicios, y servicios específicos, que ofrece el SPE acordes al objetivo a conseguir. Para la realización del itinerario individual y personalizado de empleo será necesaria la firma de un acuerdo personal de empleo. Mediante el cual, por una parte, la persona beneficiaria del itinerario se compromete a participar activamente en las acciones para la mejora de su empleabilidad y de búsqueda activa de empleo, o la puesta en marcha de una iniciativa empresarial, y, por otra parte, el SPE se compromete a la asignación y planificación de las medidas y acciones necesarias.
- Los SPE serán responsables de la realización, seguimiento, evaluación y posible redefinición de los itinerarios individuales y personalizados de empleo y, en su caso, derivarán la realización de las acciones a desarrollar por las personas demandantes de empleo a las entidades colaboradoras.

Los colectivos prioritarios de estos servicios serán, lógicamente, las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes, con respeto a la legislación de extranjería. Cuando ello sea necesario, los servicios públicos de empleo valorarán la necesidad de coordinación con los servicios sociales para dar una mejor atención a estas personas. Recientemente se ha publicado la Carta de Servicios del SEPE para el periodo 2014-17 que ordena este catálogo de servicios.

Los instrumentos de coordinación del SNE son detallados por el art. 7 bis de la Ley de Empleo:

- La Estrategia Española de Activación para el Empleo
- Los Planes Anuales de Política de Empleo.
- El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.

Sobre el SISPE, hay que subrayar que se configura como un sistema de información común que se organizará con una estructura informática integrada y compatible, y será el instrumento técnico que integrará la información relativa a la intermediación laboral, a la gestión de las políticas activas de empleo, y de la protección por desempleo, que realicen los Servicios

Públicos de Empleo en todo el territorio del Estado. Este sistema garantizará que se lleven a cabo de forma adecuada las funciones de intermediación laboral; el registro de las personas demandantes de empleo; la trazabilidad de las actuaciones seguidas por estas en su relación con los SPE; las estadísticas comunes; la comunicación del contenido de los contratos; el conocimiento de la información resultante y el seguimiento, entre otros ámbitos, de la gestión de la formación profesional para el empleo, la orientación profesional, las iniciativas de empleo y las bonificaciones a la contratación, así como las actuaciones de las agencias de colocación. Detallamos los dos primeros a continuación.

5.3.2.- Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-16

La reforma de las PAE indicó la puesta en marcha de las Estrategias Españolas de Empleo (art. 3 del RDL 3/2011), Estrategia Española de Activación para el Empleo definida en la actualidad, con el fin de reflejar de forma más completa todas las PAE desarrolladas en España.

Esta primera Estrategia se plasmó en el RD 1542/2011, teniendo en cuenta los objetivos de empleo de la Estrategia Europa 2020, recogiendo todo un conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo formación encaminadas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social. Se planteó como un referente común a las iniciativas de empleabilidad de los distintos agentes que intervienen en las PAE, buscando una mayor cooperación entre niveles administrativos y territoriales, contemplando abiertamente la relación público-privada. Se define como el marco para la determinación de objetivos comunes y la consecución de un conjunto de medios orientados hacia la eficacia y la eficiencia de las políticas a favor del empleo. Quedando configurada como el primer instrumento de coordinación del SNE, conteniendo la estrategia del conjunto de SPE para diseñar y gestionar las PAE, es decir, el conjunto de acciones y medias de orientación, empleo y formación (punto 1.2. del RD 1542/2011).

Dicha Estrategia se planteó seis objetivos de Política de Empleo que vienen marcados por cuatro de las diez directrices de la Estrategia Europa 2020 dedicados al empleo. Estos seis objetivos de Política de Empleo españoles son equivalentes, en el léxico de la UE, a los *impact indicators* (indicadores de impacto).

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

Tabla 6. Relación del ámbito de orientación profesional con los objetivos de política de empleo de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y las Directrices de Empleo Estrategia Europa 2020

Objetivos de la Políticas de Empleo de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014	OPE1 Elevar la participación en el mercado de trabajo y reducir el desempleo con la consecución de una tasa de empleo del 74% para la población de entre 20-64 años en el horizonte 2020, con un sub-objetivo de tasa de empleo femenino para el mismo grupo de edad del 68,5% en 2020.	Con relación
	OPE2 Reducir la temporalidad y la segmentación del mercado de trabajo.	-
	OPE3 Reforzar el trabajo a tiempo parcial y la flexibilidad interna en las empresas.	-
	OPE4 Mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado.	-
	OPE5 Promover una rápida y adecuada reinserción de las personas en el mercado de trabajo.	Con relación
	OPE6 Promover la igualdad de género en el mercado laboral.	Con relación
Directrices Empleo Estrategia Europa 2020	D7 Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad.	Con relación
	D8 Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente.	-
	D9 Mejora de la calidad y los resultado de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente.	-
	D10 Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.	Con relación

Fuente: Estrategia Española de Empleo 2012-2014. Pp. 121

El del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, con su art. 114.2, modificó y actualizó el contenido de la Ley de Empleo, presentando la Estrategia que toma el relevo de la anterior Estrategia Española de Empleo. Dicha nueva Estrategia, con carácter plurianual, se elaborará en colaboración con las Comunidades Autónomas y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, se informará por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y se someterá a consulta e informe del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. Incluirá los siguientes elementos:

- Análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo.
- Principios de actuación y objetivos estratégicos y estructurales a alcanzar en materia de políticas de activación para el empleo, incluyendo políticas activas de empleo y de intermediación laboral, para el conjunto del Estado.
- Marco presupuestario, fuentes de financiación y criterios de gestión de los fondos.

Cap.6. Evolución del mercado laboral y las políticas activas de empleo

Se articulará en torno a seis Ejes de las políticas de activación para el empleo, en los que se integrarán los objetivos en materia de políticas de activación para el empleo y el conjunto de los servicios y programas desarrollados por los Servicios Públicos de Empleo. Como se puede observar la orientación sigue manteniendo un papel estratégico y operativo crucial.

Tabla 7. Ejes de las políticas de activación para el empleo incluidos en la Estrategia Española de Activación para el Empleo

EJES	CONTENIDO
1. Orientación	Comprende las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias.
2. Formación	Incluye las actuaciones de formación profesional para el empleo, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral.
3. Oportunidades de empleo	Incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género.
4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo	Comprende las actuaciones dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. También incluye las dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente.
5. Emprendimiento.	Comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.
6. Mejora del marco institucional.	Este Eje tiene carácter transversal, por lo que afecta a todos los restantes. Recoge las acciones, medidas y actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización.

Fuente: Ley de Empleo. Actualizada por el RD-Ley 8/2014.

El RD citado fue el cambio legislativo necesario para la posterior publicación del RD 751/2014 por el que se aprobó la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-16. Esta Estrategia es desarrollada por el gobierno de España, y enmarcada en tres aspectos clave:

- Los objetivos de la Estrategia Europa 2020.
- Las Orientaciones Europeas sobre Empleo.
- El Programa Nacional de Reformas 2014.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

Esta Estrategia ofrece unos principios de actuación y marca unos objetivos a alcanzar. Como marco general hay que recordar que la EEAE se configura como el primer instrumento de coordinación del SNE, cumpliendo un papel vertebrador de las estrategias individuales de cada uno de los SPE, en lo referente a la intermediación entre la demanda y oferta de empleo, y al diseño y gestión de las PAE. Un elemento crucial en este rol vertebrador es su capacidad de fortalecer la vinculación entre las políticas activas y las pasivas.

La EEAE señala 10 principios rectores en materia de PAE y de intermediación laboral.

Tabla 8. Principios de actuación de la EEAE 2014-16

1. De coordinación, colaboración, transparencia, participación activa, mejora y modernización de todos los agentes integrantes del Sistema Nacional de Empleo y de su marco institucional.
2. De eficacia, servicio a la ciudadanía y orientación a resultados, especialmente los relativos a la inserción efectiva y sostenida, la reducción de los periodos de desempleo, la cobertura de vacantes, los servicios a las empresas y la satisfacción de empleadores y demandantes.
3. De programación, seguimiento detallado de la gestión y evaluación del resultado de las acciones y del cumplimiento de objetivos, de forma que se puedan identificar costes y buenas prácticas, corregir errores, y en suma, mejorar gradualmente el conjunto del Sistema.
4. De garantía del principio de unidad de acceso y atención a los usuarios, así como de garantía de atención a los jóvenes sin ocupación que no cursan formación en los términos de la Garantía Juvenil, de modo que se facilite la movilidad de los trabajadores, se promueva la competitividad y unidad del mercado laboral español y su integración en el mercado laboral de la Unión Europea.
5. De garantía de la igualdad efectiva de oportunidades y la no discriminación en el mercado de trabajo, prestando especial atención a los colectivos que más la precisen.
6. De tratamiento personalizado de los demandantes de empleo a través de la determinación temprana y gestión de su perfil, asociado a las características que definen su empleabilidad y, en particular, sus competencias, tanto las acreditadas formalmente como las determinables por otros medios.
7. De protección ante el desempleo a través, no solo del derecho a la prestación económica, sino de la promoción de la activación y reinserción de los demandantes, reforzando la vinculación entre las políticas activas y pasivas de empleo, como aspectos complementarios de la misma política de protección frente al desempleo.
8. De ajuste y adecuación de los objetivos de las políticas activas de empleo a las necesidades de sus destinatarios y a las del mercado laboral, atendiendo a la realidad del territorio en que se apliquen.
9. De apertura a la sociedad, facilitando la participación de otros agentes y empresas, tanto públicas como privadas, incluyendo entidades tales como corporaciones locales, agentes sociales, agencias de colocación y otras entidades colaboradoras.
10. De fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, estableciendo relaciones con las entidades del mundo empresarial que puedan aportar su conocimiento y experiencia, prestando especial atención al asesoramiento y la orientación.

Fuente: EEAE, 2014

El objetivo global es modernizar los SPE y el propio marco institucional del SPE, y para ello señala dos tipos de objetivos específicos: en primer lugar, los estratégicos-prioritarios (coyunturales); y en segundo lugar, los estructurales, de naturaleza estable.

Los objetivos estratégicos, de naturaleza selectiva y carácter abierto para su acomodación en los diferentes PAPE, son cinco:

- Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y cumplir lo previsto por la Garantía Juvenil.
- Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (desempleados de larga duración, mayores de 55 años y beneficiarios del PREPARA).
- Mejorar la calidad de la Formación Profesional para el Empleo.
- Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.
- Impulsar el emprendimiento.

Los objetivos estructurales son más concretos, sosteniéndose se sostienen a través de actividades sostenidas a lo largo del tiempo, de tal forma que cada actuación en PAE encaje en uno o varios de ellos, y como consecuencia si una actividad no se ajusta a ninguno de ellos, no podrá ser considerada PAE. Su número es alto, por lo que se agrupan en los seis ejes de políticas activas descritos en el cuadro anterior. Nuestro campo de estudio se enmarca, lógicamente en el Eje 1 – Orientación, y en el ámbito del Eje 2- Emprendimiento. Respecto al Eje específicos de orientación, los aspectos que comprende y sus objetivos estructurales se recogen en el siguiente cuadro.

Tabla 9. Dimensión y objetivos estructurales del Eje 1 Orientación

Comprende las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias. Este eje comprende los siguientes objetivos estructurales
1.1 Informar sobre el mercado de trabajo y las medidas y servicios ofrecidos por los Servicios Públicos de Empleo: Informar sobre el mercado de trabajo y las ofertas de empleo existentes, las políticas activas y pasivas de los Servicios Públicos de Empleo, así como los incentivos y medios disponibles para el apoyo a las iniciativas emprendedoras y la mejora de la cualificación.
1.2 Diagnóstico individualizado: Realizar un diagnóstico individualizado o perfil de los demandantes de empleo que incluya toda la información posible sobre las características personales relevantes que permita medir el grado de la empleabilidad y clasificar al demandante según sus necesidades.
1.3 Gestión de itinerarios individuales personalizados: Diseñar, realizar y hacer seguimiento de los itinerarios individuales y personalizados de empleo que incluyen una propuesta de derivación a acciones para la mejora de la empleabilidad (desarrollo de aspectos personales, búsqueda activa de empleo, trayectoria formativa individual, emprendimiento, entre otros).
1.4 Gestión y cobertura de ofertas de empleo: Informar y gestionar ofertas de empleo adecuadas para cada usuario potenciando la captación y la cobertura de ofertas a través de un sistema de intermediación transparente y eficaz.
1.5. Relación con empresas y otros agentes del mercado de trabajo: Contactar con empresas para difundir

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

información sobre las iniciativas para facilitar la inserción laboral, realizando así mismo una prospección de las necesidades de las empresas y el casamiento entre las ofertas y demandas de empleo, y promover el afloramiento de ofertas latentes.

Fuente: EEAE, 2014

Respecto al Eje de emprendimiento, que comprende las actuaciones de orientación para el autoempleo, sus objetivos estructurales se muestran en el siguiente cuadro.

Tabla 10. Dimensión y objetivos estructurales del Eje 5 Emprendimiento

Comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local. Este eje comprende los siguientes objetivos estructurales:
5.1 Formación y asesoramiento a emprendedores: Formación y asesoramiento integral a las personas emprendedoras que proporcione una mejor viabilidad de los proyectos empresariales.
5.2 Apoyo a las iniciativas empresariales: Apoyo a las iniciativas empresariales, mejorando la eficacia y eficiencia de los servicios y ayudas que se les ofrecen.
5.3 Promover el desarrollo territorial: Promover el desarrollo territorial, apoyando especialmente la creación de nuevas iniciativas empresariales en zonas rurales.
5.4 Fomentar la cultura emprendedora.
5.5 Fomento del empleo autónomo: Incorporar a los desempleados al empleo autónomo y economía social.

Fuente: EEAE, 2014

La EEAE se dota de varios instrumentos. En primer lugar, destacan los Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE) que suponen la concreción anual de la EEAE. En segundo lugar, aparecen los servicios y programas, que se clasifican en: comunes para todo el estado (se identifican en el catálogo de servicios del SPE), y los propios para cada SPE de cada CC.AA. En tercer lugar, los desarrollos normativos, la EEAE señala tres desarrollos de relevancia:

- Reglamento de Servicios comunes para todo el sistema: servicio de orientación profesional, servicio de colocación y de asesoramiento de empresas, servicio de formación y cualificación para el empleo, servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.
- El Reglamento de empleo que dará cobertura a los distintos programas que puedan ejecutar las CC.AA. en materia de fomento del empleo.
- Reglamento de Formación Profesional para el empleo, con especial atención a la eficiencia del sistema.

En cuarto lugar, la incorporación transversal de las competencias profesionales como elemento central de los servicios y programas. Un enfoque de gestión de competencias que identifique claramente su conexión con las ocupaciones y la formación para adquirirlas. De tal

forma que la búsqueda de empleo y formación, pueda acometerse desde esos tres criterios: competencias profesionales, ocupaciones y formación. Para ello la EEAE asegurará la implantación de un modelo que facilite que estas competencias profesionales:

- Respondan de forma rápida y adecuada a los cambios del sistema productivo.
- Estén actualizadas.
- Puedan reconocerse por sistemas flexibles y con garantía de calidad.
- Una vez acreditadas y registradas se recogerán en la Cuenta Formación de las y los trabajadores.

Y así mismo la EEAE cuenta con cuatro elementos vertebradores: programa de buenas prácticas, acuerdo Marco con agencias de colocación para la colaboración con los SPE, el Portal Único de Empleo, y el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Finalmente, un elemento sustancial de esta EEAE es la clara referencia e interés en la programación, seguimiento y evaluación de la misma. Una evaluación que se cimentará en los principios de eficacia, servicio a la ciudadanía y consecución de resultados. Para ello se establece dos niveles de seguimiento y evaluación, en primer lugar el cumplimiento de objetivos, a través de un sistema de indicadores en línea con la red Hopes – *Heads of Public Employment Services*, que afectara a la distribución de fondos económicos. Y en segundo lugar, el seguimiento detallado y evaluación de los servicios y programas, a través de un sistema de trazabilidad a nivel de proyecto, con un papel destacado del SISPE.

5.3.3.- Planes Anuales de Política de Empleo

Estos planes suponen la concreción anual de los objetivos de la Estrategia Española de Activación para el Empleo para todo el país, y cada una de las CC.AA., concretan también los indicadores que se utilizarán para conocer y evaluar anualmente el grado de cumplimiento de los mismos. Anteriormente denominados Planes Nacionales de Acción para el Empleo (2003), y Programas Anuales de Trabajo (2007), desde la reforma de las PAE de 2011 se denominan Planes Anuales de Política de Empleo, habiéndose presentado cinco con esta nueva denominación hasta el momento de redactar esta tesis, del 2012 al 2016.

Antes analizar el último PAPE publicado, es adecuado hacer referencia al contenido de las recomendaciones de la Conferencia Sectorial de empleo y asuntos laborales de 11 de abril de 2013, que aprobó un nuevo modelo de programación, evaluación y financiación de las políticas

activas de empleo en España, ante la evidencia de las limitaciones e ineficiencia del modelo anterior, una reforma que se suma a las del 2011.

Dicho planteamiento de reforma (Ministerio de Empleo, 2013b) marcó las directrices del PAPE de 2013 publicado por el BOE en septiembre 2013. Estas nuevas indicaciones identifican 29 objetivos estructurales, que se ordenan en torno a seis ejes de políticas activas de empleo (una nueva ordenación de los 10 ámbitos identificados la Ley de Empleo 2003). La motivación de esta nueva reforma es aclarar la situación y alinearla con las recomendaciones de las instituciones europeas.

El documento de esta conferencia, publicado por el Ministerio de Empleo, plantea la compleja situación actual de esta forma muy clara de la siguiente manera:

Por un lado, la actual Estrategia Española de Empleo es un documento extremadamente complejo que presenta problemas importantes. Mientras que en cualquier plan estratégico deben primar la identificación clara y concisa de objetivos, prioridades y vías para alcanzarlos, la Estrategia entremezcla 6 objetivos de política de empleo con 16 objetivos estratégicos de políticas activas de empleo, con 30 indicadores, más los 10 ámbitos de políticas activas de empleo, con 61 objetivos operativos y 74 indicadores. A ello hay que sumarle las 4 directrices de empleo de Europa 2020 y los 6 nuevos objetivos prioritarios establecidos en el PNR 2012. El resultado obvio es que no disponemos de un marco estratégico claro, coherente y sencillo, con identificación clara y concisa de objetivos, prioridades y vías para alcanzarlos. Por consiguiente, una de las piezas claves de la reforma de las políticas activas de empleo es la renovación del marco actual, lo que se va a abordar a través de los siguientes proyectos:

- Elaboración de una nueva Estrategia Española de Empleo (que se denominará Estrategia Española de Políticas Activas de Empleo), en la que se detallará este nuevo modelo de programación, financiación y evaluación de las PAE e identificará el catálogo de servicios de PAE comunes para todo el Estado.
- Elaboración de un Reglamento de Servicios de Empleo y un Reglamento de Programas de Empleo y Formación, en los que se desarrollarán los instrumentos jurídicos comunes y la regulación “paraguas” de los servicios y programas de PAE.
- Implantación de una base de datos estatal de medidas y beneficiarios de políticas activas de empleo, que refundiría la “cuenta formación” y la “cuenta empleo”, y

que permitirá llevar el seguimiento a nivel de operación y de persona beneficiaria de todas y cada una de las medidas y acciones de PAE que se realicen en el conjunto del Estado, financiadas o cofinanciadas con fondos estatales, autonómicos y/o comunitarios” (Ministerio de Empleo, 2013d, p. 7)

a).- PAPE 2016

Publicado el 31 de agosto de 2016 (Resolución de 22 de agosto de 2016, de la Secretaria de Estado de Empleo), en línea con la EEAE 2014-2016 y los cinco objetivos acordados en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales del 3 de noviembre de 2015:

- Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y desarrollar el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España.
- Favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, en particular los mayores de 45 años que sean parados de larga duración, beneficiarios del Programa de Recualificación Profesional PREPARA, del Programa de Activación para el Empleo y del Programa de Acción Conjunto para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración.
- Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo, que se traduce en su mayor impacto en términos de inserción y de mejora del desarrollo profesional de los trabajadores.
- Reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo.
- Impulsar el emprendimiento como parte inseparable de la activación y recuperación del empleo.

Por otro lado, todos los servicios y programas se englobarán en los seis Ejes, en los que se ordenan los 29 objetivos estructurales definidos en la EEAE 2014-2016 y que son los siguientes:

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

Tabla 11. Objetivos estructurales para cada eje de la EEAE

EJES	OBJETIVOS ESTRUCTURALES
1.-ORIENTACIÓN	<p>1.1.- Informar sobre el mercado de trabajo y las medidas y servicios ofrecidos por los SPE.</p> <p>1.2.- Diagnóstico individualizado.</p> <p>1.3.- Gestión de itinerarios individuales personalizados.</p> <p>1.4.- Gestión y cobertura de ofertas de empleo.</p> <p>1.5.- Relación con empresas y otros agentes del mercado de trabajo.</p>
2.-FORMACIÓN	<p>2.1.- Incrementar el esfuerzo formativo en la formación profesional para el empleo.</p> <p>2.2.- Promover un mejor ajuste de la formación profesional para el empleo a las necesidades del mercado de trabajo.</p> <p>2.3.- Promover la formación acreditable.</p> <p>2.4.- Promover la formación en alternancia.</p> <p>2.5.- Avanzar y consolidar la evaluación y reconocimiento de las competencias profesionales.</p> <p>2.6.- Promover una oferta formativa dirigida especialmente a los colectivos con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral.</p> <p>2.7.- Mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de la formación profesional para el empleo.</p>
3.-OPORTUNIDADES DE EMPLEO	<p>3.1.- Fomentar y sostener la contratación de colectivos y sectores con dificultades, para proporcionar trabajo, experiencia y sostener la actividad económica.</p> <p>3.2.- Fomentar la contratación de personas desempleadas en sectores emergentes con perspectivas de crecimiento de empleo.</p> <p>3.3.- Aflorar empleo en economía sumergida.</p> <p>3.4.- Fomentar la inserción laboral de personas desempleadas receptoras de prestaciones por desempleo.</p>
4.-IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL ACCESO AL EMPLEO	<p>4.1.- Remover obstáculos en el acceso al empleo.</p> <p>4.2.- Promover la movilidad funcional y sectorial.</p> <p>4.3.- Promover la movilidad geográfica.</p> <p>4.4.- Promover medidas de promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral y la corresponsabilidad.</p>
5.-EMPRENDIMIENTO	<p>5.1.- Formación y asesoramiento a emprendedores.</p> <p>5.2.- Apoyo a las iniciativas empresariales.</p> <p>5.3.- Promover el desarrollo territorial.</p> <p>5.4.- Fomentar la cultura emprendedora.</p> <p>5.5.- Fomento del empleo autónomo.</p>

6.-MEJORA DEL MARCO INSTITUCIONAL DEL SNE	<p>6.1.- Mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación en el Sistema Nacional de Empleo.</p> <p>6.2.- Impulsar la colaboración público-privada.</p> <p>6.3.- Mejorar la calidad de los servicios en el marco del Sistema Nacional de Empleo.</p> <p>6.4.- Impulsar la evaluación, innovación, modernización y mejora del Sistema Nacional de Empleo.</p>
---	--

Fuente. PAPE, 2016

Respecto a los indicadores, fijamos nuestra atención en los dos ejes de interés para esta Tesis, Orientación y Emprendimiento.

Tabla 12. Indicadores para el eje de emprendimiento PAPE 2016

EJE	INDICADOR
Orientación	<p>Componente 1.1.1.- Demandantes inscritos en un periodo determinado a los que se les hubiera proporcionado alguna atención de información y orientación profesional para el empleo y para el autoempleo y emprendimiento en el año, respecto del total de demandantes inscritos en ese mismo periodo.</p> <p>Componente 1.2.1.- Demandantes inscritos a los que se les hubiera proporcionado alguna acción de tutoría individualizada o atención personalizada en el año, respecto del total de demandantes.</p> <p>Componente 1.3.1.- Demandantes inscritos a los que se les hubiera confeccionado algún itinerario individual y personalizado en el año, respecto del total de demandantes.</p> <p>Componente 1.4.1.- Puestos cubiertos por demandantes en ofertas de empleo registradas, respecto al total de puestos registrados.</p> <p>Componente 1.4.2.- Colocaciones de demandantes con envío a la oferta de empleo, o sin envío pero con acciones prestadas a los demandantes en los 6 meses anteriores a la colocación, respecto del total de colocaciones de demandantes.</p> <p>Componente 1.5.1.- Puestos ofertados en el año respecto del total de contratos comunicados en ese mismo año.</p> <p>Componente 1.5.2.- Empleadores que presentan ofertas de empleo en el año, respecto del total de empleadores que han comunicado contratos en ese mismo año.</p> <p>Componente 1.5.3.- Puestos vacantes difundidos en el año, respecto al total de puestos registrados en ese mismo año.</p>
Emprendimiento	<p>Componente 5.1.1.- Existencia de un servicio u oficina específica de orientación al emprendimiento especializada en el asesoramiento y acompañamiento al nuevo emprendedor en los términos establecidos en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven.</p> <p>Componente 5.1.2.- Confección de un informe anual de ejecución y evaluación de las actuaciones de asesoramiento y acompañamiento al nuevo emprendedor realizadas en el 2016 en</p>

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

<p>los términos establecidos en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, en el que se enumeren y describan las actuaciones realizadas.</p> <p>Componente 5.2.1.- Demandantes dados de alta en el RETA producidas durante el año, en relación con el volumen de recursos comprometidos por la comunidad con cargo a su presupuesto de gastos de ese mismo año, para promover y subvencionar el autoempleo y el emprendimiento.</p> <p>Componente 5.2.2.- Variación en el número de trabajadores empleados y socios trabajadores diferentes en situación de alta en la seguridad social en sociedades cooperativas y sociedades laborales en 2016.</p> <p>Componente 5.5.1.- Demandantes que han recibido atenciones para el fomento del empleo autónomo y se han dado de alta en el RETA en el año y permanecen de alta en el mismo, respecto del total de demandantes que recibieron esas atenciones, más lo que se dieron de alta en el RETA y permanecen en el mismo, hubieran recibido o no esas atenciones.</p>
--

Fuente. PAPE, 2016

Cabe mencionar que el nuevo modelo implementado en esta última etapa, las políticas de activación para el empleo que desarrollen los Servicios Públicos de Empleo será objeto de evaluación respecto de la consecución de los objetivos estratégicos y estructurales establecidos. Por ello, la distribución de los fondos estatales se hará en función del cumplimiento por parte de cada Comunidad Autónoma de los objetivos acordados el año anterior.

El presupuesto de este PAPE 2016 asciende a 5.265.807,13 miles de euros, que se financiarán con cargo a la cuota de formación profesional para el empleo (1.904.641,01 miles de euros); a la aportación del Estado (2.878.166,12 miles de euros) y a las aportaciones procedentes de la UE (483.000,00 miles de euros). Incluyendo las aportaciones previstas por parte de la UE tanto con cargo al Fondo Social Europeo (FSE) como a la Iniciativa de Empleo Joven, una vez aprobado el Programa Operativo de Empleo Juvenil. Por ejes la dotación presupuestaria sería la siguiente:

Tabla 13. Dotación presupuestaria del PAPE 2016

EJES	PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2016
Orientación	415.265,03 €
Formación	2.181.205,51 €
Oportunidades de empleo	2.251.835,00 €
Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo	960,18 €
Emprendimiento	27.242,08 €
Mejora del marco institucional del SNE	100.000,00 €

Varios Ejes	288.869,08 €
Cuotas a organismos internacionales	430,25 €
TOTAL	5.265.807,13 €

Fuente. PAPE 2016.

5.3.4.- Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo

Establecida por el Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, bajo mandato de la Ley 56/2003, de Empleo, que en su artículo 9 detalla las funciones del Sistema Nacional de Empleo, entre las que se incluye la de desarrollar y actualizar una Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo a prestar por los Servicios Públicos de Empleo y que garantice en toda España el acceso igualitario a un servicio público y gratuito.

La actualización de la Cartera Común se realizará mediante la evaluación periódica del coste, eficacia, eficiencia, satisfacción de los usuarios, efectividad y utilidad de los servicios incluidos a través de una comisión establecida al efecto en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales. Es interesante analizar las definiciones que nos ofrece el artículo 3 del este Real Decreto:

- Servicio: conjunto coordinado de actividades realizado por los Servicios Públicos de Empleo, que debe prestarse de forma continua y sostenida en el tiempo, y que busca atender derechos o necesidades de sus usuarios con objeto de mejorar su empleabilidad, facilitar el acceso al empleo, y promover la cobertura de las necesidades del sistema productivo.
- Actividad: actuación o proceso específico, identificable y medible en términos de usuarios y coste, que se desarrolla en el marco de un servicio, y que debe identificarse para facilitar su seguimiento y en su caso, posterior evaluación.
- Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo: conjunto de servicios comunes cuya prestación continua, en los términos que establece este real decreto, debe ser garantizada en todo el territorio nacional y por todos los Servicios Públicos de Empleo, ya sea directamente o a través de su colaboración con otros agentes.
- Servicios comunes: servicios integrados en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y que se corresponden con las funciones y objetivos estructurales del

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

Sistema Nacional de Empleo y que se consideran necesarios para la atención adecuada y continuada a los usuarios.

- Servicios complementarios: servicios que, no habiéndose incluido en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, sean establecidos por el Servicio Público de Empleo competente para su propio ámbito territorial. Los Servicios Públicos de Empleo deberán garantizar la prestación de los servicios complementarios a los que se hubieran comprometido como parte de su Cartera o, en su caso, en el Plan Anual de Política de Empleo para el ejercicio correspondiente.
- Cartera de servicios de un Servicio Público de Empleo: conjunto de servicios cuya prestación es garantizada por un Servicio Público de Empleo en el ámbito de sus competencias. Incluirá, además de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, aquellos otros servicios complementarios que el Servicio Público determine en el ámbito de sus competencias.
- Usuarios: serán usuarios de los servicios las personas ocupadas o desempleadas y las empresas, independientemente de su forma jurídica, en los términos contemplados en el artículo 5.
- Entidades colaboradoras: personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, que colaboran con los Servicios Públicos de Empleo en la prestación de los servicios, tales como agencias de colocación, centros y entidades de formación, corporaciones locales, agentes sociales, organizaciones sin ánimo de lucro y otras entidades colaboradoras.

En concreto los servicios incluidos son los siguientes:

- Servicio de orientación profesional. Definido como un servicio integral que tiene por objetivo la información, el diagnóstico de la situación individual, el asesoramiento, la motivación y acompañamiento en las transiciones laborales. para ello plantea las siguientes actividades:
 - Diagnostico individualizado y elaboración del perfil.
 - Diseño del itinerario personalizado de empleo.
 - Acompañamiento personalizado en el desarrollo del itinerario y el cumplimiento del compromiso de actividad.
 - Asesoramiento y ayuda técnica adicional para definir CV, técnicas BAE.
 - Información y asesoramiento adicional.

- Apoyo a la gestión de la movilidad laboral.
- Servicio de colocación y de asesoramiento a empresas.
- Servicio de formación y cualificación para el empleo.
- Servicio de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento. Para promover iniciativas emprendedoras y generadoras de empleo y autoempleo, vinculándolas a los usuarios que mejor se ajusten a ellas en función de su perfil y competencias, con especial atención al trabajo autónomo, a la economía social y a la dinamización del desarrollo local. Se plantea las siguientes actividades:
 - Asesoramiento para el autoempleo y emprendimiento.
 - Fomento de la economía social y el emprendimiento colectivo.
 - Asesoramiento sobre ayudas a las iniciativas emprendedoras y de autoempleo.
 - Asesoramiento sobre incentivos y medidas disponibles para el fomento de la contratación.

5.4.- El Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional

La Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la FP definió a la cualificación como el conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación y a través de la experiencia laboral. Un concepto en relación directa con las tareas de la orientación, entendida esta como un proceso continuo que permite a la ciudadanía determinar sus capacidades, sus competencias y sus intereses, tomar decisiones en materia de educación, formación y empleo y gestionar el recorrido de su vida personal. El contexto económico globalizado obliga implementa la competitividad, y exige a las personas empleadas una renovación permanente de conocimientos, habilidades y destrezas que les faciliten permanecer en el mercado de trabajo y desenvolverse de forma competente, en otras palabras, adquirir competencias profesionales. Es por ello que la cualificación de los recursos humanos adquiere una gran importancia estratégica, lo que lleva a considerar al aprendizaje como un proceso permanente.

Como se ha podido comprobar en el apartado de construcción del marco de acción de la orientación profesional a nivel internacional y europeo, el aprendizaje a lo largo de la vida (y la orientación asociada a él) ha venido siendo un objetivo clave de las políticas de formación y educación, de forma creciente desde los años 70 del pasado siglo. Estas estrategias de

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

aprendizaje a lo largo de la vida hacen converger imperativos económicos y de cohesión social, con la finalidad de generar beneficios a largo plazo, tanto a la ciudadanía, como al tejido productivo, como a la sociedad. La formación permanente facilita las competencias y cualificación de la fuerza de trabajo, promoviendo su capacidad de respuesta y aumento de empleabilidad. Todo ello se articula en sistemas compresivos para articular las respuestas y servicios, generándose sistemas de cualificaciones que ordenan los diversos tipos de formación posibles. Para ello varios mecanismos ayudan a engrasar y hacer funcionar el sistema manera más adecuada. Nos referimos a los marcos nacionales de cualificaciones, vinculación entre educación y formación con el trabajo, el reconocimiento de aprendizajes no formales e informales, y por supuesto la orientación profesional como facilitadora de todos los pasos (OCDE, 2007).

Nuestro país logró unificar los anteriormente tres dispersos subsistemas de formación profesional (inicial-reglada, ocupacional y continua) con la Ley orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y de la FP, cuyo objetivo era la creación de un sistema integral de FP, cualificaciones y acreditación capaz de responder a las demandas presentes y futuras.

Este SNCFP se puso en marcha con tres claras finalidades:

- Capacitar para el ejercicio de actividades profesionales, de modo que se puedan satisfacer tanto las necesidades individuales como las de los sistemas productivos y de empleo.
- Promover una oferta formativa de calidad, actualizada y adecuada a los distintos destinatarios, de acuerdo con las necesidades de cualificación del mercado laboral y las expectativas profesionales de promoción profesional.
- Proporcionar a las personas interesadas información y orientación adecuadas en materia de formación profesional y cualificaciones para el empleo (artículo 3. LOCFP).

Para ello se creó el SNCFP definido como el conjunto articulado de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la FP, a través del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales (RD 1128/2003, Modificado por el RD 1416/2005), así como la evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas por la experiencia profesional (RD 1224/2009), de forma que se favorezca el desarrollo profesional y social de las personas y se cubran las necesidades del sistema productivo.

La Ley 56/2003, de Empleo, dio cobertura a este movimiento, señalando en su artículo 26.2, que las acciones formativas del subsistema de formación para el empleo están dirigidas a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, favoreciendo el aprendizaje a lo largo de toda la vida de la población activa, y

conjugando las necesidades de las personas, de las empresas, de los territorios y de los sectores productivos.

El SNCFP facilitó el desarrollo integrado de la formación profesional para el empleo, desarrollada con el RD 395/2007 que regulo el subsistema de FP para el empleo, con sus diferentes tipos de formación (de demanda, de oferta, de alternancia). El modelo de FP para el empleo avanzó con el RD 34/2008 por el que se regularon los certificados de profesionalidad (actualizado por el RD 189/2013, y desarrollado por la orden ESS/1897/2013).

Lógicamente, como hemos visto en análisis de las bases normativas europeas, todo este sistema se construye y se nutre de los avances experimentados en la UE. Así, el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF) planteó ocho niveles de referencia para toda la UE, que implican unos determinados conocimientos, destrezas y competencias para cada uno de esos niveles, con un enfoque hacia los resultados de aprendizaje. Este marco se estableció como mecanismo de conversión para los diferentes sistemas y niveles educativos de los Estados Miembros (Parlamento Europeo, 2008). Interconectado al Marco anterior, el Sistema Europeo de Créditos para la FP (ECVET) buscó la mejora de la comparabilidad y compatibilidad de los sistemas de FP europeos, ofreciendo un marco metodológico que sirve para describir las cualificaciones en términos de unidades de resultados de aprendizaje con puntos asociados, con vistas a la transferencia y acumulación de dichos resultados.

Así mismo la Estrategia Europa 2020 tuvo como una de sus prioridades fundamentales la consecución de una mano de obra más cualificada, capaz de contribuir al cambio tecnológico y de adaptarse a este, asumiendo nuevas pautas de organización del trabajo. Identificando como un importante obstáculo la inadecuación entre la formación inicial y las competencias que los nuevos empleos exigen, unido a la carencia de titulaciones que valoren esos nuevos oficios.

Para integrar las diversas ofertas de formación profesional el SNCFP establece cuatro instrumentos y acciones:

- El Catalogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.
- El Procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales.
- Información y orientación profesional.
- Calidad y evaluación del SNCFP. Se analiza a continuación el papel de la orientación propiamente como instrumento, y como elemento fundamental para el desarrollo y marcha del resto de instrumentos (CNCP y Reconocimiento de competencias).

Corresponde al gobierno y CC.AA. la coordinación del sistema, una coordinación ejecutada por el Consejo General de la FP, y el Instituto Nacional de Cualificaciones (INCUAL). El INCUAL es el órgano técnico de apoyo y CGFP, responsable de definir, elaborar y mantener actualizado el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, y el correspondiente Catálogo Modular de FP.

La información y orientación juega el rol de instrumento del Sistema facilitador de la información sobre las oportunidades de acceso al mercado laboral, las posibilidades de adquisición, evaluación y acreditación de competencias y cualificaciones profesionales, y del progreso en las mismas a lo largo de las trayectorias profesionales. Supone un elemento de ayuda en la movilidad en el mercado laboral (inserción y reinserción laboral), con asesoramiento de las variadas ofertas formativas y diversos itinerarios formativos -art. 14 y 15 de Ley 5/2002- (Arbizu, 2011).

5.4.1.- Papel de la orientación el proceso de reconocimiento de las cualificaciones profesionales mediante su evaluación, acreditación y registro

La Ley Orgánica 5/2002 planteó en su artículo octavo la posibilidad de acreditación parcial acumulable de competencias profesionales, con el fin de poder completar la formación conducente a la obtención de títulos de FP o certificados de profesionalidad. Bajo los Principios europeos comunes para la determinación y convalidación de la educación no formal e informal se reguló en España el procedimiento en el R.D. 1224/2009. Este complejo y útil instrumento, tiene como meta el lograr reducir significativamente las cifras de personas sin acreditación para el desempeño profesional. Se estima que la mitad de la población activa española no tiene una cualificación acreditada para el desempeño de su trabajo. Además de aumentar el nivel de cualificación para el trabajo (reconociendo y acreditando los que se poseen) se busca además completar el proceso con procesos de formación para adquirir competencias (Arbizu, 2011).

La norma de 2009 estableció el procedimiento y los requisitos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por las personas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, así como los efectos de dicha evaluación y acreditación. La relevancia de este procedimiento radica en el procedimiento único, tanto para el ámbito educativo como para el laboral. Los fines del procedimiento son:

- Evaluar y acreditar las citadas competencias profesionales;

- Favorecer su puesta en valor (inserción e integración laboral, libre circulación en el mercado de trabajo, progresión personal y profesional);
- Facilitar a las personas el aprendizaje a lo largo de la vida y el incremento de su cualificación profesional, ofreciendo oportunidades para la obtención de una acreditación parcial acumulable, con la finalidad de completar la formación conducente a la obtención del título de formación profesional o certificado de profesionalidad. Por ello, la legislación señala la garantía de un servicio de información y orientación abierto y permanente, con el desarrollo interministerial (Ministerio de Trabajo, y el Ministerio de Educación) de una Plataforma de Información y Orientación, que forme parte del Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional. El RD de 2009 menciona claramente que la implantación del proceso desarrolle el Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional, aprovechando las redes existentes (Martín Puebla, 2011).

5.4.2. La Formación Profesional para el Empleo

A tenor del art. 40 de la Constitución Española las personas trabajadoras tienen un derecho ejercitable frente a los poderes públicos en materia de formación profesional para el empleo. Es la Ley de Empleo quien define en su artículo 26 a la Formación Profesional para el empleo. En primer lugar, se explica que este “subsistema de formación profesional para el empleo está constituido por un conjunto de iniciativas, medidas e instrumentos que pretenden, a través de la formación de los trabajadores y de la acreditación de su cualificación, dar respuesta a sus necesidades personales y profesionales de inserción y reinserción en el sistema productivo y contribuir a la mejora de la competitividad de las empresas. Dicho subsistema, de acuerdo con lo previsto en la LOCFP 5/2002, se desarrollará en el marco del SNCF y del SNE, de acuerdo con sus principios, fines y objetivos y en especial:

- El derecho a la FP para el empleo y la igualdad en el acceso de la población activa y las empresas a la formación y a las ayudas a la misma.
- La vinculación del subsistema con el diálogo social como instrumento más eficaz, para dar respuesta a los cambios y requerimientos del sistema productivo.
- La participación en el diseño y planificación del subsistema de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y de los centros y entidades de formación debidamente acreditados a través de sus organizaciones representativas del sector.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

Además, de tener en cuenta las necesidades específicas de los trabajadores autónomos y de las empresas de la economía social a través de sus organizaciones representativas.

- La vinculación con la negociación colectiva, marco natural para el desarrollo de iniciativas y medidas que conduzcan a una mayor cualificación de las personas trabajadoras. (Blázquez Agudo, 2012).

En segundo lugar, se aclara que sus acciones formativas están dirigidas a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, favoreciendo la formación a lo largo de toda la vida de la población activa, y conjugando las necesidades de las personas, de las empresas, de los territorios y de los sectores productivos. Para ello el Certificado de Profesionalidad será su instrumento de acreditación de competencias profesionales, de tal forma que la oferta de acciones de FP para el empleo referida permitirá el reconocimiento y capitalización de aprendizajes con la acreditación de la experiencia profesional y la FP del sistema educativo, vinculada con el desarrollo del SNCFP. Actualmente la formación para el empleo se va estructurando mayoritariamente a través de Acciones Formativas dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad (vía formación presencial o teleformación). Estos certificados de profesionalidad, que acreditan las competencias profesionales, pueden comprender una o más Unidades de Competencia, que son las unidades mínimas acreditables, y están ordenadas en el CNCP.

Todas estas acciones se realizarán por una red de centros públicos y centros colaboradores (públicos y privados), en colaboración con el sistema educativo. Serán los SPE quienes impulsen la colaboración y coordinación entre las Administraciones competentes para la mejora de la calidad, eficacia y eficiencia del subsistema de formación profesional para el empleo. Asimismo, impulsarán procesos de evaluación sistemáticos y periódicos, de acuerdo con los criterios aprobados por los instrumentos de participación del subsistema y con las directrices europeas en materia de calidad. .

Hay que recordar que la formación para el empleo dio un cambio importante a raíz de las líneas definidas en Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo de 2006 (tripartito) para su regulación. Los cambios planteados, y luego fijados por las actualizaciones y nuevas normativas (destacando el RD 395/2007), incidieron en cuatro puntos:

- Integración de los anteriores subsistemas no reglados de FP continua y FP ocupacional.
- Una gestión diferente de las ayudas, pasando de la subvención a la bonificación.

- Mejora de los servicios de orientación, extendiéndolos a la población activa.
- Más participación de las organizaciones sindicales y patronales en la planificación y dirección del sistema (Martín Puebla, 2009: 48).

En otro plano, vinculado más a la conexión de los RR.HH. y la formación, aparece con fuerza el concepto de Entornos Personales de Aprendizaje (*Personal Learning Environment* PLE), como tendencia que está transformando significativamente los parámetros actuales de la formación para el empleo tradicional. (Castañeda & Adell, 2013). El PLE aparece así como una forma de aproximar la formación a plantilla de una entidad o empresa de una manera más abierta a la adquisición de contenidos de interés personalizados, más informal, y mejor para la conciliación personal. Esta mirada más específica del Entorno Personal de Aprendizaje, se puede especializar en la búsqueda de empleo.

a).- La reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el empleo del ámbito laboral.

En los últimos tiempos se venía hablando de una reforma en profundidad del sistema, anunciada por el estado en distintos documentos (los últimos PNR, y PAPE). Esta reforma, denominada finalmente Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, vino originada, entre otros motivos, por las tensiones del sistema en la época de crisis, y por la aparición de diversos escándalos por las irregularidades y corrupciones del sistema detectadas en varias CC.AA. (Andalucía, Madrid, etc.).

Esta norma indica en su artículo 4º que las iniciativas y las acciones de formación profesional para el empleo estarán dirigidas a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, favoreciendo la formación a lo largo de toda la vida de la población activa, y conjugando las necesidades de las personas, las empresas, los territorios y los sectores productivos. En concreto el artículo 9 plantea cuatro nuevas iniciativas:

- La formación programada por las empresas, para sus trabajadores.
- La oferta formativa de las administraciones competentes para trabajadores ocupados, constituida por los programas de formación sectoriales y los programas de formación transversales, así como los programas de cualificación y reconocimiento profesional.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

- La oferta formativa de las administraciones competentes para trabajadores desempleados, que incluye los programas de formación dirigidos a cubrir las necesidades detectadas por los servicios públicos de empleo, los programas específicos de formación y los programas formativos con compromisos de contratación.
- Otras iniciativas de formación profesional para el empleo, relativas a los permisos individuales de formación, la formación en alternancia con el empleo, la formación de los empleados públicos y la formación no financiada con fondos públicos desarrollada por centros y entidades de iniciativa privada destinada a la obtención de certificados de profesionalidad. Asimismo, se consideran iniciativas de formación las relativas a la formación de las personas en situación de privación de libertad y la formación de los militares de tropa y marinería que mantienen una relación de carácter temporal con las Fuerzas Armadas, previa suscripción de los correspondientes convenios entre las instituciones públicas competentes.

Así mismo, el artículo 22 del R.D. Ley trata sobre el Sistema integrado de información, indicando que recogerá una información completa y actualizada acerca de las actividades formativas que se desarrollan en todo el territorio nacional, que permita su trazabilidad y la evaluación de su impacto sobre la mejora de la empleabilidad de los trabajadores, y que garantice la comparabilidad, la coherencia y la actualización permanente de toda la información sobre formación profesional para el empleo, cualquiera que sea la iniciativa bajo la cual se desarrolle.

Toda esta información quedará recogida en un fichero único, accesible para todas las Administraciones competentes. El SEPE, en colaboración con las comunidades autónomas, definirá los modelos y protocolos comunes de intercambio de datos que resulten necesarios para la puesta en marcha del sistema integrado de información y del referido fichero. Asimismo, completará y desarrollará los siguientes instrumentos de transparencia y difusión del sistema:

- La Cuenta de Formación,
- El Catálogo de Especialidades Formativas,
- Y el Registro Estatal de Entidades de Formación.

d).- Papel de la orientación como acción complementaria en el subsistema de FP para el empleo

El RD 395/2007 que regula la FP para el empleo, determina el papel de la orientación profesional dentro de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación. Para ello se prevé el desarrollo de un Sistema Integrado de información y orientación profesional que asegure el asesoramiento a personas desempleadas y ocupadas, en relación con las oportunidades de formación y empleo y con las posibilidades de reconocimiento y acreditación de su cualificación. Según el artículo 31 del RD, este sistema integrado de información y orientación profesional estará al servicio de la definición y ejecución de itinerarios profesionales individuales para la mejora de la empleabilidad de los trabajadores, así como del desarrollo del espíritu emprendedor y del apoyo a iniciativas empresariales y de autoempleo.

Se señalan además dos acciones complementarias. En primer lugar, los estudios de carácter general y sectorial (por las administraciones públicas o por contratación externa); y en segundo lugar, las acciones de investigación e innovación de interés para la mejora de la FP para el empleo, sectorial o intersectorial, o para la difusión del conjunto del subsistema.

Por parte de la reforma urgente de 2015, plantea en la disposición adicional tercera. Impulso a instrumentos clave del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional. En su punto d, indica lo siguiente: desarrollar un sistema integrado de información y orientación laboral que, sobre la base del perfil individual, facilite el progreso en la cualificación profesional de los trabajadores a través de la formación y el reconocimiento de la experiencia laboral.

5.5.- Tipología de actores que componen el Sistema de Orientación. Directrices hacia la integración del mismo

En este apartado se describen en primer lugar la tipología de actores que vienen a conformar los sistemas de orientación profesional, y en segundo lugar los pasos dados en España para la configuración de un sistema más integrado.

5.5.1- Actores del Sistema. Una mirada específica a los protagonistas de la orientación para el empleo

Actualmente un elemento fundamental en la planificación e intervención de las medidas de orientación profesional es la atención a la calidad de los servicios y evaluación de las políticas, programas y proyectos realizados. Encontramos referencias en pro de la eficacia y adecuación de estas medidas en cada una de las normas reguladoras de estos sistemas. Por ejemplo, el establecimiento como un instrumento destacado de la Calidad y evaluación del SNCFP en la Ley 5/2002 de Cualificaciones y FP (art. 4.1.). Las referencias a una atención

eficaz y de calidad en la exposición de fines de la Ley 56/2003 de Empleo (art. 6.1.). El propio título de la nueva Ley Orgánica 8/2013, para la mejora de la calidad educativa, o las continuas referencias a la calidad del sistema educativo de la anterior LOE 2006.

Todas estas exigencias para un marco de garantía de la calidad parten de las variadas resoluciones que han ido dibujando las políticas europeas. Un elemento primordial es el llamamiento al establecimiento de sistemas de orientación lo más integrados posibles. En nuestro país, la necesidad de caminar hacia un sistema de orientación más integrado va dando pasos sobre todo con el alineamiento en la primera década del siglo XXI de las principales leyes orgánicas (Educación 2006, Empleo 2003, y Cualificaciones y FP 2002). Esto supuso una mejor interconexión de estos pilares normativos dirigida a corregir las disfunciones detectadas por la escasa interrelación de los sistemas de educación y empleo. Esta red normativa indica que la administración pública es la responsable de facilitar información y orientación a la ciudadanía en general (alumnado, familias, personas ocupadas y desocupadas); situando a la administración general del Estado como responsable de la implementación de mecanismos de cooperación entre las entidades implicadas que conforman el complejo sistema de orientación en nuestro país (Manzanares, 2013, p. 67).

El actual sistema de servicios de orientación viene a ser una red compleja de entidades ligadas a los ámbitos educativos, formativos, de desarrollo local, de empleo, y de políticas sociales. La complejidad del mismo nos obliga a estructurarlo en base a los diferentes contextos de intervención de la orientación. Tal y como se ha explicado en el primer capítulo de la tesis, los tres contextos serían el educativo, el organizacional-laboral, y el socio-comunitario. Los dos últimos centran la atención de esta tesis.

a).- Contexto educativo

Es el más especializado e institucionalizado, siendo el contexto que más investigaciones ha cosechado (Ferreira, Pascual, & Pol, 2013, p. 8). Engloba toda la intervención realizada en el sistema educativo, desde primaria hasta el espacio de educación superior. El espacio donde principalmente se lleva a cabo la intervención es en cada uno de los centros educativos, unido a potentes servicios *on line* (por ejemplo todofp.es). En la educación no universitaria las diferentes Leyes (especialmente a raíz de la LOGSE 1990) han desarrollado un potente sistema de orientación muy centrado en la adaptación educativa y el aprendizaje. Una mirada más cercana al espacio de la orientación para el empleo se da en la FP, con los módulos transversales que se imparten en tanto en los Ciclos de Grado Medio en los Ciclos de Grado Superior de Formación y Orientación Profesional, y Empresa e Iniciativa Emprendedora. En la educación universitaria,

cada centro ha venido desarrollando independientemente sus servicios de orientación para el empleo, unos servicios que en la actualidad están complementando significativamente su ámbito de acción a la orientación para el autoempleo.

b).- Contexto organizacional-laboral

Este segundo contexto está compuesto por todo el mapa de entidades públicas y privadas en relación con el mundo laboral y la formación para el empleo. Resulta complejo ordenar toda la enorme diversidad de entidades, así que esta tesis se decanta por una clasificación lógica que las ordena en tres bloques:

- Servicios de la administración pública;
- Servicios de entidades sin ánimo de lucro;
- Servicios de entidades con ánimo de lucro.

b.1).-Servicios de las administraciones públicas.

Los servicios de orientación para el empleo de las administraciones públicas estarían encabezados por la estructura del Sistema Nacional de Empleo. El primer nivel serían los servicios presenciales del SEPE, tanto presenciales en sus oficinas repartidas por todo el país, como telefónicos, o electrónicos *on line* (portal empléate, red EURES). El segundo nivel serían los servicios de orientación puestos en marcha por cada una de las Comunidades Autónomas tras los traspasos competenciales acometidos entre los años 90 y la primera década del siglo XXI (salvo las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). Su contenido, la atención presencial realizada en las Agencias de Colocación por orientadores y técnicos de empleo y formación, la atención telefónica, y los servicios de información y orientación on line de cada CC.AA.

Al margen oficialmente del SNE están los servicios de las diputaciones y de los municipios. Cada una de las 50 diputaciones se ha dotado de una serie de servicios con distintas denominaciones para implementar sus acciones en el terreno del empleo, el autoempleo, fomento de la actividad emprendedora, etc. En el nivel municipal encontramos tres grandes bloques de servicios. En primer lugar, los servicios mancomunados comarcales, sobre todo en áreas no metropolitanas, donde destaca actualmente la labor de los Agentes de Desarrollo Local en la promoción del empleo y el autoempleo. En segundo lugar, aparecen los propios servicios de orientación para el empleo de los municipios con más población, con realidad que van desde grandes estructuras como porta22 en Barcelona, a pequeños servicios locales (que muchas veces se subcontratan a diversas entidades). Y en tercer lugar, los Servicios de Información Juvenil, dependientes en su gran mayoría de las entidades locales (aunque dinamizados autonómicamente

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

por un centro coordinador y con una estructura estatal INJUVE), estas entidades se regulan por las diferentes Leyes autonómicas de juventud (la primera CC.AA. en aprobar una ley de juventud fue Castilla y León en 2002).

b.2.)- Servicios de entidades sin ánimo de lucro.

Sindicatos: Todos los sindicatos ofrecen de una u otra manera orientación para el empleo en las consultas que realizan las personas afiliadas a los mismos. Aunque donde cobra una mayor dimensión es en los servicios de orientación desarrollados en los sindicatos más representativos, con un papel de intermediación de las políticas de empleo clave. Destacan los servicios ofrecidos por UGT en su área de Información, Orientación y Formación para el Empleo. Vinculado a este sindicato aparece la Fundación IFES - Instituto de Formación y Estudios Sociales, entidad con la que el sindicato desarrolla todas sus acciones de formación para el empleo. CC.OO. por su parte, unifica sus servicios en FOREM (Fundación Formación y Empleo Miguel Escalera) promovida para la promoción y la gestión de la orientación y la formación para el empleo.

Asociaciones Empresariales: Las asociaciones empresariales españolas no disponen de una red de servicios equiparables a los ofrecidos por UGT y CC.OO. más bien centran su actuación en terrenos como la formación para el empleo, estudios y análisis. Los servicios más identificables están vinculados al autoempleo – emprendimiento. Dos son las asociaciones más representativas con labores de concertación social destacadas. En primer lugar CEOE, es la entidad referencial al agrupar a 2 millones de empresas y autónomos. Y en segundo lugar, CEPYME la asociación que agrupa a las pequeñas y medianas empresas. Por otro lado destaca la labor de la Confederación Española de Jóvenes Empresarios.

Agencias de colocación. La Ley de empleo 56/2003 declaró oficialmente el final del monopolio público en materia de colocación laboral, con la entrada en acción de las ETT y las Agencias privadas de colocación no lucrativas, bajo el principio de libre competencia este tipo de servicios de intermediación y colocación (Rodríguez Escanciano, 2012, p. 339). Posteriormente el RD 1796/2010 reguló las agencias de colocación definiéndolas en su art. 2 como “aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que, en coordinación y, en su caso, colaboración con el servicio público de empleo correspondiente, realicen actividades de intermediación laboral que tengan como finalidad proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades. A este fin las agencias de colocación valorarán los perfiles, aptitudes, conocimientos y cualificación profesionales de las personas trabajadoras que requieran sus servicios para la búsqueda de empleo y los requerimientos y características de

los puestos de trabajo ofertados. Estas agencias de colocación podrán desarrollar también actuaciones relacionadas con la búsqueda de empleo, tales como orientación e información profesional, y con la selección de personal”.

Esta regulación diferenciaba entre las agencias autorizadas que actúan de forma autónoma pero en coordinación con los SPE, y las agencias que actúan como entidad colaboradora de los mismos, mediante convenio de colaboración.

Las acciones más frecuentes de estas Agencias de Colocación sin ánimo de lucro suelen girar en torno a tres áreas. Acciones OPEA, Programas experimentales de empleo, e Itinerarios integrados de Inserción para colectivos con dificultades frente al empleo. Casi toda la totalidad de estas entidades se pueden y deben englobar en nuestra clasificación vinculada al contexto socio-comunitario; estas entidades están relacionadas con una variedad de instituciones (universidades, ayuntamientos, asociaciones, fundaciones).

Empresas públicas. En este apartado se incluyen a las entidades creadas por las administraciones públicas, pero bajo la figura jurídica de empresa. Nos referimos a entidades especializadas en el asesoramiento en campos determinados de la orientación para el empleo.

Fundaciones. Se incluyen aquí toda una serie de fundaciones cuya acción se dirige al terreno de la orientación para el empleo. Algunas de ellas adoptan la figura de Agencia de Colocación para sus labores de intermediación, otras vienen originadas por otro tipo de entidades (sindicatos, partidos políticos, empresas privadas, etc.). Un ejemplo con presencia en todo el país sería la Fundación laboral de la construcción.

Colegios profesionales. Casi todos los colegios profesionales (graduados sociales, trabajadores sociales, arquitectos, etc.) suelen realizar labores de información para el empleo, y dinamizar bolsas de trabajo. Además de apoyar las iniciativas de emprendimiento de sus afiliados.

b.3).- Servicios de entidades con ánimo de lucro.

Empresas de Trabajo Temporal. Según la Ley 14/1994 que regula a las empresas de trabajo temporal, están serían aquellas “cuya actividad fundamental consiste en poner a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal, trabajadores por ella contratados. La contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otra empresa solo podrá efectuarse a través de empresas de trabajo temporal debidamente autorizadas en los términos previstos en esta ley”.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

En su acción como ETT ofrecen una orientación para el empleo limitada, visualizada sobre todo de forma *on line* en sus portales web en apartados sobre consejos para encontrar trabajo. También pueden crear Agencias de Colocación (la reforma laboral -Ley 3/2012 lo permitió), unido a que además en muchos casos han creado Fundaciones especializadas en servicios de orientación para el empleo (por ejemplo Fundación Adecco, etc.).

Agencias de colocación con ánimo de lucro. La reforma laboral de 2010 (ley 35/2010), en su art. 21 bis legalizó las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro, e incluyó en sus actividades la búsqueda de empleo (orientación e información profesional). Finalmente la reforma laboral de 2012 (Ley 3/2012) permitió el acceso de las ETT pudieran actuar como agencias de colocación.

En este apartado aparecen las agencias privadas que no pertenecen a una ETT, y que tampoco tienen un carácter asistencial sin ánimo de lucro. Aparecen vinculadas a empresas de todo tipo (de formación, seguridad, hostelería, etc.).

Portales de empleo electrónicos. Estas empresas actualmente son fundamentales para una búsqueda activa de empleo efectiva, la mayoría de las personas encuentran su trabajo actual y futuro a través de estos portales de empleo que en solo 10 años han aumentado su volumen de trabajo de forma espectacular. Además de los servicios de intermediación laboral ofrecen todo una batería de informaciones y consejos de orientación profesional, multitud de informaciones sobre la búsqueda de empleo. Los principales portales en España son las empresas: Infojobs, Monster, Jobline, Laboris, Infoempleo, además de multitud de portales específicos para distintos sectores profesionales. La regulación de estos cauces extra-institucionales de colocación es escasa y pendiente de ampliarse, aunque está presente en el art. 3 del RD 1796/2010 que regula la acción de las Agencias de Colocación (Rodríguez Escanciano, 2012).

Consultorías. La orientación para el empleo suele ser uno de los servicios que ofrecen las consultorías especializadas en recursos humanos, selección y evaluación de personal, unos servicios dirigidos a las personas que quieren evaluar sus competencias y contratar un asesoramiento individualizado para búsquedas de empleo muy específicas, generalmente relacionadas con altos perfiles competenciales, las figuras denominadas *executive search* o *head-hunting* (cazatalentos). Una modalidad que suelen realizar estas empresas es el *interim mangement*, práctica muy similar a la actividad cotidiana de una ETT. (Alarcón, 2009, p. 205; Rodríguez Escanciano, 2012, p. 474).

Servicios de coaching work. La red de servicios privados relacionados con el coaching ha aumentado significativamente en los últimos años en España, unos servicios relacionados con el mundo de los recursos humanos con un gran recorrido en otros países. Muchas veces ofrecidos por las consultoras de RR.HH. y otras veces como servicios específicos de desarrollo personal y orientación de carreras profesionales: sesiones de coaching individual encaminadas al desarrollo de competencias, supervisión de habilidades relacionales y estilos de liderazgo,

Servicios de outplacement. Servicios específicos para personas afectadas por reestructuraciones empresariales. El plan de acompañamiento social obligatorio en cada Expediente de Regulación de Empleo de extinción de empleo, suele ser encauzado con la contratación por parte de las empresas ejecutoras de un ERE con la contratación de estos servicios para ayudar a las personas afectas por esos despidos colectivos. Con técnicas grupales e individuales, se ofrecen servicios de orientación para la reincorporación al mercado laboral.

Cámaras de Comercio. Presentes en todas las CC.AA. ofrecen servicios específicos para el emprendimiento y autoempleo, además de tener una Agencia de Colocación en casi todas las CC.AA.

e).- Contexto socio-comunitario

c.1.).-Servicios públicos de administración dependientes de política social.

Como hemos podido observar la administración articula toda una red de servicios de orientación vinculados al sistema educativo, al sistema de empleo, al sistema nacional de cualificaciones. A estos servicios se les unen los servicios de la política social de cada CC.AA. como ayuda a la inserción socio-laboral. Servicios realizados frecuentemente por los servicios sociales de base, y por programas específicos de intervención social para la mejora de la empleabilidad y el acompañamiento.

c.2.).- Asociaciones. Fundaciones. Instituciones.

A lo largo de todo el país existe diversidad de entidades especializadas en el apoyo a los sectores más vulnerables de la población (personas con bajos ingresos – riesgo de exclusión social, población inmigrantes, drogodependientes, minorías étnicas, población juvenil, personas discapacitadas, población reclusa, etc.). Por un lado encontramos líneas de trabajo directamente relacionadas con el empleo, y la formación para el empleo, en las entidades de más envergadura (Cruz Roja, Cáritas, ONCE, Fundación Secretariado Gitano, por ejemplo); y por otro lado,

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

fundaciones y asociaciones específicamente creadas para ofrecer servicios de orientación para el empleo a colectivos específicos.

Especialmente relevantes son las entidades que gestionan Fondo Social Europeo, a través de sus programas operativos de inclusión social y economía social, y de empleo juvenil. En el periodo vigente actualmente 2014-2020, las principales entidades que POISES son: Cruz Roja, Fundación Secretariado Gitano, ONCE, Caritas, Proyecto Hombre, Fundación Acción Contra el Hambre, Fundación Santa María La Real.

Las principales entidades que gestionan POEJ son: Cruz Roja, Fundación Secretariado Gitano, ONCE.

c.3.)- Agencias de Colocación

Como estamos viendo, dentro de las Agencias de Colocación nos encontramos con las entidades con y sin ánimo de lucro. Las Agencias sin ánimo de lucro suelen estar especializadas en la intermediación y colocación de sectores poblacionales con problemas específicos. De hecho el SEPE plantea convenios específicos encargándoles paquetes de personas desempleadas para su colocación. Dada las características de las organizaciones (muchas de ellas asociaciones, ONG, fundaciones del tercer sector) y de sus clientes, este tipo de Agencias realizan una labor claramente socio-comunitaria.

c.4.)- Empresas de inserción

La Ley 44/2007 reguló las Empresas de Inserción para favorecer unos mercados de trabajo más inclusivos. En su art. 2 se especifica que solo podrán contratar como empleados a las personas en situación de exclusión social desempleadas e inscritas en los SPE, con especiales dificultades para su integración en el mercado de trabajo, que estén incluidos en estos colectivos:

- Perceptores de Rentas Mínimas de Inserción,
- Jóvenes mayores de 18 años y menores de 30, procedentes de Instituciones de Protección de Menores.
- Personas con problemas de drogodependencia u otros trastornos adictivos que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social.
- Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo.
- Menores internos;

- Personas procedentes de centros de alojamiento alternativo.

Esta Ley explica en su art. 3 los Itinerarios de Inserción Socio-laboral y de servicios de intervención y de acompañamiento por medio de empresas de inserción. “Las medidas de intervención y acompañamiento consistirán en el conjunto de servicios, prestaciones, acciones de orientación, tutoría y procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de trabajo, habituación laboral y social encaminados a satisfacer o resolver problemáticas específicas derivadas de la situación de exclusión que dificultan a la persona un normal desarrollo de su itinerario en la empresa de inserción” (Vallecillo & Molina, 2008).

c.5.)- Centros Especiales de empleo

De carácter público o privado, son regulados por el RD 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido. Estos centros tienen como misión integrar laboralmente a las personas con discapacidad. Y ofrecer servicios de ajuste personal y social (rehabilitación, terapéuticos, de integración social, culturales y deportivos) que procuren al trabajador del Centro Especial de Empleo, una mayor rehabilitación personal y una mejor adaptación en su relación social

c.6.)- Programas públicos de empleo-formación: Casas de oficios, Escuelas Taller, Unidades de Promoción y Desarrollo, y Talleres de empleo

La orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 14 de noviembre de 2001, regula el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios y las Unidades de Promoción y Desarrollo. Estas figuras son promovidas por entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro, y gestionadas por la CC.AA. Las casas de oficios y las Escuelas Taller están dirigidas a personas entre 16 y 25 años. Se enseñan las competencias básicas de un oficio y se combina la formación teórica con la formación práctica y la realización de un trabajo real (de interés general y social). Las Casas de Oficio tienen una duración de un año y las Escuelas Taller entre uno y dos años. En desempleada participante tiene la consideración de alumno.

El art. 11 de dicha orden indica las acciones de orientación, información profesional, formación empresarial y asistencia técnica a realizar durante todo el proceso formativo, con asesoramiento, información profesional y formación empresarial.

Las Unidades de Promoción y Desarrollo vienen definidas por el art. 12 de dicha orden ministerial. Configurándose como módulos que colaboran en la preparación, acompañamiento y evaluación de los proyectos de Escuelas Taller y Casas de Oficios y de los Talleres de Empleo, y

normas de desarrollo, descubriendo las potencialidades de desarrollo y empleo de su territorio, elaborando planes integrales de intervención y proyectos de desarrollo, fomentando, bien directamente o en colaboración con el SEPE y las entidades promotoras, la inserción laboral de los participantes en dichos proyectos.

El RD 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el Programa de Talleres de Empleo (desarrollado por la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 14 de noviembre de 2001) regula la acción de los talleres de empleo. Programas dirigidos a personas de 25 o más años. Encaminados a adquirir formación profesional y práctica laboral mediante la realización de servicios y obras en relación con nuevos yacimientos de empleo. Facilitando su posterior inserción laboral tanto por cuenta ajena como por cuenta propia. Su duración varía entre 6 meses y un máximo de 1 año.

5.5.2.- Directrices españolas para la puesta en marcha de un Sistema Integrado de Orientación Profesional

El sentido procesual de la orientación unido a sus aportaciones a la cohesión social, equidad e igualdad justifican la integración de los sistemas de orientación actuales (Lewin, 2003). Lo que significa que tratar de ubicar las estructuras y servicios realmente existentes para poder ofrecer respuestas a las distintas necesidades de las personas usuarias. De tal forma que se puedan identificar y dibujar mapas de servicios ofrecidos a nivel estatal, autonómico, provincial y local. Este horizonte apuntado por las bases normativas de la UE, supone todo un reto, dada la atomización actual de servicios de orientación profesional (Manzanares, 2013, p. 68).

La consecución de mayores niveles de integración entre las entidades que forman el complejo sistema de orientación en España, ha sido una declaración con escasa presencia en la legislación española, siendo los últimos desarrollos legislativos los que más atención han prestado, especialmente los que regulan la FP, aunque sin embargo se detecta claramente que la principal carencia de la formación para el empleo es la coordinación de las entidades organizadoras de diversa naturaleza (Blázquez, 2012, p. 229). En otro sentido aparecen las dudas sobre el impacto y eficacia de las Políticas Activas de Empleo (Olarde, 2008, p. 251), unido al aumento de la preocupación de los legisladores sobre la eficacia y eficiencia de los instrumentos económicos de fomento del empleo (Pérez del Prado, 2001, p. 45), suponiendo esta búsqueda de efectividad todo un desafío para el modelo de colocación y servicios de empleo en España en el siglo XXI (Calvo & Rodríguez-Piñero 2011, p. 412).

La Ley Orgánica de Cualificaciones y la FP (con la actualización que trajo la Ley 2/2011 de Economía sostenible) hace referencia en su artículo 15º a la organización de la información y orientación profesional,

Donde podrán participar, entre otros, los servicios de las Administraciones educativas y laborales, de la Administración local y de los agentes sociales, correspondiendo a la Administración General del Estado desarrollar fórmulas de cooperación y coordinación entre todos los entes implicados. El RD 395/2007 que regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en su artículo 31 señala que el Gobierno desarrollara un sistema integrado de información y orientación profesional que asegure el asesoramiento a los trabajadores desempleados y ocupados, en relación con las oportunidades de formación y empleo y con las posibilidades de reconocimiento y acreditación de su cualificación. Este SIOP estará al servicio de la definición y ejecución de itinerarios profesionales individuales para la mejora de la empleabilidad de los trabajadores, así como del desarrollo del espíritu emprendedor y del apoyo a iniciativas empresariales y de autoempleo.

El R.D. 1224/2009 de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, en su art. 8 señala que

Las administraciones competentes garantizarán un servicio abierto y permanente que facilite información y orientación, a todas las personas que la soliciten, sobre la naturaleza y las fases del procedimiento, el acceso al mismo, sus derechos y obligaciones, las acreditaciones oficiales que pueden obtener y los efectos de las mismas. El Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación desarrollarán, con la colaboración de las administraciones de las comunidades autónomas, una Plataforma de Información y Orientación que permita obtener información relativa al procedimiento de evaluación y acreditación, a las convocatorias y a las ofertas de formación. Asimismo se incluirán las herramientas necesarias para facilitar la autoevaluación y la elección de itinerarios formativos. Esta Plataforma formará parte del Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional.

RD 1147/2011, de ordenación de la FP del Sistema Educativo que sobre la Información y orientación profesional en la formación profesional del sistema educativo indica en su art. 55:

Qué con el fin de lograr una mayor eficacia de los servicios y recursos destinados a la información y orientación profesional, las Administraciones educativas establecerán las medidas que garanticen la coordinación necesaria con otros servicios o dispositivos

dependientes de las Administraciones educativas y laborales, de la administración local, de los interlocutores sociales, y de cualquier otro organismo o entidad que preste servicios de orientación profesional. El Ministerio de Educación impulsará, a través de las Administraciones educativas, la recogida sistemática de datos a nivel nacional sobre el uso de los servicios de información y orientación profesional en instituciones educativas, con el fin de elaborar informes, recomendaciones y herramientas que permitan mejorar la calidad de la prestación. Se buscará la colaboración para el establecimiento de sistemas de garantía de calidad para lograr la consecución de los fines de la información y orientación profesional.

Tras estas normas, el concepto de Sistema Integrado de Orientación Profesional no aparece en los contenidos de la nueva legislación en materia de empleo y educación.

a).- La investigación sobre la orientación profesional en España

Otro papel interesante es la cantidad y calidad de las investigaciones acometidas en España sobre orientación profesional. Los resultados señalan que sigue siendo una asignatura pendiente, con todavía mucho camino por recorrer (Santana, 2009). En el terreno de la orientación es sin duda la académica la más fructífera en realización de tesis doctorales; por ejemplo en el periodo 2001-2012 se elaboraron en España 82 Tesis con contenido sobre orientación (el 65% centrada en educación educativa, y solo el 35% referida a orientación profesional. De esas las 29 tesis, un 27% se centraron en el desarrollo vocacional, un 21% en Competencias Profesionales, un 14% en la Evaluación y práctica de la orientación, un 14% en Inserción socio-laboral, un 10% sobre Transiciones, un 10% sobre Nuevas Tecnologías, y un 3% sobre Toma de decisiones (Ferreira Villa et al., 2013).

Dentro de la investigación en España, aunque muy vinculada a la orientación académica, han venido apareciendo varios proyectos de investigación financiados por los Ministerios de Educación, Ciencia y Economía⁷:

- En el periodo 1996-98 “El desarrollo profesional del orientador de Educación Secundaria: evaluación de necesidades y propuestas de mejora” (Velaz de Medrano, Repetto, Blanco, Guillamon, & Torrego, 2001).

⁷ El contenido de estos proyectos se puede consultar en www.uned.es/grisop/index.htm

- En el periodo 2007-2008 “Diseño de políticas públicas sobre Orientación y Apoyo a la Escuela: análisis comparado en las Comunidades Autónomas que han modificado el sistema de la LOGSE”.
- En el periodo 2008-2012 “Evolución de los modelos institucionales de Orientación en nueve CC.AA. españolas: encuesta a orientadores, tutores y directores de centro”.
- Y para el periodo 2012-2016 “Mapa de los sistemas públicos de orientación y apoyo escolar en las CC.AA españolas. Evaluación comparada con los Sistemas vigentes en la UE”.

Todos estos proyectos han girado en torno al GRISOP Grupo de investigación en Sistemas de Orientación Psicopedagógica y Competencias de los Orientadores.

CAPÍTULO 6.- EVOLUCION DEL MERCADO LABORAL Y LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

En este capítulo se analizarán los principales datos del mercado laboral, y posteriormente la evolución del gasto en Políticas Activas de Empleo. Pero antes de analizar las principales magnitudes que influyen en nuestro mercado laboral, corresponde realizar un ligero repaso a la evolución demográfica en España en estos años. Para ello, esta investigación observa el momento inicial de la crisis, 1 de enero de 2008, y el último año completo hasta el momento de acabar esta investigación, el año 2016. La comparativa nos muestra un aumento de la población total de casi 770.000 personas en estos años de crisis, experimentándose un aumento de la población femenina más significativo que el masculino.

Destaca demográficamente el descenso de población extranjera motivado por dos factores: en primer lugar la adquisición de la nacionalidad española (205.880 personas en 2014 por ejemplo), y en segundo lugar, por el descenso de las entradas de población inmigrante al país, menos atractivo debido a la crisis, y con saldo negativo entre los años 2010 y 2014.

Tabla 14. Evolución de las cifras de población en España 2008-2016.

	1 enero 2008	1 enero 2016	Variación %
Población Total	45.668.938	46.438.422	+1,7%
Hombres	22.591.484	22.805.060	+0,9%
Mujeres	23.077.454	23.633.362	+2,4%
Nacionalidad española	40.582.643	42.019.525	+3,5%
Nacionalidad extranjera	5.086.295	4.418.898	-13,1%
% Población extranjera sobre población total	11,1%	9,5%	-1,6%

Fuente INE 2016.

6.1.- Evolución del mercado laboral español

El análisis de los siguientes datos nos muestra un espectacular fenómeno, el comportamiento del mercado laboral español en los últimos años, entre el momento anterior a la crisis donde España se superó a sí misma en indicadores positivos de empleo, la crisis con sus terribles consecuencias, y la recuperación actual que esta tesis denomina post-crisis. Un contexto laboral afectado por las dinámicas globales del empleo, pero con unos comportamientos específicos hispanos que provocan que a nivel europeo no se pueda considerar a España como uno de los mercados laborales más avanzados de la UE, más bien al contrario. Con un comportamiento compulsivo, tanto en la espectacular creación de empleo anterior a la crisis de 2008, como en la vorágine destructora de empleo de los años siguientes, cuyo máximo exponente fue el año 2013.

Se analiza el contexto en tres pasos. En primer lugar un repaso al comportamiento de los principales indicadores laborales (población activa, población ocupada y población desempleada). En segundo lugar, el análisis de la contratación en España. Y en tercer lugar, el análisis de la estructura salarial y los niveles de desigualdad en la sociedad Española. Dibujando un marco a tener en cuenta desde la planificación y reflexión de las políticas de orientación.

6.1.1.- Principales indicadores 2007-2016

Los datos ofrecidos por la Encuesta de Población Activa, realizada trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadística, suponen el termómetro oficial, y de calidad contrastada, para entender las dinámicas laborales en nuestro país. Para ello tratamos de ver la evolución desde el momento previo de la crisis (2007), hasta el último dato publicado el cuarto trimestre de 2016, buscando además introducir el dato de 2013, peor momento de la crisis, lo que nos ofrece un visión de la crisis en dos etapas, del 2007 al 2013, y del 2013 hasta la actualidad.

Cap.6. Evolución del mercado laboral y las políticas activas de empleo

Tabla 15. Principales datos del mercado laboral español 2007-2016

Año	Trimestre	Población Activa	Población Ocupada	Población Parada	Desempleada en busca 1er empleo	Población Inactiva	Tasa Actividad	Tasa Paro	Tasa Empleo
2007	IV	22.659,9	20.717,9	1.942,0	186,8	15.441,3	59,47	8,57	54,38
2008	I	22.810,4	20.620,0	2.190,5	198,7	15.414,0	59,67	9,6	53,94
	II	23.032,6	20.646,9	2.385,7	223,7	15.309,0	60,07	10,36	53,85
	III	23.157,1	20.556,4	2.600,7	262,5	15.290,7	60,23	11,23	53,47
	IV	23.262,1	20.055,3	3.206,8	252,8	15.284,5	60,35	13,79	52,03
2009	I	23.302,6	19.284,4	4.018,2	301,2	15.286,7	60,39	17,24	49,97
	II	23.293,8	19.154,2	4.139,6	290,3	15.337,6	60,30	17,77	49,58
	III	23.219,8	19.098,4	4.121,4	320,3	15.450,3	60,05	17,75	49,39
	IV	23.225,4	18.890,4	4.335,0	302,3	15.487,5	59,99	18,66	48,80
2010	I	23.270,5	18.652,9	4.617,7	324,2	15.454,4	60,09	19,84	48,17
	II	23.406,4	18.751,1	4.655,3	363,6	15.338,6	60,41	19,89	48,40
	III	23.404,4	18.819,0	4.585,4	379,0	15.364,3	60,37	19,59	48,54
	IV	23.377,1	18.674,9	4.702,2	357,9	15.424,7	60,25	20,11	48,13
2011	I	23.347,3	18.426,2	4.921,2	374,1	15.641,4	60,16	21,08	47,48
	II	23.466,2	18.622,0	4.844,2	409,9	15.360,9	60,44	20,64	47,96
	III	23.482,5	18.484,5	4.998,0	458,2	15.369,1	60,44	21,28	47,58
	IV	23.440,3	18.153,0	5.287,3	441,3	15.441,5	60,29	22,56	46,69
2012	I	23.433,0	17.765,1	5.667,9	453,5	15.421,2	60,31	24,19	45,72
	II	23.489,5	17.758,5	5.731,0	493,2	15.334,1	60,50	24,40	45,74
	III	23.491,9	17.667,7	5.824,2	551,8	15.307,2	60,55	24,79	45,54
	IV	23.360,4	17.339,4	6.021,0	487,4	15.422,7	60,23	25,77	44,71
2013	I	23.308,4	17.030,2	6.278,2	490,6	15.424,8	60,18	26,94	43,97
	II	23.207,9	17.160,6	6.047,3	514,1	15.472,8	60,00	26,06	44,36
	III	23.173,4	17.230,0	5.943,4	591,5	15.423,9	60,04	25,65	44,64
	IV	23.070,9	17.135,2	5.935,6	571,8	15.472,3	59,86	25,73	44,46
2014	I	22.883,9	16.950,6	5.933,3	525,0	15.599,7	59,46	25,93	44,05
	II	22.975,9	17.353,0	5.622,9	539,6	15.552,2	59,63	24,47	45,04
	III	22.931,7	17.504,0	5.427,7	579,2	15.591,5	59,53	23,67	45,44
	IV	23.026,8	17.569,1	5.457,7	560,4	15.496,5	59,77	23,70	45,61
2015	I	22.899,4	17.454,8	5.444,6	539,1	15.617,8	59,45	23,78	45,32
	II	23.015,5	17.866,5	5.149,0	561,6	15.481,1	59,79	22,37	46,41
	III	22.899,5	18.048,7	4.880,8	566,8	15.587,3	59,50	21,18	46,90
	IV	22.873,7	18.094,2	4.779,5	468,7	15.615,9	59,43	20,90	47,01
2016	I	22.821,0	18.029,6	4.791,4	431,9	15.670,8	59,29	21,00	46,84
	II	22.875,7	18.301,0	4.574,7	472,7	15.630,0	59,41	20,00	47,53
	III	22.848,3	18.527,5	4.320,8	471,1	15.695,3	59,28	18,91	48,07
	IV	22.745,9	18.508,1	4.237,8	429,8	15.839	58,95	18,63	47,97

Fuente. Elaboración propia con datos EPA-INE.

a).- Población activa

Respecto a la evolución de la población activa española, cabe destacar el aumento paulatino de la misma a lo largo de la primera etapa de la crisis económica, hasta el tercer trimestre de 2012 con 23,49 millones de personas activas. Su posterior descenso hasta el primer trimestre de 2014, motivado por efectos como el envejecimiento de la población, el efecto desánimo y la salida del país de personas activas. Y su mantenimiento actual en 2016. Respecto a su reflejo en porcentajes, las variaciones durante el periodo estudiado 2007-2016 no han sido significativas, moviéndose entre el 59 y 60%.

Si bien la cifra global no ofrece grandes cambios, sí que es muy significativo observar el comportamiento por franjas de edad. Detectando una situación polarizada y contradictoria. Si comparamos el dato de IV 2007 con el dato III 2016 observamos las siguientes diferencias. Una tasa entre el 13 y 14 puntos menor en las franjas de edades más jóvenes (de 16 a 24 años) y, por el contrario, un aumento de 8-13 puntos en las franjas de edad mayores (55-64 años), motivado por el bloqueo en el acceso al empleo a las personas más jóvenes, y a las dificultades para acceder a la prestación de jubilación en las personas más veteranas tras la últimas reformas legislativas.

Tabla 16. Tasas de actividad, total, y por franjas de edad, en España. 2007-2016

EDAD	2007	2016	Diferencia 2016-2007
16-19	28,27	13,34	-14,93
20-24	66,99	53,34	-13,65
55-59	59,41	72,41	13
60-64	35,20	43,58	8,38
Total	59,47	58,95	-0,52

Fuente. Elaboración propia en base a datos EPA-INE. IV Trimestre.

Asociada la población activa, aparece la evolución de la población inactiva española, mantenida durante todos estos años en el umbral de los 15 millones de personas.

b).- Población ocupada

Los cambios más significativos se dan en la relación entre población ocupada y desempleada. Respecto a la población ocupada, España consiguió el reto histórico de superar los 20 millones de personas ocupadas en el periodo 2006-2008. Posteriormente la pérdida de empleo fue acelerada y sostenida, durante 6 años seguidos, destruyéndose 3,8 millones de empleos,

tocando suelo en el primer trimestre de 2014, con 16,9 millones de personas ocupadas; experimentándose una recuperación desde esa fecha, de 1,5 millones hasta el final de 2016.

Tal y como se ha mencionado en esta investigación, el anterior modelo económico español logró el “milagro” de bajar la tasa de desempleo del 8%, en concreto en el segundo trimestre de 2007 (alcanzando el 7,93%). Posteriormente la degradación de la situación fue muy rápida, en solo dos años la cifra aumentó 10 puntos (17,77% en segundo trimestre de 2009). Alcanzando el 21% en 2011, y disparándose en la etapa más desastrosa de la crisis hasta el 26,9%, en el segundo trimestre de 2013. Sumando España 19 puntos más de desempleo en solo 6 años. Actualmente 2016 cierra con una tasa de empleo similar a la de 2009, pero 10 puntos por encima de la de 2007.

Un dato interesante es el aumento y cierto atasco en la incorporación al empleo de las personas más jóvenes de la población activa. De esta forma, la cifra de personas jóvenes que buscan el empleo en España pasó de 186.800 personas en 2007, hasta las 591.500 del tercer trimestre de 2013, descendiendo paulatinamente, pero mostrando el bloqueo generalizado en lo que se refiere al acceso al empleo de miles y miles de jóvenes españoles, lo que provocó respuestas institucionales como por ejemplo la puesta en marcha del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

c).- Población desempleada

Los datos de desempleo del año 2016 indican una recuperación asimétrica, en un país realmente complejo en materia de empleo, dibujándose dos Españas bajo una misma normativa laboral. Una España “norte” con cifras en torno al 15% de desempleo (o menores), y una España “sur” con unas cifras más elevadas, donde el retraso estructural económico emerge más claramente, y donde el peso del sector industrial es menor en la economía. El resultado de la crisis parece acentuar las diferencias entre CC.AA.

Al margen de las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, en 2007 la diferencia entre la CC.AA. con menos desempleo (Navarra 4,28%) y la que más desempleo sufría (Extremadura 14,79%) era de 10,5 puntos. Pero en 2013 las diferencias prácticamente se duplicaron, 19,8 puntos entre Andalucía y Navarra. Y, finalmente en 2016, las diferencias entre la comunidad con menos paro y la de más paro descendieron muy ligeramente a 18,3 puntos (Extremadura - Navarra). Todo ello, se insiste, en un país con una misma regulación y normativa de empleo.

La mirada al comportamiento de las tasas de desempleo muestra cómo el retraso estructural económico de determinadas comunidades provoca que mayoritariamente estas

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

comunidades ofrezcan unas tasas por encima de la media, antes, durante, y en la post-crisis. Sin despreciar elementos de economía sumergida en el análisis.

Tabla 17. Evolución de las tasas de desempleo por CC.AA. 2007-2013-2016

	Tasa Desempleo IV 2007	Tasa Desempleo IV 2013	Tasa Desempleo IV 2016	Diferencia 2007-2016
Andalucía	13,96	36,26	28,25	14,29
Aragón	5,12	20,59	13,53	8,41
Asturias	8,00	22,29	14,59	6,59
Baleares	9,35	22,72	13,80	4,45
Canarias	10,89	33,09	24,90	14,01
Cantabria	4,72	19,81	12,89	8,17
Castilla y León	6,94	22,02	14,81	7,87
Castilla La Mancha	8,10	28,99	22,14	14,04
Cataluña	6,5	21,87	14,85	8,35
C. Valenciana	8,94	27,15	19,15	10,21
Extremadura	14,79	32,4	28,31	13,52
Galicia	7,46	21,88	16,29	8,83
Madrid	6,4	20,45	14,60	8,20
Murcia	8,25	28,50	18,58	10,33
Navarra	4,28	16,44	10,01	5,82
País Vasco	5,90	16,58	12,27	6,37
La Rioja	5,88	20,24	10,90	5,02
Ceuta	20,18	36,78	22,39	2,21
Melilla	17,43	33,79	27,38	9,95

Fuente. Elaboración propia con datos EPA-INE IV Trimestre. En gris las CC.AA. con tasa de desempleo mayor a cifra nacional en cada momento: 2007 (8,57%), 2013 (25,73%), y 2016 (18,63%).

La comparativa 2007-2016 nos ofrece una doble realidad. En primer lugar, una España sur donde las diferencias son todavía de más de 10 puntos con el momento previo a la crisis, y en todo el periodo analizado, por lo general se han experimentado cifras por encima de la media nacional. Y en segundo lugar, una España centro-norte donde las diferencias se han amortiguado sustancialmente, entre 4 y 9 puntos más que el momento previo a la crisis.

Respecto a las diferencias entre sexos, cabe destacar una diferencia en 2007 de 3,9 puntos de más desempleo femenino que masculino. Una reducción de la distancia a 1,5 puntos en 2013, explicada por la gran afección del desempleo en un sector más masculinizado como la construcción. Y el ensanchamiento de la diferencia actual de 3,03 puntos.

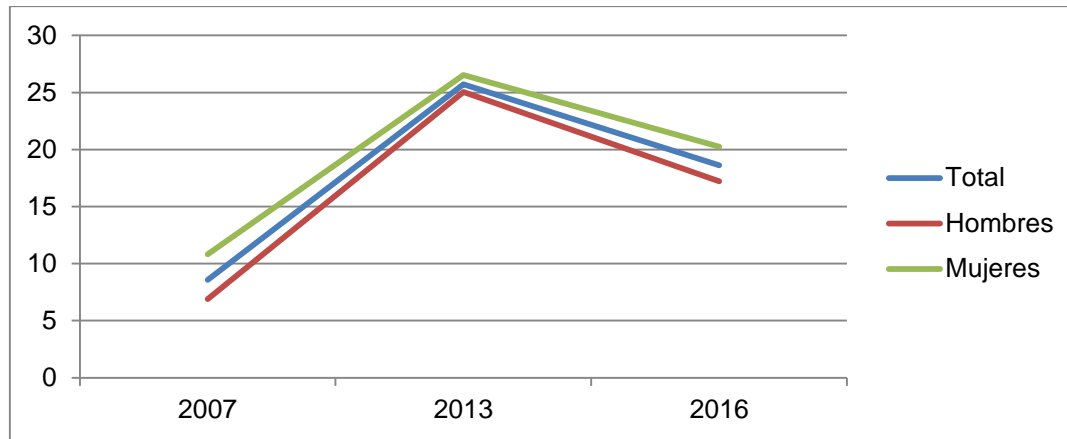


Gráfico 1. Evolución de las tasas de desempleo en España por sexos, 2007-2016. Fuente. EPA-INE. Datos del IV trimestre.

Esta escasa diferencia entre tasas de desempleo entre hombres y mujeres, no debe dejar de contemplar las diferencias significativas respecto a la tasa de actividad entre sexos. Lo que nos facilita comprender mejor las desigualdades de género en el mundo laboral. De esta forma se observan 11 puntos de diferencia actual a favor de los hombres (64,8% vs. 53,4%); 12 puntos en 2013; y 19 puntos al comienzo de la crisis. Si bien el análisis de la tasa de actividad indica que la crisis nos deja una tasa de actividad masculina actual 4 puntos inferior a la de 2007 (69% vs. 69%), y por el contrario una tasa de actividad femenina actual 3 puntos superior a la de 2007 (53% vs. 50%).

Respecto al desempleo por franjas de edad, se observa un agravamiento de la situación, fruto del bloqueo del mercado laboral anteriormente descrito, sufriendo las consecuencias las franjas de edad menores de 25 años. Con una tasa de desempleo juvenil (16-19 años) 27 puntos superiores a la de la población total (58,7% vs. 31%). Una tasa de desempleo joven (20-24 años) 24 puntos superior a la total (39,8% vs. 15,2%). Una tasa de desempleo en la edad central (25-54) 10 puntos superior (17,2% vs. 7,54%). Y una tasa de desempleo en la etapa final de las trayectorias laborales (55 y más años) 10 puntos superior (16% vs. 5,8%). Si bien es cierto que estas franjas de edad más jóvenes suponen unas cifras de población absoluta inferiores al resto de edades más maduras, debido al envejecimiento de la población española y la baja tasa de natalidad de las últimas décadas.

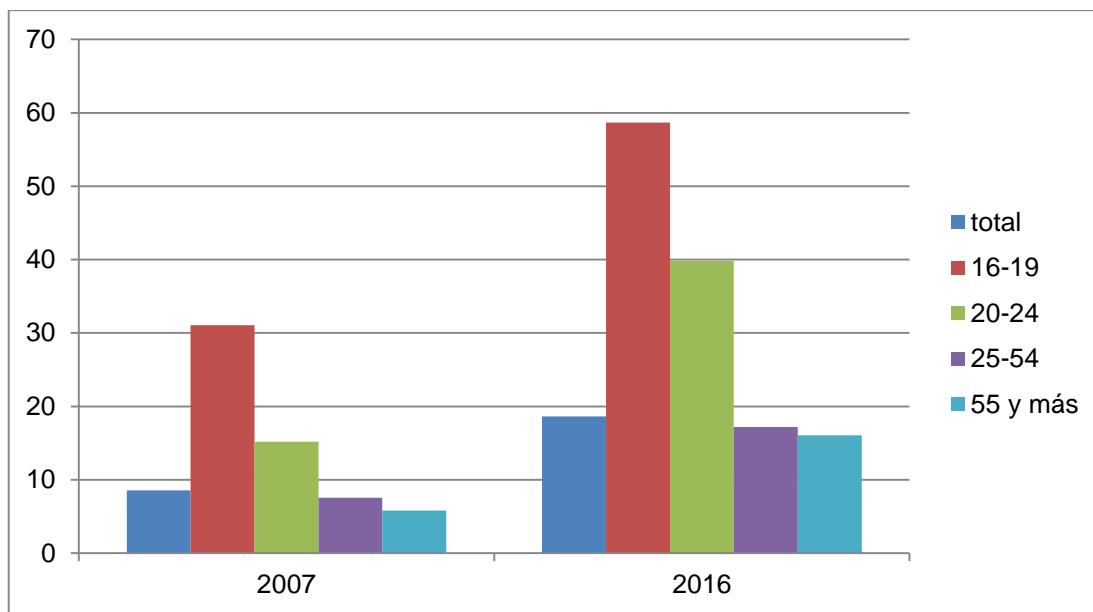


Gráfico 2. Tasas de desempleo por franjas de edad en 2016. Fuente. Elaboración propia con datos INE-EPA. IV Trimestre 2016

Algo clave para comprender el impacto del fenómeno del desempleo en España es analizar la tasa de desempleo por nivel de formación alcanzado. Dicho análisis refleja claramente como el impacto del desempleo es mayor si se tiene un menor nivel de cualificación. Un 39% en población con estudios primarios incompletos, y un 11,3% en población universitaria.

Tabla 18. Tasas de desempleo por nivel de formación alcanzado. 2016

Nivel de estudios	Tasa paro 2016
Analfabetos	43,77 %
Estudios primarios incompletos	39,05 %
Educación Primaria	31,55 %
Primera etapa de educación secundaria y similar	24,77 %
Segunda etapa de educación secundaria	16,83 %
Educación Superior	11,36 %
Total	18,63 %

Fuente EPA-INE. IV trimestre 2016

Otro análisis de interés es observar el impacto del desempleo en función de la nacionalidad. En 2007 la diferencia entre nacionales españoles y población extranjera (total) era de 4,5 puntos más de desempleo para la población extranjera. En 2013 esa diferencia subió a los

12,2 puntos, mostrando claramente los sectores más vulnerables ante la misma. Y en 2016 se logra bajar a los 6,6 puntos, en parte por la salida del país de población extranjera, y por otra parte por el acceso a la condición de nacional española. Las diferencias para cada tipo de población entre 2007 y 2016 muestran parámetros similares, entre los 10 y 12 puntos más de desempleo de la población extranjera.

Tabla 19. Tasa de desempleo en España 2007-2013-2016 por nacionalidad

Nacionalidad	2007	2013	2016	Diferencia 2007-2016
Española	7,93	24,17	17,83	9,9
Extranjera UE	11,1	29,83	20,14	9,04
Extranjera total	12,43	36,45	24,66	12,23
Total	8,57	25,73	18,63	10,06

Fuente INE-EPA cuarto trimestre de cada año.

Desde el punto de vista del investigador, actualmente el mayor problema de empleo en España se sitúa en las personas desempleadas de larga duración (más de un año), lo que va en relación con el acceso a la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo. La foto actual dibuja una situación más difícil, en todos los sentidos, en comparación con 2007. Agravándose la situación conforme aumenta el tiempo de falta de desarrollo de competencias laborales. De esta forma, en personas desempleadas de menos de 6 meses, se observan 371.500 personas más que en 2007. Pero en desempleadas de 6 a 12 meses, 179.800 personas más. Lo que puede indicar una precarización del empleo.

Es fácilmente observable como el desempleo de larga duración (más de un año) supone el mayor reto para los sistemas de orientación, coincidiendo en muchos casos con las personas de más edad. Actualmente España tiene 414.500 personas más entre 12 y 24 meses de desempleo que en 2007. Exactamente 1.534.400 personas más con más de dos años de duración del desempleo, descolgadas ya directamente del mercado laboral, resultando 1.101.800 de ellas mayores de 40 años, un 72%.

Tabla 20. Evolución de la población desempleada por tiempo en desempleo, 2007-2016

Tiempo en desempleo	2007	2013	2016	Diferencia 2007-2016
Menos de 6 meses	779,6	1.114,3	1.151,1	371,5

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

De 6 a 12 meses	235,5	719,2	415,3	179,8
De 1 a dos años	219,3	1.292,9	633,8	414,5
Más de dos años	223,8	2311,8	1.758,2	1.534,4
Total	1.942	5.935,6	4.237,8	2.295,8

Datos en miles. Fuente EPA-INE IV Trimestre de cada año.

Los efectos de la crisis económica ha generado el ensanchamiento del desempleo de larga duración, lo que provoca que la población desempleada cada vez cuente con una protección menor (menor duración e inferior cuantía). A la hora de analizar el fenómeno optamos por la metodología aplicada por CC.OO. en vez de la utilizada por el Ministerio de Empleo, la diferencia radica en que CC.OO. utiliza “tasa de protección por paro” que divide el total de personas paradas que perciben prestaciones, entre el total de personas paradas según la EPA, sin excluir a ningún tipo de desempleado. En la tasa del Ministerio, por el contrario, se excluye del total del parados a los que lo son por primera vez, de esta forma no se tiene en cuenta a los desempleados que nunca han trabajado, por eso el nivel de protección que muestra el Ministerio es mayor. Aun así, ambos datos ofrecen una preocupante imagen de fuerte reducción de la tasa de cobertura en estos años de crisis, lo que implica una mayor vulnerabilidad de las personas, y una mayor tensión y urgencia a la hora de desarrollar las medidas de orientación para el empleo.

Si analizamos dicha tasa de cobertura, se puede observar la tendencia de reducción de dicha tasa conforme avanza la crisis económica, si bien es cierto que desde el año 2013, numéricamente son menos las personas beneficiarias (Fundación 1º de mayo, 2016, p. 11).

Tabla 21. Evolución de la tasa de cobertura ante el desempleo en España 2008-2016

AÑO	Beneficiarios totales	Prestación Contributiva	Subsidio Asistencial	Tasa de cobertura
2008	1.851.308	1.132.331	718.977	72,69
2013	2.721.296	1.213.887	1.507.409	60,74
2016	1.904.689	715.518	1.189.171	54,23

Fuente. Fundación 1º de mayo. Realizado con datos del SEPE. Datos septiembre de cada año.

Otra forma más holística para valorar el impacto de la crisis, es el analizar el impacto no solo en las personas, sino también en los hogares. Lógicamente no es lo mismo transitar por una situación de desempleo con una cierta cobertura familiar, que sin ella. En la siguiente tabla se puede observar la tendencia de la incidencia del paro por viviendas, siendo notable la reducción, en el periodo 2007-2016, de los hogares con todos los activos ocupados (-12 puntos), el aumento de los hogares con la mitad de los activos en desempleo (+12 puntos), y el aumento (+7 puntos) de los hogares con todos los activos desempleados.

Tabla 22. Tasas incidencia del paro en las viviendas familiares con al menos un activo. Por proporción de personas paradas 2007-2016

	2007	2013	2016	Diferencia 2007-2016
Todos los activos son parados	3,61	14,42	10,36	+6,75
Al menos la mitad de los activos son parados	10,32	31,15	22,73	+12,41
Todos los activos son ocupados	86,35	65,04	73,7	-12,65

Fuente. EPA – INE. Datos IV trimestre

6.1.2.- Análisis de la contratación

Una vez analizados los principales datos poblacionales (activos, ocupados, desempleados), que dibujan claramente los retos para el sistema de orientación en España. Se procede a analizar el comportamiento de la contratación, un reflejo de nuestras relaciones laborales, lo que nos ofrece una mirada más cualitativa a las dinámicas reales de nuestro mercado laboral, más allá de tener un empleo o no, es de interés analizar qué tipo de contratos y qué evolución se está desarrollando en España.

En el apartado anterior hemos podido observar como España mantiene globalmente unas tasas de actividad similares antes y después de la crisis, si bien es cierto que se observa una dicotomía, aumentando la tasa de actividad en las franjas de población de más años, y una fuerte reducción en las franjas más jóvenes.

Tabla 23. Evolución del mercado de trabajo en España. 2007-2016

	III 2007		III 2016	
	Total	Porcentaje	Porcentaje	Total
Parados	1.806,2	8,0%	18,9%	4.320,8
Ocupados por cuenta propia	3.651,2	16,2%	13,6%	3.116,9
Asalariados indefinidos	11.652,4	68,0%	73,0%	11.252,3
Asalariados temporales	5.442,2	32,0%	27,0%	4.152,3
Ocupados con jornada completa	18.488,0	89,0%	85,0%	15.830,4
Ocupados con jornada parcial	2.265,4	11,0%	15,0%	2.697,1
Población activa	22.559,6	100%	100%	22.848,3

Fuente. Elaboración propia con datos EPA-INE. III Trimestre. Datos en miles.

Estos datos comparan dos imágenes, la de la España de antes de la crisis (III 2007), y la de la España post-crisis (III 2016). De la comparativa se observa como el número de personas ocupadas por cuenta propia se reduce en medio millón de personas, y el número de personas ocupadas por cuenta ajena se reduce en 1.700.000 personas, en otras palabras la destrucción de empleo ha sido muy significativa.

Respecto a la población asalariada, su número se reduce en 1,7 millones, reduciéndose los indefinidos temporales, y aumentado los indefinidos (en términos relativos). Otro dato significativo es la reducción de la población ocupada a jornada completa (baja 4 puntos) y el

aumento de la población ocupada a jornada parcial (aumenta 4 puntos). El resultado es una minoración del paradigma tradicional de persona trabajadora estable y a jornada completa.

La recuperación que se observa en la actualidad en España subraya el carácter precario del empleo que se está generado, desde el primer trimestre de 2013 (peor momento de la crisis) y el tercer trimestre de 2016 se han generado 1,5 millones de empleos asalariados, de ellos, un 76% han sido temporales. Pasando la tasa de temporalidad del 22% al 27%.

Dentro de la mejora de la situación de desempleo, cabe destacar el freno en la subida de población activa española, o su reducción entre 2010-2014, que favorece que los datos oficiales sean menos duros. En línea con ello, se puede observar actualmente un mayor descenso anual del desempleo (530.000 parados menos, entre el tercer trimestre de 2015 y el mismo periodo de 2016) en comparación con la creación de empleo en el mismo periodo (+479.000 personas), motivado por el envejecimiento de la población, el aumento de personas desanimadas, y la emigración.

El fenómeno de la temporalidad bien merece una mirada más detenida, observándose en España unas altas tasas de temporalidad sostenidas en el tiempo, solamente reducidas por los efectos de la crisis, que provocaron la “bajada de escalón” de la temporalidad al desempleo. Cuando más dinamismo mostraba el mercado laboral español (2007) se observa la mayor tasa de temporalidad, cuando peor estaba el mercado laboral (2013) se observa la menor tasa (aunque muy significativa). Las diferencias entre hombres y mujeres, siempre ofrecen un peor dato para las mujeres.

Tabla 24. Evolución de la tasa de temporalidad en España. 2007-2016

	Total	Hombres	Mujeres
IV 2016	26,5%	26,1%	26,9%
IV 2013	23,7%	22,8%	24,6%
IV 2007	30,8%	29,5%	32,5%

Fuente: Elaboración propia con datos INE-EPA.

Al igual que la tasa de desempleo, el estudio de las tasas de temporalidad hace emerger la diferencia entre los mercados laborales autonómicos en España. Con mejores datos que la media en Madrid y el norte, y con más retraso estructural y dinámica más precaria en el sur. Se observa como la relaciones laborales se han precarizado y polarizado en los últimos 9 años. Antes de la crisis solo 5 CC.AA. presentaban peores datos que la media nacional, y en la actualidad son 8 las CC.AA. con peores datos que la media.

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

Tabla 25. Tasas de temporalidad por CC.AA. 2007-2016 en relación a la media nacional

	Tasa temporalidad 2007 III	Tasa Temporalidad 2016 III	Diferencia 2016-2007
Andalucía	42,1	35,7	-6,4
Aragón	27,9	24,5	-3,4
Asturias	30,6	26,3	-4,3
Baleares	28,8	30,4	+1,6
Canarias	37,2	32,9	-4,3
Cantabria	28,2	25,5	-2,7
Castilla y León	26,4	27,4	+1,0
Castilla La Mancha	33,2	29,7	-3,5
Cataluña	23,6	22,5	-1,1
Comunidad Valenciana	34,2	28,4	-5,8
Extremadura	39,5	35,3	-4,2
Galicia	29,3	27,4	-1,9
Madrid	24,4	18,8	-5,6
Murcia	39,2	34,5	-4,7
Navarra	27,6	24,9	-2,7
País Vasco	28,9	24,4	-4,5
La Rioja	26,3	24,7	-1,6
Ceuta	32,8	18,1	-14,7
Melilla	30,4	28,2	-2,2

Fuente. Elaboración propia con datos INE-EPA. Tercer trimestre. En gris las CC.AA. con datos superiores a la media nacional de cada momento. Tasa de temporalidad nacional en 2007 (30,8%), 2016 (27%).

Por otro lado, se observa una bajada general de la tasa de temporalidad en todas las CC.AA. y ciudades autónomas (salvo en Baleares, y Castilla y León), motivada generalmente no por la subida de escalón social (de temporalidad a estabilidad) sino por la bajada de escalón social (de temporalidad a desempleo).

En relación con la contratación, en un plano distinto a lo reflejado hasta el momento, esta tesis no desea obviar otro tipo de condicionantes que se reflejan habitualmente en el día a día de los servicios de orientación para el empleo, hablamos de la insatisfacción laboral, el estrés, y en definitiva los factores de riesgo psicosocial. Elementos habituales que motivan la búsqueda de

una mejora de las condiciones, y el cambio de empleo. El análisis de su evolución en España es abordado por distintos medios, desde estudios centrados en determinados sectores profesionales (García-Hernández, Gabari, & Idoate, 2014), o encuestas oficiales, como la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo que desde 1997 viene observando un significativo peso y aumento del porcentaje de estrés en población trabajadora.

6.1.3.- Análisis de la política salarial

Esta tesis muestra cómo la crisis económica ha aumentado la desigualdad social en España, todo un mayor reto para una deseable política de orientación profesional que se alinee con los valores de equidad social. El análisis de la Encuesta de Estructura Salarial en España, realizada por el INE, nos muestra la evolución del porcentaje de trabajadores en función de su ganancia con respecto al Salario Mínimo Interprofesional (SMI), un buen método para comprobar cómo es la sociedad española desde el punto de vista de ingresos anuales.

Tabla 26. Evolución de la estructura salarial en España. 2008-2014

	2008	2014	Diferencia 2014-2008
De 0 a 1 SMI	8,86	12,98	+4,12
De 1 a 2 SMI	34,40	32,11	-2,29
De 2 a 3 SMI	28,31	26,77	-1,54
De 3 a 4 SMI	13,33	13,42	+0,09
De 4 a 5 SMI	7,37	7,08	-0,29
De 5 a 6 SMI	3,37	3,31	-0,06
De 6 a 7 SMI	1,79	1,91	0,12
De 7 a 8 SMI	1,16	1,11	-0,05
Más de 8 SMI	1,42	1,31	-0,11

Fuente. Elaboración propia con datos INE- Encuesta Estructura Salarial.

Un primer análisis de la realidad salarial española nos señala que la mayor subida en cifras de población afectada, en la crisis, se da en las personas que ganan entre 0 y 1 veces el SMI (más 4,12 puntos). Así mismo, muestra como el 71,8% de las personas trabajadoras cobran entre 0 y 3 veces el SMI, y el 45% entre 0 y 2 veces el SMI. Lo que refleja la dimensión de sueldos muy bajos (creciente) y sueldos bajos (mayoritaria) de la sociedad española. Respecto a lo que podemos denominar clases medias, entre 3 y 6 veces el SMI se ubicaría el 23,8% de la población trabajadora. Y realmente clases altas, entre 6 y más de 8 veces el SMI, el 4,33%.

Distintos informes muestran como la desigualdad social ha experimentado unos preocupantes datos en España. Por ejemplo, la excelente obra publicada por el CIS “España 2015, Situación social” (Torres, 2015) señala un aumento significativo de la desigualdad en los últimos años, mayor vulnerabilidad social, notable empobrecimiento, mayor riesgo de exclusión social y un aumento de la movilidad social intergeneracional descendente. Por su parte, el referencial VII Informe FOESSA indica como España se ubica tanto dentro del grupo de los países de la UE-28 donde más amplias son las diferencias de renta entre los hogares, como en los puestos de cabeza en los países de la OCDE (FOESSA, 2014). Por su parte EAPN España (*European anti poverty network*) en su 6º Informe de 2016 (EAPN, 2016, p. 2) señala como “España, con el 9,2% de la población de la UE, contribuye con el 11% del total europeo de personas en pobreza y exclusión. En la UE-28%, el indicador de riesgo de pobreza y exclusión europeo (ARPE) de 2015 llega al 24,4%, un total de 122,3 millones de personas. En el caso español, el ARPE es del 28,6%, un total de 13.334.573 personas”.

Los informes de desigualdad creciente en España son evidentes, si bien es cierto que conviene enriquecer la visión con un análisis de un indicador más. Un indicador que refleja la mala calidad del sistema, tanto laboral, como social, como económico y político. Hablamos de la economía sumergida existente en el país, fenómeno con el que habitualmente tienen que convivir las acciones de orientación en su intervención, resultando por cierto, el sistema de orientación para el empleo un excelente observatorio de diagnóstico de la situación. Aunque el fenómeno de estudio es complejo, al estar oculto y sumergido, varias investigaciones han tratado de dimensionar su realidad en España. Por ejemplo el estudio “La economía sumergida en España” (López del Paso, 2013, p. 65) indica como este fenómeno implica la existencia de bolsas de empleo oculto no reflejadas oficialmente. Asumiendo que la productividad aparente de las personas ocupadas en actividades sumergidas es similar a la de las actividades regulares, estima que durante el periodo 1990-2012, más de 2 millones de personas han desarrollado actividades económicas irregulares, llegando a alcanzar los 3,6 millones en 2012, equivalente al 15,6% de la población activa española.

Otra referencia es la comparativa de PIB y población parada. En 2007 el PIB español era de 1.080.807 millones de euros, con una población parada de 1,9 millones de personas. Y en 2015 1.075.639 millones de euros con una población parada de 4,8 millones de parados. Un PIB parecido y una diferencia de 2,8 millones de personas más desempleadas.

6.2.- Evolución de las políticas activas de empleo

Tal y como se menciona el CES en su memoria socioeconómica y laboral de 2015 “El esfuerzo en políticas activas tiene un efecto positivo sobre la empleabilidad de los trabajadores y, por tanto, es especialmente necesario en una coyuntura de elevado desempleo” (CES, 2016, p. 311). Esta importancia quedó reflejada en las conclusiones de la Conferencia sobre políticas activas de empleo para la Europa 2020, *Conference Active Labour Market Policies for Europe 2020. Finding ways to move forward*, que apuntó algunos elementos relevantes del momento de crisis económica en Europa en relación a las medidas de orientación en política de empleo.

- El desarrollo de las políticas activas de empleo se ve limitado por las restricciones presupuestarias planteadas en el marco de los planes de austeridad. En este sentido, el actual contexto económico y presupuestario enfrenta a los responsables políticos a una paradoja notable: por un lado, las inversiones masivas en políticas activas de empleo siguen siendo necesarias para hacer frente al persistente aumento de los niveles de desempleo y para promover el empleo. Por otro lado, las limitaciones presupuestarias parecen minar el apoyo generalizado a estas políticas (Rocha, 2010, p. 16-18).
- Esta situación plantea a los gobiernos promover políticas más efectivas y eficientes, a encontrar maneras para hacer más con menos. En este sentido, se plantean tres ejes o principios generales de actuación: mejor evaluación, mejor orientación y mejor aplicación de las políticas activas de empleo. Unos principios que se concretan a su vez en 8 puntos que resumimos a continuación:
 - Hacer más para evaluar la eficacia de sus políticas activas, necesidad de políticas basadas en la evidencia.
 - El Marco Común de Evaluación europeo exige una evaluación más sistemática de las políticas activas de empleo.
 - Mejorar la orientación de las actuaciones dirigidas a los grupos que tienen la mayor distancia del mercado de trabajo.
 - Los Servicios de asistencia en la búsqueda de trabajo proporcionada por los Estados miembros deberían ser “inteligentes” y “multi-canales”. Esto significa “preparar” más que “acompañar” intensivamente a los demandantes de empleo, especialmente a los denominados “autosuficientes”

- Garantizar unas transiciones a personas despedidas en procesos de reestructuración, ofreciendo nuevas perspectivas de carrera profesional, a través de la reorientación. Evitando su paso a la inactividad.
- Los Estados miembros deberían orientar bien los incentivos al empleo hacia los grupos vulnerables.
- Los Estados miembros deberían apoyarse en una variada gama de instrumentos y métodos de trabajo con respecto a la economía de inserción social. Para los grupos vulnerables la economía de inserción social podría constituir un potencial de empleo significativo.
- Los Estados miembros deberían aplicar las políticas activas mediante asociaciones (*partnerships*) responsables entre todas las partes interesadas del mercado de trabajo.

6.2.1.-El debate sobre el ratio técnico/personas usuarias

Un elemento para medir la importancia del principio de individualización de en las PAE de cada país es el ratio entre personal técnico de empleo-formación-orientación y persona desempleada. Normalmente los datos actuales hacen referencia al personal adscrito a los SPE, si bien es cierto que sería adecuado añadir al personal adscrito a las entidades del tercer sector.

Los datos son diversos, pero muestran una imagen en España preocupante. Entre las debilidades que aparecen en el funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo, mencionadas por Rocha (2010, p. 20-21), se indican:

- El eje de trabajo es el programa y no la persona demandante de un servicio integrado. Por eso cada programa se configura como un compartimento estanco.
- El demandante “elige” entre la oferta de programas, al margen de un itinerario con sentido.
- Existe una inflación de programas y de entidades gestoras, que en muchos casos se superponen o compiten.
- Los SPE no lideran la ordenación de unos y otras. Las entidades colaboradoras tampoco presionan para que los SPE ejerzan esa función de servicio integral, ya que la situación actual hace que presten más atención a las condiciones de gestión de los programas que desarrollan.

Un aspecto crucial que emerge en esta investigación, especialmente en la parte empírica es el ratio de personal técnico por personas usuarias de los servicios. Los principales datos oficiales plantean esta ratio en relación a la dotación de personal de los SPE. En 2006 según CC.OO. en España se registraba un ratio de 4,4 efectivos por cada mil personas desempleadas (Rocha, 2010, p. 20).

En 2008, a raíz de las medidas urgentes ante las crisis se elevó el ratio a 4,7 por cada mil desempleados; un ratio ofrecido por la Memoria de la situación socioeconómica y laboral. España 2008 (CES, 2009), que muestra que la realidad española se situaba muy alejada del ratio de 56,2 de Dinamarca, 42,9 de Suecia, 33,3 de Reino Unido, 22,2 de Austria, o 17,2 de Alemania. Todo ello en el contexto del comienzo de la crisis (2008) lo que puede llevar a entender la enorme tensión generada en los servicios de orientación españoles ante un aumento de 19 puntos de desempleo en solo 6 años.

Según Raymond Torres, director del instituto internacional de estudios laborales de la OIT (Torres, 2012) el número medio de clientes desempleados por número de empleados en los SPE en España en 2010 era de 450 (sin haber llegado el peor año de la crisis, el 2013). Un dato de 2010 que reflejaba una distancia considerable de los menos de 50 de Alemania, Reino Unido y Dinamarca. Y lejos de Irlanda con menos de 300, y Portugal con algo más de 100.

Un completo, amplio y significativo estudio fue el realizado por la OCDE en 2015 “Informe de diagnóstico de la estrategia de competencias de la OCDE: España” Dicho estudio dedica toda una parte para describir como la capacidad del servicio público de empleo se ha visto sometida a una gran presión a causa del gran aumento del desempleo. Señalando que:

La gran cantidad de solicitantes hace que a los trabajadores del SPE les resulte difícil proporcionar el oportuno asesoramiento individualizado y asistencia en la búsqueda de empleo necesario para promover rápidas reincorporaciones al trabajo. En España, hay un empleado del SPE por cada 250 solicitantes de empleo, una proporción superior al resto de países europeos, con la excepción de Irlanda [...] los asesores dedican una gran parte de su tiempo a tareas administrativas en vez de al asesoramiento. Esto significa que, para prestar un nivel equivalente de servicio, España debería prestar los servicios de empleo de una forma más eficiente que otros países. Entre otras, una estrategia para mejorar la eficiencia sería automatizar la administración de las prestaciones por desempleo, de manera que el personal se pudiera asignar a tareas de asistencia individual y a la evaluación del perfil de los solicitantes para garantizar que el apoyo ofrecido se centre en aquellos que más lo necesiten (OCDE, 2015, p.140).

De dicho estudio se pueden obtener unos interesantes datos reflejados en la siguiente tabla.

Tabla 27. Promedio de solicitantes de empleo en el servicio público de empleo

PAIS	Personas registradas buscando trabajo (En miles).	Personal de servicio en los Servicios Públicos de Empleo	Solicitantes de empleo por personal miembro de los SPE.
España	5.745,3	21,4	269
Austria	258,6	4,9	53
Bélgica	547,4	10,0	54
Republica Checa	509,2	7,3	70
Dinamarca	207,7	5,8	36
Estonia	53,2	0,5	108
Finlandia	470,4	3,9	120
Alemania	5.207,6	11,0	47
Grecia	576,6	3,4	169
Irlanda	444,9	0,6	778
Holanda	625,6	5,0	125
Polonia	2.011,2	23,8	84
Portugal	639,7	3,6	177
República Eslovaca	401,5	2,3	172
Eslovenia	110,7	1,0	112
Suecia	679,0	10,8	63
Reino Unido	1.571,1	72,9	22

Fuente. OCDE 2016. Página 140.

Este mismo informe avisa que:

Muchos individuos desempleados necesitarán asistencia para hacer un uso eficaz de los portales web de búsqueda e información laborales. Algunos individuos desempleados puede que no tengan las competencias básicas o de manejo de entornos informáticos necesarias para acceder, interpretar y actuar con la información disponible en línea. Navegar por los sitios web o acceder a archivos PDF subidos a Internet les puede resultar difícil. La información sobre las ofertas y las tendencias de empleo es muy importante para los solicitantes de empleo, pero para muchos usuarios necesita ser complementada

con orientación y asesoramiento. En concreto, éste es el caso de los adultos poco cualificados, los cuales se encuentran en riesgo de volverse desempleados de larga duración (OCDE, 2015, p. 143).

Así mismo, se vuelva comentar que:

“La financiación de políticas relativas al mercado laboral es baja dada la gran cantidad de desempleados. Los gastos totales en políticas del mercado laboral en España alcanzaron el 3.8 % del PIB en el 2011 y se encuentran entre los más altos de la OCDE, pero, en comparación, el gasto en medidas activas es bajo. Los gastos crecientes en políticas del mercado laboral han estado motivados en gran parte por la necesidad de gastar más en prestaciones por desempleo, a causa de la crisis económica. El gasto en políticas activas del mercado de trabajo no es alto comparado con otros países de la OCDE, si consideramos especialmente las cifras sin precedentes de personas desempleadas en España. Mientras que los gastos en las medidas pasivas han sido más del doble respecto al PIB, los gastos en políticas activas del mercado de trabajo solo han aumentado ligeramente en el 2008 y han descendido a un nivel de un 0.89 % del PIB en el 2011, dato inferior al nivel observado entre 1998 y 2004. España, Irlanda y los Estados Unidos son algunos de los pocos países de la OCDE donde el gasto por desempleado ha caído de forma significativa desde el 2005 al 2011. Esto se debe principalmente a un gran aumento del número de desempleados después del 2007, a un cambio en la financiación dirigido hacia las medidas pasivas de desempleo, a fuertes presiones para una consolidación fiscal que minimice los déficits (OCDE, 2015, p. 147).

Concluyendo el informe, lógicamente, que:

“Las políticas de activación laboral se deben complementar con otras políticas para potenciar el empleo. Se han de tomar medidas para facilitar la movilidad laboral interna. También se debe actuar para mejorar la calidad, la accesibilidad y el alcance de la información sobre vacantes de empleo actuales y tendencias del mercado laboral. Sería útil un mayor apoyo en la orientación y el asesoramiento sobre las carreras laborales, especialmente para las personas con bajos niveles de competencias (OCDE, 2015, p. 149)

En la misma línea, un reciente estudio de FEDEA “El reto de la reinserción de los desempleados de larga duración”. Señala que la clave de la lucha contra el desempleo de estas características está en la atención individualizada. Indicando que los Servicios Públicos de Empleo (SPE) carecen del personal suficiente y no tienen un historial brillante en el ámbito de las políticas activas de empleo (PAE). Dicho estudio valora que los SPE tardan 285 días en orientar a las personas desempleadas.

En el análisis se observa que en España se ha dado una fuerte caída en el gasto por participante en las PAE. Por ejemplo el gasto total por persona dispuesta a trabajar disminuyó en un 66%, pasando de un nivel de 1.762 euros por persona en 2008 a un nivel de 602 euros en 2013. En términos porcentuales éste es el mayor descenso en las PAE por persona dispuesta a trabajar de todos los países de la UE para los que se dispone de datos (Jansen, 2016).

6.2.2.-El debate sobre el presupuesto invertido en políticas activas de empleo

En España, desde el año 2015 se ha ido consolidando un nuevo modelo de PAE que vincula la financiación de las mismas a la consecución de objetivos, relacionados con directrices y ejes prioritarios de actuación, como se ha podido comprobar en la parte de fundamentación normativa de esta tesis. Por ejemplo, tal y como indica el PAPE 2015, 1.543 millones de euros se distribuyeron entre las CC.AA. para su gestión directa.

Según la memoria socioeconómica y laboral publicada por el CES, en 2015 España destinó más de 30.000 millones de euros a políticas de empleo (CES, 2016, p.306-311). De ellos un 84% fueron destinados para la protección por desempleo (cifra que va disminuyendo paulatinamente).

En términos comparados, el gasto de políticas de empleo en España en porcentaje del PIB fue en 2014 (último dato disponible) el más elevado del conjunto de la UE (3,31%), seguido de Dinamarca (3,25%). Un volumen que representa algo más del doble del gasto medio del conjunto de la UE (1,8%). Si bien es cierto que al contrastar este dato con el dato de gasto total de políticas de empleo por punto básico de tasa de paro en los estados de la UE, el posicionamiento de España cambia, al reflejar un porcentaje de 0,127%, dato menor que la media de la UE-28 de 0,187%.

Cap.6. Evolución del mercado laboral y las políticas activas de empleo

España invirtió en 2014 el 0,412% de su PIB en políticas activas de empleo, dato inferior a la media (0,454%), y muy inferior a países punteros como Dinamarca (1,420%), Suecia (1,078%), e inferior a países como Austria (0,624%), Francia (0,666%) o Portugal (0,461%).

Tabla 28. Gasto público en políticas de empleo en la UE, 2014 (Porcentaje del PIB)

	Servicios de mercado de trabajo	Políticas Activas de Empleo	Políticas Pasivas	Gasto Total	Gasto total en Políticas Activas por punto de tasa de paro	Gasto total en PAE incluyendo servicios de mercado de trabajo, por punto de tasa de paro	Gasto total, por punto básico de tasa de paro.
España	0,077	0,412	2,822	3,312	0,016	0,019	0,127
UE-28	0,203	0,454	1,158	1,815	0,047	0,068	0,187

Fuente. (CES, 2016:307) en base a datos Eurostat.

En políticas pasivas (protección ante el desempleo), España con un 2,822% se sitúa por encima de la media de la UE-28 (1,158%). Por categorías de gasto de políticas activas, la orientación profesional se ubicaría en la partida “Servicios de mercado de trabajo” junto a las medidas de intermediación y seguimiento. Esta partida junto a formación, absorbe un menor peso (1/3) frente a la media europea que destina dos terceras partes a estas partidas. Según el CES “el peso relativo de las medidas de apoyo al emprendimiento en España fue el mayor en el conjunto de la Unión Europea. En este sentido, las medidas de estímulo del autoempleo introducidas en los últimos años confirman esta prioridad de gasto, siendo esperable un incremento aún mayor de esta partida con datos más recientes” (CES, 2016, p. 308).

Las diferencias de España con el resto de la UE se resumen claramente en la siguiente tabla. Donde se observa claramente un menor esfuerzo en medidas de orientación e intermediación (la mitad del esfuerzo en la UE, de 30 a 15 puntos), y un menor esfuerzo en formación (5 puntos menos).

PARTE II. Fundamentación normativa y análisis de contexto

Tabla 29. Composición del gasto público en políticas de empleo. España y UE (porcentajes)

Categorías de gasto	ESPAÑA		UE-28	
	% Porcentaje respecto al total	% Porcentaje respecto al tipo de medidas	% Porcentaje respecto al total	Porcentaje respecto al tipo de medidas
Servicios de mercado de trabajo	2,3	15,8	11,2	30,9
Formación	3,5	23,5	10,3	28,4
Incentivos al empleo	2,1	14,0	5,9	16,2
Integración de discapacitados	1,9	12,9	4,4	12,2
Creación directa de empleo	1,9	13,2	2,6	7,1
Incentivos a la creación de empresas	3,0	20,6	1,9	5,3
Total medidas activas	14,8 %	100	36,2 %	100

Fuente. CES, 2016.

Una vez analizado el porcentaje de PIB asignado a las distintas partidas de políticas de empleo, es de utilidad analizar los propios presupuestos del SEPE, que en 2015 destinó a políticas de empleo 29.858,8 millones de euros (11 puntos menos que en 2014). La inversión en políticas pasivas de empleo centró la mayor parte del presupuesto, más de un 80 por 100 del total, aunque desde 2012 este porcentaje se viene reduciendo paulatinamente con la disminución de la tasa de cobertura.

Por el contrario, los fondos destinados a políticas activas aumentaron un 18%. Dentro de estas destaca la subida de la partida de fomento del empleo, más de un 36% respecto a 2014. De esta forma el volumen de recursos destinados a las políticas de fomento de empleo ascendió a 1.997 millones de euros (de los cuales, un 75%, 1.500 millones fueron bonificaciones). Según el CES, llama la atención el peso alcanzado en el conjunto de las políticas de fomento de empleo por las reducciones de cuota en la cotización a la Seguridad Social (1.614,8 millones de euros en 2015) con la presión que supone para los recursos del Sistema de Seguridad Social. (CES, 2016, p. 309).

PARTE III. ESTUDIO ÉMPIRICO

CAPÍTULO 7.- OBJETIVOS, DISEÑO Y METODOLOGÍA DEL PROCESO INVESTIGADOR

Como primer capítulo de la parte empírica de la investigación, se desarrollan los objetivos que la han guiado, así como los aspectos metodológicos del proceso investigador.

En un inicio se explica el marco y las fases de la investigación. Posteriormente se detallan los objetivos definidos para esta tesis. Seguidamente se describe el método y diseño desarrollado para la investigación. A continuación se tratan los sujetos participantes en cada fase del proceso investigador, así como los instrumentos de recogida creados, los procesos acometidos para la recogida de la información y las técnicas usadas para el análisis de los datos cualitativos.

7.1.- Marco y fases de investigación

La orientación está alcanzando un reconocimiento importante por las legislaciones en materia de empleo. El posicionamiento oficial de esta disciplina científica es evidente, pero su desarrollo práctico contrasta con la situación que ofrece nuestro panorama socio-laboral, con una significativa problemática de acceso y mantenimiento en el empleo. El contexto de esta investigación se centra en la España de esta segunda década del siglo XXI. Un contexto que no pudo sostener las bases de un crecimiento económico espectacular del periodo 1994-2007, y que desde 2008 se sumió en una crisis económica, política y social de serias consecuencias, cuyo epicentro se dio en los años 2011 y 2013, y la posterior recuperación paulatina, que nos deja una grandes bolsas de desigualdad social y lo que parece una nueva cultura de empleo ante la que tiene que actuar la orientación profesional en España.

Esta tesis doctoral busca analizar el clima de opinión acerca de la orientación profesional; trata de captar en la atmosfera que se respira en torno a la imagen, posibilidades y retos de la orientación en nuestro ámbito socio-laboral. Planteando como problema de investigación las posibilidades reales de actuación de esta disciplina científica en un terreno tan complejo como las relaciones laborales que se experimentan en España. Para ello se propone analizar el rol de la orientación en las políticas de empleo españolas.

La orientación profesional desempeña un papel teórico fundamental como elemento conector entre los mundos de la educación formal, el empleo y la formación para el empleo. Actualmente el desarrollo teórico de esta disciplina ofrece aportaciones para lograr una mejor gestión de carreras y competencias profesionales. Una orientación facilitadora de unos proyectos

de vida y profesionales mejor relacionados con las características de cada persona; procurando que se puedan afrontar en mejores garantías las probables transiciones profesionales. Estas funciones de la orientación profesional vienen desarrollándose en nuestro contexto laboral en un estado de cuestionamiento e inestabilidad constante de los desarrollos de carrera (Riverin-Simard, 1996). En paralelo la orientación ha ido adquiriendo un importante estatus en el marco normativo laboral, bajo la influencia de las políticas de activación que vienen implementándose desde las administraciones europeas. Dichas políticas de activación se engloban en un marco de discusión sobre cómo afrontar la problemática del empleo en nuestras sociedades: con visiones que plantean la cuestión como una responsabilidad social compartida, y con visiones que ponen el acento en la responsabilidad individual para lograr una activación efectiva. Siendo la última la predominante en las directrices de empleo actuales, observándose así una evidente transformación del modelo social europeo, *from welfare to workfare* (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010; Pérez Eransus, 2005).

La orientación, en este escenario más netamente socio-laboral, emerge así como una herramienta clave para la implementación de la empleabilidad, el capital humano y las competencias profesionales. En esa dirección apuntan claramente las principales normas laborales (europeas, estatales y autonómicas) buscando el desarrollo de modelos de flexiguridad para tratar de afrontar en mejores condiciones la realidad de nuestros mercados laborales transicionales, actualmente vigentes (Schmid & Schömann, 2006).

Pero este potente andamiaje normativo, que como decimos dota a la orientación de un papel muy destacado, contrasta claramente con los efectos y dimensiones de una crisis que ha superado claramente las posibilidades de prevención y respuesta de nuestro sistema de orientación para el empleo. Esta percepción es fácilmente observable en el ámbito sociolaboral. De esta manera, poder analizar ese clima de opinión respecto a la orientación en el ámbito laboral sería el propósito de esta tesis doctoral. Poder comprender dicho fenómeno, entendiendo las variables involucradas, captando el significado que los distintos actores proyectan sobre la dicha materia. Tratando así mismo de buscar respuesta a los siguientes interrogantes que configuran el problema de investigación: ¿Cómo entender el estatus otorgado a la Orientación en las Políticas Laborales actuales? ¿Qué puede aportar la orientación ante las problemáticas y restos de nuestro mercado laboral? ¿Qué obstáculos y limitaciones sufre la orientación para el empleo para desarrollar sus funciones? ¿Cómo valorar la integración actual en los sistemas de orientación? ¿Cómo valorar la conexión actual de las medidas de orientación con el resto de ejes de las políticas de empleo? ¿Cómo valorar el planteamiento y cumplimiento de los objetivos

encomendados a la orientación? ¿Cómo evaluar de la mejor manera el impacto y eficacia de la orientación? ¿Qué futuro le espera a la orientación en el ámbito socio-laboral?

Para dar respuesta a estas preguntas, el enfoque de esta investigación fue netamente cualitativo. Fijando el esfuerzo investigador en explorar, conocer y comprender las distintas opiniones, discursos y significados que nos ofreció el contacto con un amplio panel de personas expertas en la materia, muchas de ellas representantes de entidades clave.

Es importante tener en cuenta el contexto en el que se va a desarrollar el presente trabajo de investigación. Un contexto complejo en el que las políticas de orientación deben actuar de la mejor forma posible. Desde una perspectiva más política, cabe subrayar que la crisis económica no ha tenido un impacto homogéneo en la UE, ya que se ha cebado en sus países periféricos y del sur. Bajo estas tensiones, aumenta el debate sobre los modelos de desarrollo económico, las problemáticas de los mercados de trabajo, las orientaciones de las políticas que marcan las reglas (paradigmas) de nuestras relaciones laborales, y la búsqueda de soluciones para tratar de superar las disfunciones evidentes de nuestro sistema de empleo.

Desde una perspectiva más laboral, se acelera la transformación de una sociedad industrial-fordista a una sociedad posindustrial, que aspira a constituirse plenamente en una sociedad del conocimiento (Castells, 2005). Nuevas competencias emergen como demandas para ese nuevo sistema de empleo. En nuestro país, esa dinámica de fondo se combina con una situación a todas luces anómala desde el punto de vista del funcionamiento de un mercado laboral desarrollado en Europea, con claros desajustes entre niveles de cualificación y tipología de puestos demandados, segmentación entre estables, menos estables, y precarios.

Estas dos perspectivas, inciden y se complementan con una perspectiva educativa, que analiza la realidad del papel dinamizador de la orientación entre el mundo educativo, formativo y del empleo. Más en concreto la investigación se estructuró en 9 fases, alineadas con las fases planteadas por Hernández, Fernández y Baptista (2010, p. 8).

Tabla 30. Fases del proceso investigador

FASE	TAREA TRANSVERSAL	MARCO TEMPORAL
1.-IDEA DE INVESTIGACIÓN	ESTUDIO LITERATURA EXISTENTE MARCO DE REFERENCIA	2012-2013
2.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA		2013
3.- INMERSIÓN INICIAL EN EL CAMPO		Previo a la idea de investigación. Intensificado desde 2012.
4.- CONCEPCIÓN DEL DISEÑO DEL ESTUDIO		2013
5.- DEFINICIÓN DE LA MUESTRA INICIAL Y ACCESO A ÉSTA		2014
6.- RECOLECCION Y ANÁLISIS SIMULTANEO DE DATOS		2014-2016
7.- INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS		2016
8.- ELABORACIÓN DEL REPORTE DE RESULTADOS		2016-2017

Fuente elaboración propia.

Las etapas de este proceso investigador tenían como base un conocimiento previo del campo de estudio, por experiencia laboral. Así mismo, una actualización formativa del investigador (Máster en orientación profesional) originó un Trabajo Final de Máster⁸ que motivó los estudios de doctorado y fue el desencadenante de la idea de investigación y el desarrollo del planteamiento del problema. La inmersión inicial en el campo se desarrolló con la profundización de la fundamentación teórica, normativa y el continuo análisis del mercado laboral por parte del investigador.

Un paso significativo fue el diseño del estudio claramente cualitativo, optando por las últimas tendencias metodológicas que plantea la *Grounded Theory* ese paso conllevó la definición de una amplia muestra invitada, con el deseo de atender a la diversidad de voces que pudieran aportar luz al complejo papel de la orientación dentro de las políticas de empleo.

⁸ Estudio descriptivo de los servicios de orientación profesional en la comunidad foral de Navarra (García-Hernández, 2012).

Posteriormente se procedió a la doble tarea de recolección de los datos cualitativos a través de la técnica de entrevista semi-estructurada y su análisis correspondiente, con el apoyo del potente instrumento que nos facilita el programa Atlas.ti. La recta final de este estudio supuso la interpretación, discusión y generación de conclusiones, y la elaboración de este reporte de resultados.

7.2.- Objetivos del proceso investigador

El propósito general de esta investigación ha sido analizar el estado de la cuestión respecto al papel de la orientación profesional en políticas de empleo españolas, en el contexto de un país afectado por la crisis iniciada en 2008.

Por un lado, se ha explorado el papel teórico y formal que desempeña la orientación desde una perspectiva de las ciencias de la educación, y desde una perspectiva normativa especialmente laboral. Comprendiendo de esta manera la cronología que ha venido dibujando el actual eje de orientación en políticas de empleo. Para ello, se realizó un amplio acercamiento a expertos y profesionales del ámbito de la orientación y las políticas de empleo, como forma de comprender el estado de la cuestión, entendiendo las variables involucradas, captando el significado que los distintos actores proyectan sobre la materia. De tal forma que podamos comprender y conocer mejor la realidad de la orientación en el ámbito socio-laboral. Desde esta forma el objetivo general que se marcó fue:

- Analizar el papel de la orientación profesional en las actuales Políticas de Empleo.

Marcándose los siguientes cuatro objetivos específicos:

- Entender las razones por las que la orientación profesional adquiere un papel estratégico en las actuales Estrategias y Políticas de Empleo. Captando las aportaciones actuales de esta disciplina tanto para la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, como para el devenir de nuestra sociedad. Analizando los discursos sobre el futuro de la orientación dentro de las políticas de empleo.
- Entender las limitaciones, contradicciones, ambivalencias de la Orientación Profesional ante las dinámicas y retos del mercado laboral español.
- Explorar el grado de integración que se experimenta en torno a la orientación profesional. Indagando sobre la interconexión de la orientación con el resto de políticas de empleo (activas y pasivas). Explorando acerca de la integración y cooperación entre los diferentes agentes que ofrecen servicios de orientación profesional.

- Analizar los discursos en torno al planteamiento y cumplimiento de los objetivos fijados para la orientación en materia de Política de Empleo. Describiendo así mismo las propuestas para una mejor evaluación del impacto de dichas medidas de orientación.

7.3.- Metodología: el método y el diseño de investigación

Corresponde ahora explicar la metodología de investigación utilizada lograr analizar el papel de la orientación profesional en las actuales políticas de empleo españolas. La motivación de la tesis doctoral ha sido encontrar un método para entender qué está pasando con la orientación en nuestras políticas de empleo, dando cuenta de los discursos y voces de las distintas posiciones al respecto. Por ello, conviene justificar el método seleccionado, ya que supone el procedimiento por el que se trata de explicar o entender algo que está sucediendo o se está desarrollando en el ámbito social (García Ferrando, 1979).

En esta investigación se ha adoptado una metodología eminentemente cualitativa, motivada por el interés en conocer cómo los distintos actores, del escenario de la orientación y las políticas de empleo, constrúan un discurso clarificador del estado de la cuestión. Esta perspectiva cualitativa se adaptaba mejor a los citados objetivos de la investigación (Beltran, 1985). De esta forma esta tesis, como mencionan Hernández, Fernández y Batista (2010, p. 7) conecta con el alcance final mayoritario de los estudios cualitativos, consistente en comprender un fenómeno social complejo; no tanto midiendo las variables involucradas en dicho fenómeno, sino en entenderlo.

Actualmente el enfoque cualitativo ya no se define como una mera alternativa a las metodologías cuantitativas (Flick, 2015, p.12). Marcando unas diferencias con los enfoques cuantitativos de las que se puede señalar, en primer lugar, el interés cualitativo en buscar la dispersión o expansión de los datos ante el interés del enfoque cuantitativo en acotar y medir con precisión la información. En segundo lugar, la fundamentación en estudios previos por parte del enfoque cuantitativo, ante la fundamentación en sí mismo de los estudios cualitativos, donde la reflexión supone el puente que conecta al investigador y las personas participantes (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010; Mertens, 2005).

De esta manera lograr una definición general de la investigación cualitativa que vaya más allá del «no es investigación cuantitativa» supone una tarea compleja (Flick, 2015, p. 20). Por ejemplo, Denzin y Lincoln (2005) la plantean como una actividad que localiza al observador en el mundo. Consistente en prácticas materiales interpretativas que hacen visible el mundo, transformándolo, y convirtiéndolo en una serie de representaciones (notas de campo, entrevistas,

conversaciones, grabaciones, etc.). Este tipo de investigaciones implica un enfoque interpretativo, naturalista del mundo. Lo que implica a su vez que los investigadores estudian las cosas en su entorno natural procurando dar sentido a los fenómenos desde el punto de vista de los significados que les dan las personas.

Hernández, Fernández y Baptista (2010, p. 10) señalan que a diferencia de los enfoques cuantitativos, los enfoques cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. Subrayando que frecuentemente estas actividades son útiles para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más significativas. Generándose un proceso circular, complejo y flexible, entre los hechos y su interpretación.

Flick (2015, p. 12) por su parte índice en los rasgos comunes de las investigaciones cualitativas, investigaciones que buscan conocer al mundo de “ahí fuera” y entender, describir y explicar fenómenos sociales “desde el interior”. Desgranando cómo las personas construyen el mundo a su alrededor, ofreciendo una comprensión llena de riqueza. Representando maneras de significar que permiten desarrollar modelos, tipologías y teorías como forma de descripción y explicación de cuestiones sociales. Todo ello a través varias maneras:

- las experiencias de los individuos o de los grupos.
- las interacciones y comunicaciones mientras se producen.
- los documentos o huellas similares de las experiencias o interacciones.

El objetivo es recabar datos cualitativos, y analizarlos. Dichos datos cualitativos, según Patton (2002) son descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones. Se explican por: Ser obtenidos en escenarios naturales; el énfasis en el lenguaje como representación/construcción/reconstrucción de la realidad (narrativa); y por cómo entendemos la realidad social (objetiva, subjetiva, o intersubjetiva)

Así mismo, un elemento común en las metodologías cualitativas es el concepto de patrón cultural, que plantea que todo sistema social posee un modo singular de entender situaciones y eventos. Esa manera de observar el mundo afecta a las conductas humanas. De esta forma, los marcos de referencia social, los modelos culturales, se encuentran en el centro de los estudios cualitativos (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010).

De esta forma el proceso cualitativo aparece como algo inductivo (de lo particular a lo general), recurrente, que analiza una multiplicidad de subjetividades, y no tiene una secuencia lineal. Generando unos elementos positivos para la investigación como la profundidad de

significados, la amplitud de miras, la riqueza interpretativa, y la contextualización del fenómeno. Adquiriendo varias características que merece la pena recordar, tal y como plantean autores como Flick (2015) o Hernández, Fernández, Baptista (2010):

- El investigador plantea un problema, pero no sigue un proceso claramente definido. Los planteamientos no son tan específicos como en el enfoque cuantitativo y las preguntas de investigación no tiene porqué estar conceptualizadas y definidas al completo.
- En el proceso cualitativo, se comienza examinando el mundo social, desarrollando una teoría coherente con lo que se observa y ocurre, basándose más en lógicas y procesos inductivos que exploran, describen y luego construyen perspectivas teóricas. En contraposición al esquema de comenzar una investigación con una teoría particular y luego hacer encajar al mundo empírico para confirmar dicha teoría.
- En la mayoría de los estudios cualitativos no se prueban hipótesis, sino que estas se generan durante el proceso y van perfilándose conforme se adquieren más datos cualitativos.
- No se efectúa una medición de carácter numérico, de tal forma que el análisis no es estadístico. Se preguntan cuestiones abiertas, se recolectan datos expresados a través del lenguaje escrito, verbal y no verbal, analizándose y convirtiéndose en temas vinculados.
- El proceso de indagación es holístico, flexible, desplazándose entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Tratando de reconstruir la realidad, tal como la viven los actores del sistema social previamente definido, como es el sistema de la orientación profesional en este caso.
- Se fundamenta en una perspectiva interpretativa dirigida a entender el significado de las acciones de las personas, y especialmente de las instituciones públicas, como es el caso de esta tesis.
- La realidad se construye a través de la convergencia de la realidad de las personas participantes, la del investigador y la generada por la interacción de todas. El centro de la investigación se ubica en la diversidad de opiniones, percepciones e ideologías.
- Se trata de un conjunto de interpretaciones que facilitan visibilizar al mundo, transformándolo y convirtiéndolo en una serie de representaciones. Trata de encontrar sentido a los fenómenos en función de los significados que las personas les otorgan, es interpretativo.

Tres diferentes perspectivas se observan en las investigaciones netamente cualitativas, según Flick (2015, p. 30):

Tabla 31. Perspectivas de investigación en la investigación cualitativa

	Enfoques dirigidos a puntos de vista subjetivos	Descripción de la creación de situaciones sociales	Análisis hermenéutico de las estructuras subyacentes
Posiciones teóricas	Interaccionismo simbólico. Fenomenología	Etnometodología. Construccionismo	Psicoanálisis. Estructuralismo genético
Métodos de recogida de datos	Entrevistas semiestructuradas. Entrevistas narrativas	Grupos de discusión. Etnografía. Observación participante. Registro de interacciones. Recogida de documentos.	Registro de interacciones. Fotografía. Películas.
Métodos de interpretación	Codificación teórica. Análisis de contenido. Análisis narrativo. Métodos hermenéuticos	Análisis de conversación. Análisis de discurso. Análisis de documentos	Hermenéutica objetiva. Hermenéutica profunda

Fuente: (Flick, 2015, p. 30).

Estas tres perspectivas se diferencian en sus objetivos de investigación y métodos empleados. En primer lugar, los enfoques que ponen el acento en el punto de vista del sujeto. Centrada en una interacción donde se prioriza el sentido del conocimiento aplicado, las consecuencias inmediatas para las personas protagonistas de la investigación, el conocer para mejorar. Donde aparecen como técnica dominante las entrevistas semi-estructuradas, narrativas y los procedimientos de codificación y análisis de contenido. Esta perspectiva es la que más caracteriza a esta investigación.

En segundo lugar, los que buscan describir los procesos en la producción de las situaciones institucionales, sociales, los entornos y el orden social existente. Donde cobran protagonismo los grupos de discusión, etnografía u observación participante.

Y en tercer lugar, un enfoque caracterizado por una reconstrucción hermenéutica de las estructuras profundas que provocan la acción y el significado. Donde se usa el registro de interacciones y la realización de fotografías y películas.

Según Hernández, Fernández y Baptista (2010) cada estudio cualitativo es un diseño singular por sí mismo no hay dos investigaciones cualitativas iguales. Aun así, conviene explicar someramente qué se entiende por diseño cualitativo, que supone el abordaje general a utilizar en

el proceso de investigación cualitativa. La forma de enfocar el fenómeno de interés. El marco interpretativo según Álvarez-Gayou (2003).

Varios autores sintetizan el amplio abanico de diseños cualitativos en cuatro grandes tipos (Creswell, 2009; Mertens, 2005) si bien las fronteras entre ambos resultan permeables, dándose generalmente la yuxtaposición de diseños en la práctica (Hernández, Fernández, y Baptista, 2010).

- Diseños de teoría fundamentada (*Grounded Theory*). Que protagoniza esta investigación.
- Diseños etnográficos. Que estudian grupos, comunidades y organizaciones; a la vez que elementos culturales.
- Diseños narrativos. Que se basan en las fases de observar, pensar y actuar.
- Diseños de investigación-acción. Que analizan historias de vida.

7.3.1.-Diseño de teoría fundamentada – *Grounded Theory*

La génesis de la Teoría Fundamentada se sitúa en 1967 con la obra *The discovery of grounded theory* (Glaser & Strauss, 1967), punto de partida de una amplificación del método en las últimas décadas, suponiendo en la actualidad un método muy utilizado para desarrollar investigaciones cualitativas o mixtas. (Andréu, García, & Pérez, 2007; Campo & Labarca, 2009; Charmaz, 2006; Glaser, 2014). Un método útil para comprender procesos educativos, psicológicos, sociales, etc.

Este diseño supone una herramienta de gran utilidad para generar teorías intermedias, de carácter más local, que sirvan para explicar situaciones y contextos particulares. Este tipo de teorías definidas como sustantivas, aunque explican conceptualmente una acción, una interacción o un área específica, aportan una riqueza interpretativa y nuevos enfoques de un fenómeno concreto. El resultado de estas teorías sustantivas es un conjunto de interpretaciones que muestran una explicación de un problema delimitado (Charmaz, 2006). Las proposiciones teóricas emergen de los datos cualitativos obtenidos en la investigación, siendo el procedimiento el que crea el entendimiento de un fenómeno (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010)

Estas teorías sustantivas se diferencian de las tradicionales teorías formales cuya perspectiva lógica y envergadura es más amplia. Desarrollando áreas y territorios más extensos, conceptualizaciones más abstractas, de naturaleza más duradera, con un alcance más global, lo que llevan a construir teorías más generales (Monge, 2015, p. 78). Tal y como señala Creswell

(2009) este tipo de diseño *grounded theory* es significativamente útil cuando las teorías del momento no explican suficientemente un fenómeno complejo o no abarcan a muestras de sujetos participantes de más interés. De esta forma este tipo de diseño es más sensible a las voces de las personas referenciales de un contexto o ámbito determinado, y puede hacer más visible toda la complejidad descubierta en el proceso investigador, con la meta puesta en la búsqueda de nuevas formas de entender procesos sociales (Draucker, Martsof, Roos, & Rusk, 2007)

Este tipo de investigación presenta una estrategia fundamental para conectar el análisis de datos cualitativos con la emergencia de una teoría sustantiva, hablamos del procedimiento de codificación. El código, planteado por Charmaz (2006) sería el enunciado corto construido por el investigador para representar un fragmento de los datos cualitativos. Los códigos clasifican, sintetizan y analizan los datos. Los códigos conectan los datos empíricos con la conceptualización que de ellos hace el teórico fundamentado. Los mejores códigos son cortos, simples, precisos y analíticos. Estos códigos dan cuenta de los datos en términos teóricos pero a la vez en términos accesibles. Los códigos van variando en cuanto a nivel de abstracción, datos y del momento en el proceso de investigación.

Las fuentes bibliográficas consultadas muestran un interesante debate acerca de las propuestas de codificación más adecuadas. Como muestra Virginia Monge (2015, p. 79) existen varias propuestas que plantean diversos procedimientos de codificación.

- Por ejemplo los seis procedimientos indicados por Saldaña (2009): en vivo, procesal, inicial o abierta, enfocada, axial, y teórica o selectiva.
- En referencia a las primeras propuestas de Glasser y Strauss (1967), y Charmaz (2006).
- Pasando por las tres estrategias esenciales subrayadas por Strauss (ya al margen de Glasser): abierta, axial y selectiva.
- Hasta las que defiende Glasser actualmente (Glaser, 2014), ya en solitario: codificación sustantiva (abierta y selectiva, con comparación constante y memorandos) y codificación teórica (comparación constante, memorandos, muestreo teórico y codificación selectiva).

De esta forma, en la codificación abierta, se revisan los segmentos del material (por ejemplo las transcripciones de las entrevistas) fabricando categorías iniciales de significado, planteando evidencias para las categorías (que suponen un mayor nivel de abstracción). De las categorías emergen subcategorías que proporcionan detalles concretos para cada categoría. En segundo lugar, la codificación axial implica la selección de la categoría más importante (el centro del fenómeno), dotándola de centralidad en el esquema (diagrama o modelo “paradigma

codificado”), y relacionándola con otras categorías como: condiciones causales, acciones e interacciones, consecuencias, estrategias, condiciones contextuales, y condiciones intervinientes.

Como se ha mencionado, la comparación constante, y la escritura de memorandos aparecen como procedimiento paralelo de gran importancia en la teoría fundamentada. En primer lugar, la comparación constante, que contrasta los significados y relaciones de los datos cualitativos obtenidos (código con código, código con categoría, código con nuevos datos y memorandos) planteando la virtualidad de volver sobre los pasos iniciales para poder analizar y responder a los interrogantes emergentes o profundizar en conceptos. En segundo lugar, los memorandos, procedimiento fundamental según Birks y Mills (2011, p. 40) que son las notas que el investigador va realizando constantemente sobre los códigos, y categorías emergentes.

Dentro de la teoría fundamentada, se originaron a su vez dos diseños. El diseño sistemático, y el diseño emergente. Al que se le puede sumar hoy en día el diseño constructivista.

- El diseño sistemático, se fundamenta en el procedimiento de Corbin y Strauss (1998). De la recolección de datos se evoluciona de una codificación abierta, a una codificación selectiva, y de ahí a la visualización de la teoría sustantiva.
- El diseño emergente, fundamentado en la crítica de Glaser (1992) a Strauss y Corbin por el exceso reglas y procedimientos, y la tendencia a preconcebir categorías que reafirmen teoría más que crear nuevas teorías. De esta forma Glaser subraya la importancia de que la teoría surja de los datos cualitativos más que de un sistema de categorías prefijadas. Por ello, este diseño se centra en la codificación abierta y la conexión de las categorías resultantes entre sí para generar una teoría creada por los datos, no tanto por las categorías.

El diseño constructivista, más reciente, va encaminado a fijar el foco en los significados captados de las personas participantes en la investigación. Aportando más importancia a las formas personales de entender los sucesos, visiones, valores, ideologías, etc. Por ello cobra especial importancia los códigos en vivo (etiquetas constituidas por frases o palabras exactas de los participantes) y del reporte de resultados por medio de narraciones

En resumen, esta investigación cualitativa que busca analizar el papel de la orientación profesional en las actuales políticas de empleo españolas, se ha basado en el método de teoría fundamentada – *grounded theory*- como forma de construir teoría y nuevas hipótesis al respecto. Durante el proceso investigador se ha combinado el diseño emergente (Glaser, 2007) y el diseño constructivista (Charmaz, 2006).

7.4.- Muestreo de la investigación: De la muestra inicial, a la muestra final de personas expertas y profesionales entrevistadas

Una vez realizada la inmersión inicial, se planteó la muestra inicial, lógicamente abierta a su posible reformulación a lo largo de proceso investigador, como así ocurrió. La muestra vino conformada por el grupo de personas sobre el cual se recolectan los datos cualitativos. Dado nuestro diseño de estudio de teoría fundamentada, se planteó una muestra inicial de un tamaño mínimo de 30 unidades iniciales (entrevistas a expertos y profesionales), según las indicaciones de Mertens (2005). Pero sin intención de llegar a un número determinado de entrevistas. Al contrario, siguiendo los pasos de Neuman (2009) no se fijó un número máximo de entrevistas a cubrir, sino más bien un número aproximado y flexible de entrevistas a expertos, hasta llegar a la situación del discurso y las categorías.

Se optó directamente por una muestra de expertos y profesionales relacionados con la orientación profesional y las políticas de empleo. Estas muestras de expertos son habituales en las investigaciones cualitativas para poder recoger la perspectiva de especialistas, y poder fundamentar adecuadamente las hipótesis y conclusiones, (Hernández, Fernández y Baptista, 2010, p. 397). En este caso, dada la intención de abrir la mirada sobre el fenómeno de estudio a una pluralidad de personas expertas y profesionales del ámbito de la orientación y el empleo. Dichas personas se clasifican en función de dos lógicas: geográfica, y ámbito de especialización.

En primer lugar, una lógica geográfica. En tres niveles en función su nivel de actuación profesional: ámbito provincial-autonómico; ámbito nacional; y ámbito internacional. El objetivo era poder contar con voces y opiniones más cercanas a lo local, y con opiniones con una mirada más global. A nivel autonómico-provincial, una parte significativa provino de las CC.AA. cercanas al lugar de residencia del autor de esta Tesis: Navarra, País Vasco, La Rioja y Aragón. Aunque hay presencia de otras CC.AA. A nivel nacional la mayoría reside en Madrid y Barcelona, aunque hay presencia de expertos en varias capitales autonómicas (especialmente en el ámbito académico). A nivel internacional, el lugar de residencia viene fijado por la ubicación de la sede de la entidad a la que pertenecen (Bruselas, Ginebra, Tesalónica), o bien residen en España ya que además de ser expertos nacionales, poseen experiencia de asesoramiento internacional.

En segundo lugar, una lógica en función de su ámbito de especialización. El objetivo de esta investigación fue recopilar discursos desde distintos enfoques y perspectivas relacionadas con la orientación profesional y las políticas de empleo. Para ello se planteó una muestra de expertos diversa, atendiendo al criterio de validez democrática, con el deseo de colaboración del

investigador con los participantes afectados por el problema de análisis, tendiendo a la inclusividad como criterio ético. Por ello se planteó un diseño de muestra inicial diverso, con el objetivo de cubrir los siguientes sectores profesionales que contemplan la intervención de la orientación en el marco de las políticas de empleo:

- Ámbitos académicos universitarios. Representantes de Ciencias de la Educación. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Sociología del Trabajo. Trabajo Social. Psicología Social. Economía Laboral.
- Agentes Sociales: Representantes de Sindicatos y asociaciones empresariales.
- Instituciones Internacionales: Representantes de la OIT.
- Instituciones Europeas: Representantes de la Comisión Europea, CEDEFOP, Fondo Social Europeo.
- Instituciones nacionales. Representantes de los Ministerios de Educación y Empleo., y SEPE.
- Instituciones autonómicas. Representantes de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, y Departamentos de Gobiernos Autonómicos.
- Instituciones municipales. Representantes de servicios municipales de empleo e inserción socio-laboral.
- Tercer Sector de Acción Social. Representantes nacionales y autonómicos de las principales entidades.
- Asociaciones de empresas proveedoras de servicios en relación con las políticas activas de empleo. ETT, y Agencias de Colocación.
- Expertos en políticas de empleo y políticas de inclusión socio-laboral. Consultores de reconocido prestigio.

Una vez realizada la selección sectores, instituciones, y participantes clave, se planificó la apertura de muestras en cadena o por redes (bola de nieve), preguntando a las personas expertas por expertos de interés para objeto de estudio.

7.4.1.- Las personas participantes en las entrevistas y sus características

La muestra inicial se planteaba un número de 30 entrevistas a expertos como mínimo, y un número indeterminado de entrevistas como máximo. Para ello se planificó un listado de

medio centenar de personas a las que cursar una carta de solicitud de entrevista. Esa carta de solicitud (anexo 1) se enviaba al correo electrónico de la persona experta (por ejemplo al correo electrónico de un profesor universitario), o bien al correo electrónico de la entidad con la que interesaba conectar (correo electrónico de una determinada entidad del tercer sector de acción social, institución europea, etc.).

En la carta de solicitud de entrevista, se identificaba al investigador y directora de tesis con datos personales y forma de contacto (teléfono y correo electrónico), y a su vez se daban los siguientes datos:

- Universidad, departamento, programa de doctorado.
- Título de la investigación. Sentido de la misma. Descripción de la tipología de personas expertas a quienes se estaba solicitando realizar la entrevista.
- Compromiso de envío de un guion previo para el desarrollo de la entrevista, previamente validado por expertos en la material. Y compromiso de confidencialidad de los temas tratados en la entrevista.
- Posibilidad de aclarar cualquier duda sobre la investigación.

El número de 50 personas se planteó como cifra razonable para alcanzar el mínimo de 30 entrevistas, ya que, como así ocurrió, un 40% de las solicitudes de entrevistas no cristalizaron, por distintos motivos: Silencio administrativo. Derivación a otras terceras personas dentro de las entidades o instituciones, que finalmente optaron por no realizar la entrevista. Solicitud de retraso en la realización de la entrevista que finalmente no se pudo realizar. Respuestas afirmativas a la solicitud, que se convirtió en negativa tras recibir el cuestionario de entrevista semi-estructurada. Respuestas afirmativas a la solicitud, pero imposibilidad de sincronizar agendas para la realización de la entrevista.

Ante una respuesta afirmativa, se procedía a negociar la fecha, la hora, y el lugar de realización si era presencial, o la forma de realización de la misma si no podía ser presencial (Skype, o teléfono). Previo a la entrevista, se comunicaba a las personas expertas el interés en grabar el audio de la misma para su posterior análisis. Ninguna persona puso impedimento en la grabación, aunque sí que se hizo mención a al anonimato de la persona informante en varios casos.

Este proceso de desarrollo de forma progresiva, como se podrá observar en el apartado del proceso de recogida de datos, con el objetivo de evitar la acumulación de entrevistas en unas pocas semanas, y poder así afrontar con un cierto margen de tiempo la realización de las mismas

PARTE III. Estudio empírico

y su posterior análisis en paralelo a la solicitud de más entrevistas. El interés del investigador por conocer las opiniones de determinadas entidades, instituciones y personas expertas, llevó a tener que replicar las invitaciones ante los obstáculos mencionados anteriormente. Así mismo, ante las nuevas oportunidades de entrevistas a expertos (bola de nieve), se cursaron nuevas invitaciones. Sumando un total global de 95 solicitudes de entrevistas, de las finalmente que se ejecutaron 52. Cifra que el investigador consideró suficiente una vez saturado el discurso y las categorías.

El listado final de personas expertas se define en el siguiente listado. Se ha garantizado en todo momento a la anonimización de las personas participantes, con el fin preservar su identidad, indicando el cargo y entidad a la que se representa. En algunos casos se opta por una anonimización más profunda, al no incluir el nombre de la entidad, o la provincia, para evitar posibles problemas con la Administración. Este proceso de anonimización es habitual en estudios que describen situaciones conflictivas en las organizaciones y entidades, como es el caso del ecosistema de la orientación en políticas de empleo (Alcadipani & Hogdson, 2009, Brewis & Wray-Bliss, 2008).

Tabla 32. Muestra final de expertos y profesionales entrevistados

	ÁMBITO	SECTOR	CARGO	UBICACIÓN
1	Internacional	Organización Internacional del Trabajo OIT	Economist Research Department. International Labour Organization.	Ginebra (Suiza)
2	Internacional	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional CEDEFOP	Project manager on lifelong guidance in CEDEFOP.	Tesalónica (Grecia)
3	Internacional	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional CEDEFOP	Consejo de Gobierno de CEDEFOP. Y Representante de Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo	Madrid.
4	Internacional	European Lifelong Guidance Policy Network, ELGPN.	Representante de España en ELGPN. Y representante de la Subdirección General de Orientación y Formación Profesional. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.	Madrid.
5	Internacional	Gobierno Autónomo	Ex Representante de la dirección General de Formación Profesional. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.	Madrid
6	Internacional	Académico Universitario	Ex Investigadora en European Trade Union Institute ETUI - Confederación Europea de Sindicatos. Profesora Departamento de Psicología Social. Universidad Complutense de Madrid. UCM	Madrid.
7	Internacional	Consultor de Políticas de Formación y	Investigador social experto en formación profesional y políticas de empleo. Colaborador de:	Barcelona

Cap. 7. Objetivos, diseño metodología del procesos investigador

		Empleo.	NOTUS, CEDEFOP, Fundación Europea para la Formación y gobiernos estatales, regionales y locales.	
8	Internacional	Comisión Europea.	Representante Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Gestor Programa Fondo Social Europeo Policy Officer	Bruselas (Belgica)
9	Internacional	Comisión Europea	Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Unit Economies of the Member States. Economic Analyst – Spain. Gestión seguimiento de reformas - Semestre Europeo.	Bruselas (Bélgica)
10	Nacional	Académico Universitario	Profesor departamento de sociología Universidad Autónoma de Madrid. UAM	Madrid
11	Nacional	Académico Universitario	Profesor Departamento de Sociologia Universidad Autónoma de Barcelona. UAB. Miembro del Centre d'estudis sociològics sobre la vida quotidiana i el treball QUIT, y del Instituto de Estudios del Trabajo IET.	Barcelona
12	Nacional	Académico Universitario	Catedrático Emérito de “Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación” Universidad de Barcelona	Barcelona
13	Nacional	Académico Universitario	Profesora Departamento Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación II. Universidad Nacional de Educación a Distancia. UNED	Madrid
14	Nacional	Académico Universitario	Profesora Departamento Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación Universidad de Zaragoza (España)	Zaragoza
15	Nacional	Académico Universitario	Profesor Departamento de Economía e Historia Económica. Universidad de Salamanca. USAL.	Salamanca
16	Nacional	Académico Universitario	Profesora Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo. Miembro de la Asociación Española de Economía del Trabajo.	Oviedo
17	Nacional	Académico Universitario	Profesor Asociado Departamento de Gestión de Empresas. Universidad Pública de Navarra UPNA. Técnico de emprendimiento en Asociación Navarra de Empresa Laborales	Pamplona
18	Nacional	Académico Universitario	Profesora Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra. UPNA.	Pamplona
19	Nacional	Académico Universitario	Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Departamento de Derecho de la Empresa. Universidad del País Vasco UPV	País Vasco.
20	Nacional	Académico Universitario	Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona.	Barcelona.
21	Nacional	Académico Universitario	Catedrático Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Universidad de Vigo	Pontevedra.
22	Nacional	Académico Formación Profesional	Profesor de Educación Secundaria en Navarra. Asignatura Formación y Orientación Laboral. Asociación Nacional de Profesorado de FOL	Navarra.
23	Nacional	Sindical	Representante FOREM Confederal	Madrid

PARTE III. Estudio empírico

24	Nacional	Asociación de Empresas	de Representante Asociación Nacional de Agencias de Colocación	Madrid
25	Nacional	Asociación de ETT y Agencias de Colocación.	de Representante ASEMPLEO. Asociación de ETT y Agencias de Colocación en España. Exdirector general de Empleo de la Generalitat de Catalunya	Madrid.
26	Nacional	Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Servicio Público de Empleo Estatal SEPE	Representante Subdirección General Adjunta de Políticas Activas de Empleo	Madrid
27	Nacional	Político	Ex Secretaria de Estado de Empleo. Ministerio de Empleo y Seguridad Social	Madrid.
28	Nacional	Consultoría Políticas Sociales	Representante Consultoría Políticas y Proyectos Sociales	Valencia
29	Nacional	Tercer Sector de Acción Social	Representante Cáritas España	Madrid
30	Nacional	Tercer Sector de Acción Social	Subdirector de Programas Fundación Secretariado Gitano. Madrid.	Madrid
31	Nacional	Tercer Sector de Acción Social	Representante Fundación Tomillo	Madrid
32	Nacional	Tercer Sector de Acción Social	Representante Fundación Novia Salcedo.	Bilbao
33	Autonómico	Gobierno Autonómico	Representante Consejería de Industria, Innovación y Empleo. Gobierno de La Rioja.	Logroño
34	Autonómico	Gobierno Autonómico	Representante Departamento de Políticas Sociales del Gobierno de Navarra.	Pamplona
35	Autonómico	Servicio Público de Empleo Autonómico	Representante Intermediación y Orientación	-
36	Autonómico	Servicio Público de Empleo Autonómico	Representante Dirección Oficina Empleo. Instituto Aragonés de Empleo	Zaragoza
37	Autonómico	Servicio Público de Empleo Autonómico	Orientador nivel A. Servicio Navarro de Empleo	Navarra
38	Autonómico	Asociación Empresarios	Representante Confederación Empresarios de Navarra	Navarra
39	Autonómico	Tercer Sector de Acción Social	Entidad 1 Tercer Sector de Acción Social Navarra	Pamplona
40	Autonómico	Tercer Sector de Acción Social	Entidad 2 Tercer Sector de Acción Social Navarra	Pamplona
41	Autonómico	Tercer Sector de Acción Social	Entidad 3 Tercer Sector de Acción Social Navarra	Pamplona
42	Autonómico	Tercer Sector de Acción Social	Representante Servicio de Orientación Profesional. Universidad Pública	-
43	Autonómico	Tercer Sector de Acción Social	Representante Instituto Navarro para la Formación, el Reciclaje y el Empleo	Pamplona
44	Autonómico	Iniciativa Pública para el desarrollo del emprendimiento	Representante Centro Europeo de Innovación y Empresa	Pamplona

45	Autonómico	Iniciativa Pública para el desarrollo del emprendimiento	Representante Cederna Garalur	Navarra
46	Autonómico	Sindical	Representante UGT Navarra	Pamplona
47	Autonómico	Técnico Municipal	Responsable Área Bienestar Social Ayuntamiento Pamplona	Pamplona
48	Autonómico	Técnico Municipal	Técnico de Empleo y Juventud Ayuntamiento	Navarra
49	Autonómico	Técnico Municipal	Representante Equipo Incorporación Socio Laboral Ayuntamiento Pamplona	Pamplona
50	Autonómico	Periodismo	Representante Periódico Autonómico. Sección Empleo y Emprendimiento	Pamplona
51	Autonómico	Servicio Estatal Público de Empleo	Representante Dirección SEPE Provincial	País Vasco
52	Autonómico	Servicio Público de Empleo Autonómico	Directora Gerente	-

Fuente: elaboración propia.

7.5.- Método de recogida de datos. Instrumento. Herramientas

La recolección de datos resulta fundamental, al igual que los pasos paralelos de muestreo y análisis de datos. La intención de la recolección es obtener datos cualitativos, formas de expresión, que se convertirán en información a analizar y comprender, para poder dar respuesta al problema de investigación y generar conocimiento. Tal y como hemos visto, se planteó una muestra de expertos, personas de las cuales se busca obtener percepciones, discursos, vivencias, pensamientos. Para ello, el instrumento clave en los procesos cualitativos es el propio investigador que ha desarrollado esta Tesis. Quién se introdujo en el ambiente, recogió los datos y las unidades de análisis (significados, prácticas, roles, relaciones, organizaciones) y los analizó. Quien trata de entender, a través de la indagación cualitativa, el sentido del fenómeno que ocupa esta investigación, siempre respetando a los participantes (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010, pp. 408-476).

7.5.1.- Herramientas. Entrevista semi-estructurada. Documentos. Cuaderno de Bitácora

La principal herramienta utilizada ha sido la entrevista semi-estructurada. Ahora bien, se han utilizado otras herramientas a lo largo del proceso que conviene detallar antes de entrar a detallar el diseño de entrevista acometido.

En primer lugar, los documentos individuales, donde cabe destacar los documentos escritos personales (libros, artículos, informes), y los documentos y materiales organizacionales

(memorandos, informes, planes, evaluaciones, boletines) han sido herramientas básicas para fundamentar teóricamente y normativamente el fenómeno de estudio.

En segundo lugar, el cuaderno de bitácora, donde el investigador anota el procedimiento de análisis, las reacciones, las reflexiones que se van dando a lo largo del proceso de campo (bitácora de campo), y de análisis de datos (bitácora de análisis). De esta forma el investigador fue anotando dudas, ideas de interés, problemas detectados, conclusiones parciales, conceptos, significados, mensajes captados en multitud de actos y encuentros desarrollados en estos años de investigación. Estas anotaciones se reflejaron en formato papel, y en formato digital con el programa de análisis cualitativo de datos auxiliar Atlas.ti. (Unrau, Gabor, & Grinnell, 2007)

Y en tercer lugar, la entrevista, herramienta clave utilizada en esta investigación. La entrevista cualitativa es definida por Hernández, Fernández, y Baptista (2010, p. 418) como la reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado). Logrando una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema (Janesick, 1998). De esta forma, la entrevista facilita la reconstrucción de un conjunto de situaciones o percepciones del mundo social, de forma que el investigador conecta con una serie de vivencias de la realidad social en la que está participando el entrevistado (Fernández-Rodríguez, & Serrano, 2014).

En investigación cualitativa la entrevista aparece como uno de los principales enfoques de recogida de datos. Una forma de generar conocimiento con larga historia en las ciencias sociales, aunque es cierto que las publicaciones acerca de la investigación con entrevistas es un fenómeno nuevo de las últimas décadas (Kvale, 2011)

Las entrevistas pueden ser según la clasificación de Unrau, Gabor y Grinnell (2007):

- Estructuradas, donde el investigador se ciñe exclusivamente a la guía de preguntas específicas diseñada.
- Semi-estructuradas, donde existe un apoyo de un guion de preguntas diseñadas, y el investigador tiene libertad de introducir preguntas adicionales.
- Abiertas, donde existe una guía general de contenido, y el entrevistador tiene total libertad para gestionar las preguntas.

En esta investigación hemos optado por la técnica de entrevista semi-estructurada, donde se garantiza el cubrir una información homogénea a tratar en cada una de las entrevistas, pero se garantiza así mismo la necesaria flexibilidad para profundizar en aspectos singulares que puede aportar cada persona entrevistada, y así poder obtener mayor información sobre los temas

deseados, elemento este de interés ante la pluralidad de experiencias y ámbitos del abanico de personas expertas que componen a la muestra invitada (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010, 418).

Para el diseño de la herramienta se diseñó un formato de guion de entrevista semi estructurada, que incluía un resumen de los temas a cubrir, con preguntas propuestas. En función del juicio del investigador se decide en el transcurso de la entrevista cuánto ceñirse a ese guion, y cuánto abrir nuevas direcciones de preguntas y respuestas, que faciliten cambios de secuencia. El diseño fue en sintonía con el principio de anticipación descrito por Kvale (2011, p. 85) al tomar en consideración la posterior etapa de análisis, teniendo en cuenta los cinco grandes códigos-categorías establecidos en la investigación (razones, integración, limitaciones, evaluación y futuro de la orientación profesional). Se plantearon preguntas claras, breves, simples, fáciles de entender, cortas, atendiendo a la contribución dinámica del conocimiento (Kvale, 2011, p. 88) Teniendo especial interés en no preguntar de manera tendenciosa o de forma que se induzca a la respuesta sin utilizar calificativos.

Se planteó un diseño de entrevista para unos 45 minutos, con intención de no cansar a los entrevistados, y facilitando su ampliación si el transcurso de la misma y el ánimo del entrevistado lo facilitaban. El orden establecido trató de ceñirse al orden de formulación planteado por Hernández, Fernández, y Baptista (2010, p. 421): Preguntas generales y fáciles. Preguntas complejas. Preguntas sensibles. Preguntas de cierre.

Así mismo se diseñó el guion de entrevista semi-estructurada, con dos sentidos de entrevista. En primer lugar, conceptual, buscando analizar el significado y las dimensiones conceptuales de la orientación en políticas de empleo.

Y en segundo lugar, entrevista discursiva, donde se trató de centrar en cómo se crea el conocimiento y la verdad dentro de la variación de respuestas que pudieran aparecer, facilitando preguntas que hagan emerger la diversidad, y considerando a las personas entrevistadas como participantes activos. Teniendo especial sensibilidad en gestionar o estimular a las confrontaciones entre los diferentes discursos en juego (Klave, 2011; Potter & Wetherell, 1987).

La calidad del diseño de la entrevista fue una preocupación constante de este investigador. Desarrollando los siguientes pasos.

- Realización, en el segundo semestre de 2014, de un primer borrador de guion de preguntas-temas de entrevista, guion alineado con los objetivos de investigación. Se solicitó la participación de dos expertos en orientación profesional de reconocido

prestigio. Catedrático Luis Sobrado Fernández de la Universidad de Santiago de Compostela, y la Profesora Soledad Romero de la Universidad de Sevilla. Dicha solicitud tendente a dotar de validez dialógica al diseño (evaluación de pares) fue atendida amablemente, validando la estructura del guion, y aportando reflexiones para mejorarlo.

- Una vez realizadas las mejoras sugeridas por los dos expertos en la materia, se diseñó en el segundo semestre de 2014, el primer guion oficial que se facilitaría previamente a todas las personas de la muestra invitada que accedieron a realizar la entrevista. A partir de diciembre de 2014, se procedió a solicitar la participación en la investigación, a través de la realización de entrevistas semi-estructuradas, para ello se diseñó un formato de carta oficial (anexo 1) comentado anteriormente.

Tabla 33. Guion entrevista semi-estructurada facilitado a las personas expertas

<p>1.- ¿Cómo valoraría el desarrollo experimentado por los Sistemas de Orientación Profesional en los últimos años en España?</p> <p>2.- ¿Cómo entender el estatus otorgado a la Orientación Profesional en las Políticas Laborales actuales?</p> <p>3.-Las instituciones vienen hablando de Nueva cultura de empleo. ¿Qué opinión le merece la labor que puede desarrollar las medidas de Orientación en dicha <i>nueva cultura</i>?</p> <p>4.-El concepto de flexiguridad tiene un gran eco en el mundo laboral, en línea con los mercados de trabajo transicionales actualmente vigentes. ¿Cómo considerar el papel que otorga este modelo a orientación profesional?</p> <p>5.-El Emprendimiento aparece como un elemento clave en la actualidad. Por ejemplo con la puesta en marcha de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-16. ¿Qué opinión le merece el despliegue actual de servicios, acciones y programas de orientación para el emprendimiento y autoempleo?</p> <p>6.- El paradigma del Aprendizaje a lo largo de la vida - <i>Lifelong learning</i>, lleva de la mano la necesidad de una Orientación a lo largo de toda la vida. ¿Cómo valora el desarrollo nuestro país de esa Orientación a lo largo de toda la vida?</p> <p>7.- ¿Qué puede hacer la Orientación Profesional ante el fenómeno de la Precariedad Laboral?</p> <p>8.- Las directrices europeas señalan la necesidad unos Servicios Públicos de Empleo que fomenten una Orientación Profesional Sostenible para alcanzar unos Resultados de Activación Sostenibles de los clientes. ¿Qué opinión le merece?</p>
--

9.- Los principios de actuación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo señalan la necesidad de dar un tratamiento personalizado de los demandantes de empleo. ¿Cómo valora el desarrollo de este principio en España?

10.- ¿Qué grado de cumplimiento considera usted que se está dando de los objetivos exigidos a la Orientación en la Política de Empleo Española? Reflejados en la Estrategia Española de Activación para el Empleo.

11.- ¿Cómo valora el tratamiento a la calidad en los Sistemas de Orientación Profesional de nuestro contexto?

12.- Nuestro país ha desarrollado varias medidas dentro de las Políticas de Empleo: Intermediación laboral, Políticas Activas de Empleo (donde se encuentran las medidas de Orientación) y medidas de Políticas Pasivas de Empleo.

¿Cómo valora el grado de integración entre ellas, por ejemplo entre Orientación Profesional e Intermediación Laboral, o entre Orientación Profesional y Formación para el Empleo?

13.- ¿Cómo están ayudando las medias de orientación profesional a la mejorar la situación de empleo de las personas con problemáticas específicas: discapacidad, exclusión social, etc.?

14.-Las directrices europeas y estatales vienen insistiendo en la necesidad de lograr unos Sistemas de Orientación Profesional lo más Integrados posibles. ¿Qué grados de integración considera que se están dando en la actualidad?

15- La relación entre Nivel Educativo y Empleabilidad está demostrada. En su opinión ¿Cómo podemos medir la eficacia de las medidas de Orientación Profesional en materia de Políticas de Empleo?

16.- ¿Cómo ve el futuro de la orientación profesional dentro del espacio de las Políticas de Empleo?

Desde el mes de febrero de 2015 se realizaron 50 entrevistas más a personas expertas, la mayor parte realizadas en el periodo comprendido entre febrero y abril de 2015, realizándose la última el 4 de enero de 2016. Las entrevistas a actores que se encontraban, desde distintas posiciones, vinculados a los servicios, proyectos y políticas de orientación y empleo. Los perfiles se han detallado anteriormente en el punto 8.4. De las 52 entrevistas, 9 se realizaron a expertos de talla internacional, 23 entrevistas a expertos a nivel nacional, y 20 a expertos a nivel autonómico-provincial.

PARTE III. Estudio empírico

Para ello se buscaba un lugar privado y silencioso. Durante todo ese tiempo se procedió a la recolección de datos y su análisis en paralelo. Como instrumento de registro, todas las entrevistas fueron grabadas en audio con la aplicación de grabadora de voz del teléfono móvil particular del investigador. Lo que facilitaba el posterior tratamiento del archivo digital de dicha entrevista, para su análisis.

Durante la recolección de los datos a través de las entrevistas semi-estructuradas, se estructuró el proceso de la siguiente manera. Una vez concertado el día, hora y forma de realización (presencial o Skype), se procedía a desarrollar la entrevista en línea con las partes sugeridas por Hernández, Fernández y Baptista (2010, p 421) En primer lugar, se ofrecía una introducción de la investigación, describiendo el proyecto, su propósito, tipo de participantes, y motivo por el cual se eligió a dicho participante. En segundo lugar, se explicaban las características de la entrevista, su carácter confidencial. En tercer lugar, se iniciaba la grabación con la secuencia semi-estructurada de temas y preguntas. En cuarto y último lugar, se cerraba el encuentro con el agradecimiento, y la recomendación de sugerencias de más personas expertas que pudieran participar en la investigación, así mismo se abría la puerta a mantener una comunicación futura.

Tabla 33. Secuencia de entrevistas realizadas por fecha, duración, lugar y forma de realización

	Fecha	Experto	Duración minutos	Lugar	Forma
1	18/12/2014	Profesora Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra. UPNA.	96	Pamplona	Presencial
2	20/12/2014	Profesor departamento de sociología Universidad Autónoma de Madrid. UAM	55	Madrid	Presencial
3	4/2/2015	Profesor de Educación Secundaria en Navarra. Asignatura Formación y Orientación Laboral.	40	Navarra	Presencial
4	6/2/2015	Responsable Área Bienestar Social Ayuntamiento Pamplona	60	Navarra	Presencial
5	10/2/2015	Representante Asociación Nacional de Agencias de Colocación	50	Madrid	Skype
6	11/2/2015	Representante ANEL.	40	Navarra	Presencial
7	12/2/2015	Representante Consejería de Industria, Innovación y Empleo. Gobierno de La Rioja.	90	La Rioja	Presencial
8	13/2/2015	Entidad 1 Tercer Sector de Acción Social Navarra	70	Navarra	Presencial
9	13/02/2015	Project manager on lifelong guidance in CEDEFOP.	80	Tesalónica-Grecia	Skype
10	16/02/2016	Representante Cáritas España	45	Madrid	Skype
11	16/02/2015	Representante Confederación Empresarios de Navarra	75	Navarra	Presencial
12	17/2/2015	Profesora Departamento de Psicología Social.	65	Madrid	Skype

Cap. 7. Objetivos, diseño metodología del procesos investigador

		Universidad Complutense de Madrid. UCM			
13	17/2/2015	Representante de España en ELGPN. Subdirección General de Orientación y Formación Profesional. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.	60	Madrid	Presencial
14	17/2/2015	Representante ASEMPELO. Asociación de ETT y Agencias de Colocación en España.	60	Madrid	Presencial
15	18/02/2015	Representante Dirección FOREM Confederal	75	Madrid	Presencial
16	18/02/2015	Representante Subdirección General Adjunta de Políticas Activas de Empleo SEPE	105	Madrid	Presencial
17	18/02/2015	Representante Dirección Fundación Secretariado Gitano	55	Madrid	Presencial
18	19/02/2015	Consejo de Gobierno de CEDEFOP. Y Representante de Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo	80	Madrid	Presencial
19	19/02/2015	Ex Representante Dirección General de Formación Profesional. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	40	Madrid	Presencial
20	20/02/2015	Catedrático Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Universidad de Vigo	50	Galicia	Skype
21	24/02/2015	Investigador social experto en formación profesional y políticas de empleo.	55	Barcelona	Skype
22	24/02/2015	Representante Cederna Garalur	40	Navarra	Presencial
23	25/02/2015	Orientador Servicio Navarro de Empleo	60	Navarra	Presencial
24	26/02/2015	Catedrático Derecho del Trabajo y SS. UPV	75	País Vasco	Presencial
25	26/02/2015	Representante Centro Europeo de Innovación y Empresas	55	Navarra	Presencial
26	27/02/2015	Representante Departamento de Políticas Sociales del Gobierno de Navarra.	75	Navarra	Presencial
27	2/3/2015	Representante servicio de orientación universitario	70	-	Presencial
28	3/3/2015	Entidad 2 Tercer Sector de Acción Social Navarra	45	Navarra	Presencial
29	3/3/2015	Representante Fundación Tomillo	40	Madrid	Skype
30	3/3/2015	Entidad 3 Tercer Sector Acción Social Navarra	50	Navarra	Presencial
31	3/3/2015	Representante Fondo Social Europeo	40	Bruselas	Skype
32	4/3/2015	Representante Fundación Novia Salcedo	40	País Vasco	Skype
33	4/3/2015	Representante Intermediación y Orientación. SPEA	50	-	Presencial
34	5/3/2015	Profesor Departamento de Sociología Universidad Autónoma de Barcelona.	55	Barcelona	Presencial
35	5/3/2015	Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona.	80	Barcelona	Presencial
36	5/3/2015	Catedrático Emérito de "Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación" Universidad de Barcelona	60	Barcelona	Presencial
37	9/3/2015	Profesor Economía Universidad de Salamanca	40	Salamanca	Skype
38	16/03/2015	Profesora Departamento MIDE UNED	50	Madrid	Skype
39	17/03/2015	Representante dirección SEPE provincial	85	País Vasco	Presencial

PARTE III. Estudio empírico

40	17/03/2015	Representante Equipo Incorporación Socio Laboral Ayuntamiento Pamplona	40	Navarra	Presencial
41	17/03/2015	Representante Inafre	35	Navarra	Presencial
42	17/03/2015	Periodista Diario de Navarra. Empleo	40	Navarra	Presencial
43	18/03/2017	Profesora Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo	40	Navarra	Presencial
44	18/03/2015	Representante UGT Navarra	40	Pamplona	Presencial
45	18/03/2015	Consultor políticas sociales	40	Valencia	Skype
46	18/03/2015	Representante OIT	40	Ginebra	Skype
47	23/03/2015	Dirección Oficina de Empleo INAEM	60	Zaragoza	Presencial
48	25/03/2015	Técnico Municipal Empleo y Juventud.	40	Navarra	Presencial
49	25/03/2015	Representante Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Comisión Europea	40	Bruselas	Skype
50	2/6/2015	Profesora Departamento MIDE UNIZAR	55	Zaragoza	Presencial
51	4/1/2016	Ex Secretaria de Estado de Empleo	60	Madrid	Presencial
52	2/3/2016	Directora Gerente Servicio Público de Empleo Autonómico	60	-	Presencial

Fuente elaboración propia

Tal y como se ha comentado anteriormente el diseño de muestra inicial fue conformado por 50 personas, y conforme se fue desarrollando el trabajo de campo esa cifra alcanzó las 95 personas expertas. Para alcanzar la muestra final de 52 personas. Que se alcanzó al considerar el investigador saturado el discurso.

El investigador se planificó un trabajo de campo de un semestre de duración, pero fue ampliado al hacer efecto dos invitaciones de forma retardada, a dos personas informante clave, esa posibilidad de interés hizo que oficialmente el trabajo de campo abarcara el periodo comprendido entre el 18/12/2014 y el 2/3/2016. Con un total de 2.946 minutos de grabaciones, algo más de 49 horas (sin contar conversaciones previas, y posteriores, a la entrevista oficial).

7.6.- Método de análisis de datos

Tal y como se ha ido comentando, en la investigación cualitativa el proceso de recolección va en paralelo al proceso de análisis de datos. Este análisis se caracteriza por los siguientes aspectos (Charmaz, 2006; Creswell, 2009, Hernández, Fernández, & Baptista, 2010; Patton, 2002).

- Recolectar los datos no estructurados, y proceder a darle estructura, lo que significa organizar los segmentos de información en unidades de análisis, códigos y categorías.

- Comprender en profundidad el contexto que rodea los datos. Explicar situaciones, ambientes y fenómenos.
- Encontrar sentido a los datos en el marco del planteamiento del problema.
- Y relacionar los resultados del análisis con la teoría fundamentada.

Toda esta labora supuso una labor paulatina a la que se suma las impresiones y experiencias del investigador. Supone un camino no lineal y recto, sino lleno de meandros hasta desembocar en la construcción por parte del investigador su propio análisis que dota de significado global a la investigación, al llegar a la saturación cuando ya no se encuentra información novedosa.

En este caso, la inmersión inicial compuesta por las observaciones, conversaciones y debates iniciales sirvió para configurar y empezar a dar respuesta al planteamiento del problema de investigación por un lado, y por otro, a la configuración y diseño de la muestra inicial de expertos. Este análisis del ambiente detecta conceptos claves que ayudan al diseño de la herramienta de recolección de datos.

Durante la inmersión profunda, el trabajo de campo desarrollado con las entrevistas, el proceso reflexivo se intensificó, con la emergencia de categorías más complejas que las cinco primeras planteadas a priori. Dando forma a nuevos significados, relaciones y principios de teoría. El sentido de entendimiento global del fenómeno de estudio llevó a afrontar el análisis detallado del gran volumen de datos cualitativos recolectado. El procedimiento basado en el diseño de teoría fundamentada nos llevó a los siguientes pasos iterativos (de ida y vuelta) y no lineales.

El investigador de auxilió del programa computacional Atlas.ti, de reconocido prestigio para desarrollar investigaciones cualitativas. En su versión 7.5.12. Desarrollado por Thomas Muhr de la Universidad Técnica de Berlín, cuya primera versión fue lanzada en 1993. Un programa encaminado a facilitar la aplicación de los principios metodológicos de la Teoría Fundamentada. Una herramienta útil que incluye opciones específicas para la codificación selectiva o la saturación (San Martín, 2014). El uso de este programa se fundamenta por su facilidad de utilización (compatible con ambiente Windows, sencillez de uso, fácil ingreso al programa). Supone un programa que acepta datos de texto (Word), revisar dichos textos (marcar pasajes, conectar citas, posibilidad de localizar fácilmente documentos, citas y códigos). Facilita la creación de memos acerca del análisis y reflexiones. Posibilita la generación, desarrollo, y modificación de códigos. Posibilita el análisis y la valoración (Hernández, Fernández, & Baptista., 2010, p. 470).

7.6.1.-Preparación y revisión de datos. Descubrir unidades de análisis. Codificación de primer nivel

Tal y como hemos comentado se recolectaron datos de las 52 entrevistas a expertos, generando 52 archivos digitales de audio registrados por una grabadora de voz. Dichos archivos de voz presentaban el formato de compresión AMR, que optimiza la codificación de voz consistente en códecs de voz de banda estrecha multitasa. Los archivos AMR se grabaron con el teléfono móvil del investigador.

El contenido de todas las 52 grabaciones (cerca de 50 horas de grabación) se organizó en función del criterio de crear un archivo de texto de cada una de las entrevistas, para facilitar la lectura y análisis con el programa Atlas.ti. De esta forma de cada archivo AMR de una entrevista se generaba un archivo Word de texto, para ello se procedía a la transcripción del audio a texto, atendiendo las reglas definidas por Flick (2015) para las transcripciones de entrevistas.

El resultado de estas tareas de preparación fue la disposición de 52 documentos de texto que sumaban en total 1.195 folios A4, que contenían un total de 360.630 palabras. Se siguieron los criterios definidos por Hernández, Fernández, y Baptista (2010; pp. 406-487) organizando los documentos Word generados por orden cronológico. Todo este trabajo situó al investigador ante un escenario de revisión de los datos a través de la lectura que ayudó a obtener un panorama general de los materiales. En el CD que incorpora este documentos se anexan 8 entrevistas transcritas, el 15% del total recopilado (Anexos del 2 al 9).

Una vez creados los 52 documentos, se procedió a su tratamiento con el programa Atlas.ti, siguiendo los siguientes pasos en lo que se puede denominar el nivel textual de análisis.

- Creación de la Unidad Hermenéutica UH, denominada Tesis. Que engloba a todos los pasos siguientes.
- Trabajo con los textos, asignando los documentos primarios a la UH, la asignación se realizó respetando el orden cronológico de las 52 entrevistas.
- Atendiendo a los objetivos de la tesis, y al gran volumen de entrevistas y datos cualitativos a procesar, el investigador vio adecuado y lógico crear cinco códigos “a priori” (*free codes*) que sirviera de lista preliminar de categorías de análisis. De esta forma los cinco códigos creados responden a las siguientes definiciones:
 - Razones: Esta categoría se refiere a todas las justificaciones y razones detectadas en los discursos de los expertos, que nos ayudan a comprender los motivos y

fundamentos que hacen que la orientación profesional sea hoy en día un eje significativo dentro de las políticas, estrategias y normas de empleo. Los datos cualitativos incluidos dentro de esta categoría tendrían tanto una naturaleza y sentido teórico-político, como una naturaleza descriptiva del desarrollo que implica para las personas y sociedades. Hablamos de referencias a los cambios económicos y laborales de carácter general y global. Referencias a aportaciones y utilidades de la orientación profesional a favor de una sociedad más cohesionada, un sistema mejor planificado, y un punto de desarrollo para las personas de dichos servicios de orientación.

- Integración: Esta categoría se refiere a la capacidad actual de coordinación en los sistemas de orientación profesional, y de las políticas de orientación. Se contemplan dos planos. El primero, indaga en los discursos actuales sobre el grado de relación de la orientación con el resto de políticas de empleo, tanto políticas activas (formación, intermediación, etc.), tanto como con las políticas pasivas de empleo (prestaciones, subsidios y rentas básicas). En esencia se buscan aportaciones para describir el nivel de coordinación, integración e interconexión de las medidas de orientación con el resto de medidas de las políticas de empleo. El segundo, busca planteamientos que nos ayuden a entender el grado de integración interna dentro de los sistemas de orientación profesional actuales. Buscando aportaciones para describir el nivel de integración, coordinación, cooperación y comunicación entre los distintos agentes y entidades que ofrecen servicios de orientación profesional en nuestro contexto.

- Limitaciones: Esta categoría se refiere a todos los discursos que reflejan las limitaciones a las que tiene que hacer frente esta disciplina para ofrecer unos servicios acorde con las necesidades sociales del momento. Se incluyen referencias a:
 - Las interpretaciones de las políticas de empleo en el marco español (los problemas de realización efectiva de la orientación, los debates relacionados las competencias en esta materia entre Estado-CCAA, o el papel de lo público y lo privado en este terreno);
 - Las reseñas sobre el rumbo de las medidas de orientación profesional (permanencia de los servicios, destino de recursos, existencia o no de estrategias

de largo alcance, relación entre orientación y mercado laboral, rumbo de la orientación para el empleo y autoempleo, etc.);

.Debates sobre las metodologías desarrolladas actualmente, y el nivel de exigencia competencia de los profesionales de la orientación.

-Dilemas éticos a los que se enfrenta la orientación profesional en el terreno del empleo (eje persona-sistema), y referencias a la imagen social de la orientación profesional en nuestro contexto.

-Evaluación: Esta categoría busca agrupar los discursos a cerca de los planteamientos de evaluación de la orientación en política de empleo. Referencias generales sobre sus objetivos, indicadores, tratamiento de la calidad, y cumplimiento de objetivos. Así mismo, se persigue detectar aportaciones sobre la mejor forma de medir el impacto de las acciones, proyectos y programas de orientación.

-Futuro: Esta categoría busca captar los discursos sobre el futuro de nuestra disciplina de análisis, tanto en un sentido optimista, como en sentido crítico. Localizando opiniones sobre las tendencias de desarrollo, y las aportaciones para un desarrollo futuro mejor.

- Posteriormente, en lo que se denomina primer nivel de codificación, codificación abierta, se procedió al paciente trabajo de creación de “citas” o “*quotations*”. Seleccionando fragmentos de texto, para poder posteriormente codificarlos en función de esos cinco códigos creados a priori. Se crearon 1.052 citas. Y a través del método comparativo constante, se asignaron no solo a los cinco códigos a priori, sino también a las nuevas categorías emergentes del análisis de datos asociados a fragmentos de textos (*open coding*). Fruto de esta labor de identificación de unidades diferentes, emergieron 27 sub-códigos como se podrá observar en los siguientes tres capítulos dedicados a exponer los resultados. Estos sub-códigos fueron categorías esperadas en algunos casos, inesperadas en otros, sin duda centrales para el planteamiento del problema, secundarias algunas. Todo este proceso finalizó al considerar el investigador que con la emergencia de 27 nuevos subcódigos, bajo el paraguas de los cinco grandes códigos, se experimentó la saturación de categorías, confirmando lo ya fundamentado, convirtiéndose los datos en redundantes y repetitivos.

El sistema de codificación planteado por el investigador para identificar a cada cita creada, tal y como se reflejará en la descripción de citas capturadas en este y los siguientes capítulos, fue sencillo y claro. Un primer código identifica al número de entrevista realizado. Seguido del signo “:”. Y posteriormente el número de cita creado en dicha entrevista. Por ejemplo, el código “7:15” refleja la entrevista número 7, y en concreto la cita creada en 15º lugar. Para facilitar su comprensión, el autor identificara cada cita con el cargo de la persona entrevistada, entendiendo así mejor el contexto de la misma. Siempre respetando el principio de anonimización de los informantes.

- Durante todo el proceso, de forma inductiva, se fueron creando “memos” anotaciones independientes, del mismo nivel que los documentos, citas y códigos. Estos memos sirvieron para avanzar en el proceso de codificación de primer nivel.
- Así mismo, una función interesante que nos ofreció Atlas.ti fue la generación de informes (*outputs*). De gran utilidad para comentar el análisis conceptual (Herrero, no data), al constituir la base para la interpretación de la información. De esta forma se generaron *outputs* de los cinco grandes códigos, que agruparon las citas creadas en cada uno de ellos.

7.6.2.-Codificación de un segundo nivel o central

Esta segunda tarea realizado por el investigador, de carácter más abstracto y conceptual, que trata de dar un significado a las categorías avanzadas en los pasos descritos del primer nivel de análisis. De esta forma sobre la gran cantidad de datos recopilados, segmentados en unidades básicas (*documentos-quotations*), y estructurados en cinco grandes códigos sobre los que se relacionan 27 sub-códigos, se procedió a una codificación de segundo nivel de tal forma que se van reduciendo los sub-códigos a los temas más significativos, reduciendo así la redundancia de categorías (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010, pp. 492-501).

Para ello fue de gran utilidad la función que ofrece el programa Atlas.ti para plasmar el establecimiento de diferentes tipos de relaciones (vínculos) entre los componentes, facilitando la creación de vistas de red (*networks*) entendidas como representaciones gráficas de dichas relaciones. Relaciones que pueden ser temporales, causales, de conjunto-subconjunto, de asociación, de contradicción, de diferencia, etc. Los frutos de esta fase se exponen en el capítulo 12, de discusión y conclusiones. Describiéndose las cinco redes focalizadas creadas por cada uno de los cinco grandes códigos (*network vie won*), y la red global que sintetiza la teoría emergente (*network*)

7.7.- Rigor de la investigación

A lo largo todo el proceso investigador, y la finalización del mismo, un esfuerzo del investigador ha sido el de dotar de rigor a esta tesis doctoral. Este componente de calidad es un elemento fundamental en toda investigación científica. Perspectiva que frecuentemente trata de controlar la situación de investigación y las influencias que actúan sobre ella. De tal forma que el resultado sea válido, objetivo y fiable. Si bien, como apunta Flick (2015, p. 88) en la investigación cualitativa la calidad radica en la gestión de la misma, de forma que el rigor se asocie con la solidez de la investigación en todo su proceso (diseño, nivel de planificación, realización, niveles de contactos con el campo y análisis de datos, y finalmente la difusión de la misma).

- La indicación y la adecuación. Desde estas lógicas que nos indica Uwe Flick (2015, pp. 88-96), se considera el diseño de la misma como claramente indicado, con una apuesta decidida por la realización de una investigación cualitativa utilizando el diseño de teoría fundamentada como método actual y contrastado, acorde con los objetivos de investigación. Este método cualitativo de Teoría Fundamentada no solo se presenta como indicado, sino como adecuado, como forma idónea de adaptación a un proceso investigador de carácter indagatorio acerca del estado de la cuestión de un fenómeno poco estudiado, como es el del papel de la orientación dentro de las políticas activas españolas.
- Diversidad de voces. Inclusividad. Validez democrática. Así mismo, la intención del investigador de abrirse a la diversidad de voces, optando por la multirefencialidad y la atención de la pluralidad de visiones acerca del objeto de estudio, fue una constante desde el comienzo, especialmente con el diseño de una muestra invitada significativamente diversa, que invita a la colaboración con todos los participantes, tendiendo a la inclusión de distintas perspectivas y el máximo respeto a todas ellas. Un criterio en línea con el de representatividad de voces planteado por Tashakkori y Teddlie (2008).
- Transparencia. Por lo que respecta a la difusión de la investigación, con este reporte de Tesis Doctoral, se tiende a la transparencia, tratando de reflejar los procedimientos dados para llegar a los hallazgos, descripción de la realización de las entrevistas, anexos, y conclusiones.
- Dependencia. Se considera que esta investigación evidencia dependencia por varios motivos: se proporcionan detalles sobre la fundamentación teórica que cimienta el

estudio, y se fundamenta el diseño metodológico. Creswell (2009) considera la dependencia de una investigación como la consistencia de los resultados. Hernández, Fernández, y Baptista (2010, p. 473) por su parte, razonan que los datos deben ser revisados por distintos investigadores. Por ello desde el punto de vista de dependencia interna, esta investigación recurrió a la técnica del chequeo cruzado en tres ocasiones:

- La primera de ellas, la revisión del diseño inicial de entrevista semi-estructurada por parte de dos personas de reconocido prestigio en el mundo de la orientación profesional. Con una valoración positiva.
 - La segunda de ellas, la revisión del modelo de entrevista por parte de los dos primeros expertos en realizar la entrevista. Con un feedback positivo a nivel global, y unas recomendaciones.
 - La tercera de ellas, la revisión por parte de dos profesionales de la orientación profesional, en el verano de 2016, del sistema de categorías aplicado a la transcripción de dos entrevistas seleccionadas aleatoriamente. Se les envió la transcripción de dos entrevistas, junto con el sistema de categorías diseñado. El resultado de este chequeo cruzado reflejó una coincidencia del 75% en uno de los casos, y del 60% en el segundo. En cómputo global una cifra cercana al 70% que indican (Miles & Huberman, 1994), aunque como indican Hernández, Fernández, y Baptista (2010, p. 473-479) supone una paradoja exigir un porcentaje de acuerdo ante un proceso interpretativo.
- **Credibilidad.** Es definida por Hernández, Fernández, y Baptista (2010, p. 475) citando a Mertens (2005) como la correspondencia entre la forma en que el participante percibe los conceptos vinculados con el planteamiento y la manera como el investigador refleja los puntos de vista del participante. Por su parte Sabirón (2006) la plantea como el grado de confianza en el valor de verdad de los datos. Para incrementar la credibilidad, el investigador ha realizado algunas medidas en línea con las recomendaciones de varios autores (Creswell, 2009; Franklin y Ballau, 2005; Neuman, 2009).
 - Triangulación de fuentes de datos. Tal y como se refleja con la diversidad de voces expertas analizadas.
 - Introducción de auditoría externa en el proceso investigador. Además de la realizada por la propia directora de Tesis, se validó el diseño de entrevista semi-estructurada por parte de dos expertos de reconocido prestigio en orientación, y

otros dos expertos miembros de la muestra. Así mismo se procedió al chequeo cruzado por parte de dos expertos independientes del sistema de categorías.

- **Fundamentación.** La amplitud de fuentes utilizadas se expone en la dimensión equilibrada de la obra, donde un 50% de la misma se centra en la fundamentación teórica, normativa y el análisis del contexto (mercado de trabajo y evolución de las políticas activas).
- **Calidad de las entrevistas realizadas.** Donde se combina la necesaria uniformidad acerca de las preguntas mínimas desarrolladas a los expertos (reflejado en la guion expuesto), con la necesaria flexibilidad que aporta la técnica de entrevista semi-estructurada, la adaptación de las preguntas al participante individual y al transcurso de la entrevista concreta (Flick, 2015, p. 88). Así mismo, en línea con los criterios de calidad expuestos por Kvale (2011, p. 108-120) las 360.630 palabras recolectadas en el transcurso de las 52 entrevistas, aportan una cantidad suficiente de respuestas espontáneas, ricas, específicas y pertinentes. A lo que hay que sumar el hecho de que a lo largo de la investigación se han recolectado cientos de respuestas de una extensión realmente significativa.

CAPÍTULO 8.- RESULTADOS I. LAS RAZONES DE LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL, Y SU FUTURO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

El primer objetivo específico de esta investigación se planteaba el entender las razones por las que la orientación profesional adquiere un papel estratégico en las actuales Estrategias y Políticas de Empleo. Captando las aportaciones actuales de esta disciplina tanto para la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, como para el devenir de nuestra sociedad. Analizando los discursos sobre el futuro de la orientación dentro de las políticas de empleo.

Se exponen en este capítulo los principales resultados asociados con este objetivo específico. En primer lugar los discursos sobre las razones de la orientación, y en segundo lugar los discursos sobre el futuro de la misma en políticas de empleo.

8.1.- Discursos para entender las razones por las que la orientación profesional adquiere un papel estratégico en las actuales estrategias y políticas de empleo. Resultados

Las razones que justifican las políticas, medidas, programas y acciones de orientación profesional suman un total de 246 citas suponiendo el 23% de las 1.052 citas *quotations* seleccionadas en el análisis textual de las 52 entrevistas. El segundo código más que más ha centrado la atención de las entrevistas, solo por detrás del código “limitaciones”.

Este código busca ordenar los datos cualitativos obtenidos de las entrevistas con personas expertas en la materia, de tal forma que podamos entender las distintas miradas acerca de la necesidad y justificar implementar hoy en día la orientación en el marco de las políticas de empleo españolas.

Cabe recordar cómo definíamos el código creado a priori (*free codes*) denominado “razones” de la orientación referido a todas las justificaciones y razones detectadas en los discursos de los expertos, que nos ayudan a comprender los motivos y fundamentos que hacen que la orientación profesional sea hoy en día un eje significativo dentro de las políticas, estrategias y normas de empleo. Los datos cualitativos incluidos dentro de esta categoría tendrían tanto una naturaleza y sentido teórico-político, como una naturaleza descriptiva del desarrollo que implica para las personas y sociedades. Hablamos de referencias a los cambios económicos y laborales de carácter general y global. Referencias a aportaciones y utilidades de la orientación

profesional a favor de una sociedad más cohesionada, un sistema mejor planificado, y un punto de desarrollo para las personas de dichos servicios de orientación.

Sobre esta primera catalogación de fragmentos de textos, el análisis de los mismos llevo al investigador a ir creando teoría conforme emergían datos cualitativos de una afinidad similar, lo que se fue transformando en la construcción de nueve códigos asociados a fragmentos de texto (*open coding*) en donde se estructuraron una gran cantidad de temas. Dichos nueve *open coding* resultantes son los siguientes, con su reflejo de conexión con las citas *quotations*.

- Impacto de la globalización en el mundo del trabajo y los cambios en las relaciones laborales. Agrupa al 8% de las citas dentro de este código.
- Nueva Cultura de Empleo. Donde se integran las citas que tratan de explicar el nuevo paradigma laboral que se está conformando y asentando en nuestro contexto, poniendo el acento de la relación y encaje de la orientación dentro del paradigma de activación, el concepto de empleabilidad y el paradigma de flexiguridad. Agrupa el 25% de las citas de este *free codes* “razones”, el segundo más citado.
- Trabajo psicológico de la orientación y de las subjetividades. En línea con el código anterior, el autor vio adecuado edificar un *open coding* específico dadas las peculiaridades y singularidades que emitían este tipo de reflexiones, que asociaban la labor de la propio las referencias acerca de la tarea más indirecta, y de concienciación, de la orientación profesional en materia de transformación de las subjetividades de la ciudadanía respecto al empleo, el acceso al mismo y la valoración de sus características en España. Agrupa al 5% de las citas de este código.
- Modernización de las políticas de empleo. En este *open coding* el autor ubicó las opiniones que sitúan a la orientación como un elemento importante en materia de renovación, reforma y actualización de las políticas de empleo, especialmente, las políticas activas de empleo. Agrupa el 8% de las citas del código “razones”.
- Planificación del desarrollo humano del país. En este *open coding* el investigador colocó las reflexiones que señalaban la necesidad de articular un buen sistema de orientación como mejor forma de planificar la evolución del desarrollo profesional de la ciudadanía, acorde con unos proyectos de vida más coherentes. Una mejor gestión de las carreras profesionales. Subrayando que esta medida a largo plazo supone un bajo coste económico, en comparación con otro tipo de medidas más reactivas y costosas. Agrupa al 10% de las citas del código “razones”.

- Medida de choque ante la crisis. En contradicción con el anterior código mencionado, aparecen las reflexiones acerca de la necesidad de articular medidas de orientación en época de crisis y recesión económica. Todas ellas agrupadas en este *open coding*. Agrupa el 4% de las citas del código “razones”. Junto con el principio de intervención social de la orientación, es el menos citado.
- Orientación al emprendimiento como oportunidad. Bajo este código se ordenan las opiniones que subrayan la importancia de la orientación para el emprendimiento y el autoempleo, como elemento clave y estratégico en la política laboral española. Agrupa al 9% de las citas.
- Prevención y Desarrollo. En este *open coding* el investigador dispuso las citas relacionadas con las razones más prácticas y relacionadas con el desarrollo del potencial de cada persona, alienadas con los principios clásicos de la orientación profesional; prevención (evitar que aparezcan situaciones de riesgo para las trayectorias vitales y profesionales de las personas) y desarrollo (que busca que las personas a lo largo del recorrido de su ciclo vital se desarrollen integralmente). Así mismo, se ha visto conveniente incluir las opiniones justificadoras de la orientación como elemento necesario para el acompañamiento de las personas en su trayectoria profesional. Agrupa al 27% de las citas, el más citado.
- Intervención social de la orientación. Las citas detectadas por el investigador, se alinean con el principio clásico de intervención social, como elemento de transformación social de la orientación profesional. Agrupa al 4% de las citas, el menos citado.

De esta forma las 246 citas se estructuran, por número de citas ubicadas en cada uno de los nueve *open coding* planteados de la manera que se puede ver en el siguiente gráfico.

En resumen, todo un abanico de argumentos que construyen un discurso justificador y de razones sólidas para implementar las políticas de orientación actuales. Como veremos en el capítulo de discusión y conclusiones, una parte de estos sub-códigos y citas se clasificarían en dos bloques, ante los que la orientación debe mantener un equilibrio, satisfacer las demandas del eje sistema económico, ante la satisfacción del eje sistema de vida de la persona.

Se procede ahora a exponer el desarrollo conceptual y la inducción de categorías y temas.

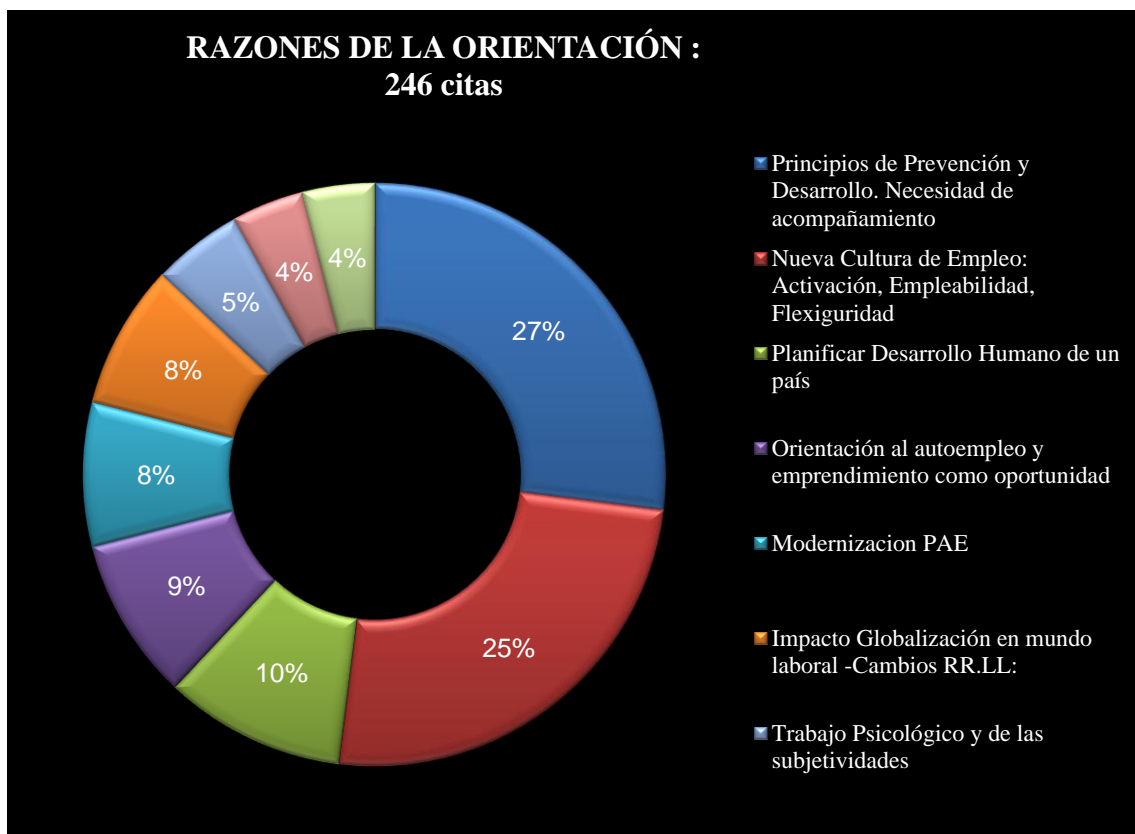


Gráfico 3. Número de citas código razones, repartido por cada open coding

8.1.1-Discursos sobre el impacto de la globalización en el mundo del trabajo, y los cambios en las relaciones laborales

Bajo este *open coding* brotaron 19 citas, interrelacionadas por el investigador en un doble discurso, caracterizado por dos argumentos detectados. En primer lugar, la relación de la globalización y sus consecuencias económicas. En segundo lugar, la relación de las medidas y aportaciones ante dichas consecuencias económicas, y los cambios estructurales en lo que denominamos mundo del trabajo, especialmente en los cambios drásticos en materia de relaciones laborales experimentados en España.

a).- La globalización como marco general. Y sus consecuencias

Nada escapa a las consecuencias de la globalización general, especialmente en materia económica y laboral, una influencia aceleradora de cambios, que provoca la puesta en marcha de medidas sociolaborales correctoras en nuestro contexto europeo.

Bueno, vendría yo creo que de la mano de una situación que quizás habría que verla de forma integrada con una situación general del mercado laboral en Europa y del conjunto

de las políticas sociales en Europa. Yo creo que el ver parcialmente las políticas de empleo y más aún las de orientación profesional sin ver el conjunto del mapa del empleo en Europa y también el conjunto del mapa de las políticas sociales pues sería una visión un poco sesgada. Entonces a mi juicio a mi modo de ver lo que está ocurriendo desde el paso de una economía más industrial a una economía más de servicios, el paso también a una economía globalizada, es que Europa está perdiendo empleo, está destruyendo empleo, y no lo sustituye al mismo ritmo. Pierde mucho empleo industrial y el empleo de servicios no está sustituyendo el conjunto de puestos de trabajo perdidos. En ese sentido hay una situación estructural de desempleo que la mayor parte de los países europeos tiene que afrontar. Tienen que afrontar en un contexto además en el que en esa economía de competencia global pues cada vez es más difícil legitimar la fórmula que durante muchos años nos ha venido bien a los Estados europeos para hacer políticas públicas, políticas sociales y políticas laborales. Es la fórmula de recaudar impuestos y hacer gasto social. Entonces recaudar impuestos de trabajo, las rentas de trabajo y de sociedades, y hacer gasto social orientado bien a dinamizar la economía y a crear empleo colectivamente, bien a educar a la mano de obra, a proteger sanitariamente a la mano de obra europea, a proteger el estatus del trabajador. Claro, esa fórmula en este nuevo contexto de economía global está siendo debilitada, porque buena parte las empresas que cierran o se deslocalizan dejan de pagar impuestos. Hay una parte de la economía que ya no es productiva, que es financiera, que no está tan de acuerdo con pagar impuestos. Hay una cierta ofensiva a que esa fórmula de recaudación para invertir colectivamente en empleo, en mano de obra pues ya no es tan interesante para un tipo de empresa que ya no es nacional sino que es multinacional. Y por tanto en ese contexto en el que hay una parte importante de la economía y de la sociedad que ya no quiere pagar impuestos, sostener acciones de gasto social hoy se está haciendo muy difícil. Entonces en general en Europa desde los años 80 asistimos a una serie de transformaciones de las políticas sociales. Transformaciones es un poco aséptico (risas). Profesora Departamento de Trabajo Social UPNA. Cita 1:3

Una globalización tecnológica generadora de cambios laborales drásticos y rápidos en nuestro mercado laboral. Unido al mantenimiento de entornos laborales más tradicionales. Con la configuración de unas exigencias de competencias laborales nuevas, que en cierta manera borra las diferencias tradicionales anteriores entre ocupaciones.

Uber va a acabar con los taxis para que, bueno, va a crear más desempleo

evidentemente. Y claro... horror. ¡Todo esto es nuevo! ¡Es imaginativo! Es simplemente aplicar las nuevas tecnologías y el móvil a las nuevas normas que da una aplicación. Es fácil y algunos se hacen millonarios, sin duda, pero eso no crea más empleo. Destruye el que había y no sé hasta qué punto renueva, evidentemente, renueva el gasto. Porque evidentemente, la ley del mercado funciona. Es un mercado mucho más bruto. Lo siento por los viejos, pero bueno, todo eso va a producir...a ver qué políticas de orientación les haces a los taxistas (...) En fin, realmente es un tiempo muy emocionante y todo esto viene con unas olas que, claro, en la orientación se convierte también en una idea muy bonita. Pero que es una orientación que puede fallar. Porque no sabes hasta qué punto los cambios que se están produciendo, son tremendos, son vertiginosos y en tiempos muy cortos, cada vez más breves y de repente te encuentras que, ¡joder! Y sin embargo las fábricas, las que construyen las cosas, van a seguir existiendo, seguramente seguirán siendo fordistas...o chinas. Y son las que dan de comer, son las que crean el verdadero empleo, ese que llaman de calidad aunque sea sin participación y jodida y tal, están los sindicatos que siempre conseguirán que tengas un horario más limitado y unas condiciones (suspiro). No creo que ese mundo vaya a desaparecer, va a convivir con otro mundo que cada vez va a estar más fuera de las regulaciones o del derecho al trabajo, inclusive de las oficinas de colocación... Catedrático de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social UPV. CITA 24:9

En cierto sentido toda la transformación de Bolonia en el fondo tiene eso, conseguir dotar de capacidades profesionales. Luego lo vestimos con muchos lenguajes distintos, pero al final tiene mucho que ver con eso. Dotar la gente de una flexibilidad en el mundo profesional. Yo creo que es fundamental. Porque el nuevo mercado de trabajo, cualquier puesto que sea monótono, repetitivo, va a acabar siendo desplazado por un proceso tecnológico. De una manera o de otra. A no ser que uno realmente trabaje por unos salarios que no reportarían nada. Entonces prácticamente no se contrataría a nadie porque casi nadie querría trabajar esos salarios tan bajos. Es mejor, que el sector de trabajo para las empresas se destaque por el proceso tecnológico. Los trabajos que realmente van a proporcionar algún tipo de perspectiva de trabajo decente, digamos de sentirse uno bien. Son trabajos en los que hay que manejar la información de manera compleja, beber de distintas fuentes, y con criterio, saber qué hay que hacer. Puestos de trabajo en los que realmente uno se mueve de otra manera. Si me permites el vulgarismo, pues hay que ser

espabilado. Hay que aprender a eso, es un poco desarrollar criterio. Entonces la orientación tiene que servir para eso para que la gente pueda ser un poco más creativa, más adaptable. No sólo entre puestos, incluso en su propio puesto. Las fronteras entre ocupaciones se van a ir borrando. En la universidad se ve muy bien. Los profesores universitarios van a tener que cambiar, o si no nos va a barrer el futuro ¿Por qué? Porque la tecnología de transmisión de información ha cambiado de una manera descomunal. Y nosotros lo que hacemos es transmitir información. Pues hay que volverse más flexible, más adaptable a distintas tareas, que seguramente van a llenar eso que es el puesto de trabajo que llamaban profesor. Pues seguramente se va a llenar de tareas diferentes y más de futuro. Profesor Departamento Economía Universidad Salamanca. Cita 37:8

b).-Transformaciones del mundo del trabajo y las relaciones laborales

Las referencias al cambio en los métodos de organización del trabajo están presentes en las opiniones recogidas. De la etapa industrial a la postindustrial y postfordista, configurando una economía (europea) más centrada en los servicios (terciarización de la economía) y menos tradicional industria.

La referencia fundamental que habría que coger, Luis, es la de qué transformación ha operado y viene operándose desde los años 70 a esta parte en los mercados de trabajo. No te voy a hablar de la sociedad postindustrial, que quizás a lo mejor es un concepto que en sociología se acuñó muy fácil y no tenemos acabado bien de perfilar lo que es la sociedad postindustrial. ¿Pero qué duda cabe de que la relevancia y el tipo de modelo de producción y el tipo de organización del trabajo y el tipo de empleo y el movimiento del mercado de trabajo que era característico de una sociedad industrial...? Y vamos a decir, vamos a ponerlo esto hasta finales de los años 70, por poner una fecha de referencia, en donde se empiezan a cambiar los modelos. Es decir, esa sociedad postindustrial definía un modelo de producción, un modelo de mercado de trabajo, donde fue fácil cuando los principios del Estado de Bienestar se asentaban precisamente sobre una posibilidad que era real, era la posibilidad de poderle garantizar a la gente empleo indefinido, casi de 40 o 40 y tantas horas a la semana y las 52 semanas al año. Y esto estaba como... Generación tras generación pues casi se sucedía. En las empresas habían prácticamente pactos de empresa donde la hoja de ruta del trabajador -y te diría casi de su familia-, en muchas de estas grandes empresas había pactos, acuerdos de convenios colectivos de empresa, donde esa hoja de ruta estaba marcada, estaba definida. Es decir, no había, entre comillas,

ninguna incertidumbre salvo alguna ocasional debacle. En todo caso, además, estábamos asistiendo a un proceso de crecimiento y de desarrollo industrial donde justamente el crecimiento y el desarrollo, con los niveles de mecanización que teníamos y de tecnificación, exigía mucha cantidad de trabajo humano. Mucha cantidad de trabajo humano que había que concentrarlo en factorías. Es decir, te hago esta referencia porque vienen los años 80 y no es que sea de un día para otro pero sobre todo por la incidencia de las tecnologías de la información y la comunicación que, si te das cuenta, afectan un elemento fundamental que es la capacidad de despegue que ha tenido el sistema financiero y ahí nos ha venido lo que nos ha venido. Pero el hecho cierto es que ahí cambia el modelo de producción y cambia la organización del trabajo y aquello que estaba casi asegurado empieza a no verse tan seguro. Es decir, esto de trabajar... O sea, repartir el empleo es repartir el empleo. ¿Por qué? Porque no se ve que tengamos como para todos en los mismos términos que lo teníamos antes. Y ahí te aparecen los conceptos de flexiseguridad. Representante provincial SEPE. Cita 39:1.

Surgen citas que se señalan la entrada en un nuevo modelo económico y social. Un marco donde las respuestas colectivas parecen perder peso y hay que aprender a situarse ante las nuevas realidades.

La cuestión previa sería seguramente hablar con brevedad de los cambios que se han producido en el mundo del trabajo y que afectan justamente al conjunto de las políticas de empleo y, dentro de ellas, una parte importante que es la que te preocupa para la tesis doctoral que es la orientación laboral. Yo suelo explicarles a mis alumnos y alumnas que el mundo del trabajo ha cambiado considerablemente en los últimos años -no hace falta que se los diga porque ellos lo viven muy directamente- y que hablamos de cambios que van de la mano con otros cambios en el modelo económico y social que afectan en gran medida a las competencias, a las cualificaciones que mis alumnos y alumnas, y en definitiva los jóvenes, pero también quienes están el mercado de trabajo y se ven afectados por procesos de cambios, de re-estructuraciones, van a necesitar para enfrentarse a esas nuevas realidades. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UAB. Cita 35:1.

Una serie de deterioros y reducciones de las políticas sociales que lo que están implicando es pasar de gasto social amplio y colectivo, en el que la responsabilidad de la

protección y de que la gente tuviera trabajo y que la gente estuviera formada era una responsabilidad pública y colectiva, a pensar que como ahora no nos llega y no hay posibilidad de subir los impuestos pues hay una cierta estrategia en todos los ámbitos, pero sobre todo en el del empleo, y en el educativo y el de la protección también, a que esto debe incrementar la responsabilidad individual en tu salida al desempleo, en tu falta de competencias para encontrar trabajo, etcétera. Esto pues llevado a la protección de los riesgos pues nos explica por qué de pensar en fórmulas colectivas de pensiones, o de prestaciones de desempleo vamos a fórmulas de: O usted sea precavido, hace un plan de pensiones, o usted ahorre por si acaso se queda en paro, o fórmese bien, emprenda, sea usted... Hemos pasado de pensar en los años 60, 70 que la colectividad debía ver dónde crear empleo y cómo invertir para crear empleo a pensar en que sea el trabajador el que tiene que buscar empleo, preocuparse por su salida, etcétera. Es en ese marco, que yo creo que es un marco explicado por falta de oportunidades de trabajo pero también por falta de oportunidades públicas de recaudación, en el que creo que se le empieza a dar mucho peso a todo lo que tiene que ver con la responsabilidad personal en el puesto de trabajo. Pues la cualificación, la constante recualificación y estar al día, estar disponible para posibles cambios. Igual estabas preparado para un trabajo y ahora tienes que estar pensando en estar reciclado para otro trabajo. Cuando realmente la ideología de los años 50, 60, 70, era: Si un sector no va bien, colectivamente tenemos que pensar en otro sector. O en dar salidas al conjunto de trabajadores de ese sector. Jubilaciones, protecciones de desempleo, búsqueda de creación de empleo público, etc... Profesora Departamento Trabajo Social UPNA. Cita 1:4.

De todo este contexto de cambios significativos en materia sociolaboral, surge una nueva concepción del trabajo, que parece demandar unas nuevas reglas, unas nuevas relaciones laborales, unas nuevas competencias ante las que poder desenvolverse con garantías. Áreas por la que se justifica más que nunca un buen sistema de orientación profesional.

Nos juntamos con un equipo dentro de la Universidad del País Vasco con un equipo multidisciplinario y nos hicimos todos la misma pregunta: ¿cuáles son las barreras al empleo? Para ver este problema trabajamos con profesores de económicas, sociología, relaciones laborales, derecho, sociología, psicología, un poco desde todos los ámbitos. El concepto de la cultura es una de las barreras fundamentales. Lógicamente se está generando un cambio cultural fundamental que, a su vez, va a influenciar al cambio y al

concepto de trabajo y de trabajo del futuro. La forma en la que concebimos ahora el trabajo y la que va a ser y la que ya está siendo y con la que vamos a tener que convivir, es con una nueva forma de trabajo. Una nueva forma de trabajo que, a su vez, va a demandar un nuevo sistema sociolaboral porque el que tenemos ahora para este nuevo trabajo no nos va a servir. Entonces, estamos en un proceso de cambio y de transformación que está haciendo que emerja una nueva forma de entender la realidad social, de entender la realidad laboral y que además tiene que ir pareja y asociada pues con un nuevo sistema laboral. Y la respuesta tuya, pues sí, se está dando un cambio cultural pero la pregunta sería: ¿Y tú qué estás dispuesto a hacer en este nuevo orden? Representante Fundación Novia Salcedo. Cita 32:7.

A mí, el aprendizaje a lo largo de la vida me parece absolutamente esencial. No solo para los que ahora, a estas alturas de la vida se han encontrado con la crisis, que los ha realmente descolocado, y no les permite volver al mercado de trabajo en lo que estaban trabajando. Yo creo que tenemos que dotar de esa perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida, desde los chavales que están saliendo ahora. Porque el mercado de trabajo se ha vuelto totalmente distinto. Y lo que parece, a mi modo de ver, bastante claro es que va a haber más movilidad laboral, entonces tenemos que buscar que esa movilidad no sea dañina. El concepto de la flexiseguridad iba en esa línea. El concepto de aprendizaje a lo largo de la vida, también va en esa línea. Profesor Departamento Economía USAL. Cita 37:6.

Este nuevo contexto hace que el mercado laboral y sus lógicas internas, aparezcan como menos transparentes, más opacas, lo que hace más necesaria que nunca a la orientación. De las certidumbres anteriores de un sistema laboral con mayores niveles de estabilidad, se entra en una etapa más inestable, con más incertidumbre, que obliga a nuevas adaptaciones, en las que la orientación ayuda a moverse y dotarse de mejores competencias y cualificaciones.

Primero, porque como decía, el entorno se ha hecho más complejo y más opaco. Ya todo el mercado de trabajo desarrollado es opaco por definición. Pero incluso la crisis ha agravado la opacidad del mercado con lo cual se ha hecho evidente que sin orientación no se puede hacer nada. Consultor políticas de empleo y formación. Cita 21:4.

Yo creo que el empleo ha cambiado. El concepto del empleo ha cambiado. Ha cambiado ya hace muchos años. Y ahora el interés de estar en la empresa toda tu vida, eso nadie se lo plantea. Además creo yo que nadie lo desea. Pocas empresas te ofrecen condiciones como para querer quedarte el resto de tu vida y además es complejo. Entonces, no sé muy bien a qué se refiere con el nuevo concepto de empleo. Para mí es que el empleo ha cambiado, la situación social ha cambiado, las personas desempleadas han cambiado, la entidad social... O una entidad que trabaja de empleo desde hace años, antes nos dirigíamos a una población muy circunstancial, muy en riesgo, muy en exclusión, y ahora llegan a nuestras instalaciones todo tipo de personas que están en dificultad social. Porque estar en desempleo hoy es estar en dificultad social, y más aún si tienes una familia a tu cargo, si tienes una hipoteca, si tienes deudas que pagar. Y eso ha cambiado. Para mí no ha cambiado tanto el empleo sino que ha cambiado la situación de las personas que buscan ayuda y que están perdidas. Representante Fundación Tomillo Cita 29:6.

En esta dinámica de cambios en el entorno del trabajo, provoca que aumente el valor de la capacidad de adaptarse de las personas, y el saber responder a las nuevas exigencias profesionales y las nuevas formas de relacionarse.

Es difícil concretar con un solo hecho. Yo creo que es la conjunción de la suma de muchos factores. Desde ciclos económicos hasta... Pero lo que es el mercado laboral, las relaciones laborales van evolucionando muy rápidamente de la mano del mercado laboral, los sistemas productivos y tal, evolucionan, el tema de la globalización. Bueno hay muchos factores que están haciendo que el entorno cambie muchísimo y entonces hay que trabajar en otros contextos. Yo recuerdo por ejemplo -y creo que con esto te podré dar respuesta un poco porque está tomando tanta importancia el tema de la orientación- yo recuerdo cuando era pequeño que mi padre de oírle siempre que estaba fijo trabajando en un sitio y preguntabas ¿pero qué es eso? "Bueno, pues yo voy a estar aquí toda la vida trabajando". Y además se premiaba, estaba bien visto socialmente al que le hacían fijo y ya permanecía en una compañía para toda la vida. A día de hoy esto ha cambiado, hay mucha movilidad, la gente se mueve, el sistema productivo requiere otro tipo de profesionales y otras relaciones. Esa es lo que lleva que al final la gente entre y salga. Yo creo que ahí está la clave, entrar y salir del mercado laboral. Por tanto si entras y sales, necesitas apoyo, necesitas que alguien te oriente para promocionar, para salir,

para entrar. El tema de la globalización, toda la competencia profesional, la marca personal, cada uno se vende, tal, tiene la formación a lo largo de la vida. Los sitios ordinarios de profesionalidad, de empleabilidad, todo va muy enfocado a que sean necesarios apoyos. O sea, hay que apoyar porque son proyectos personales, antes yo creo que hace años, 20, 30 o 40 años, todo iba como más empaquetado. No sé si me estoy explicando, la revolución industrial, se abrieron grandes fábricas con mano de obra de con baja cualificación. Entonces todo el mundo era de baja cualificación y todos por el mismo recelo y tal. Pero esto va evolucionando y las relaciones laborales, hay muchas categorías profesionales, hay muchas vías, muchos caminos para llegar a tener una profesión, una ocupación y tal. Todo ello requiere de apoyos, el orientador apoya, te coge, te analiza, te dice cuál es tu punto de partida en ese momento, cómo estás y te orienta, te dice hacia dónde debes ir en función de tus objetivos y de los objetivos que te marques y tal. Yo creo que está tomando mucha fuerza por eso porque las relaciones laborales en el mercado están cambiando. Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:4.

El cambio, es la frase que se repite mucho en ponencias, congresos "El cambio ha venido para quedarse". Vamos a vivir en el cambio, con lo cual nos tenemos que adaptar. Constante y continuamente. Entonces antes por ejemplo, ¿Quién se formaba? O sea, antes cuando acababas tu carrera de formación, pues básicamente quién se formaba eran los médicos, ante la aparición de nuevos métodos para intervenir, operar, diagnosticar o los abogados por cambios de leyes. Ahora en cambio, En cualquier sector uno tiene que estar constantemente formándose para reinventarse y adaptarse a los cambios». Periodista especializado en empleo y seguridad social. Cita 42:3.

La nueva cultura del empleo, fíjate, la nueva cultura del empleo no es solamente lo que dice la administración general del Estado, no. La nueva cultura del empleo es: las propias personas que buscan empleo, el mercado laboral y el económico cómo se mueve, cómo trabajan los empresarios, cómo enfocan su carrera profesional los trabajadores, cómo los agentes sociales también tienen que cambiar más todavía. Quiero decir, es un nuevo enfoque en material laboral que no solamente nos lo da las circunstancias del mercado económico laboral, sino que es también una nueva forma de hacer las cosas. Porque las empresas han tenido que introducir nuevas formas de trabajo que ha supuesto que los

trabajadores hayan tenido que desarrollar nuevas competencias. Y eso cala en todas las proyecciones que hagas tú de todas las variables que están implicadas en el mercado laboral. Representante SEPE. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Cita 16:16.

De forma constante aparecen las referencias al cambio en las trayectorias laborales. Cambios a los que hay que perder el miedo, adaptarse y verlos como naturales. Unos cambios en nuestro entorno laboral occidental europeo, pero que especialmente tenían que llegar a España, y con la depresión económica iniciada en 2008 se aceleran.

La capacidad de orientación aquí juega un papel fundamental para dotar de capacidad de respuesta al individuo ante cambios sobrevenidos. Es decir, el tema de la flexibilidad, que es el más controvertido todavía al día de hoy en algunos Estados miembros, en realidad no debería crear este miedo, ¿sabes?, o esta reacción, si uno está equipado para moverse con fluidez en distintos puestos. O sea, yo creo que efectivamente el problema aquí es el estar capacitado para poder cambiar de trabajo, para poder dirigirte a otro sector, y aquí la orientación juega... La orientación y la formación, ambos juegan un papel fundamental. Que, de hecho, en los últimos documentos que estamos publicando en la Comisión Europea, el tema del famoso *up-skilling* (mejora de habilidades) y *re-skilling for employment* (re-capacitación para el empleo) está permanentemente presente. O sea, hay dos términos que los veras hasta la saciedad, que es uno el *mismatch*, la famosa inadecuación, digamos, de la oferta formativa y de la orientación al sector productivo (*skill mismatch*) Y el otro es la necesidad de dotar a la gente de esta capacidad de reacción, como lo llamo yo, ante cambios, sean voluntarios o sean sobrevenidos. O sea, no hay que esperar tampoco a que venga una reestructuración o que haya un despido colectivo. A veces es una cuestión también de dotar a la gente de posibilidad para cambiar voluntariamente. Y esto es un poco un cambio, primero cultural, si quieres, por lo menos en los Estados miembros como los del sur, donde tenemos el concepto de trabajo para toda la vida, todavía muy muy arraigado, como concepto de estabilidad, de seguridad. Representante Comisión Europea. Cita 49:4.

...del choque tan tremendo que supuso la crisis y de los cambios legislativos que vinieron después o a raíz de la crisis o consecuentemente a la crisis. Entonces yo creo que en España hay una lectura general que se hace más o menos pública dependiendo que... En el tema de que era necesario un cambio, o sea que la crisis esto lo hizo muy evidente. Representante Comisión Europea. Cita 49:5.

La dirección de estos cambios en el mundo laboral justifica el papel de la orientación profesional para hacer frente a unos mayores niveles de implicación de las personas en la empresa. Un mayor reparto de las responsabilidades en el día a día de la empresa. Un mayor corporativismo. Y una mayor adaptación a la desregulación e individualización de las relaciones laborales. Una adaptación al cambio que en época de escasez de empleo, obliga a valorar lo que se tiene, hacer de la necesidad virtud.

La nueva cultura de empleo está cambiando y además desde esta casa lo apoyamos. Es decir, ya no está la figura del empleador y el empleado como algo vertical o en horizontal. Uno está abajo, el otro está arriba, no hay comunicación. No, ahora se pide a los empleados que sean corporativistas, que se les da mucha información, se pretende darles información, que se hagan responsables de los resultados de la compañía, el empleador se pone en el lugar de sus empleados y trabaja... O sea es una nueva cultura del empleo, la competitividad entre empresas y tal se está fomentando más la relación de colaboración, de cooperación entre empresas. O sea esta es la nueva cultura del empleo, eso conlleva a que los perfiles profesionales tengan que adaptarse a esta nueva cultura, tengan que formarse, tengan que adquirir competencias. Y siempre verás en toda la evolución que haya de un trabajador, tiene que haber gente que apoye, tiene que haber estructuras que apoyen y el orientador es uno de ellos, no el único, es uno de ellos. La formación clave, los coach que se han puesto... ¿Por qué ha aparecido la figura del entrenador, del coach individual? Pues un poco por todo esto. Va todo unido. Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:5.

...yo me imagino hasta ahora toda la relación laboral prácticamente, los trabajadores, se regulaban a través de convenios colectivos, nacionales o provinciales o, en el caso de las empresas, convenio de empresa. Ahora yo creo que la nueva cultura que se quiere poner es un poco a lo que pacten las partes. Tú y yo...Tú empresa, yo trabajo y tú y yo pactamos unas condiciones laborales, unos salarios, unas... Yo creo que se refiere a esto. Un poco el no regular tanto esas... Por eso me imagino que para los sindicatos es una pérdida de poder de negociación colectiva y lógicamente ahí los tienen... Jefe Orientación SPE Autonómico. Cita 33:4

Yo sí creo que hay una nueva cultura de empleo a nivel mundial, y creo que han cambiado muchas cosas de lo que conocíamos y del paradigma que teníamos al mundo

actual no tiene nada que ver. Y bueno, pues de verdad que hay que adaptarse como se puede y que hay muchos problemas. Y también pienso que es mejor tener un trabajo aunque sea precario que no tener un trabajo. Yo personalmente lo pienso, efectivamente, es decir pienso que... Otra cosa es que tengamos que perder un poco todos para que todos ganemos un poco. Representante FOREM Confederal. Cita 15:17.

8.1.2.-Reflexiones acerca de la configuración en España de una nueva cultura de empleo: activación, empleabilidad, flexiguridad

Relacionadas con este *open coding* el autor asoció 61 citas que reflejan en mayor medida las características de una nueva cultura de empleo que se está desarrollando en España en los últimos años, especialmente ante tres elementos sustanciales en los que la orientación profesional parece jugar un papel teórico importante. El primero de ellos el concepto de activación. El segundo de ellos, el concepto de empleabilidad, asociado a las competencias necesarias para la gestión de una carrera profesional hoy en día. El tercero, la nueva forma de entender la seguridad en el empleo, ante el paradigma de la flexiguridad.

a).- La meta de la activación del mayor porcentaje de población en condiciones de acceder a un empleo

La búsqueda de unos mayores porcentajes de población activa en la UE, la lucha contra el desempleo, anima a una activación de la ciudadanía como forma de alcanzar un mejor estado de forma para acceder al empleo, reduciendo los periodos de desempleo, engancho más fácil con el mercado laboral. Activar a la población, como forma de ganarse los medios de vida, y como forma también de no perder fuerza laboral en el país, un mensaje que aparece en responsables políticos.

Los trabajadores que se van al paro sin indemnización, se van con una situación de salarios que ha sido bastante alta y en este pacto de flexiseguridad, el compromiso también del Estado es a dar unas políticas de orientación profesional e incluso, de preparación a esa salida previa, de reciclaje o de búsqueda de adónde va a ir esa empresa ahora. El Estado se compromete a esas personas rápidamente, buscarles otra orientación, incluso haberlas cualificado antes. Profesora Departamento de Trabajo Social UPNA. Cita 1:12.

Entonces, estamos encontrándonos con mucha gente precisamente, que no esperaba

nunca verse en esta situación y que han aceptado muy mal el entrar en esta situación. Esos son los más difíciles de re-enganchar, respecto a otros que quizás al principio tenían menos formación, menos preparación o menos posibilidades económicas de acercarse y que sin embargo se dejan ayudar más o son capaces en un momento determinado de aceptar su situación de una forma... Quizás porque lo tenían más asumido, más natural e igual responder mejor. Quizás uno de los grandes aspectos a trabajar sería ese, el de recuperar toda una fuerza laboral importantísima de mucha gente que tras dos, tres años de no trabajar y de amargarse todos los días. Pues la verdad es que tiene ya una capacidad personal muy mermada. Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:30.

En el tema de orientación profesional para el empleo a veces la orientación no debe ser solamente en qué te tienes que formar o qué tipo de puertas tienes que llamar para buscar un empleo. Quizá es un tema más actitudinal. Y ahí sí que se está trabajando y creo que ha estado acertando la orientación laboral precisamente en esa capacidad personal de salir adelante y de pensar, insisto, en ese DAFO personal que uno debe de hacerse siempre y actualizarlo de vez en cuando. Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:33.

En este debate sobre políticas de empleo, aparecen citas que subrayan la importancia de conectar las políticas pasivas con las activas. Activar las pasivas directamente, conectarlas de una mejor manera, como veremos en el próximo apartado sobre integración de políticas de empleo.

Pero no puede una perder de vista a la otra. No puede ser que haya una perfecta política pasiva con una protección altísima, que deje de vista el que haya una política activa detrás que le acerque al empleo. Quizás soluciona el día a día de mucha gente pues para que no le falte donde vivir o de qué comer. Pero estará faltándole la pata principal para poder ser luego autosuficiente en su vida personal. La intermediación y la política activa tienen que estar perfectamente ligada a las llamadas pasivas. Y nosotros desde esta comunidad autónoma hemos abogado siempre por la activación de las políticas pasivas. Activación a qué me refiero, a que en lugar de considerar un derecho inalienable la prestación por desempleo durante el año y medio o dos años o el tiempo que tengas de esa prestación, eso no es un derecho, es una condición asociada al cobro de la prestación en la que tienes que cumplir. Y esa condición que tienes que cumplir es la de búsqueda activa de empleo, la de estar permanentemente abierto a formarte, a prepararte, a hacer

unas prácticas profesionales, a participar en programas públicos de empleo o incluso en esa intermediación laboral a buscar alternativas que no solamente son la de apuntarme un día en la oficina de empleo, sino algo mucho más activo y mucho más proactivo personalmente. Están las agencias de colocación ahora que están por demostrar la mayor o menor eficacia que tendrán. No puede ser un negocio, sino que tienes algo también muy de visión, de atención a las personas, si no se equivocarán. Entonces esa visión como negocio, que en definitiva son privadas las agencias de colocación, no debe perder de vista que su objetivo no es rentabilizar una oficina que abren sino prestar ese servicio social a la sociedad en el ámbito laboral que se le está pidiendo. Hoy por hoy la persona que está en desempleo no sólo debe acudir -insisto- a una oficina, debe acudir a una agencia de trabajo temporal, a una agenda de colocación, al amigo, al vecino, a las redes sociales etcétera, etcétera, porque tiene que abrirse posibilidades de intermediación, todas. Y eso está muy ligado a que si tienes una política pasiva que te cubre, te permite durante un tiempo activar todas las políticas que puedas de intervención y de formación y de orientación y de prácticas profesionales. Si el que lo pueda ver como diciendo: "Ya me volverán a llamar y ya voy a cobrar mi prestación por desempleo porque no hay más alternativas", pues tiene muchas oportunidades que se le van a pasar por delante. Por eso digo lo de la activación de las prácticas pasivas. Quizás debe ser una condición para lograr esa política pasiva que tú estés activado, que tú estés muy cercano al mercado laboral en esa búsqueda activa de empleo. Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:38.

De esta forma toda la serie de elementos que conforman las denominadas políticas activas, estarían generando un impacto positivo en aumentar el nivel de empleabilidad de la ciudadanía. Elemento sustancial de competitividad tanto personal e individual, como de "estado de forma" global de la población activa (elemento preventivo de primer orden), y especialmente de la población activa desempleada.

Por otro lado creo que hay muchos estudios que han comprobado que las políticas activas de empleo son más eficaces que muchas otras soluciones en aumentar la empleabilidad de las personas y su activo, generan un impacto también sobre los políticos o sobre las personas que ingenian esas políticas. Representante CEDEFOP. Cita 9:6.

...entendemos que sobre todo en estos momentos en los que hay que asumir que incluso estás realizando acciones para llegar a un empleo que no existe. O sea, que puede ser

como un absurdo, porque el objetivo es incumplible ahora mismo para muchas de estas personas, sí que al menos son procesos en los que la persona se mantiene activa, la persona va mejorando su nivel de empleabilidad. Para cuando haya, cuando en el momento en el que sí que tenga más posibilidades a nivel real, de que existan esos empleos, la persona está en mejores condiciones para acceder a ellos. Entonces sí que puede ser momento de aprovechar para hacer esas mejoras. Y sobre todo porque en ese proceso de mejora y en ese proceso de estar activo salvaguardamos un poco la autoestima de la gente y hacemos una labor importante de prevención, porque estamos hablando de mucha gente que al final con estas situaciones y en situación de desesperación y de depresión, pues también está cayendo más en consumos de alcohol, de drogas. Entonces al menos en esa parte que tiene de sostener, de prevenir y no sólo eso sino de mejorar realmente el nivel de empleabilidad de las personas. Representante de Cáritas. Cita 10:15.

b).- La mejora de la empleabilidad

Como hemos podido observar, como elemento previo a la mejora de la empleabilidad, la orientación profesional y para el empleo, parece actuar como acicate en la toma de conciencia ciudadana en la mejora de sus niveles de empleabilidad. Este concepto, aparece hoy en día como el elemento central en materia educativa-formativa y laboral. Un elemento sustancial a la hora de concebir de una nueva forma el desempleo. La consecución de unos mejores niveles de empleabilidad aparece como objetivo estratégico, sobre todo en etapas en las que la creación de empleo se bloquea o decrece. También para la población ocupada en ese momento.

Sí, en este momento tienes 55, en este momento tiene 45, en este momento tiene 30, una variable más. Pero yo lo que tengo que hacer es ver cómo se está moviendo el mercado, cuál es el diagnóstico de esta persona e ir hacia el empleo o ir hacia mayor posibilidad de empleo o mayor, o que conserven empleo o que conserven empleo porque la empleabilidad no solamente es obtener un empleo o ser más atractivo para el mercado laboral o tener más oportunidades. También es que puedes dejar de ser competente y dejar de ser atractivo para tu empresa y eso es algo que cuando un empleado va a un orientador debe de transmitirle. Representante SEPE. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Cita 16:31

Entonces, yo creo que la orientación es importante porque seguramente no podremos armar a todas las personas, ni podremos emplear a todas las personas pero efectivamente a las personas que quieran, yo creo que les podemos crear muchas mejoras trabajando

asuntos... O sea, sigue habiendo un montón de gente que, trabajando poquitas cosas y sobre todo con el diagnóstico, el diagnóstico, las herramientas, tal... O sea, hay mucha gente que viene aquí a este espacio y le tienes que decir: "Oye, estás con un B1 de inglés. Que no. Venga, vete y vuelve dentro de seis meses con un B2 alto o lo que sea porque..." ¿Entiendes? Y cosas como esas de más de... Las prácticas, joder. Si vas a una empresa, te están viendo la actitud, cuida la actitud. En el mundo del empleo es la única noticia que tienen de ti porque llevas ocho años estudiando pero nunca has estado en una empresa. Cuida la relación, proponte, tal. Luego sí, en cuanto a herramientas de búsqueda y tal, está todo como más visto, además de entrevista hay muchos recursos pero los fundamentos básicos de una persona, cómo afecta a su empleo y tal, creo que en eso se tiene que hacer mucho. La gente, cuando trabaja bien, pues efectivamente yo creo que obtiene resultados». Representante servicio orientación universitario. Cita 27:21.

La orientación es instrumental, no es finalista. Pero, ojo, también hay que buscarle sus lados. Entonces, nosotros tenemos varios programas en mejora la empleabilidad que, de por sí, el valor en sí, ya es mejorar las condiciones de empleabilidad porque para esa persona o esas personas que participan en esos programas, evidentemente a lo mejor el resultado inmediato no es el empleo. Pero el proceso en el que han participado les va a suponer una mejora de la empleabilidad que va a producirse en otro momento en empleo. Entonces, la orientación yo creo que puede incidir fundamentalmente en que la persona conozca su situación, conozca cuáles son sus bondades y sus déficits y, a partir de ahí, tome medidas. Con ese diagnóstico de empleabilidad podrá tener un itinerario de formación y adaptación a los mercados de trabajo. Entonces, yo creo que la orientación en ese sentido puede ayudar a que la persona se incorpore y, por tanto, deje de estar en desempleo. Y sobre todo que se blinde formándose y que vea qué puntos tiene que desarrollar; y de esa manera la precariedad sobre todo en el sentido de hoy sí y mañana no, de que vaya a un puesto. Si está cualificado normalmente habrá un puesto, hablo de estabilidad en el trabajo. El tema ya de retribuciones es otra cosa. Pero el tema es el que esa persona pueda volver al mercado de trabajo, aunque salga pueda volver. Esa es para mí la no precariedad. Directora agencia empleo SPE Autonómico. Cita 47:5.

Pero cuando tú estudias la empleabilidad de las personas hay una parte muy importante que es el tema personal y el tema de competencias transversales. Y a veces en lo que es el cómputo de la empleabilidad tiene un porcentaje muy importante de esa empleabilidad, te la dan las competencias transversales. Y a veces hay que trabajar las competencias

transversales para aumentar la empleabilidad porque hay gente con cuatro carreras universitarias y le resulta muy difícil colocarse. Entonces cuando tú haces un buen diagnóstico de esas personas, pues ves que hay unas competencias transversales que les resultan difícil. Y luego hay que tener un concepto, una buena orientación debería de contemplar, debería de contemplar competencias transversales de cara a la movilidad funcional, la movilidad sectorial, la movilidad territorial, son variables importantísimas porque el que tu hayas trabajado... Por eso es muy importante en el diagnóstico trabajar con competencias porque normalmente una persona cuando ha trabajado solo en un sector, lleva 20 años trabajando en un sector parece que solamente ve la posibilidad de trabajar en ese sector cuando dependiendo del puesto de trabajo que ha ocupado, ha desarrollado unas competencias vinculadas a su experiencia laboral que le permite moverse en otros sectores en ese nivel funcional de jefe de equipo y entonces esta cuestión tiene que ser extrapolable a otros... Representante SEPE. Cita 16:30.

...porque cada vez está más claro que las nuevas empresas quieren gente que sepa hacer, ya no se aprenden las nuevas titulaciones, por ejemplo. Tú vas a un sitio donde vienes a entrevistarte, ver qué capacidades tienes tú, y aunque sea de ingeniero por dos universidades, pero... tú ¿te sabes relacionar? ¿Eres líder?, ¿sabes innovar?, ¿eres un tío despierto con imaginación?, tal y eso es lo que quieren. Y además ¿serás capaz de ser leal y no te piraras dentro de dos años en cuanto te enseñemos un *know how*? "y Claro... ¿Y de dónde eres, y qué título tienes?". Otro tipo de competencias, está cada vez más claro competencias que no da la universidad entre otras cosas. Y hace que, bueno, que las escuelas de negocio, y otro tipo de centros más privados y más inventados en base a estas nuevas filosofías y tal, sean las que están siendo más demandadas para cubrir este tipo de nuevo cuadro medio, nuevo dirigente y tal, que más que conocimientos, tiene competencias, aunque no sepa nada de nada (risas) lo importante es que una reunión sepa bla, bla, y convencer a todos de que esto es lo que queda. "¿Y usted de qué es, de filosofía o de...?". "No, yo soy surfista". Y esto es real, conozco un tipo que hizo una empresa que saltó de las olas a la dirección de empresas. ¡Y sigue haciendo surf!, no te creas, ha seguido haciendo surf (risas). Catedrático Derecho del Trabajo y SS UPV. Cita 24:10

La empleabilidad como algo no tan difuso, sino como algo más medible, evaluable y valorable. La emergencia de las herramientas para un correcto balance de competencias sociales y profesionales.

Entonces eso que forma parte de la orientación ha tomado una relevancia importantísima. Nosotros ahora estamos haciendo un trabajo también, otro de los trabajos que estamos haciendo es un modelo de diagnóstico de empleabilidad, eso hay que materializarlo en algo. No se puede hablar de empleabilidad en general sino eres capaz de materializarlo en algo que a ti te permita decir, lo que es el 40 sobre 100, fíjate lo que te digo, o 60 sobre 100. Representante SEPE. Cita 16:24.

Y la importancia que tiene también es porque en un momento de desempleo no nos olvidemos de que la orientación profesional es un instrumento para ayudar a la intermediación. A lo mejor no es finalista, es instrumental, pero lo que intenta al fin y al cabo es que se case la oferta con la demanda. Hablo de orientación laboral. Entonces, en momentos de crisis y momentos donde hay un alto nivel de paro, es muy importante la orientación y, por tanto, se ha desarrollado y tiene un gran peso porque lo que tiene que hacer es acercar cada vez más a los desempleados al empleo, es decir, intentar que mejoren las condiciones de empleabilidad y de ocupabilidad. Directora Agencia Empleo SPE Autonómico. Cita 47:1.

c).- Fomentar la flexibilidad, la adaptabilidad, nuevas formas de entender la seguridad en el trabajo. El paradigma de flexiguridad

Un rasgo fundamental de esa nueva cultura de empleo a la que hace referencia este estudio va en línea con la flexibilidad en el empleo, tanto interna como externa. Toda una diversidad de opiniones se refiere a ella, con distintos acentos. En referencia a las dosis de adaptabilidad actual necesaria en el mundo laboral, y reconociendo a las políticas de orientación como un elemento importante en el engranaje del modelo teórico de flexiguridad (tanto en las visiones más embellecedoras como las visiones más críticas) En este *open coding* localizamos las referencias a la construcción de un nuevo sentido de estabilidad y seguridad en el empleo. En primer lugar, se localizan citas que subrayan la importancia de que la población activa aumente su adaptabilidad a las dinámicas del mercado y mundo laboral. Esa adaptabilidad, en crudo, sería una de las grandes aportaciones de la orientación profesional. Como elemento preventivo ante periodos de retroceso.

Entonces yo creo que en un modelo así, lo que tiene la orientación profesional es dos roles, por un lado el reducir al máximo es periodo de desempleo y el segundo rol es también dotar al trabajador que todavía tiene un empleo de una flexibilidad que le permita adaptarse lo más rápido posible a unas circunstancias que están en continuo cambio. Entonces la orientación profesional en este modelo, actúa en dos ámbitos. Ahí, en el del trabajador desempleado que tiene una mayor probabilidad de quedarse sin empleo y el trabajador empleado que se le otorga una flexibilidad para que reaccione mejor una vez que ese periodo de desempleo aparece. Representante OIT. Cita 46:4.

Yo creo que la orientación no hace nada sola, pero puede ayudar, como esto es teoría y realidad, puede mejorar la adaptabilidad de las personas (Suspirando y tocándose la cara). Representante CEDEFOP. Cita 9:33.

¿Qué es lo que ha cambiado esta nueva cultura? Pues sobre todo la apertura, en distintas facetas. Apertura en cuanto a que uno tiene que ser versátil para trabajar en distintas materias, no en una, porque no existe el empleo para toda la vida. Ese es un cambio de cultura, y la orientación tiene mucho que decir ahí. Ya la estructura de... "Y yo trabajo de lo mío". Bueno, eso se ha terminado. El trabajo es desde lo que te toque trabajar y que estés capacitado para poder trabajar; cuanto más capacitado estés más oportunidades vas a tener, y eso la orientación lo hace. También para un entorno geográfico distinto; ahora mismo nadie puede pensar en que tiene en su entorno más inmediato el futuro profesional para toda la vida. Bueno, para nada en absoluto. Esto cambia mucho y además tienes que estar abierto a distintos entornos, culturas de otros países, formas de hacer distintas, posibilidad de movilidad, de idiomas, etcétera. Y esto en la nueva cultura de empleo, insisto, la orientación tiene mucho que decir ahí. Ojo: si tú te vas a trabajar en un tema pongamos de marketing o de relación con el exterior, no puedes no tener una base importante de idiomas. No puedes no tener una base importante de relación interpersonal. Tendrás que trabajar eso, y eso la orientación guía mucho hacia esa nueva cultura de empleo. Son aspectos que efectivamente están cambiando la filosofía, y sobre todo algo que por lo menos yo tengo muy claro: que la estabilidad en el empleo y la seguridad que uno pueda tener, y luego podemos seguir comentando el tema, está más basada en las capacidades que uno tiene y que lleva siempre en su mochila, que en el tipo de contrato, por muy fijo y muy estable que tú tengas, y que te permite igual una garantía teórica o

legal y no la que realmente es la mayor garantía, que es la que uno se sabe capaz de desarrollar con un contrato del tipo que sea. Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:12.

Quizá hay que saber qué peso tiene una y otra variable para que cuando viene una situación diferente sepamos adaptarnos, y sepamos que efectivamente viene una crisis económica: "Vale, muy bien, ya sé dónde no tengo que pegarme, que es codazos con el otro a ver si yo consigo ese empleo precario que me están ofreciendo". Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:36.

En segundo lugar, una serie de citas de este *open coding*, inciden según el autor, en el buen encaje de la orientación dentro del modelo teórico, y político, de *flexigurity*.

...el papel que le otorga es muy grande, muy grande en uno de los aspectos, digamos, no se debe a flexiseguridad que es la empleabilidad, la mejora de las trayectorias profesionales de las personas. Entonces en ese contexto es fundamental, yo creo que la flexibilidad en la protección laboral de las personas tiene como contrapartida por una parte unos sistemas de seguridad social eficientes y por otra parte unos sistemas de mejora en transiciones laborales, pues mucho más adecuados. Y en esta transición de mejora la orientación tiene un papel decisivo. La cuestión está un poco latente en el propio programa de garantía juvenil de la Unión Europea. ¿Qué hay que ofrecerle a la juventud en un plazo máximo de seis meses? Pues alguna opción de orientación profesional como mínimo, ¿no? Y yo creo que esto late muy fuerte en todo el entorno de la estrategia europea de empleo, basada en la lucha contra la exclusión. Catedrático de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social UPV. Cita 24:6.

...creo que la orientación encaja muy bien en ese discurso. Al fin y al cabo la flexiseguridad en lo que se basa es en proporcionar, intentar proporcionar estabilidad en el empleo en lugar de estabilidad en el puesto de trabajo. Entonces hay que facilitar las transiciones entre empleos. Que duren lo menos posible. Una orientación personalizada, precisamente, iría en ese sentido de minimizar los períodos de no empleo cuando se está... Cuando... Digamos, la flexibilidad prima sobre la seguridad. Entonces conseguir una transición suave de un empleo a otro. Yo creo que encaja plenamente con esa filosofía, creo que es lo que es la flexiseguridad. Profesor Departamento Economía USAL. Cita 37:2

Claro, es decir, aquí el servicio de orientación lo que tiene es que hacer que la persona tenga esa sensación de seguridad dentro de un cierto grado de flexibilidad o lo que es lo mismo que la persona interiorice que no por el hecho de tener que cambiar de trabajo y de lugar de residencia a lo largo de su vida en varias ocasiones va a perder el empleo o va a ser una persona con menor seguridad laboral sino que eso es ahora así y que incluso hasta es deseable porque me acuerdo las competencias de las personas. Es decir la seguridad es perfectamente compatible con la flexibilidad pero la flexibilidad es muy deseable en un mercado de trabajo globalizado absolutamente en un mundo económicamente, pues eso, que trasciende toda las fronteras. Representante Subdirección General de Orientación y Formación Profesional. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. 13:6.

Varias voces asumen este encaje de la orientación en dicho modelo, no se olvidan de recordar la necesidad de dignificar las dinámicas reales de los mercados de trabajo transicionales, centro de numerosas críticas en España, como se podrá observar en el apartado de resultados vinculado a las limitaciones de la orientación.

...interpreto un poco con esa cuestión por ese lado, si es la flexiseguridad, hay que resaltar que flexiseguridad no es precariedad, por tanto cuando miramos a los ejemplos de los países que tienen flexiseguridad en flexibilidad en el empleo pero tienen poderosas medidas activas soportando los trabajadores en el empleo y fuera de él. Si es esa la proposición de la nueva cultura me parece positivo porque tienes un mercado más funcional y por otro lado tienes apoyos y servicios. Claro que ahí orientación profesional es un elemento clave central y puede ser un instrumento muy poderoso para apoyar las transiciones de las personas para apoyar la actividad de las empresas y para mejorar el sistema como un todo, y crear una identidad entre el sistema y los intereses de las personas. Representante CEDEFOP. Cita 9:14

Si vemos un poco cuál es la evolución, la flexiguridad va a más, y la seguridad va a menos. Es decir, digamos que el compromiso es un poco... Desde luego no es equilibrado, es cada vez más desequilibrado. Es verdad que ahí la orientación profesional tiene un papel importante, igual que... En realidad es hablar de lo mismo que en la nueva economía. Ex representante Dirección general de FP. Ministerio de Educación. Cita 19:5.

Si la nueva cultura de empleo significa adaptarse a los cambios, yo creo que la mayor parte de las personas trabajadoras y el empresarial se está adaptando de mejor o peor grado a esas necesidades. Si se entiende por nueva cultura de empleo aceptar que aquel

marco de relaciones laborales más estable, con más garantías que ha existido en buena parte de los años anteriores, incluso hasta épocas bien cercanas de expansión económica, tiene que alterarse radicalmente, pues los cambios económicos y sociales, bueno, habrá que preguntar cuál es la contrapartida que hay ante esa petición o esa manifestación que se produce en ese cambio. Yo tengo la sensación que en los grandes datos macro económicos a veces ocultan la realidad de ese empleo que tenemos en España, y que pasa, al menos hasta donde yo conozco, por un importante volumen de trabajo involuntariamente temporal, involuntariamente a tiempo parcial, pero que al mismo tiempo, falta (y quizá por ahí podría afectar la referencia en la nueva cultura de empleo) un mayor énfasis en las políticas justamente de orientación, asesoramiento, formación para las personas que están tanto en el mercado, como para las que están fuera. Si va por ahí esa referencia (...). Por ahí podría aceptar, parcialmente, que eso es un ámbito donde hay que insistir, porque lo he defendido ahora o hemos defendido, como todos los que estamos en este mundo desde hace mucho tiempo. Bienvenida sea esa nueva cultura si se pone el acento de verdad en las políticas de formación y obviamente antes en todo lo que se supone vinculado a la orientación laboral. Pero que ello no oculte la realidad de un ámbito educativo y de un ámbito laboral en donde las restricciones presupuestarias y los modelos de curriculums y las políticas de normas laborales, practicadas básicamente por el actual gobierno, debilitan extraordinariamente las relaciones de trabajo desde la perspectiva de la parte trabajadora. Por tanto, nueva cultura, más formación, mayor polivalencia en términos de conocimientos, actitudes, destrezas, lo firmo, lo firmo. Siempre que ello vaya acompañado del poder ejercer, poder ejercer, poder pasar a la práctica todo esto que me acabas de preguntar. Catedrático Derecho Laboral y Seguridad Social UAB. Cita 36:16

A nada que profundices en el concepto de flexiseguridad o el concepto de los propios mercados transicionales y tal, ves que en el fondo hay... Te hablan de esto, la transformación, y esto es como si estuviésemos organizando un tipo de respuesta que es una respuesta de carácter defensivo, si te das cuenta, y en la que, por desgracia, están primando unos intereses por sobre otros. Está primando el interés de considerar a la persona como mero factor trabajo desprovéyéndola de otras necesidades o, en su caso, diciendo: "No, esos otros ribetes que los provea quien pueda proveerlos pero a mi empresa no me toca hacerlo". Flexiguridad en los países nórdicos en definitiva es lo que están haciendo. Es decir, reclamando de la sociedad la cobertura de determinadas contingencias y riesgos que el sistema de mercado dice que no le toca a él. Responsable

provincial SEPE. Cita 39:2.

En línea con los discursos referentes a la flexiguridad y mercados de trabajo transicionales. Emerge el debate sobre las nuevas formas de seguridad en la España laboral de hoy en día. Unas citas, describen con toda crudeza lo relatividad de la contratación indefinida, otras citas complejizan la construcción de este nuevo sentido de entender la seguridad.

Digamos que la seguridad de un contrato... Digamos que está sujeta a una cuenta de resultados fundamentalmente. Es decir, aquí hay varios factores, el primero es ¿Qué valor me aporta la persona que yo contrato de la empresa? Se puede medir desde diferentes puestos, de mucha responsabilidad, hasta puestos menos cualificados. Entonces, en función de lo que tú aportes y los objetivos que te marquen, tu seguridad variará, será diferente. Es decir, digamos que el patrón o el estándar por donde se puede medir, es pues llevar la cuenta de resultados. Es decir, si tú por ejemplo piensas en la empresa que está consolidada. O sea, imagina que Google o no sé... En Navarra pues va a tener otras. Pues sí, sabes tú desde el punto de vista de empleado. Tú vas a tener un contrato más o menos seguro en función de la marcha a que vaya esa empresa. Periodista especializado en empleo y emprendimiento. Cita 42:1.

...la flexiguridad que decías, la seguridad se nos está planteando en términos de competitividad, de vamos a intentar conciliar los intereses del empleado y los intereses del patrón. Qué ocurre, que como obviamente el concepto de flexiguridad, son dos conceptos antagónicos, por los modos tradicionales de entender que significa la relación salarial, que significa ser asalariado en una relación asimétrica. En ese sentido siempre han sido conflictivos. Es decir, los intereses del empleador y del trabajador han sido conflictivos, por tanto hay que conciliarlos. Ahora resulta que podemos conciliarlos, pero para poder conciliarlos tenemos que cambiar algo, pero no se cambia nada. Lo que ocurre es que uno de los términos del concepto de flexiguridad ha cambiado. La cuestión es un poco, aquí vuelvo a la cuestión de la orientación, del empleo y de las competencias, vamos a fomentar la flexibilidad, la movilidad y las transiciones. Estas situaciones, porque el mercado de trabajo ha cambiado, el sistema productivo se ha cambiado vamos a cambiarlo pero el concepto de seguridad, para poder ser compatible con la flexibilidad, vamos a reformularlo, el concepto de seguridad que significa fundamentalmente auto seguridad. Es decir, vamos a favorecer, a partir de estrategias múltiples, la adaptabilidad del trabajador, no solamente tenemos que favorecer la adaptabilidad de las instituciones,

la adaptabilidad de la protección social, sino también la adaptabilidad de los trabajadores. Y es ahí donde está la cuestión de la orientación. Vamos a fomentar competencias que permitan al individuo en primer lugar conocerse a sí mismo, venderse en el mercado y al mismo tiempo facilitar las respuestas ante las dinámicas laborales. Una nueva concepción de seguridad en términos de autoseguramiento, en términos de lucha contra la dependencia. Términos fundamentalmente de intervención terapéuticos. Yo creo que el concepto de flexiseguridad plantea que hay una especie de retirada del Estado... de la regulación de las relaciones de empleo. Yo creo que el estado está participando en estas visiones... Profesora Departamento de Psicología Social UCM. Cita 12:6.

...creo que ya el concepto de garantía en cualquier aspecto que no sea una lavadora creo que no sirve para nada. Ya no hay nada que garantice nada, nada es seguro, todo es temporal, todo pasa muy, muy rápido y teorías ya no existen ni recetas. Representante CEIN. Cita 25:5.

O sea ese concepto yo lo oigo mucho donde cuándo volveremos a lo de antes, es que nunca vamos a volver a lo de antes, nunca, nos habremos muerto. O sea nunca, nunca, nunca. Y mientras no lo aceptemos vamos a sufrir mucho porque vamos a seguir frustrándonos día a día de aquella seguridad entre comillas que vivíamos. Pero el ser humano tiende enseguida a acomodarse y a entender que lo tiene ahora va a ser para toda la vida...Y lo digo yo que soy una trabajadora pública. Representante CEIN. Cita 25:7.

Yo creo que marcar muy bien a cada persona que se acerca a la orientación laboral dónde tiene sus puntos fuertes y hay que hacer un DAFO personal, porque si no, no sabes muy bien hasta qué punto eres capaz o no eres capaz de trabajar en un entorno o en otro. Si en una precariedad laboral que se va a encontrar en el mercado laboral uno no se ve capaz más que de intentar mantener ese puesto de trabajo a costa de lo que sea, y de no perderlo porque el día que lo pierda se ve fuera de juego, sino de pensar y decir: "Bueno, este es ahora mi puesto de trabajo, pero yo me veo capaz de hacer este y algún otro puesto de trabajo y en un entorno diferente por lo cual difícil va a ser que yo no tenga algo que aportar a la sociedad que pueda tener un valor". Con esa filosofía uno tiene una estabilidad, si quieres es un concepto más mental y menos científico y menos laboral, pero una estabilidad mental que le permite también abordar trabajos nuevos, y formas de ser distintas. En un momento determinado tú puedes tener años mejores o peores donde trabajas más tiempo o menos durante el año, pero tú sabes también que tienes alternativas. Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:21.

Entonces la seguridad de esta flexi ya no viene determinada por el contrato, porque el papel que era lo que te daba la seguridad antes, tengo un contrato indefinido hoy, esa salida del mercado de trabajo se ha demostrado más fácil, más posible para las empresas. Es decir, se ha facilitado, no hay ninguna duda esto. Se ha facilitado la salida, la entrada no se ha facilitado, pero la salida sí, por lo tanto la seguridad en el empleo para la gente que llega ahora al empleo y para los que ya están cada uno con sus niveles de garantía distintos porque antes de la reforma pues hay una indemnización pues hay otras. Pero la garantía ya no viene determinada por un papel, viene determinada -vamos bajo mi punto de vista- por la empleabilidad. Es decir, la seguridad en el empleo viene determinada por la capacidad condicionada previamente por la orientación, por la capacidad que tu tengas de acceder a un empleo, de retener ese empleo o de permanecer en ese empleo aportando valor a la empresa y de cambiar si por cualquier circunstancia por tu voluntad o de la empresa esto se impone. Por lo tanto el concepto de flexi-seguridad -que quizá ya ahora no se utiliza tanto pero que se implantó en la cumbre de Lisboa, por ponerte un ejemplo- bueno ahora se está... Se tiene que apuntalar solamente a través de medidas de empleabilidad. Representante de ASEMPEO. Cita 14:26.

8.1.3.- Reflexiones sobre el trabajo psicológico y de las subjetividades de la orientación profesional

Doce citas sintetizan claramente una de las visiones más complejas y críticas en referencia a los dispositivos de orientación profesional en la actualidad. Una parte de esta serie de citas de este *open coding* valoran a la orientación profesional como un elemento positivo, pero claramente situado en el eje sistema económico, dentro de un entramado acrítico con el desplazamiento de modelo social europeo, hacia uno más neoliberal, que fija las responsabilidades en los individuos, obviando las problemáticas sociales colectivas.

...yo hablaría de dos procesos, por un lado yo creo que la gente interioriza desgraciadamente en los conceptos que aparecen en la legislación rápidamente, entonces yo creo que en general está habiendo una asunción por parte de esos desempleados de que no están suficientemente preparados, de que no se mueven lo suficiente, de que igual tienen que salir, de que igual tienen que arriesgar. Bueno, eso está calando muy rápidamente. O sea, que hace unos años, unas décadas el discurso era más colectivo "no

nos dan trabajo", "no hay trabajo", "cierran esto no abren nada". El asumir que no era un problema tuyo, de lo que te faltaba yo ahora veo a los estudiantes y veo que piensan que les falta, "me falta un idioma, me falta un máster" y sus familias también piensan que les falta. Entonces creo que desgraciadamente se ha hecho deslizar muy rápidamente la idea del capital humano, de que hay que se emprendedores, etcétera. Entonces en ese sentido me da mí la impresión de que la ciudadanía piensa que la orientación profesional pues les va, bueno en ese sentido es buena y les va ayudar en esa idea de capacitarles, de hecho creen que les falta algo y que pueden ayudarles a completar ese algo. Profesora Departamento Trabajo Social UPNA. Cita 1:33.

...un poco la cuestión que te plantearía, es un eslabón más hacia ese proceso de psicologización, de aversión a la dependencia. Esa idea del problema ya no es el desempleo. El problema es cómo percibimos...el problema ya no es la vulnerabilidad sino el problema es cómo percibimos o cómo nos sentimos en nuestro trabajo. El trabajo, el problema que no es social, el problema no es colectivo, el problema no es político, el problema está en uno mismo. Profesora departamento de Psicología Social UCM. Cita 12:9.

Es decir, la orientación y la activación van directamente vinculados por esa idea, que lo he señalado anteriormente. La activación es la idea de que hay que participar del mercado del trabajo, porque la no participación, no sólo la no participación en el mercado del trabajo, sino que la participación en el propio proceso de inserción en el mercado del trabajo muestra el estatus moral del desempleado. Desempleado que merece ser protegido, que merece ser ayudado, que merece ser intervenido y que por lo tanto este sujeto adquiera la habilidad, los conocimientos, las habilidades de competencias adecuadas para insertarse en el mercado de trabajo, independientemente del mercado de trabajo. Profesora Titular del departamento de Psicología Social UCM. Cita 12:15

Es decir, reducir la problematicidad que tienen otros tipos de empleo. Empleo que antes hubiéramos entendido como indignos, y en segundo lugar en producir sujetos que acepten. Profesora departamento de Psicología Social UCM. Cita 12:15.

En otra parte de estas citas englobadas en este *open coding* aparecen ejemplos de referencias nítidas y claras a este trabajo psicológico de la orientación, de contacto con las subjetividades, pero con una valoración neutra en nuestro contexto del sur europeo.

Originalmente los dos conceptos habilidad y competencia eran completamente distintos en su trayectoria semántica o genealógica, pero con el concepto de empleabilidad que difunde las instituciones europeas, se fusiona, y que tiene que ver también con una relectura de la respuesta de la exclusión social. Concepto de exclusión social, que en años del 70 a 80 se entendía de una forma pluridimensional, polisémica, había distintas interpretaciones que explicaban exclusión vinculada al acceso al trabajo, .que progresivamente se van reformulando en términos mucho más ocupacionales y mucho más económicos y ahí estaba un poco la cuestión de la empleabilidad ,del concepto de competencia que son en un primer lugar competencias psicosociales a diversos niveles, que constituyen la empleabilidad, que progresivamente su trayectoria semántica se fue transformando en la noción de activación. Es decir, que no hablamos solamente, no sobre todo, de la falta de formación técnica., la falta de instrumentos para gestionar tu trayectoria profesional, sino la importancia de hacer énfasis en el tema de las voluntades, el tema de las centralidades. Profesora departamento de Psicología Social UCM. Cita 12:3.

Entonces, efectivamente yo creo que la orientación laboral o profesional o la palabra que sea la más adecuada para englobar todo, para que no sea sólo por cuenta ajena y tal, tiene que ser efectivamente gente innovadora, creadora que aporte valor en el puesto de trabajo, que la empresa sea una empresa que quiera crecer también con el trabajador y que quiera compartir las ganancias, y compartir ¿entiendes? y yo no veo que vayamos por ahí. Veo que las brechas se están abriendo, las brechas salariales. No sé. Entonces, ahora la orientación, en este momento que estamos, pues si juega un papel, pero es un papel casi de rearmar a la persona y de trabajar su resiliencia, ¿no? y de adaptarnos a... Representante servicio orientación universitario. Cita 27:18.

Yo creo que lo que primero debe haber es trabajo. Trabajo. Empezar a haber trabajo. Y entonces el... Y... Entonces a partir de ahí es mejorar la empleabilidad de la gente que está inscrita en las oficinas, en este caso. Mejorar sus condiciones para ese trabajo. ¿Que se llame flexiseguridad? Pues bueno, pues no sé, se puede llamar de muchas maneras. Pero lo que está claro es que tiene que haber una... La orientación tiene que ser un proceso continuo. Tiene que... La gente tiene que aceptar que hay muchas entradas y salidas en el mercado de trabajo, creo que esa quizás es la novedad. Esa es la novedad. Que nos cuesta en nuestra cultura latina, frente a la cultura anglosajona... A lo mejor ese tema, esa actitud de menos miedo y de gestionar mejor la incertidumbre, que en otros

lugares se hace. También está la que significa que la persona entra y sale pero sabe que va inmediatamente a colocarse, porque se siente preparada. Yo creo que más importante, es que la gestión de oportunidades de un empleo, es lo que tiene que aprender la persona a desarrollar. Yo creo que es la cultura que habría que... Hablo de la cultura de nuestros demandantes, que es con quienes tenemos... El empresario lleva otra dinámica que ahora no es el objeto de hablar, ahora estamos hablando del que es objeto y sujeto de la orientación. Directora Agencia Empleo SPE Autonómico. Cita 47.3.

8.1.4.-Reflexiones sobre la modernización de las políticas de empleo

En paralelo a los discursos que anuncian una nueva cultura de empleo en España, y el papel facilitador de la orientación en dicha cultura, el investigador detecta la emergencia de un discurso justificador de la orientación como un elemento importante, clave, estratégico para situar a España en unos parámetros similares en materia de Políticas Activas de Empleo a los estándares de los países con más desarrollo humano. Se representa a continuación una selección de las 21 citas relacionadas con dicha función modernizadora en la que la orientación es el símbolo.

En primer lugar, aparece un tema que reconoce la atribución de la entrada de España en el ámbito político europeo, y la influencia de los mandatos europeos como motor de cambio y actualización en la PAE.

Es la idea de negocio pero la idea de efectividad y eficacia de cualquier medida. Pero es que eso es normal y desde luego en Europa cada vez nos... Y está bien, nos piden más evaluaciones de lo que estamos haciendo y es normal. Representante SEPE. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Cita 16:40.

En torno a este concepto de ocupabilidad, que es lo que se ha ido imponiendo a través de las directrices europeas. Entonces también la empleabilidad tiene un papel muy importante la orientación. Creo que también ha influido, en el caso de España clarísimamente, las orientaciones comunitarias que nuestro país tiene mucha influencia ¿no? Estaban poco desarrolladas y por lo tanto hemos ido siguiendo un poco a remolque de lo que nos proponían, nos decían o imponían. Cuando nos impone la comisión europea en otros países ya llevan más años, y no tiene tanta influencia porque ya habían desarrollado antes este tipo de sistemas, que aquí en España nos hemos ido poner en marcha pues a remolque de los problemas europeos. Yo creo que ahí ha jugado un papel muy importante Europa. Consultor políticas de empleo y formación Cita 21:5.

...por ejemplo los PAPE, los planes anuales de política de empleo, en España acostumbran a ser a una traslación de recomendaciones europeas casi siempre. En pocas ocasiones se detectan iniciativas propias al respecto. Y desde hace tiempo la Unión Europea recomendaba a España una serie de reformas en relación a la modernización - entre comillas o sin comillas, como quieras- de las políticas activas de empleo donde se apostaba por un impulso importante a la orientación personalizada e individualizada. Profesor Departamento de Sociología. UAB. Cita 34:1

En segundo lugar, la citas donde va emergiendo como tema significativo la importancia de la orientación como un elemento a tener en cuenta en el marco de una moderna política de empleo europea. Un elemento que ancla al eje de orientación como centrocampista en el complejo terreno de las Políticas Activas de Empleo.

Ocurría que antes la orientación era casi algo que si existía bien, y si no existía, no pasaba nada. Con lo cual la gente podía acudir a cualquier política activa de empleo de una forma muy poco estructurada y acudía a uno u otro curso de formación sin mayor criterio o simplemente podía dar dos y tres veces recibir el mismo servicio que no pasaba nada porque tampoco tenía claro por dónde enfocar sus esfuerzos o su tiempo. La orientación efectivamente se vio como un elemento clave para crear lo que se ha llamado "los itinerarios personalizados de inserción laboral o socio laboral en su caso" porque efectivamente ya no solamente tiene en cuenta qué puedes hacer con lo que tienes delante, sino cuáles son tus capacidades, cuáles son realmente tus voluntades de enfoque futuro y dentro de esas posibilidades y de lo que quieres y lo que puedes hacer, qué alternativas tienes hacia afuera para ir enfocando hacia un tipo de formación, hacia un tipo de prácticas, hacia un tipo de trabajo que no es simplemente lo que surja o lo que encuentres, sino tú puedes ir guiando también un poco ese camino o acercarte a ello. Por lo tanto eso es lo que creo que ha facilitado que una orientación profesional gane... Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:8.

Esa idea de vamos a facilitar una perspectiva más transversal de intervención frente al desempleo para asegurarnos una intervención más personalizada, más individualizada, más a la carta, más acorde con los itinerarios, las necesidades, las demandas del trabajador o del candidato a trabajador. La cuestión es un poco eso, que efectivamente entre otras cosas la centralización están induciendo un modo alternativo de intervenir frente al desempleo. En ese sentido los procesos de centralización han ido acompañados con esa idea de vamos a hacer participar a diversos actores, actores que no son solamente

ONG o que pueden ser actores como: orientadores, técnicos, psicólogos, terapeutas etcétera; sino también intentar mejorar la coordinación entre los técnicos de los servicios públicos de empleo y toda esa amalgama compleja y diversa de profesionales que intervienen en dimensiones complementarias. Que tiene que ver más con facilitar que el sujeto pueda adquirir las herramientas adecuadas para gestionar óptimamente su propio proceso de transición socio laboral. Profesora Departamento de Psicología Social UCM. Cita 12:1

...Evidentemente ha habido una toma de conciencia progresiva y además cada vez con mayor intensidad de la necesidad de la orientación. La orientación es uno de los ejes fundamentales en este momento, pues para garantizar la competitividad de los ciudadanos, la integración social de los ciudadanos porque es la que permite decidir sobre los itinerarios formativos, profesionales, sobre el mantenimiento de las capacidades de cada uno y de las competencias de cara al empleo. Es decir es la que permite toma de decisiones. Representante Dirección General Orientación y Formación Profesional. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. 13:4.

Dentro de esta lógica argumentativa, la orientación se sitúa como el indicador del éxito de las políticas activas de empleo individualizada en nuestro entorno europeo. La orientación como un elemento de modernizar el sistema de SPE, como el elemento natural para conectar oferta y demanda en el mercado laboral, de tal forma que se reduzcan los desajustes entre realidad de cualificaciones, y realidad de demanda real de las empresas (*mismatch skill*).

¿Por qué tiene tanta importancia en la orientación? Porque es la clave de entrada en el Circuito de Empleo. Es decir, sin orientación no entras en el Circuito de Empleo. Para nosotros, para los que hicimos la Legislación del 2011 que hoy está retocada solamente. La clave, cuando uno está en situación de desempleo y cuando uno está empleado, porque la orientación tiene que tener esas dos vertientes. Pero en el momento ese apretaba el desempleo. La orientación tiene que ser la entrada en el circuito de empleo. Tú llegas allí y lo primero que te tienen que hacer es tu perfil, y lo segundo que te tienen que hacer es un acuerdo personal de empleo. Y en el acuerdo, para hacerte un acuerdo personal de empleo, para decir que usted tiene que ir por aquí, por aquí o por aquí, ahí necesitas, necesariamente, orientación. Orientación. Por eso es tan... Por eso tiene ese estatus tan importante en la legislación, que no se corresponde después con la aplicación práctica porque no hay orientadores en el sistema de empleo, porque los despidieron, lo primero

que hicieron fue despedirlos. Pero por eso tiene esa información. Es decir, si tú concibes el circuito de empleo, como yo llevo, yo llevo el circuito, lo primero que tienen que hacerme en el circuito es decirme lo que... Quién soy yo y qué tengo que hacer para mejorar mi empleabilidad, para encontrar un puesto de trabajo mejor, para encontrar un puesto de trabajo. Y esa es la orientación. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:7

...la importancia creciente que ha ido alcanzando la orientación al menos en el discurso con las políticas laborales tiene que ver con un intento de intensificar las políticas activas. Bastante guiado por lo que parece ser un efecto de demostración de sus buenos resultados en algunos países del centro y norte de Europa. Se habla mucho del caso de Dinamarca por ejemplo, pero digamos que es un poco más general del centro o norte de Europa. Sería una especie como de gran ejemplo de lo que es la individualización de una política. Atender a los problemas personales -en este caso de los buscadores de empleo, de los desempleados que buscan empleo. Y se abandona ese marco general de políticas para todo mundo para incidir en los problemas que tiene cada uno y poder hacer una serie de actuaciones antes. Se parece un poco a lo que se hacía en los casos de exclusión social desde hace mucho tiempo, el itinerario de inserción. Yo identifico muchas veces en el discurso una semejanza muy grande entre lo que ahora se dice mucho sobre orientación y lo que hace 15, 20 años ya se decía en los temas de trabajo social sobre los itinerarios sociales. Pero creo que es básicamente un intento de individualizar para atender a los problemas de cada uno. Profesor Departamento de Economía USAL. Cita 37:18.

A que realmente la orientación, pues de alguna forma ya sabemos que las políticas activas de empleo por sí mismas no pueden crear empleo. Pero lo que tenemos que hacer con estas políticas activas, y en eso la orientación es importante, es que si hay una demanda de empleo nosotros podamos hacer el *matching*, podamos ir hacia la oferta más adecuada. O sea, que la oferta y demanda más adecuada se encuentre. Y nosotros tenemos que ayudar a eso, a la intermediación, que es una de las cuestiones más importantes. Pero ya sabes que la orientación tiene otro enfoque, no solamente es para el empleo, puede ser a la mejora de competencias. En definitiva a la mejora de la empleabilidad. Representante SEPE. Cita 16:18.

8.1.5.- Reflexiones en favor de una mejor planificación del desarrollo humano de las sociedades.

Las 24 citas creadas en este *open coding* desglosan las interesantes opiniones que apuestan por el desarrollo de políticas de orientación profesional como mejor forma de planificar el desarrollo personal y profesional de la ciudadanía de un país, con las consecuencias a nivel macro económico y socio-laboral que supone una mejor gestión de carreras y trayectorias profesionales. Una parte de estas citas sitúan a esta apuesta estratégica de la orientación como una medida, además de adecuada, inteligente ya que supone una medida a largo plazo económica y de gran impacto. Los principales temas que emergen del análisis de datos y comparación constante serían los siguientes.

a).- Planificar el desarrollo humano. Tratar de dibujar un mercado laboral más avanzado en un futuro. Conectar oferta y demanda.

La orientación como una estrategia amplia de búsqueda de soluciones al problema de empleo y de una mejor marcha de las trayectorias profesionales de la población activa de un país.

Entonces si públicamente o colectivamente la orientación profesional está enmarcada junto con una estrategia de reorientación del tejido productivo hacia un tejido productivo cualificado, basado en I+D, pensado en servicios y no tanto en industria, que sabemos que se está deslocalizando. Ahí sí que creo que pensar en aunar esas dos estrategias, la de buscar salidas y a la vez orientar a la gente hacia esas salidas, eso sí que me parece que puede tener un sentido de: "Bueno, pues estamos en un contexto global, preparémonos. En este contexto global el empleo cada vez es más escaso, busquemos por un lado un nuevo empleo y por el otro lado quizás busquemos formas de que seamos flexibles para cuando se destruya, crear otro". Entonces ahí sí que me parece que la orientación profesional es útil... Profesora Departamento Trabajo Social UPNA. Cita 1:7.

...normalmente cuando hablamos de inversión estamos hablando de inversión en ladrillos, en edificios. Y no nos damos cuenta que la primera inversión es en las posibilidades de trabajo de una persona. Cuando una persona cuando puede empezar a trabajar a los 25 años en condiciones normales y acabar a los 65, estamos hablando de una inversión de 40 años... Representante Departamento de Política Social Gobierno de Navarra. Cita 26:7

La orientación como un elemento dinamizador y articulador de los sistemas educativos,

laborales, empresariales, sociales. Un elemento, que bien gestionado puede y debe tener una influencia notable en las consecuencias de las políticas socio-laborales.

Y creo que pueden crear lo que hemos hablado, puede existir esta alianza fructífera entre en la producción, las personas y el estado, puede asumir este papel de dinamizador que asegura que todo está ligado y funcionando muy bien. Mejora la información y la acción en el mercado de trabajo. También lo que hemos hablado, utilizando técnicas de redes y el contacto con profesionales con los clientes, utilizando medios de una forma estratégica. Representante CEDEFOP. Cita 9:38.

...lo que sería el funcionamiento armónico del mercado de trabajo es como un trasatlántico, tú no puedes girar un trasatlántico como si giraras un coche de carreras. Un trasatlántico tiene su inercia y tú por mucho que quieras invertir los motores, pues puedes conseguir no frenar un trasatlántico. Entonces claro, sino obviamente no vamos a plantear un mercado dirigido en el que a cada cual se le diga que tiene que estudiar. Pero que previamente se haya hecho un estudio de qué sectores... O sea qué fortalezas competitivas va a tener el país en su conjunto y el ámbito europeo en su conjunto. De esas fortalezas competitivas de España y de Europa qué sectores van a tener desarrollo y cuáles van a estar estancados y cuáles van a desaparecer y de estos sectores tanto en los dos territorios, qué profesiones y en qué niveles profesionales van a ser necesarios. Y hacer esto con la suficiente prospectiva -que esto no es muy fácil de hacer en 15 años- hacer esto con la siguiente prospectiva como para que se le pueda explicar a los jóvenes en la edad que tienen que tomar la decisión para que estudien aquello de los que... O que por lo menos sepan lo que va a haber suponiendo que alguien se lo pueda decir bien, que no es fácil, bueno pero es mejor intentarlo que no intentarlo y también es verdad que tú puedes adivinar más a cuatro o cinco años vista qué pasará o qué puede hacer falta, que a 15 que a 30, a 30 no lo podemos saber. Pero digamos, si Europa será solo un sitio donde vengan los japoneses a hacer fotografías o un gran museo o el que dice: "Nos haga cuenta a plantar cereales ni producir siderurgia". Pero en cualquier caso el modelo pasa por el principio. Es decir, pasa porque en algún momento de la vida de los jóvenes, en aquel momento en que dejan de querer ser astronautas o policías -o pueden ser policías también, pero me refiero a policías de película- en algún momento alguien tiene que ponerles... Primero, hacer una buena diagnosis de...actitudes. Esta diagnosis de actitudes ponerlas en conexión con el mercado y darles a elegir. Si luego tú quieres hacer filología hebraica y sabes que tus salidas son la docencia o la investigación o emigrar, eso es tu

responsabilidad. Pero este ejercicio de orientación profesional en la fase inicial más estudios convenientemente adecuados. Representante de ASEMPELO. Cita 14:3.

La orientación como elemento clave a la hora de reconducir las trayectorias académicas de la población. Especialmente en un contexto como el español que en esta última crisis económica se han visto con nitidez los desequilibrios y déficits en la materia, tanto en nivel de cualificación como en dependencia de unos determinados sectores económicos.

En un momento en el que después de haber pasado esta crisis que ha azotado a toda la unión, desde el 2008 o antes. Y en el que se empieza a vislumbrar una especie de recuperación, más o menos evidente según el país. O sea, yo creo que hay una conclusión común o casi común a todos los estados miembros y a todos los territorios. Y que es el hecho de que hay que evitar que se vuelva a repetir lo que ha pasado no. O sea, es básicamente una cierta planificación del desarrollo de capital humano. O sea y esto a nivel de educación, pero también a nivel de post educación, de la gente que ya está vinculada al mercado de trabajo de una manera u otra. Sea porque están trabajando o sea porque están buscando empleo. Yo creo que aquí es evidente, todos tenemos claro que hay que cambiar el modelo productivo en algunos casos. Al mismo tiempo trabajar por el desarrollo personal y promover capacidades de carrera y desarrollo de las personas. Y una manera de hacerlo, la manera más evidente de hacerlo es a través de formación y de orientación ¿no? O sea a veces no es una cuestión solo que haya una oferta determinada o cuantitativamente grande de formación, sino el saber dirigir a la persona a una determinada formación teniendo en cuenta sus capacidades y lo que se necesita en ese momento también. Esto es un mensaje que a veces es un poco complicado pasarlo porque es una lectura un poco -si quieres- mercantilista de la educación, el definir a la persona un determinado estudio en base a lo que se necesita en el sector productivo en ese momento. Pero al final es, digamos, la manera también de desarrollar, de desarrollarse uno personalmente, de lograr integrarse en el mercado laboral y también socialmente. Al final es una respuesta, te digo, que según en qué foro puede ser interpretada de una u otra manera. Pero yo creo que hay un acuerdo, por lo menos en Bruselas hay un acuerdo común respecto a esto, la capacidad de la orientación como herramienta para primero desarrollar o redirigir -si quieres- el sector productivo de un país, ahí donde sea necesario, y luego para incrementar la capacidad personal y las competencias de la persona. Representante Comisión Europea. Cita 49:3.

A mí me parece lo más lógico que he alcanzado ese estatus. Me parece que la orientación es un proceso que tiene que estar coordinado con la formación, y que un país también tiene que determinar qué necesidades tiene, cómo organiza los recursos y cómo orienta un poco para que al final la gente pueda tener un desarrollo profesional (...) Que eso sea a nivel institucional a mí me parece muy importante, que garantice igualdad de oportunidades y que sea algo constante. Entonces no te puedo decir que siempre me ha parecido tan importante la orientación como la formación pero casi. Me parece que hay muchas cosas que se resolverían con orientación y no haría falta formación. Entonces eso lo celebro, me parece que la orientación tiene que ponerse al nivel de la formación y de otras políticas. Representante FOREM Confederal. Cita 15:6.

...la orientación profesional ejerce un rol clave dentro de lo que es el contexto de las políticas activas. Dentro de todas las medidas, desde la creación de puestos de trabajo directos, a la creación de empresas o a las subvenciones a la contratación, las políticas de orientación y formación para el empleo son las que realmente permiten conectar mayor, en mejor medida esas necesidades entre lo que es la oferta y la demanda de empleo. Entonces yo creo que el rol que están tomando es porque durante mucho tiempo en el contexto español, y es algo que sí que es interesante en la actualidad, se ha hablado de un desequilibrio entre lo que son las cualificaciones que tienen los trabajadores y aquellas cualificaciones que demandan las empresas. Yo creo que dentro de las medidas de activación lo que permite es esa mayor conexión entre esos dos factores, lo que demandan las empresas y lo que ofrecen los trabajadores, son las medidas de orientación y formación para el empleo. Son las que pueden ayudar a que esa diferencia que existe se reduzca en la medida de lo posible. Entonces yo creo que el origen de ese mayor peso a este tipo de medidas está en ese desequilibrio que existía y que existe en el mercado de trabajo y es su objetivo a reducir. Representante OIT. Cita 46:3.

Citas que sitúan a la orientación en la tesitura entre la búsqueda de soluciones cortoplacistas, y la búsqueda de soluciones a más largo plazo. Entre el acceso prioritario al empleo, y el diseño y puesta en marcha de un mercado de trabajo más evolucionado y avanzado en España.

...está la preocupación muy presente en todos los foros, de evitar que se reproduzca lo que ya pasó. Es decir en España ahora si ves dónde se está creando empleo, por sectores, pues son los sectores tradicionales, digamos, el turismo, el tema de comercio al por

menor. Pero también está subiendo bastante rápidamente el tema de la construcción. Y yo creo que por un lado es positivo, en el sentido que se está creando empleo, pero es preocupante en el sentido de evitar repetir el esquema. Yo creo que ha sido complicado sobre todo para España es encontrar un equilibrio necesario entre lo que son medidas necesarias urgentes a corto plazo, para la cantidad de gente que está desempleada y la cantidad de tiempo que lleva mucha gente desempleada. Y luego el encontrar pues eso, una serie de medidas que tengan un impacto positivo, que creen otro modelo a medio y largo plazo. Y eso es a lo que te decía, es muy complicado hacerlo cuando tienes todavía a muchísima gente desempleada y a muchísima gente que lleva más de dos años desempleada. Porque al final lo que quieres es encontrar una solución rápida, incluso aunque sean sectores que sabes que corren el riesgo de caer en errores del pasado. Y entonces aquí de nuevo es donde juega un papel fundamental el tema de la orientación. Es decir, yo entiendo que los orientadores no tienen un papel fácil, porque al final a quien tienes delante es alguien que necesita un trabajo, que tiene posiblemente una situación personal o familiar complicada y tiene esta urgencia, de la que comentábamos, pero por otro lado yo creo que la orientación tiene este papel social, -si quiere- el rol fundamental de contribuir, a sentar las bases de un modelo que sea sostenible. Representante Comisión Europea. Cita 49:7.

O sea, visto desde un punto de vista más a medio plazo, el contribuir a sentar las bases para un mercado laboral, si quieres, más estable. Eso para mí es básico, eso desde el punto de vista macro, si quieres. Desde el punto de vista micro es un poco la capacidad de redirigir, primero, de dar posibilidades, de dotar de herramientas a la persona y luego de redirigirlas, primero, donde pueda haber posibilidades de trabajo, y segundo, donde sus capacidades vayan a estar mejor desarrolladas. Eso es un poco, si quieres a lo mejor a veces incluso solventar fallos sobre si son decisiones erróneas que se tomaron en períodos anteriores, al final no es más que eso. Representante Comisión Europea. Cita 49:8.

b).- La orientación como una inversión razonable y de gran beneficio a largo plazo

Ciudadanía mejor orientada, con una mejor toma de decisiones, más vinculada a los sectores que más le apasionan y donde pueden rendir más. Situaciones individuales que con una visión de conjunto tienen un impacto positivo en el país. Un clima de mejor gestión de carreras profesionales por parte de la ciudadanía.

Yo creo que en los países que tienen abordajes más basados en el individuo,

independientemente de tener el dinero o no para financiar los servicios, tienen una comprensión más realizada del factor crítico que una buena orientación consigue en la carrera de los individuos y eso es valorizado políticamente. Y hay una comunicación, un lenguaje de exploración en la relación costo-beneficio es bastante buena para el estado, las personas no regresan a los servicios para pedir más subsidios, y saben usar bien ese centro de orientación de información. Representante CEDEFOP. Cita 9:6.

Está en causa es que las políticas de activación tengan un resultado con impactos desarrollo de la carrera, tiene una forma integral. Para mí eso hay que tener una valoración de las personas muy buena con una estrategia, repensada y con consideración de las diversas opciones y la inversión en el desarrollo de las competencias también. Creo que esto crea esa sostenibilidad de los resultados. Y se espera que esto tenga un impacto de corto plazo sobre la realidad de las personas en cuanto al trabajo, no necesariamente la preocupación por lo que la persona estará haciendo en dos, cuatro o cinco años o como va a desarrollar su carrera y cómo se va a reformular finalmente su carrera. Creo que hay un punto de vista económico, también es una forma de garantizar significado económico porque las decisiones que las personas hagan dan valor, las personas saben tomar decisiones de carrera en forma más informada. Lógicamente van a procurar desarrollar aspectos que sean más relevantes para las empresas. Por lo tanto hay aquí, también una razón económica y contribuir para el crecimiento. No sé si esto... Representante CEDEFOP. Cita 9:23.

Creo también que hay razones suficientes -en mi opinión- pero hay una conciencia creciente también en la relación costo- beneficio es muy alta porque crea soluciones de relativamente bajo costo con resultados bastante impresionantes y esto está lentamente siendo comprendido por los gobernantes en varios países, se da en este momento un liderazgo por ejemplo que parte mucho de Escandinavia. Y en los otros países miran este ejemplo, quizás podemos hacer algo a partir de nuestro país...y obedecer. Representante CEDEFOP. Cita 9:19.

La orientación como elemento positivo y además no excesivamente desgastado y erosionado en comparación con las líneas de políticas activas de empleo como la formación o los incentivos a la contratación.

¿Qué es lo que ocurre? Que lo que nos dice la experiencia de los últimos años y las pocas evaluaciones que se hayan hecho en España, es que las subvenciones sirven para poco, la formación tiene una mala prensa, que en los últimos meses estamos viendo por qué y que

se plantea una reforma y nos queda la parte de orientación, que además, desde el entorno europeo, se plantea como algo que puede ser muy eficiente y relativamente poco costoso. En el sentido de no vale con que los parados o los montados decidan ellos sus propias acciones, sino que habría que orientar. Lo que falta es información y, por lo tanto, hay que orientar a la gente. Entonces, yo creo que el empujón que se le da a la orientación, tanto en la reforma como en los PAPE, viene derivado del entorno europeo, fundamentalmente, y de la experiencia que se puede tener. Profesora en el Departamento de Economía Aplicada UO. Cita 43:10.

8.1.6.- Reflexiones sobre la orientación como medida de choque ante la crisis

Diez citas conforman este *open coding* que aborda las reflexiones que hacen un llamamiento a la razón de la orientación como elemento necesario y útil, por diversos motivos, ante una situación de crisis social, económica y política como la española en estos últimos años. Una situación de crisis que varias citas la sitúan como un elemento al alza en periodos de depresión económica, y a la baja en periodos de prosperidad económica.

a).- Una orientación que gana peso en las épocas de crisis

Una relación natural destaca en los discursos analizados en esta investigación. La relación pendular entre intermediación y orientación. Una orientación que gana peso en las crisis económicas, y que pierde peso en las épocas de crecimiento económico.

Esto tiene mucho que ver con los ciclos económicos. Los ciclos económicos que al final te llevan a poner más énfasis en lo que son las actuaciones. En esta actuación que tenga más importancia o menos. Es decir, antes de la crisis, de esta crisis que nos afecta y aquí en Navarra empezó a afectar con fuerza en 2010... Pues en los años, el primer decenio del 2000, teníamos una situación de paro técnico. Los parados eran estructurales o coyunturales. Entonces, bueno, no tenemos situación de paro técnico. No se busca, no se demandaba tanto, ni por trabajadores. Desempleados apenas había, la orientación laboral. La gente parece que cae más que demandas de servicios de orientación cuando se queda sin empleo. Entonces han sido unos años que como política activa de empleo, bajo mi punto de vista, no ha tenido tanta fuerza. Por lo menos aquí en Navarra. Otras comunidades con más desempleo... Por eso te digo que van muy ligados los ciclos económicos, yo creo. Cuando ha venido la crisis, es cuando se ha vuelto otra vez a tomar con fuerza el tema de la orientación laboral y decir: "Oye la gente está perdida". Gente,

sobre todo de un sector muy potente y que ha sufrido la crisis en primera instancia, ha sido en la construcción. Gente sin cualificación profesional. Bueno, acreditada por lo menos. Con una edad elevada que lleva muchos años trabajando en el mismo sector. Y de repente el sector prácticamente desaparece. Se frena, se para y tienen que ir a re-qualificarse e ir hacia otros sectores. Ahí la orientación laboral juega un papel fundamental. Entonces, por eso en el momento que entra la crisis y que aumentan los desempleados y que la gente se empieza a mover, se demanda muchísimo este tipo de servicios. Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:2.

b).- Aprovechar los pocos espacios que ofrece el mercado laboral en épocas de crisis y poca creación de empleo

En épocas de destrucción de empleo, o baja creación de puestos de trabajo, la orientación para el empleo emerge, y sirve como herramienta para aprovechar al máximo las pocas oportunidades que se presentan, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, o medidas más drásticas como salir al extranjero.

...yo entiendo que si hay poco margen o pocas plazas laborales, la orientación en ese momento es básica para tener una idea de aprovechamiento de lo poco que genere el mercado laboral. Aprovechar el viento, desde el punto de vista, o sea el rendimiento laboral, beneficio empresarial y desde el punto de vista de desarrollo personal. Representante Empleo Social Protegido Ayuntamiento Pamplona. Cita 4:1.

Yo veo que en lo relativo al contexto socio comunitario es verdad que en los últimos años pues, bueno, se ha reforzado el papel del tercer sector en la provisión de la orientación profesional, ¿no? Pues eso, la nueva situación socio económica pues sí que ha empujado quizás a numerosas entidades del tercer sector de acción social a reforzar los sistemas de orientación profesional de cara a poder atender a ese número creciente de personas que por su situación social y laboral concreta pues se tiene mayor dificultad en integrarse en el mercado laboral. Representante Fondo Social Europeo. Cita 31:1.

c).- Una orientación facilitadora de avances en el desarrollo personal. Como mejora de las oportunidades de vuelta al mercado laboral

La orientación profesional sirve de herramienta para que las personas en situación de bloqueo reflexionen y hagan apuestas desarrollo competencial que les facilite el acceso o vuelta

al mercado laboral.

...creo que la orientación debería ser lógicamente un primer paso, que abra vías. Que abra vías para que esa persona que ya tiene en algunas ocasiones conocimiento o se ha formado, en otras no tanto, pueda incluso saber o pueda conocer el tipo de formación complementaria o primaria que requiera en atención a las posibilidades que haya en ámbitos productivos. No olvidando –insisto, porque en España esto es muy importante– que partimos de una situación... Estamos hablando de ahora, ¿verdad? Pues partimos de una situación de un bajo nivel de empleabilidad que requiere medidas de choque para esos colectivos... Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social UAB. Cita 35:17.

...yo creo que puede jugar un rol fundamental porque una de las principales consecuencias que tiene la actual crisis y en concreto el desempleo y la precariedad laboral es el deterioro que provoca de las competencias de los trabajadores tanto en largos periodos de desempleo como una continua rotación laboral debido a la precariedad contractual dan lugar a un deterioro de las competencias del trabajador, de lo que son sus capacidades, que puede afectar en gran medida a la productividad del país. Entonces lo que haría... Lo que hace la orientación profesional y la formación para el empleo es reducir al máximo ese riesgo de deterioro de las competencias durante esos períodos de desempleo y de precariedad laboral que acompañan a las crisis económicas. Entonces además de reducir el riesgo de deterioro de las competencias juega otro rol fundamental que es el mantener vinculado a ese trabajador desempleado al mercado de trabajo. El trabajador que forma parte de un programa de orientación profesional sigue vinculado de alguna manera al mercado laboral. Sigue activo en la búsqueda de empleo y esto reduce al máximo la posibilidad del desánimo, del querer ya no seguir buscando empleo y convertirse en un inactivo que es el riesgo al que se enfrentan los países más golpeados por la crisis en la actualidad. El hecho de que llevemos tantos años en una situación de crisis económica significa que probablemente a lo mejor ahora el desafío más importante al que nos presentamos no es el desempleo sino la inactividad que haya una serie de individuos que deseen, que dejen la búsqueda de empleo. La orientación profesional puede jugar un rol fundamental en este concepto. Representante OIT. Cita 46:7.

Una situación en la España postcrisis, que urge a una gran política de orientación a gran escala. Ante el tamaño de los restos sociales de la orientación, se plantean ideas de gran formato.

Hoy tenemos, lo dice el último informe de OCDE, el informe de competencia, estrategia de competencia, España tiene 10 millones de adultos en edad de trabajar que tienen una cualificación, una certificación de competencia que no sirve para el modelo futuro. 10 millones de adultos. Tenemos 700 de esos, 720.000, en torno a 730.000 que están entre 16 y 29 años que no tienen ni el título de educación secundaria obligatoria y que por lo tanto no saben qué hacer con su vida porque no... Es que entre las cosas no pueden hacer nada de momento hasta que le desbloqueemos de... quizás está es la propuesta del desbloqueo. Entonces ahí la orientación es básica, ahí sí que la orientación... la orientación es... ¿yo qué haría con la orientación? Llamaría por tandas, no sé. Tendríamos, sentaríamos un montón de orientadores por hay grandes profesionales por tandas de 10 en 10, de 100 en 100, de 1000 en 1000, hasta que consiguiera atender a todas las personas en situación de desempleo para decirle, “vamos a ver ¿Quién es usted?”, lo que te decía antes, “¿Quién es usted? ¿Qué ha hecho? ¿Qué debería hacer? ¿Qué es lo tiene? ¿Qué es lo que no tiene?” Y empezar otra vez a remover personalmente a esas personas. Ex Secretaria de Empleo de Estado. Cita 51:20.

d).-La orientación como una respuesta útil de una mínima imagen de capacidad de respuesta de las administraciones públicas

Finalmente, alguna cita pone el acento en la necesidad por parte de la Administración de dar una imagen de actuación ante el grave problema del desempleo. Lo que genera un tema vinculado a la orientación como imagen de cara a la galería.

Esto pues alcanza una importancia máxima. Quiero decir, al final también... Al final se ha potenciado porque algo tenía que hacer la administración. Quiero decir, con el número de desempleados que ha habido y que hay, el quedarse parado pues hubiese sido, no sé, catastrófico. Técnico de empleo y juventud ayuntamiento navarro. Cita 48:4.

8.1.7.- Reflexiones sobre el emprendimiento como una oportunidad

Toda una serie de citas (22) plantean las razones del impulso a las medidas de orientación para el autoempleo y emprendimiento, que en opinión del investigador requieren la creación de un *open coding*. Bajo tres lógicas. La primera, el aumentar la poca cultura emprendedora de la ciudadanía española. La segunda, como una medida para desarrollar la cultura de intra-emprendimiento en la población activa. Y la tercera, con el apoyo al emprendimiento como una forma de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece el mercado laboral.

a).- Una orientación para despertar le espíritu emprendedor e innovador en la población española

España aparece, según varias citas, como un entorno poco emprendedor en comparación con otros países. Eso justifica el impulso de medidas y políticas de impulso de la cultura emprendedora, ya como un elemento estratégico de las políticas de empleo.

El último par de años sí que he notado que realmente las universidades públicas se lo están tomando como algo estratégico el tema del emprendimiento. Sí, porque antes lo podía tener dentro de sus líneas, sobre todo a partir de hacerse campus Iberus y campo de excelencia que tenía que tener esta rama y lo tienen, pero ahora además de tenerlo por escrito, se lo empiezan a creer y esto está resultando muy interesante. Y por ejemplo, este año en consejo social como tema de debate en unos grupos que ellos llaman Foro Social que llama a un montón de empresarios de agentes sociales. Este año está dedicado al emprendimiento, increíble, hasta ahora trabajamos con la universidad de Navarra, hemos estado unos cuantos años sin estar presente en la Universidad de Navarra y ahora tenemos ya un convenio en colaboración con la universidad de Navarra. Bueno, son pasos que se empieza a ver que realmente el emprendimiento no solo es una moda sino que ya ha empezado a dejar de estar en moda sino que es realmente algo estratégico, algo que realmente la gente se lo está creyendo y está haciendo realmente pasos. Y la colaboración, la colaboración es el gran cambio. Representante CEIN. Cita 25:2.

Curiosamente desde que estamos en esta crisis económica pues el nivel de emprendedurismo de los jóvenes españoles se ha incrementado notablemente. Y de hecho si vas a ver a las estadísticas de empleo verás que la mayoría de los empleos que se generan son autoempleo lo cual habla de un nivel de emprendimiento. Pero también es cierto que España ha sido un país tradicionalmente con poco espíritu emprendedor. Por esa misma razón que lo que buscábamos era un trabajo dependiente de una empresa con poco riesgo y para toda la vida. Es decir, estamos operando un cambio generacional muy importante en este tipo, en este ámbito. Nosotros, el Ministerio de Educación, ya desde el año 2006 con la ley orgánica de educación vio que eso era una necesidad absoluta. Y si te das cuenta los programas formativos de la formación profesional, tanto en grado medio como en grado superior, absolutamente todos los del año 2006 incluyen un módulo de empresa e iniciativa emprendedora. Cosa que muy pocos países tienen. Fíjate si le damos importancia al emprendedurismo. Y el emprendedurismo no es solamente como autoempleo, sino como emprendedor es aquella persona que teniendo unas competencias

busca mantenerlas actualizadas y que le nadie diga: "Oye, te has quedado desfasado". Responsable Dirección General de Orientación y Formación Profesional. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Cita 13: 18

b).-Cultura emprendedora más allá del trabajo por cuenta propia. Fomento del intraemprendimiento

Emprender y darse de alta como trabajador autónomo es plausible, pero varias citas subrayan de impulsar la actitud emprendedora también en la población asalariada por cuenta ajena. Desarrollar el intraemprendimiento como una actitud muy valorada por la parte empleadora.

O que puedas generar, porque efectivamente las necesidades que existen ahora no existían hace cinco años, y si efectivamente tú lo tienes claro que tienes esa capacidad tú puedes empezar a trabajar por cuenta ajena y apoyar o ser emprendedor dentro de esta empresa. Dentro de tu empresa tú puedes abrir una nueva línea de trabajo, que la empresa siempre lo va a agradecer, si luego tu demuestras que merece la pena. Pero para eso hay que atreverse, para eso hay que tener ese espíritu emprendedor. Aquí bueno, pues hemos creado el sistema que hemos creado de Emprende Rioja, donde también en colaboración con determinados agentes se ha creado esa filosofía. Bueno, yo creo que sí, insisto, si no parte de una forma de autoempleo o de creación de propia empresa como única salida porque no me queda otra, sino de una filosofía, de una cultura emprendedora de partida, tenemos mucho ganado. Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:20.

Yo creo que tenemos que cambiar nuestro propio concepto de trabajo tanto por cuenta propia como por cuenta propia como por... Bueno los que son por cuenta propia no tiene que cambiar de concepto porque ya lo llevan. Aunque salimos trabajando mucho las competencias emprendedoras. Pero creo que por cuenta ajena tenemos que desarrollar todavía más ese concepto de emprendedor en su puesto de trabajo. Porque hoy en día las empresas que se duerman, que no se reinventen en día a día, que esto al final lo hacen los trabajadores, van a durar muy poco. Representante CEIN. Cita 25:6.

Lo entendemos más desde un alto conocimiento o competencias propias. Entendemos más el emprendimiento como un autoconocimiento en competencias propias que has desarrollado durante su vida y que luego puedes llevar a cabo incluso dentro de una empresa, en un microemprendizaje. El objetivo es el conocerse, qué soy capaz de hacer, en qué soy competente y qué necesidades puedo llegar a crear yo en algún contexto concreto. Representante Fundación Novia Salcedo. Cita 32:12.

c).- **Emprendimiento como oportunidad y respuesta a una necesidad**

Una orientación para el emprendimiento de calidad, que acompañe a los procesos y evite pasos en falso y de altas posibilidades de fracaso. Toda una serie de citas reflexionan sobre la necesidad de aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado laboral en materia de empleo por cuenta propia, más aún en una situación de escasez de empleo y de dificultades de acceso al mismo para muchos sectores. Subrayando la necesidad de buenos asesoramientos que eviten pasos en falso y agravamiento de situaciones.

Pues yo pienso que lo que puede hacer de alguna manera es ocupar espacios y empleos que están ahí y que nadie los ocupa, o aprovecharse de oportunidades que están ahí y que nadie las aprovecha, y a mí me parece que esto puede ayudar a que esa bolsa tan enorme que hay de desempleo pues se vaya un poco minorando. Yo estoy convencido que eso es así. En la medida en que se trabaja de forma decidida en pro del autoempleo, con cabeza, analizando las cosas, valorando los riesgos, se obtienen resultados. Entonces, apostar por esto es apostar por disminuir el desempleo. Representante de ANEL. Cita 6:12.

...por ejemplo, me viene muy bien a colación explicarte que las empresas que pasan por el vivero sobreviven a los cuatro años el 80%. Vete al mercado y mira las empresas que se crean, cuánto duran de media en el mercado. Realmente, cuando la empresa surge con una base de innovación, con unas competencias clave de los emprendedores, con un buen apoyo y están en un entorno, un ecosistema que les ofrece todo eso, realmente, las empresas duran y son más fuertes en el fondo. Representante CEIN. Cita 25:14.

...me parece positivo entre otras razones porque el empleo asalariado está cambiando a pasos acelerados y probablemente una parte importante de los jóvenes no se reconoce, lo hace por obligación, lógicamente, pero no se reconoce a veces en ese tipo de relaciones laborales que tienen un toque de jerarquía jurídica, y real, y de subordinación, quien, no encaja mucho con un perfil de joven que seguramente ha vivido en otro modelo de sociedad distinto de la relación laboral, ese es el título, seguro que lo que lo conoces mucho mejor que yo. Catedrático Derecho del Trabajo y Seguridad Social UAB. Cita 36:21.

8.1.8.- Reflexiones en línea con los principios de prevención, desarrollo de la persona, y acompañamiento de la misma

Varias citas se alinean con el esquema tradicional de los principios de intervención en orientación profesional. En este *open coding* se han creado 67 citas que se refieren a los

principios de intervención de prevención y desarrollo. Incluyendo las referencias a los procesos de acompañamiento a personas usuarias de servicios de orientación.

a).- Reflexiones en línea con el principio de prevención de la orientación profesional

Toda una amplia serie de citas se centra en uno de los sentidos más prácticos y de relación directa con las personas usuarias de los servicios de orientación. La prevención de situaciones más dificultosas en la vida de las personas. La orientación como herramienta y medio para anticipar a la aparición de situaciones generadoras de problemas. Actuando ante las situaciones negativas anticipándose a sus efectos negativos. Tratando los problemas en fase inicial y temprana antes de que se desarrollen. Y buscando la recuperación de personas afectadas por determinadas problemáticas. En las siguientes referencias emerge la función de la orientación como instrumento para situar y dotar de realismo a la persona en su contexto vital y profesional.

Ofreciendo un apoyo psicológico, recomponiendo a la persona. Aportando un trabajo terapéutico.

...es cierto que la orientación tiene mucho sentido, especialmente en los otros colectivos. Es decir, no tanto en los colectivos con ocupabilidad alta, no en estos que llevan poco en el mercado de trabajo, sino en aquellos, que no son pocos, que están digamos en la base, en la bolsa. Es decir, los parados de larga duración, los mayores de 45, especialmente los mayores de 55, aquellos que tienen una o varias patologías ocupacionales o que provienen de sectores desestructurados o deslocalizados, o que tienen una edad, o que tienen carencias formativas, o que tienen -a medida que avanza- necesidades de motivación -estamos viendo cómo se está activando personas que estaban desmotivadas, en esta última EPA-, pero para estos grupos, que son muchos, es decir que estamos hablando de un mínimo de dos millones de trabajadores, si no son dos 700, para estos la orientación es imprescindible porque estas personas necesitan una recomposición. No tanto quizás hacia autoempleo. Es decir... Representante de ASEMPELO. Cita 14:22.

Y que la orientación laboral en estos servicios, más sobre todo por los perfiles con los que trabajamos en Caritas, haya tenido que reinventarse, y haya tenido que hacer una labor como muy de apoyo psicológico, de sostener, de sostener a las personas, que llega un momento en el que ya no es que tiren la toalla con la búsqueda de empleo, es que tiran la toalla con su vida en general, con: "No puedo más". Representante Caritas. Cita 10:2.

No retroceder y el mantenimiento en el empleo como objetivo. Desarrollar una vez más competencias para el acceso y especialmente el mantenimiento en el mercado laboral.

Insisto, primera regla, no caer más. Estabilizar la caída, fijar la herida y volver a coger la cuerda poco a poco, un curso por la vida porque cualquiera avance va ayudarla ... y no hay tiempo para estar mucho tiempo preocupado, por dos cosas, no tenemos, no vivimos en una sociedad en la que haya tiempo para estar preocupado porque si estás mucho tiempo preocupado, es decir ensimismado, preocupado de ti mismo, de lo que te rodea y eso te está desactivando planos laborales, planos sociales, planos de convivencia, te encuentras en un problema. Representante SSB Ayuntamiento de Pamplona. Cita 4:8.

Mira, yo te voy a decir una cosa: La semana pasada, hace 15 días hemos hecho entrevistas de trabajo para contratar un encargado de la lavandería. Nosotros ahí tenemos perfil de exclusión 100% de los trabajadores, y los encargados los buscamos, que también tenemos una ayuda del gobierno de Navarra y porque nos parece además que es otra figura que necesita mucho apoyo que es el mayor de 50, con más de un año en desempleo. Entonces hice ¿40 entrevistas al día? Por eso te digo que me ha servido de estudio a mí. Y es gente que ha tirado la toalla no, lo siguiente: que tiene una falta de habilidades....si nuestra gente está ya a un nivel más alto que gente que ha estado 20 años en una empresa, que ha estado 6 en una, 15 en otra, y de que no sabe hacer una entrevista de trabajo. Que yo cuando terminaba les decía: "esto ya para ti. Mira, no se te ocurra decir esto o haz el favor con lo que puedas pero arréglate para ir a una entrevista, date una buena ducha, lávate el pelo, córtatelo. Representante entidad 1 tercer sector navarra. Cita 8:9.

...igual el que un alguien externo que no te conoce te pueda dar un poco pautas y un poco animarte y estarte un poco... O sea, hacerte un poco sentir vivo y útil, pues yo creo que es esencial. Porque yo creo que mucho de la orientación al final es que tú seas capaz. Más que lo que haga el otro, que tú seas capaz de entenderte dónde estás y a dónde quieres llegar. Y luego las herramientas pues ya se te irán dando (...) Y luego sobre todo empoderarte a ti como persona en lo que es la búsqueda de empleo. Es que yo creo que es mas eso. Representante entidad 2 tercer sector de Navarra. Cita 28:3.

Una orientación como elemento sustancial en los programas de integración socio-laboral. Elemento de lucha contra la exclusión social y a favor de la integración laboral y social.

...en realidad España es uno de los ejemplos, de hecho es el único país que tiene un programa temático exclusivo de lucha contra la discriminación que fomenta la

integración laboral de grupos que se encuentran más alejados del mercado laboral. En ese sentido, el componente básico y el elemento fundamental de este programa, es la orientación profesional dentro de los itinerarios integrados que se proveen. En ese sentido el hecho de que se trabaje con organismos públicos, con organismos privados que están especializados en estos distintos grupos, bueno grupos tampoco, me gusta llamarlos grupos, pero bueno son personas que se encuentran en situación de discapacidad o de exclusión social, pues esos son fundamentales y de hecho ha tenido muy buenos resultados medibles de integración en el mercado laboral. Representante Fondo Social Europeo. Cita 31:12.

También porque vemos claramente que la orientación y la formación se quedan muchas veces cortas, porque hay gente que ahora mismo la situación en la que está realmente no está para trabajar en una empresa normalizada, y necesita un proceso más largo. ¿Y dónde se puede trabajar mejor las habilidades laborales de una persona? pues en el trabajo, en el desempeño real de un trabajo. Entonces este planteamiento de que la centralización sea un puente entre una persona en situación de exclusión y un mercado laboral normalizado con las exigencias que tiene ahora mismo, pues eso, el que pueda estar durante un año, dos años, tres años en una empresa de inserción haciendo ese proceso en un espacio real de trabajo nos parece que es una opción muy, muy válida. De hecho en Caritas cada vez sí que tenemos empresas de inserción en diferentes diócesanas y ahora mismo está habiendo repunte todo eso, a pesar de que estamos en situación de crisis, de que es el peor momento a lo mejor en estos últimos años para poner en marcha iniciativas empresariales, hay una apuesta clara por crear empleo. Porque también es lo que vemos. Claro, que las dificultades estamos todo el rato con el tema de la orientación laboral, de la formación pues es que no hay empleo, pues vamos a crear empleo también en la medida que podamos. Representante Cáritas. Cita 10:18.

Dotar de realismo como una clara aportación de la orientación. El situar a la persona ante la realidad social, de tal forma que pueda fundamentar las posibles decisiones de gestión de carrera profesional de una manera más adecuada.

Yo cuando estaba de Castilla La Mancha fui varias veces a sesiones de estas que hacían varias personas que están recién despedidas, y las sientan allí. El señor que viene de la albañilería quiere seguir siendo albañil, y la señora que viene del textil quiere seguir cosiendo. Y tú les tienes que hacer ver, en algún momento, que no pueden, que hay otros

caminos y eso es la orientación, eso es la orientación. O que en ese camino que tienen ellos necesitan otras cosas, esa es la orientación. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:11.

Lo que es realmente muy muy importante es inducir realismo en las percepciones de las personas, porque -y esto es lo que falta y tiene la gente- no son para las personas que están en riesgo, y que pueden salir del sistema educativo. Por ejemplo, estás en un curso de economía, y estás usando los contextos de trabajo que puedes efectivamente trabajar, entonces tienes una carrera académica, porque tienes que comprender lo que implica una carrera académica, así como las perspectivas personales, cómo será tu tiempo de trabajo, las tareas que tienes que hacer y todo eso. Por tanto, esta percepción de aumento de realismo de la percepción creo que es muy importante, es importante para los individuos y también es importante para el sistema de orientación y formación -el mismo- porque necesariamente es superar el impacto sobre los curriculums, sobre los seminarios que son desarrollados, ni sobre unas técnicas pedagógicas integradas. Representante CEDEFOP. Cita 9:43.

...yo creo que también uno de los objetivos de los servicios de orientación es situar a la persona dónde está y qué es lo que puede obtener en este servicio, que son -creemos- falsas expectativas. Y ahí es donde se crea toda la disonancia y todos los, pues eso, todos los follones que hay en ese sentido... Representante entidad 2 tercer sector de Navarra. Cita 28:5.

b).- Principio de desarrollo o evolutivo

Este principio busca que las personas a lo largo del recorrido de su ciclo vital se desarrollen integralmente, suponiendo la orientación un impulso para facilitar ese crecimiento de habilidades, capacidades y potencialidades. Tradicionalmente se ha desarrollado más en el sistema de orientación para el empleo (acciones y programas específicos). Para nuestro ámbito de estudio sus implicaciones son: Su exigencia de, proporcionar situaciones de experimentación que permitan el progreso del auto-concepto de sí mismo, y el progreso de las representaciones sobre el trabajo y sobre las profesiones; lo que se denomina el enfoque constructivista, que considera a las personas como constructoras activas de sus propias realidades y experiencias, no como receptores pasivos de experiencias y aprendizajes, creando los propios sujetos una estructura significativa que da sentido a vida (Mahoney, 2005). Procesos de ayuda continuada e

integral, como proceso de que secuencialmente a lo largo de la vida, donde la orientación ayuda para afrontar los pasos de una etapa a otra.

Cuando la gente pregunta qué es la orientación, generalmente empiezan con el verbo ayudar, ayudar a las personas. Yo no lo utilizo nunca. Es potenciar el desarrollo de las personas. Catedrático MIDE UB. Cita 36:9.

O tú aportas eso, o realmente va a ser muy complicado que alguien salga de su entorno y que aproveche las posibilidades que hoy por hoy existen y que van mucho más allá como te decía del salario a final de mes, sino de unas posibilidades de desarrollo profesional. Cada vez más la gente valora ese desarrollo profesional más allá de lo que se lleva al final en esa casa. Que es muy importante, pero que objetivamente no es digamos algo que la gente se conforme con ello. La gente quiere primero trabajar a gusto, y luego que lo que esté haciendo le sirva para su desarrollo no sólo profesional sino también personal. Creo que la orientación tiene todo que ver con esa visión. Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:14.

Y que además pues, bueno, la gente llega igual de desorientada o más. Y yo cada vez me estoy encontrando... Aparte de que los egresados prácticamente no han visto nada de la carrera y tiene que hacer una decisión casi de cero. Representante servicio universitario de orientación. Cita 27:3.

Trabajar la motivación como elemento previo para poder mejorar tanto en la búsqueda activa de empleo como en la mejora y mantenimiento del empleo. Una orientación hacia la motivación como el elemento sustancial de programas de activación inclusiva.

Una cosa que me parece fundamental es la motivación, el que esa gente no venga luego, pues que transmite: "Dios mío, pero si es que te transmite ya que no sirve para nada". O sea, hay algo que es fundamental que es creerse que se puede salir de donde uno está. Y eso los orientadores lo hacen y lo hacen muy bien. Realmente que la gente crea en las oportunidades que tiene, en sus capacidades, más allá de otras cuestiones. Porque si tienen la motivación y creen que tiene esas capacidades y lo único que hace falta es desarrollarlas, pues serán capaces de apuntarse a una formación, de seguir con el proceso de búsqueda, o lo que sea. Pero esa labor no lo hace internet. Nadie te motiva a través del ordenador ¿No?, ni conseguir unas prácticas una sustitución de una semana, joder, o el caso de José, esta semana sin manejos, ¿no? Entró una persona por la puerta y todo el

equipo sabía que había encontrado trabajo, que había empezado a trabajar...Y todo el mundo, o sea, le iba diciendo: "Jose, que bien". Joder, hemos puesto una pica en Flandes, en la cooperativa de hostelería, con las ganas que teníamos de que alguien entraría ahí a trabajar, no sé qué, tal. Digo bueno, no es para tanto. Tal pero no sé qué, pero estaban sus mujeres, sus hijos...Un éxito. Y está que no se lo cree, pero está que no se lo cree, por el trabajazo que se ha pegado también. La orientadora que ha estado con él, haciendo todo el acompañamiento y todo el proceso de las prácticas, eso ha concedido que haya habido una sustitución. Le han llamado dos semanas, dos semanas, ¿pero tú sabes cómo empodera eso? En una persona pues mayor... Que ha tenido que hacer... Que ha tenido que hacer una reconversión, porque era de la construcción y se ha hecho carnicero. Ha hecho un curso largo de carnicería, y está encantado, motivadísimo, tal. Entonces eso, eso lo hace la gente, y lo hace la persona que te llama todos los días, "José te ha salido una oferta de esto. ¡Echa!". Representante entidad 1 del tercer sector navarra. Cita 8:10.

...aquí por ejemplo, ha habido casos después en mi cabeza varias mujeres africanas, negras que en principio las mujeres africanas en general lo tienen mucho más complicado. En general pues lo tienen complicado por la cultura, por el entorno, porque además pues bueno, los maridos, por lo general no las dejan salir de casa. Todo eso son una serie de inconvenientes que ellas tienen que igual otras no los tienen y sin embargo pues sí que hemos visto en algunas un proceso de empoderamiento, de mejora de la empleabilidad, sí que es verdad que en mujeres en su país, algo de formación académica tenían, lo cual es cierto que refuerzas esa parte. Pero claro, su empleabilidad ha mejorado, muchísimo, ha subido mucho. Representante entidad 3 del tercer sector navarra. Cita 30:20.

Empoderar no solo a nivel individual, sino a nivel colectivo. Dinamizar grupos y personas. Empoderamiento y desarrollo de sectores tradicionalmente discriminados en el mercado laboral.

Que es dinamizar a los grupos, a la comunidad. El dinamizar pues en ese sentido más el *empowerment* comunitario, de hacerle por una parte consciente de su propio potencial, sus propios recursos y después también desarrollar más esos. Y esa dinamización de esos grupos, yo creo que le corresponde también hacerlo a la orientación y luego, en sentido más ideal, también la orientación profesional debería encargarse de esa masa crítica con la política del momento. Profesora Departamento MIDE UNIZAR. Cita 50:9

Bueno yo creo que claro el papel de la orientación profesional no es el de facilitar el

empleo aunque pueda dudar en procesos de colocación o recolocación etcétera. Yo creo que sobre todo es ayudar a la persona a desarrollar competencias que le permitan desenvolverse y tratar de alcanzar un cierto control sobre como tiene lugar su carrera o que está pasando en su carrera profesional y no solamente de cara al empleo. Profesora Departamento MIDE UNED. Cita 50:5.

...Figuras como centros especiales de empleo han dado calidad a un volumen importantísimo de personas con discapacidad que en otro momento no hubieran tenido ni tan siquiera el acercamiento teórico y hasta social -te diría- de ser uno más en la sociedad. La posibilidad efectivamente de atender a personas con otras dificultades de inserción social y laboral -y es una visión muy personal- van menos en la capacidad económica que mucha gente hay nuevos pobres que están hablando y tal, va menos en ese sentido y mucho más aunque esté relacionado con la capacidad anímica de estas personas, alguien que no tiene recursos pero que tiene un bagaje personal importante y ganas de salir adelante, tiene muchas más posibilidades de dejarse ayudar y de encontrar una entidad y personas que le puedan ayudar para salir adelante que otra que por mucha titulación que tenga, en un momento determinado se ha visto fuera de lugar y ha caído en una depresión que no hay forma de sacarlo de ahí..... Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:29.

A mí me parece importante, positivo y con resultados además. Yo creo y parte de los resultados... De que los resultados sean positivos, creo que ha sido que se ha desarrollado durante bastante tiempo. Está siendo larga en el tiempo. A nosotros eso nos lo ha facilitado el programa operativo que hemos tenido desde hace 15 años. Venimos desarrollando dos y ahora, al principio estamos a la espera del tercero y creo que para estas cosas hace falta tiempo pero que ha sido clave a la hora de trabajar. En este caso concreto con comunidad gitana, el tema del empleo. Nosotros hace 15 años, cuando empezamos a trabajar, es que las personas gitanas que vivían en Navarra, como se partía de un contexto complicado, había... No es que nunca hubieran trabajado pero no lo habían hecho por cuenta ajena en la mayoría de las ocasiones ni de forma regulada. También había mucho trabajo en B. Entonces, a nosotros nos supuso un reto importante porque fue empezar con herramientas y con procedimientos y con materiales que no se habían trabajado en la vida con ellos, pero ha sido un proceso lento y como digo, gratificante y yo creo que bastante fructífero. Los gitanos primeros que vinieron aquí no sabían lo que era el Servicio Navarro de Empleo, no lo sabían, no es que no hubieran ido nunca, es que no sabían que existiera. Y ya no te hablo de las entidades formativas ni de...

Eso ya...Porque el trabajo con comunidad gitana ha sido siempre mucho más asistencialista, más paternalista, ha sido más de concepción y ayudas, de proporcionar recursos. Nosotros empezamos en un ámbito como es el empleo completamente distinto que trata de empoderar a esta gente en otra dimensión y en otro contexto. Nada fácil porque no había referentes ni en sus familias ni en sus casas ni con sus vecinos. Representante entidad 1 tercer sector navarra. Cita 8:1.

c)- La orientación como traje a medida de cada persona

La necesidad de personalización e individualización de las atenciones y servicios de orientación emergen como una elemento sustancial para fundamentar las políticas de orientación actual.

Y es el seguimiento del candidato, una vez que se ha referido la inserción laboral, eso un modelo muy británico, es decir, el técnico de empleo en las agencia de colocación, no solo tiene que estar en la parte inicial con el candidato llevando un acompañamiento, sino también un área que sea dedicado a la inserción laboral haciéndole ese acompañamiento en el desarrollo de su primera etapa en el centro de una empresa en cuanto se ha realizado la intermediación laboral, seguimiento a la empresa, seguimiento al candidato...Representante de ANAC. Cita 5:10.

...lo del tratamiento personalizado tiene su parte positiva, yo creo, que es la adaptación de las capacidades de cada persona o de su cualificación a la búsqueda. Lo que le llaman los ingleses *Tailor Made*, un especie de traje a medida para cada parado, vamos a buscar sus soluciones. Yo creo que esa parte es buena. Y hacer itinerarios y ver a cada persona qué capacidades le faltan o qué búsqueda. Profesora Departamento Trabajo Social UPNA. Cita 1:21.

Lo que se da mejor, es lo poco que se hace, y acabo de ver si ahora en algunas comunidades se atreven con la garantía juvenil, a desarrollar eso, en caso de Cataluña, y los llamados programas integrales; es decir, los programas que integran directamente en el programa orientación, formación, acompañamiento, inserción. Ahí en donde hay las mejores metodologías, los mejores resultados, el mejor planteamiento pero con una escasez de medios y una precariedad de medios aún muy fuerte. Consultor de Políticas de Empleo y Formación. Cita 21:28.

...se ha hecho el acompañamiento de la persona durante todo un proceso que dure lo que

dure. Nosotros intentamos que no sea muy largo, que la persona que viene... O sea, hemos pasado... Porque ahora también en esto ha habido un cambio en las entidades sociales y. Hemos pasado de un acompañamiento tutelado, en el que te ponías delante del ordenador y le ponías el currículum a la persona, casi como que como mandabas recetas, a un trabajo de orientación reforzado y orientado a la autonomía de la persona, que es fundamental. Una persona que no sabe manejar Internet o que no sabe el ordenador, para nosotros tiene que pasar un proceso de formación antes de entrar en el programa de orientación. Eso es clave. Si no quiere, no es su fundación, no es su entidad, porque creemos en la autonomía. Creemos que todo lo que se lleve de aquí tiene que servirle para un futuro, que seamos prescindibles en su itinerario. Eso también creo que ha cambiado. Por lo menos yo lo quiero ver así. Yo sí que encuentro avances en este sentido: pensar más en la ciudadanía de la persona, en su autonomía y en su proyecto de vida. O sea, como un apoyo para su proyecto de vida más que hacer las cosas que la persona puede hacer. Representante Fundación Tomillo. Cita 29:3.

Es decir, estamos en un momento de mucho cambio, se requieren otras competencias y ya no es lo que yo sé hacer, sino que es lo que... lo que la empresa necesita que yo sepa hacer y ser, y sepa hacer y sepa estar. Con lo cual ahí es importantísimo porque es un análisis y un acompañamiento individual para que la persona sepa, inicie un proceso interno. Entonces, ahí creo que tiene un papel fundamental. Pero de apoyo no tanto... O sea, es apoyo para darle herramientas y para el acompañamiento. Yo no creo que, tal y como se hace en muchos, la orientación de: "Yo te doy". Eso no sirve. Tú le puedes dar a una persona un guion de cómo ir a una entrevista o hacer un currículum. Eso no sirve. La persona tiene que descubrir desde...Es más un facilitador que un consejero, que le llaman muchas veces. Directora Gerente SPE Autonómico. Cita 52:5.

8.1.9.- Reflexiones en línea con el principio de intervención social de la orientación

En el código descrito anteriormente se han mostrado los resultados de datos cualitativos relacionados con los principios de prevención, desarrollo y empoderamiento. En este nuevo código el investigador sitúa las referencias y opiniones específicas sobre la labor de denuncia social, transformación y crítica. Este principio toma un enfoque sistémico de la orientación, para analizar la realidad tanto educativa como laboral en su integridad. Buscando también con la orientación la transformación de unos contextos, como el socio-laboral, con importantes déficits. Se potencia la interacción entre personas, instituciones y el entorno. No permitir que se

excluya a nadie en los servicios de orientación. Garantizar una atención de calidad a los sectores más vulnerables. Fomentar el conocimiento y derechos laborales de la ciudadanía. Una orientación que ayude a repartir el peso de la mochila. No solo problemática individual, sino problemática social y colectiva, de forma que no se desproblematice el problema del desempleo.

Pero hay otra intervención social muy fuerte y esa es la que normalmente el orientador no la utiliza porque se ha concebido más la orientación en plan de *counseling*, ahora *coaching*, pero no sobre la intervención social que era precisamente... Como agente de cambio. Catedrático MIDE UB. Cita 36:10.

La orientación profesional, si solamente se trata de intentar colocar a personas en puestos de trabajo, me parece muy pobre. Para mí, creo que la orientación profesional está en ayudarles en un papel que han dejado de desarrollar los sindicatos, que es el de ayudarles a los trabajadores a reconocer que no les -digamos- manipulen sus derechos de trabajo. Profesor FOL. Cita 3:11.

Puede formar a la gente, puede dar datos a la gente, y esto es con unión también entre formación y orientación, pero puede hacer que la gente conozca más las posibilidades que hay, conozca más las oportunidades pues para moverse, conozca más sus derechos también y pueda reclamarlos más y pueda plantarse ante determinadas cosas o hacer presión ante determinadas cosas. Yo creo que la orientación es básica, me parece, ya te he dicho antes que un buen proceso de orientación integral pues quizá sea la política activa desde luego más básica y más estratégica que hay. Representante FOREM Confederal. Cita 15:20.

La cultura de la temporalidad, la sobreproducción de temporalidad. La orientación ahí, sinceramente poco. Lo que a lo mejor podría ayudar a la gente a no conformarse con la precariedad, pero eso es más yo creo... Es más un tema político, de valores políticos que de orientadores. Sí, el código deontológico... Eso es, a lo mejor, yo que sé, no dejes que te ofrezcan no sé qué, pero bueno, pero en la materia del desempleo es fundamental. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:19.

...que creo que es importante, es... A ver, ¿cómo decir? No hacer responsable a la persona de su situación de desempleo. Porque hay situaciones en las que... No se puede generalizar pero a la población inmigrante en general le ha tocado, desde que vino aquí, ir saltando de un contrato a otro, con lo cual, pues eso ya lo tenía... Pero la población autóctona en general tenía un trabajo de los que pensaba que era para toda la vida, así a grandes... Entonces, verse ahora en una situación de desempleo en la que además está

teniendo muchas dificultades para poder encontrar otro, eso crea muchas veces pues ciertas situaciones de pensar que es que "seré yo". Ayudar a la persona a contextualizar que es un problema social, que en la prensa leemos, pero que luego cada cual asuma eso, yo creo que un poco de prevención de la salud mental. Porque si no, estamos cada vez más rotos y rotos. Representante entidad 3 tercer sector navarra. Cita 30:7.

Lo que yo pienso que puede aportar en el contexto que tú me planteas es, no tanto la intervención sobre personas, sino la intervención sobre instituciones. Es decir, el carácter institucional. Me explico: si yo sé que la culpa de ese desempleo es una mala planificación del asunto, la orientación no puede quedarse en el despacho con el individuo porque, cuando ese individuo salga del despacho, se va a encontrar con el problema. Ha de ir precisamente a intervenir sobre los que pueden evitar o, mejor dicho, paliar el efecto de que aquella persona esté parada. ¿Me coges la idea? No sobre las personas sino sobre las instituciones, alertando, dando alternativas, planteando necesidades, de tal forma que se diga: "Dentro de cuatro días en los colegios hay este porcentaje de muchachos que no terminan. Hay que pensar qué va a pasar dentro de dos años", no cuando haya dos años -vamos a coger un pueblo pequeño- el alcalde del pueblo llame a los orientadores y diga: "Solúcioname este problema". El problema viene de antes. El problema en el colegio ya se ha detectado allí, que hay una bolsa de muchachos que, si no se actúa con una serie de programas sobre ellos, inmediatamente... Por lo tanto, ahí la vertiente esa de la orientación, una es de carácter preventivo, esa es clarísima. Otra es la de desarrollo, gente que está normal, corriente, como ha sido toda la vida y necesita que alguien lo oriente. Catedrático MIDE UB. Cita 36:9.

8.2.- Discursos sobre el futuro de la orientación dentro de las políticas de empleo

Otro de los cinco grandes códigos de la investigación es el código "Futuro", que agrupa al 11% de las citas creadas en el total de la investigación. Una selección de las 117 citas creadas por las respuestas de los expertos ante los retos y evolución del eje de orientación en materia de política de empleo. Estas citas emergen tres *open coding* en las que el investigador ha clasificado los discursos detectados: Visión crítica del futuro. Visión neutra que se limita a señalar tendencias. Y Visión optimista, que realiza aportaciones para un futuro mejor.

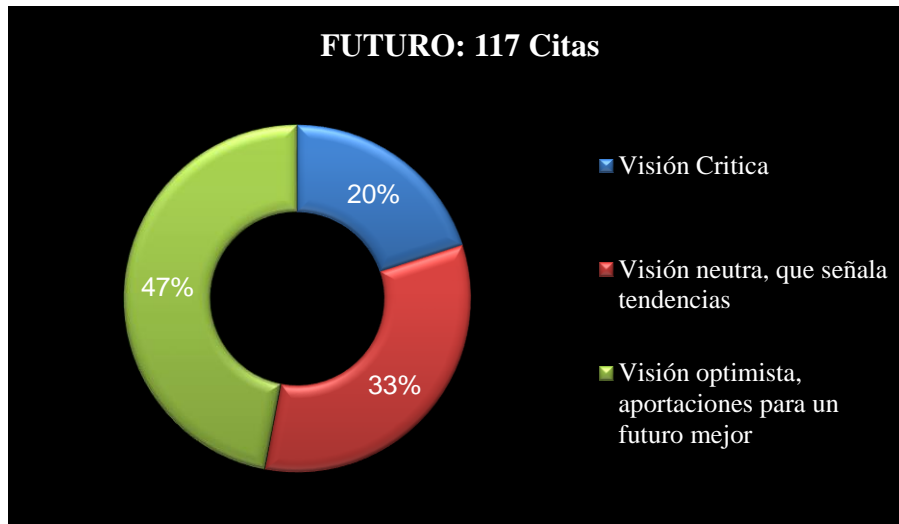


Gráfico 4. Citas del código futuro. Repartidas por open coding

8.2.1.- Visión Crítica

Este *open coding* Describe el estado de ánimo y una perspectiva sobre el papel de la orientación en política de empleo pesimista. Planteando un escenario en el que siga siendo algo muy secundario, con un notable contraste entre los contenidos normativos y la práctica real. Con un lugar de la persona no en el centro de los programas. Con un amplio nivel de desánimo entre los profesionales. Con más espacio para la iniciativa privada y una no adecuada colaboración público-privada.

a).- Algo muy secundario en política de empleo. Contraste norma-práctica

La norma es clara, otorga al Eje de orientación un papel importante y central. Pero el contraste con la práctica genera unas reflexiones que describen a la orientación como algo no prioritario en política de empleo.

A ver, yo creo que estamos en el peor de los momentos posibles para la orientación profesional. Ahora mismo en todos los ámbitos de orientación profesional, te comentaba antes lo de los agentes sociales que está desaparecido. En el ámbito educativo yo creo que todos los esfuerzos que estaban haciendo están parados porque no es una prioridad y porque no creo que realmente haya una filosofía de promover la orientación profesional y lo que eso significa, aunque luego hablemos de equidad por otro lado, pero en fin. Y en el ámbito laboral creo que hay otras prioridades, creo que nuestra planificación de política laboral se fija mucho en el plazo inmediato y entonces ha sustituido a la orientación profesional. Ex Representante Dirección general de FP. Mº Educación. Cita 19:2.

Creo que todavía queda mucho para que las políticas de empleo y los procesos, sobre todo de orientación y de intermediación laboral generen como tal algo prioritario a la hora de atender a usuarios demandantes de empleo. Es decir, un eje transversal que cualquier entidad que trabaja dentro del ámbito del empleo, ya sea formación o inserción laboral, debe de trabajar. Representante ANAC. Cita 5:21.

Podemos decir que la política de orientación profesional necesita, requiere un medio o largo plazo y que las demandas políticas actuales son muy cortoplacistas. Eso es una gran parte del problema. Es una cuestión financiera, es también cuestión de trabajo en muchos niveles. Los gobiernos se han colocado ese movimiento en un segundo plano, porque hay tanta urgencia, ¿cómo resolver este problema de la deuda pública? Esto es el contexto del sur de Europa, pero el futuro del país está en las personas, no está con los mecanismos financieros (risas). ¿Cómo van Portugal o España? ¿Cómo va a relanzar el crecimiento, cuándo la oportunidad vendrá el financiamiento? Van a hacerlo ¿con qué personas?, pero esas personas necesitarán motivación, competencias. Tendrán unas competencias actualizadas y tendrán que conseguir en reconvertirse. Para esta nueva lógica colectiva. Hay que pensar también en esta visión del futuro, que es también muy pragmática y muy ligada a objetivos que son muy apreciados por los gobernantes... todo eso del crecimiento, la riqueza y todo eso, pero eso no se hace sin las personas. Representante CEDEFOP. Cita 9:46.

Pues me gustaría, que no tanto lo veo, me gustaría verlo como un proceso integrado, un proceso coordinado con el de formación y con el de intermediación. O sea me parece que tienen que estar completamente integrados, me gustaría también que realmente... Mira realmente lo que me gustaría que lo que ponen en los papeles se cumpla. Que lo que pone en la normativa se exija, la administración lo ponga creyéndose lo que pone y nos exija a todos que lo hagamos y ya estaremos todos los que intentamos estar en la parte de prestar el servicio pues lo más avispados posibles, lo más listos posibles, con la mayor calidad posible para cumplirlo bien, porque eso significará pues que todo va bien. Entonces yo creo que sería eso así que lo que lleva puesto en los papeles tanto tiempo, lo cumplamos, se lo crean y lo cumplamos, yo me he hartado de escribir informes a la administración, a educación y a empleo para decir la orientación debería ser esto, la formación debería ser esto. Miles. Sigo diciendo lo mismo 20 años después. Entonces me gustaría que se cumpliera. Representante FOREM Confederal. Cita 15:34.

En este apartado se describen opiniones muy críticas sobre el sentido de la orientación para el empleo. Agrupando una serie de opiniones que reflejan el estado de ánimo de muchos profesionales con un fuerte desgaste.

Yo creo que estos son muy importantes, pero yo creo que también hay que llegar a la decisión de la idea de la persona es centro del servicio. Yo no veo cómo es posible aconsejar a las personas sin conocerlas. Es eso que es contradictorio para mí. Si no están en el centro de servicio, el Estado está desperdiciando los presupuestos. Y esta es la verdad pragmática, es la racionalidad de la actuación política. Representante CEDEFOP. Cita 9:45.

Pero como siga esto, pues mañana voy a decir que no hay dinero para personal. Ese es un poco el futuro. Por eso te digo que con el desempleo que hay ahora mismo, nos sentaríamos a hablar. Y si no hay personal, pues iremos a la orientación masiva, no a la orientación buena... Representante Sección Orientación. SPE Autonómico. Cita 33:14.

¿Y qué se puede hacer? Bueno, te diría, mira, hacerlo bien para que cuando haya una ocupación laboral sea eficiente. Y en eso creo que se puede faltar en algunas cosas. Más trabajo en red, más conexión entre la formación y la empresa. Pero nosotros tenemos una perspectiva muy cerrada porque vemos la parte más frágil y la parte más castigada, entonces nos da como mala hostia. Representante Servicios Sociales Ayuntamiento Pamplona. Cita 4:13.

Pues no lo sé, no tengo ni idea, yo ya estoy cortocircuitada. No sé. Vamos, mi sensación, y esto claro ya es mío personal pero eso sí lo tengo, es como de ir a trancas y barrancas. Entonces hablas con unas personas, hablas con otras pero no se desarrolla nada, o sea, trabajo habría para hacer muchísimo, pero... Luego a lo mejor, pues también es cierto, a mí igual me pilla ya pues que a veces estoy un poco cansada de tantos frentes. Representante entidad 3 tercer sector acción social Navarra. Cita 30:21.

Entrevistador: -Si continúa el tiempo y no se cumple ¿Qué puede pasar?

Entrevistado: -Pues nada más que sigamos gastamos recursos y luego no sirvan para nada. Y yo creo que en un país como el nuestro, en ninguno, pero en un país como el nuestro no deberían permitirlo. Representante FOREM Confederal. Cita 15:35.

Entonces, lo que hay que intentar ahora es lo que la orientación podría hacer, es dejar de ser coyuntural, dejar de estar al albur de una subvención o no y hacer una labor -como decía- proactiva, formativa, en que lo que sí puede hacer la orientación es intentar

capacitar a la gente que está sufriendo el tema del desempleo en la precariedad laboral para afrontar esa precariedad de otra manera y una especie de... Es decir, trabajar en el acompañamiento especializado para aprender a vivir con eso, pues es lo que decíamos antes. Es decir, las situaciones estas sumámoslo, no lo vendamos como la nueva cultura del empleo, como algo precioso para vender a otros, cuando no nos afecta a nosotros, pero al menos acercamos un acompañamiento. Ex Representante Dirección General FP. Mº Educación. Cita 19:19.

Entonces a mí, lo que me da optimismo es ver cosas que se plantean, a nivel cuando se hace la reunión estratégica, cuando se hacen fundamentaciones a veces a grandes decretos, dices, pues es verdad, es que lo han pensado ¿no? Otra cosa es que luego cuando bajamos al terreno, yo veo q incluso los que dan las subvenciones y tal es que no pueden hacer otra cosa, que las que hacen. Luego sale la convocatoria y te van cerrando, te van cerrando vías, te van cerrando cosas y tienes que justificar en unos plazos. Entonces ahí, pues te deja...Representante servicio orientación universitario. Cita 27:35.

Lo veo complicado pero por la incoherencia y la contradicción. Es decir, un país -lo estamos viendo-, si tiene gente en paro, es un desastre. Y no porque no consume, porque las familias se desestructuran, porque hay desahucios, porque tal, porque cual y porque no sé qué. Entonces, entiendo que un gobierno, sea autonómico, estatal o como sea, se tiene que preocupar por incentivar todo eso; o sea, las herramientas necesarias para que eso en la población no pase, no ocurra. Pero, por otro lado, también está aquí un poco el tema de que cada vez los recortes justamente van en lo que son servicios secundarios. Es decir: "Bueno, tú estás en paro. Vale, te buscas la vida. Representante entidad 2 tercer sector de acción social Navarra. Cita 28:12.

c).- Sistema privatizado. Mala colaboración entre lo público y lo privado

La aparición de nuevos actores en el mapa de servicios, y la relación de estos actores con el sistema público genera una serie de opiniones muy críticas.

...La pena es que hay, por ejemplo, tiramos las ETTS, capaces de generar empleo y de hecho las financiamos por generar empleo. Las financiamos, les estamos dando casi 1000 euros por colocar a una persona. A mí es que eso me desespera. Los servicios públicos para qué están. Entonces yo hay cosas que me desespera en ese sentido. Y es lo que han aprobado hace poquito, 256.000 euros a 12 ETTS nombradas a dedo y que sean capaces

simple y llanamente de colocar, por 1000 euros a cada uno, se llevan la media, 5000 euros cada uno al bolsillo. En ese tipo de estrategias, me da mucho que... retín tin. Profesor FOL. Cita 3:22.

Me encantaría decirte que el futuro lo veo bueno, lo veo esperanzador y que yo creo que poco a poco vamos a ir viendo cómo la orientación laboral dentro de las políticas de empleo, tanto activas como pasivas, es vital y se ve y se plasma en cualquier tipo de agente u organismo que realice orientación laboral, ya sea público o privado. La realidad que veo es otra, ahora mismo 2014 y 2015, sobre todo en las agencias de colocación y la facilidad a la hora de realizar contratos de colaboración con los servicios públicos de empleo que ha tenido el gobierno actual, ha hecho que muchas agencias de colocación, que tenemos que recordar que son pymes y también son empresas, que ofrecen trabajo a nuestro sector, sobre todo el de los recursos humanos, a técnicos de empleo, ha tenido problemas severos, por no decir serios, y graves de subsistencia, y de seguir en pie con su línea de internación post-laboral. Yo creo que estamos en un nuevo sector, como pasó en los 90 con el auge de las ETT. Representante ANAC. Cita 5:20.

Pues lo veo privatizado, lo veo privatizado claramente, si les da tiempo de aquí a que acabe... Si les da tiempo de aquí a las próximas elecciones. Como son... A veces van despacio igual no les da tiempo. A ver, yo todas las políticas activas de empleo, ahora mismo -a ver, no lo he hecho, porque llevaría muchísimo tiempo- pero creo que si tú coges las políticas de empleo y tu eje de análisis es la conversión de una política pública en un mercado, la mercantilización de los servicios públicos, tú vas a encontrar que lo sigues todo perfectamente. Representante Fundación Tripartita. Cita 18:22.

8.2.2.- Visión neutra. Subrayar tendencias.

Las citas que conforman este *open coding* detectado por el investigador, sin caer en una visión netamente crítica, exponen las dificultades actuales y necesidades detectadas para el desarrollo de una óptima política de orientación con una visión integral. Se plantean también las tendencias con más posibilidades de desarrollo en el contexto sociolaboral español.

a).- Avance complejo, con muchas dificultades. Se impone, pero por necesidad

Dentro de las dificultades se avanza y se sostienen servicios, programas y proyectos. La necesidad hace necesaria a la orientación, aunque el sistema tiene claras áreas de mejora.

«Yo creo que todo se queda en principios, porque la realidad diaria es otra, aunque va

mejorando». Representante de ANEL. Cita 6:16.

Pues tiene que tener un futuro, yo qué sé. Un futuro importante, ¿no? Es decir, si realmente vemos con mirada crítica qué nos está diciendo la Comisión Europea año tras año, creo que la lectura es clara: lo que está fracasando excesivamente en España es el modelo educativo. Tenemos una tasa de abandono escolar muy alta, tenemos una población activa de muy baja cualificación, y tenemos enormes problemas de formación para el empleo. Pues evidentemente tiene que tener un papel mucho más central del que ha tenido tradicionalmente. Catedrático Derecho del Trabajo y SS VIGO. Cita 20:15

...antes un chaval con un máster era... Hoy un chaval con un máster es como dices, un renglón más en el currículum y no sé qué. Todo ese nivel de creciente exigencia para poder optar a las oportunidades hace que los servicios de orientación vayan a encontrar, una especie como de argumento de supervivencia. No sé si es la razón de ser de lo que deberían hacer pero un argumento de supervivencia igual es. Representante SEPE Provincial. Cita 39:23.

Tiene un camino difícil, que ira a más, y que ira consolidándose y que además llega a consolidar porque no... la complejidad del mercado de trabajo será más grande y por lo tanto hará más falta poca orientación, y por lo tanto eso irá madurando, irá marchando y entonces veremos. Lo que pasa es que los retos... es mejorar la calidad y el impacto de la orientación mejorando la calidad del instrumento, conceptos, metodologías, que tenemos, e ir formando más y mejor a los orientadores para conseguir esos avances metodológicos y de enfoque. Porque yo estoy convencido que cada vez habrá más dinero para la orientación. Consultor de Políticas de Empleo y Formación. Cita 21:34

Y luego, hay grupos de población que no se están tocando lo suficiente y no van a tener otra posibilidad que auto... Que buscarse su puesto de trabajo. Los mayores de 40 años, los... Yo creo que ahí queda mucho todavía por trabajar. Y porque va a haber grupos que lo van a tener muy complicado. Puede que la economía vaya mejor, pero creo que va a haber gente que habrá que cuidar mucho. Y, ¿por qué no?, fomentar el cooperativismo. Lo están haciendo, otras fórmulas creativas. Y creo que ahí hay mucho todavía que hacer. Representante CEIN. Cita 25:16.

b).- Gestión y orientación por competencias

Emerge un tema claramente, la gestión por competencias, aparece claramente como una de las claves del presente y futuro de la orientación. La orientación por competencias, la identificación de las capacidades personales requeridas para cada puesto de trabajo.

En la orientación laboral es diferente. Cuando alguien está en desempleo, necesita ya empezar a trabajar o ha estado trabajando y se ha quedado en desempleo, o incluso sigue trabajando pero ve peligrar su puesto de trabajo o no ve alternativas a medio o largo plazo, yo creo que la orientación tiene que ir más basada en este aspecto más actitudinales, más de apertura de mente que no solamente abordar con cursos de formación Al uso. Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:34.

...el futuro lo estamos dibujando ahora y estamos corriendo mucho. Pero cuando hablamos del futuro, siempre es una estrategia, la estrategia también la hemos dibujado. Y entonces la orientación es vital, la orientación y la gestión por competencias va a ir muy ligada y allí hay mucho por hacer, mucho para aprender en los orientadores, te lo digo. Yo allí veo que la orientación pasa por definir de una vez por todas el perfil del orientador que aquí no la has encontrado. Representante SEPE Mº Empleo. Cita 16:38.

c).- Trabajo terapéutico como horizonte

Ante un mercado laboral lleno de complejidades, ganan peso las reflexiones que indican la función terapéutica, de trabajo psicológico, el reforzamiento de la inteligencia emocional, de dotar de una mayor consciencia ante un mercado laboral plagado de discontinuidades.

...ahora el futuro es que siga existiendo y desarrollándose. A lo mejor pueden cambiar algunas cuestiones, algún formato de la orientación. Me explico, pero la orientación como tal yo creo que seguirá y existirá, porque engarza con la formación y el aprendizaje continuo durante toda la vida. La realidad de empleo es una realidad cambiante, por tanto hace falta instrumentaciones que ayuden a seguir este proceso. Yo creo que la orientación ahora mismo es un sistema de mejora de la ocupabilidad y en otro momento incluso podría ser un sistema de mundo más feliz, un sistema de satisfacción laboral total, porque la persona iría a dónde quisiera ir en una circunstancia de un mayor empleo. De cualquier manera es un instrumento que ayuda a la persona a conocerse mejor y a que sepa dirigirse al puesto de trabajo que mejor va a desarrollar, y en momentos de crisis como el actual a darse cuenta de qué mejoras tiene que introducir para poder encontrar empleo. Representante Agencia Empleo SPE Autonómico. Cita 47:14.

Otra de las cosas que a mí me parecen fundamentales, y ya con esto que te dejo, yo creo que hay que cambiar incluso la propia perspectiva de la orientación profesional y el discurso. Ya no podemos seguir hablando de lo del proyecto vital, eso de lo que siempre hemos hablado, de que hay que hacer un análisis personal, hay que hacer un análisis del mercado, hay que tomar decisiones, hay que plantear un proyecto. No, porque es que las circunstancias sociales, es que ahora no vivimos así y entonces nos tenemos que olvidar de eso porque ese modelo de planificación en orientación personal ya no funciona. Ex Representante subdirección general orientación y FP, Mº Educación. Cita 29:24.

A mí me parece muy importante pasar de esa orientación de un mentor que te da todas las soluciones, al coaching, a que la persona se haga unas preguntas, interiorice ese proceso y sepa realmente sus puntos débiles. Representante servicio orientación universitario. Cita 27:22.

De entrada si se lograra hacer que funcionara de una manera un poquito más transparente el mercado de trabajo. Que luego se comunique, se asumiera esta realidad que te estoy comentando, de la crudeza que tiene esto. Cuando digo esto es una transformación de la realidad socio-económica e importe del mercado del trabajo. Es consecuencia de la propia evolución. Y fíjate, no te voy a decir, no es una maldad de Rajoy ni de la ministra esta, que ya son malos de cojones -es entre tú y yo-. Pero no es esa maldad. No, es el sistema. El sistema está por encima del pequeño protagonismo que tengan los gobiernos en un momento u otro. O sea, pensar que la culpa de la crisis fue de Zapatero o de que nos va a sacar Rajoy, eso es un... Entonces no, es la dinámica de los mercados la que nos lleva a lo que nos lleva. Entonces dices, entonces la capacidad que pueden tener los servicios, esto sí sería o podría ser una función positiva. ¿Por qué? Porque son los que primeros estarían llamados a comunicar de una manera transparente lo... Llámale ¿Cuál es el horizonte de perspectivas que tenemos? Representante Provincial SEPE. Cita 39:8.

Estamos en una época de cambio, entonces yo creo que cambio implica también incertidumbre y para reducirla, la adaptación es fundamental. En ese contexto yo creo que más que nunca su papel es clave. Periodista especializado en Empleo. Cita 42:4.

d).- Modelo Neoliberal – Anglosajón. Más campo de acción para las entidades privadas, con o sin, ánimo de lucro

Varios modelos de política de empleo aparecen en el tablero. Modelos que tienen a un mayor protagonismo del sistema público, y modelos que apuestan por una mayor liberalización del sector. Aparecen las citas que plantean la coexistencia actual de dichos modelos, y un mayor

avance del modelo anglosajón.

Yo creo que cada vez va adquirir un papel más importante, yo creo que va a ser la política de empleo por antonomasia, más allá de que sirva en España. Con toda esa idea de que hay que subvencionar un empleo, y en ese sentido transferir recursos sociales hacia...esas políticas que son políticas pasivas, las subvenciones al empleo de...Porque la mayor parte de las veces esas subvenciones se realizan con trabajadores que ya iban a trabajar, que es una forma de responsabilizar al empleador de sus responsabilidades sociales, colectivas frente a la gobernabilidad. Y en ese sentido, yo creo que progresivamente, vamos a tener un papel cada vez mayor. Esa idea, ese trabajo terapéutico por parte del orientador laboral. La idea de que el Estado Social no tiene tanto que facilitar o que proteger al trabajador frente al mercado, sino más bien, facilitar que el mercado funcione adecuando o produciendo nuevos tipos de sujetos. Profesora Facultad Psicología UCM. Cita 12:25

Pero hemos de saber en qué cosas podemos funcionar en general. Es decir, se invierte bien en una diagnosis de la prospectiva de tejido productivo, de productividad. Y se empieza a trabajar en la orientación inicial y en las políticas activas entendiendo que políticas activas no son solo las públicas. Es decir, tenemos que también introducir ventajas para las empresas que inciden en políticas activas privadas. Representante ASEMPLEO. Cita 14:13.

A nivel general es cierto que ahora mismo y por imposición europea, normativa de la estrategia europea de empleo, nos movemos en un modelo neoliberal de privatización de ciertos servicios, sociales, de empleo, que tradicionalmente se venían haciendo por parte del gobierno, y que ahora lo vienen haciendo empresas privadas. Es decir, este es un modelo de liberalización de los servicios de empleo y de los servicios sociales de atención al desempleo, pues también. Y en un futuro próximo yo creo que ya lo vamos a haber sacado en las normativas correspondientes a nivel estatal, nos vamos a mover también en un modelo de liberalización y también de especialización en cuanto a sectores y ámbitos de interés. Es decir, las agencias de colocación en breve vamos a ver que tienen un nombre y apellidos, agencias de colocación en su nombre, y el apellido es el sector en concreto en donde se mueven. Son capaces de hacer prospección de empleo. Y eso es un modelo anglosajón puro y duro, es decir, se intenta vincular los contratos de formación profesional para el aprendizaje, la formación con una política privada de internación post-laboral. Representante ANAC. Cita 5:19.

Entrevistador: -¿Cómo ves el futuro de la orientación profesional en este ámbito de políticas socio laborales digamos?

Entrevistado: -En función de lo que se les permite hacer a las agencias de colocación o no. Puede suceder que los buenos vayan a las agencias de colocación o los empleables vayan a las agencias de colocación y los que no tienen casi posibilidades sigan acudiendo a los centros a los que acuden ahora. Entonces sí que creo que puede haber una segmentación importante. Pero esto sí que es una visión totalmente política y sindical. Pero bueno, a parte estoy convencida que puede suceder eso. Representante Inafre. Cita 41:4.

Otras opiniones subrayan el papel de las entidades del tercer sector de acción social, entidades privadas pero sin ánimo de lucro.

Yo creo que es primordial de cara al futuro cercano y lejano que siga habiendo cada vez más una apuesta por las políticas activas de empleo, que en el fondo es una apuesta por mejorar las necesidades que tienen las personas por cubrir, no mejorar, las necesidades que tienen muchas personas para acceder al mercado de trabajo. Y además yo creo que eso se puede hacer con tres niveles de colaboración. Una puramente pública, que es una colaboración y una apuesta más cercana entre las políticas de empleo y las políticas sociales, y yo creo que eso es fundamental. Y la tercera, una cada vez más colaboración público privada, entendiéndolo por privada sobre todo la parte socio comunitaria, es decir, el ámbito o el trabajo que desarrollan cientos de ONG en este país que están mejorando las políticas activas de empleo con pocos recursos, pero están llevando realmente a las personas, y son las que realmente hacen ese trabajo personalizado e individualizado que no llegan a hacer los servicios públicos. Yo creo que eso es mi deseo, pero creo que es factible desarrollarlo con una apuesta política. Representante FSG Estatal. Cita 17:19.

e).- Necesidad de reinventarse y reformular sistemas

La necesidad de innovación social, de reinventarse, de replantear los tradicionales proyectos de orientación para el empleo emerge con fuerza como un tema sustancial.

Con 14 ya te puedes ir al centro FP, o con 16. Muchos padres van e inscriben al chaval. "Estoy en FP porque me ha dicho el orientador, el profe no sé qué que estudiar para la universidad no vale". Todavía estamos así. En Alemania los chavales que quieren hacer

FP, chavales con 14 años, van a las oficinas de empleo. Son las oficinas de empleo quien intermedia. Y dicen: "Mira, pues hay no sé cuántas ofertas de prácticas de FP dual". Las empresas se lo dicen a la oficina de empleo, el chaval va voluntariamente solo, saben que tienen que ir con 14 años y demandan. La orientación yo veo que tiene que ser así. A mí nadie me puede decir: "Vete obligatoriamente y oriéntate y tal". Tiene que ser, que hay mucha parte voluntaria, pero tiene que ser algo cultural. Que la gente vaya, demande un servicio, oriente, yo te cuento qué perfil de entrada tengo y tal, qué me cuentas, qué me aconsejas, acompáñame en el camino. Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:37.

Pues, que o gana credibilidad... o la gente se irá buscando al amigo, al primo o como seguramente se dice, la vida por ahí. Creo que ¡a fuerza horca! es decir, los primeros que se dan cuenta de que tienen que cambiar son ellos mismos y creo que lo están haciendo. También los servicios de orientación y creo que lo están haciendo. O sea, han entrado en un proceso de mejora, porque yo creo que la gente quiere mejorar. O sea, no somos nadie que dice: "Oye, nos hemos instalado", porque la propia demanda te hace buscar soluciones. Lo que pasa que igual encontramos las soluciones cuando ya se ha terminado. Representante Departamento Política Social Gobierno de Navarra. Cita 26:10.

Entrevistado:- Y yo creo que la orientación profesional debe ser un servicio que debe mantenerse como un servicio de forma continuada. Si me apuras, es una orientación para la jubilación.

Entrevistador: -¿Para el tiempo libre?

Entrevistado: -Para el tiempo libre. La orientación de la persona que va a dejar de ser activa pero que pasa a otra esfera, que pasa a una estación. Entonces, creo que es un principio que hay que atender y se puede atender. Directora Agencia Empleo SPE Autonómico. Cita 47:4.

Las referencias y paralelismos con el sistema de salud son habituales y constantes a lo largo de las entrevistas. Un ejemplo habitual de hacia dónde hay que caminar.

El diagnóstico en un primer momento es muy difícil. Tú haces una valoración inicial. A mí me gusta pensar en la orientación como en el sistema de atención en salud o en servicio, un poco más en salud que en servicio social, es decir una atención primaria. Directora Gerente SPE Autonómico. Cita 52:3.

f).- Papel de las TIC y de la auto-orientación

Evidentemente las TIC van ganando peso como herramientas de orientación profesional, tanto en los programas en marcha, tanto como elemento para satisfacer la demanda de orientación de los perfiles competenciales más altos. Las complejidades para sostener la financiación de los programas hacen que esta fórmula sea factible, accesible y necesaria. Se plantea un gran avance en esta materia que ya ha dado importantes pasos.

«Entrevistador: -¿Es posible dar un tratamiento personalizado a cinco millones de desempleados?

Entrevistado: -Yo creo que no. Pero sí que es posible hoy en día con los equipos informáticos. Otra cosa es: ¿quién gestiona los equipos informáticos? Profesor FOL Cita 3:14.

La modalidad de prestación, las posibilidades del desarrollo tecnológico que tenemos actualmente, es un potencial tan grande que tenemos... pero es que todavía no hemos llegado yo diría ni a un 20% de lo que podemos hacer. Somos conscientes de la potencialidad que tiene y de todo lo que nos queda por hacer, que es importantísimo. (...) Estamos haciendo muchísimo, todo lo que podemos... Mucho, aquí tenemos un replanteamiento total. De hecho la cartera de servicios comunes, su implantación requiere una infraestructura tecnológica que la acompañe, que si no, no es viable lo que te voy a contar, que hemos planteado aquí. Representante SEPE. Cita 16:8.

El auto diagnóstico, que es una de las cuestiones que nosotros también queremos potenciar para este tipo de perfil. Porque lo importante es la segmentación que hagamos de los desempleados a los que queramos atender u ocupados o empresas. El disponer y el poner al servicio de los ciudadanos unas herramientas que les permita auto orientarse, que es otro enfoque de la orientación, eso te supone una inversión inicial muy alta, pero te supone un ahorro en el tiempo importantísimo, y una atención también muy importante al ciudadano. Representante SEPE Mº Empleo. Cita 16:9.

Por ejemplo con la modernización de los mismos, intentar que sean accesibles Online para que sus servicios puedan acceder a mayor gente. Representante OIT. Cita 46:9.

8.2.3.-Vision optimista. Aportaciones para un futuro mejor

Toda una serie de citas hacen emerger según el investigador a un nuevo *open coding*. Estas reflexiones describen el gran potencial de la orientación. Su valoración positiva aunque presente evidentes áreas de mejora. La obligatoria y básica adaptación a las situaciones personales. La apuesta por la gestión de la carrera que va más allá de la consecución de un empleo. El papel fundamental de la ética profesional. La apuesta por sistemas de protección fuerte y flexible en política de empleo.

a).- Gran potencial de la orientación

Gran potencial ante la necesidad social. Necesidad de crecimiento, pero no a cualquier precio.

Yo potencialmente la veo muy necesaria. O sea, creo que sería un buen eje donde apoyarse pero no de cualquier forma. Es decir, aquí sí tendría que haber unas reglas de juego exquisitas, porque tampoco hay nada nuevo por inventar. Si no tenemos más que mirar a los países que lo están haciendo bien. Es decir, una orientación profesional que esté basada en datos reales, que tenga un plan estratégico con unos objetivos, que mida su evolución, que trabaje directamente con los jóvenes pero también trabaje con otros agentes socioeconómicos, que haya una atención personalizada. Como salía hace poco en el programa de Salvados con los de Dinamarca, que el orientador tiene a su cargo a 100 o no sé cuántos eran, un número de jóvenes, y los conoce por nombre y apellido, sabe dónde están, les hace un seguimiento más pormenorizado. Quiero decir, el hecho de que no está funcionando bien no quiere decir que no sea una acción que haya que dejar de lado. Lo que hay que hacer es aplicarse al máximo para que sea de máxima calidad y evaluar, y que sea un recorrido a largo plazo, no para cubrir un objetivo de empleabilidad y hoy me pongo a trabajar y dentro de seis meses me puedo encontrar en la misma situación. Entonces ahí el aprendizaje a lo largo de la vida para tener previstas ciertas jugadas que puedas hacer en un futuro. Y también vemos bastante importante lo que ha comentado Ana de no hay un soporte para las personas que nos dedicamos a este campo, un soporte de algo que esté estructurado, que si tienes una duda o necesitas una formación, ahí hay gente que está... Representante Fundación Novia Salcedo. Cita 32:20.

Lo veo con mucho optimismo. Creo que tiene un gran futuro. Y, ya que mi opinión se tiene, creo que se va a desarrollar mucho. Como he mencionado anteriormente, se han

hecho algunos avances en nuestro contexto pero todavía queda un largo camino por recorrer. Opino que se va a convertir en un instrumento indispensable, tanto en el desarrollo de cualquier carrera profesional a la hora de elección, del acompañamiento, como en las relaciones de las personas, que las personas vayan a hacer con el entorno del mundo laboral. Orientador Servicio Navarro de Empleo. Cita 23:15.

Yo veo un futuro alentador, tengo que decirte. Creo que, y así lo demuestra un poco cual ha sido la evolución. Se le ha dado cada vez un peso mayor y durante la crisis todavía no tenemos datos muy recientes, pero a partir de las medidas de austeridad, se ha recortado el gasto en políticas activas de manera importante. Pero ha sido más en políticas activas destinadas a la creación directa de empleo o incluso a la que serían las subvenciones a la contratación. Pero no se ha recortado demasiado, por lo menos en términos relativos del gasto en medidas de orientación y formación para el empleo, lo que significa que todavía hay un interés por parte de las autoridades de seguir dando peso a este tipo de políticas. Entonces eso a mí me hace pensar que el futuro todavía es alentador, por así decirlo. Representante OIT. Cita 46:12.

Yo creo que a la orientación yo le auguro un buen futuro. Yo creo que hay que seguir con la línea, habrá que mejorar cosas, habrá que ver qué es lo que falla y adoptar puntos de mejora, pero yo creo que es súper importante. Es decir, tanto la orientación grupal como la orientación individual se miden en esa línea. Y es lo que te decía antes, incluso en edades más tempranas y que también a nivel educativo los institutos, las escuelas de formación profesional le den más importancia a la orientación de la que le están dando hasta ahora. Quiero decir, igual adoptar más recursos en ese ámbito, tanto económicos como humanos. Tener una relación mucho más directa con el mundo laboral que del que tienen ahora, y empezar en esas edades. Y yo creo que la orientación es algo no solo para una persona que está intentando insertarse en el mercado laboral, o reinsertarse, sino que está bien lo decía antes para el mantenimiento de un puesto de trabajo. Yo creo que es un progreso continuo a lo largo de la vida. Por eso yo creo que en esta línea, este auge se tiene que mantener y bueno, pues, igual en un momento dado, en épocas de no-crisis, igual no hará falta darle tanto hincapié, pero si mantenerla. Técnico Empleo y Juventud Ayuntamiento Navarro. Cita 48:9.

b).- No desechar aunque funcione mal

Varias reflexiones asumen su funcionamiento anómalo, pero no su sacrificio.

Yo creo que el futuro pasa por incrementar notablemente el peso de la orientación. Es decir, que no se hagan políticas ni de activación de políticas pasivas ni de formación, ni de intermediación sin una base de orientación. Es decir, es la asignatura pendiente porque la red ya se ha especializado en intermediación -aunque no lo haya conseguido-. En formación hacen la formación ocupacional que tiene un papel y yo no me atrevo a decir que haya... Representante ASEMPELO. Cita 14:20.

Yo creo, yo quiero ser positiva. Yo creo que queda mucho camino por recorrer pero que los espacios que se han dado son en cierto modo irreversibles, a pesar del paro este que ha habido en la financiación de los programas de orientación para el empleo. Yo creo que el camino está ya, empieza a estar trazado y que hay que ir abriéndolo cada vez más, y mejorándolo y mejorando niveles de calidad, y niveles de intervención. Yo creo que hay muchas cuestiones como asignaturas pendientes pero la fundamental es la de ir avanzando en sistemas de verdad integrales. Que contemple la orientación forma integral pero indudablemente... Profesora Departamento MIDE UNED. Cita 38:22.

c).- Adaptación necesaria a la persona como centro

Pues nos gustaría que siguiera estando ahí y que permitieran que se desarrollara en esa forma que hemos hablando a lo largo de la entrevista y que realmente pudiera estar adaptado a las necesidades de cada persona, que pueda ser algo más individualizado, que se respeten un poco tiempos y procesos. Sí que me gustaría también pues eso, que cada vez tuviéramos más capacidad para medirlo, para poder valorar el impacto que tienen en nuestras acciones y que se entendiera también que, claro, en esa etapa con las personas, que estamos hablando de personas, de universitarios que salen de la universidad sino, y necesitan también orientación y necesitan acceder a un empleo, pero también de personas que es que no saben prácticamente ni leer ni escribir, o de personas que vienen de otros países y ni siquiera se manejan con el idioma. Entonces, estamos hablando de realidades tan diferentes, que tenemos que tomar medidas diferentes, eso está claro. Representante Cáritas. Cita 10:21.

Creo que hay que seguir trabajando en esta línea y trabajando sobre todo la orientación de una manera más intensa, más intensa con procesos más largos. Sobre todo pensando en esas personas que tienen, lo tienen más difícil, esas personas que están en una situación más vulnerable porque precisamente y vuelvo un poco al inicio que igual tienen menor nivel de competencias personales. Es, a nosotros se nos ha ocurrido. Haces una formación

determinada porque primero has establecido la orientación, debe ser un camino ves que tiene una serie de posibilidades en ese sector, y luego resulta que por ejemplo las prácticas no laborales de esa formación te dicen: "No, es que falla en esto y esto" Y dices: "pero si son cuestiones básicas, son cuestiones básicas". Vemos que tenemos que incidir más y de manera por una parte grupal pero también mucho más individualizada en aspectos muchas veces básicos de lo que son de lo que es un empleo. Representante SSB Ayuntamiento Pamplona. Cita 40:5.

d).- Elemento clave, la responsabilidad de los propios profesionales

El desarrollo futuro de la orientación en función del desempeño profesional de las y los orientadores. Todo un reto de actualización competencial, profesionalización y ética.

...yo creo que tiene que ser un componente esencial. Sobre todo por ese nuevo aire de formación a lo largo de la vida. La formación a lo largo de la vida sin una orientación individualizada no tiene sentido. No se puede hacer. Ni para solventar las dificultades del primer paso de la transición del sistema educativo al mercado de trabajo, ni luego en los baches que puedan surgir en momentos posteriores, en momentos claves después de los 40 años, por ejemplo. En los que realmente pues reorientarse es difícil, El reciclaje es complicado. Entonces, bueno pues, uno no lo sabe todo. Y menos aun cuando tienes que cambiar de profesión, de sector. Necesitas que alguien te proporcione esa información. Entonces, creo que los orientadores están llamados a ser una pieza fundamental. Entonces yo insistiría en que la orientación es una pieza clave, no ya en el futuro, si no ya. Mañana. Y además que eso está basado necesariamente en buenos orientadores, orientadores formados como tal. Los resultados dependerán críticamente de la calidad de los orientadores. Profesor Departamento de Economía Universidad de Salamanca. Cita 37:15.

Tiene que ser prometedor porque es una vía o una de las pocas vías que no se pueden obviar porque la evolución va a ser más, se prevé porque es más impredecible en lo que puede ser la evolución de la sociedad, del sistema económico, del estado laboral. Con lo cual cada vez va a ser más necesario mirar las personas. Y cuando miramos a las personas nos encontramos con la orientación. Y aunque cueste un poquito... Que cueste un poquito porque tenemos la ciudad que tenemos tan economicista y con esa lógica tan

homogeneizadora y tan... Pero realmente es que los hechos reforzarán esa necesidad de la orientación. Yo espero que en ese futuro llega el momento de mirar a los profesionales la orientación. Realmente me parece que es la clave para que la orientación pueda demostrar o mostrar o dar lo que puede dar de sí. Profesora Departamento MIDE UNIZAR. Cita 50:14.

En ese sentido va a ser positivo, siempre y cuando se profesionalice. Siempre y cuando se profesionalice. Porque si no, habrá un subidón y un bajonazo. O se profesionaliza y se coge el movimiento este, la necesidad, que es lo que te he comentado antes que en período de crisis disminuye, o sino más dura será la caída. Catedrático MIDE UB. Cita 36:22.

e).- Aportaciones para un futuro mejor

Varias voces plantean la conformación de un tema sustancial, el encaje de la orientación bajo un paraguas de unas políticas de empleo más sólidas e inclusivas. Dotadas de la suficiente flexibilidad, pero con un carácter protector. Unas políticas de empleo fuertes como cimiento social.

Detectando la necesidad de una reforma de las políticas activas de empleo, con un cuidado posicionamiento del eje de orientación como verdadero dinamizador y epicentro de dichas políticas de empleo. Aparecen planteamientos acerca del reforzamiento de las PAE poniendo el acento en la reducción del desajuste entre mercado laboral y cualificaciones de la población.

...yo el futuro lo veo muy esperanzador, o sea muy prometedor para lo que son las actuaciones de orientación. Con los niveles de desempleo que tenemos si va a haber que hacer intermediación laboral, si va a haber que preparar... Estamos en un momento en que como la economía no tira, el sistema productivo no contrata lo que tienes que hacer... Siempre se ha hecho es cualificar a las personas para que estén más preparadas y además para cuando vayan a la empresa, si tienen más cualificación, más capacidad de generar empleo tendrán, eso es lo que se está comentando ahora. Por tanto es el momento de estar formando a las personas, para formarles hay que orientarles porque la gente tiene... "Oye, yo soy licenciado en historia, no sé por dónde tira". "Pues vamos a ver qué aficiones tienes, qué experiencia personal, vital tienes, qué tal qué no sé qué, oye pues mira pues igual hazte un curso de tal, de guía turístico, de no sé qué, no sé cuántos porque igual tu

perfil encaja por aquí y al final te haces mucho más empleable valorando un poco todos tus...". Entonces yo creo que ahora que hay muchas personas en desempleo y que tienen que prepararse para cuando esto tire. Y van a ser unos años de intermediación laboral, la orientación.... Van a ser unos años muy buenos ya nos ha pasado esto en otros años, en los años 80 ya lo sabemos. Entonces va a ser muy bueno, por eso hay que estructurarla muy bien, hay que planificarla, hay que profesionalizarla, que no digo que no lo esté. Pero tiene mucho margen de mejora. Representante Confederación de Empresarios de Navarra. Cita 11:34.

Una orientación inicial ayuda mucho. Pero pensemos en que será necesario introducir puntos de orientación a lo largo de la vida laboral de las personas. Porque incluso una buena orientación inicial por muy bien intencionada que este y por muy bien que capte - que esto por ver- lo que es la persona y lo que es el entorno como que la persona cambia y el entorno cambia, en pocos años quizá necesitamos reintroducir. La clave está en cómo desde una -no quería decir planificación- pero sí desde una estrategia general se contempla la existencia, la aparición de la orientación por cualquier fórmula pública o privada en la vida laboral de las personas. Es decir, ¿cómo prevemos que las personas reciben...? Sin montar porque no se puede además un modelo dirigista, esto no puede ser un sistema en el que usted tenga que ir a su médico de cabecera, a su orientador de cabecera para que le diga si usted va bien o mal o puede hacer una mejora profesional. Por supuesto compatibilizar la libertad de las personas y además que accedan a los mejores servicios posibles, sean públicos o privados. Representante ASEMPELO. Cita 14:17.

Yo creo que es el futuro. Cada vez estoy más convencida de que la, estoy muy a favor de la formación, pero la formación tiene que ir en el marco de la orientación. Ayer estuve con Miguel Ángel Malo precisamente en una clase de marchas sobre formación y al final hablamos un poco de todo; entonces yo no creo que haya que obligar a la gente a formarse porque eso redundaría negativamente en el efecto, pero sí que creo que hay que convencerles de que hay que formarse, ¿y cómo se hace eso? Con orientación. O sea, lo que hay que hacer es apoyar a los parados y por lo tanto, la orientación profesional, yo la veo cada vez más imprescindible. Para eso necesitamos recursos, yo no sé si los actuales gobiernos, los servicios públicos de empleo, se creen realmente que la orientación profesional tiene recorrido. Porque sus efectos son más de medio y largo plazo que de corto. Y a veces en la acción política me da la impresión de que se mira sobre todo el

poder vender un resultado mañana. Pero creo que la Unión Europea en ese sentido nos ayuda mucho, marcando unas perspectivas que al ministerio le interesa seguir. Y creo que en algún momento se tienen que empezar a poner en marcha los itinerarios personalizados porque es lo que hay. También la apertura a la iniciativa privada nos puede ayudar a tomar conciencia de la importancia. Y luego, hacer evaluaciones. Y hacer evaluaciones y poner sobre la mesa que esto importa y que probablemente tenga muy buenos resultados. Profesora Departamento de Economía Universidad de Oviedo. Cita 43:10.

Aparecen referencias expresas a la necesidad de unas políticas de empleo fuertes, consolidadas, que supongan un cimiento social sustancial. Para ello es necesaria una mejor integración de las PAE.

Yo creo estoy totalmente de acuerdo con lo del cambio de paradigma que planteaban a nivel europeo. Que la orientación profesional, ha de tener un papel fundamental a lo largo de toda la vida del trabajador y debe de ser el nexo de unión entre la formación para el empleo, el sistema nacional de las cualificaciones y lo que te comentaba y las transiciones a lo largo de la vida laboral. Yo creo que goza de buena salud y todavía más va a gozar de buena salud, cuando consigamos realmente que todo el mundo entienda el rol que tiene a lo largo de su carrera profesional la orientación. Representante UGT Navarra. Cita 44:5

De atender a la persona en su totalidad, en sus distintas facetas y atender a la carrera de las personas y a través de sistemas integrados en el sentido de que haya una continuidad entre los apoyos que se van dando a la persona en los distintos momentos de su vida. Y en los distintos contextos por donde va pasando. Ya sea en el contexto escolar, en el universitario, en el socio laboral. Y también garantizar que se pueda atender también a las personas en activo. Que están trabajando, que no se encuentran en situación de desempleo, que se pueden encontrar en un momento dado en su vida. Pero también a estas personas porque los trabajadores están... En nuestro país están sufriendo un momento difícil. Estamos asistiendo a unos empleos de muy baja calidad de forma masiva. Entonces estas personas también necesitan apoyo. Profesora Departamento MIDE UNED. Cita 38:16.

...pues por ejemplo asegurando una formación de los orientadores homogénea, asegurando por ejemplo una formación común de todo orientador, independientemente de dónde ejerza su función en qué contexto ya sea escolar, socio laboral, etc. Y después

garantizar formaciones especializadas en función de las necesidades y de los grupos destinatarios, ¿no? Por ejemplo eso podría ser un elemento común, otro pues puede ser ir desarrollando a nivel legislativo, pues mecanismos que regulen un poco como tienen lugar las acciones y los programas o cómo surgen estos programas, cómo se ponen en marcha, etc. Eso me parece fundamental. Y por otro pues, por ejemplo apuntó la red de profesores de orientación en su momento que hizo una declaración hace unos años, igual la conoces. En el que se hablaba de que haya una estructura, que pues no sé... Que organice a nivel nacional una especie de consejo o algo así, igual que existe el Consejo Escolar. En educación, pues que exista un consejo, un órgano asesor o algo así para promover medidas legislativas que ayuden a organizar un sistema, por ejemplo generar una ley de orientación en España que no la hay. Así sin en más y en algunos países me consta que existe una ley de orientación hace unos años, no sé si fue en 2006 o 2007 cuando se aprobó una ley en Islandia por ejemplo. Una ley de orientación, algo que ponga orden un poco en este sistema variopinto que tenemos de orientación en España. Y es verdad que allá el sistema nació, creció en función de unas necesidades, de una motivación. Pero haría falta eso. Profesora Departamento MIDE UNED. Cita 38:17.

¿Qué podemos hacer? A ser mucho más eficientes y para ello creo que hemos de coordinar mucho mejor todos los servicios que hay, integrarlos en un verdadero sistema de orientación. Segundo desarrollar muchos sistemas de información y de apoyo a los orientadores para que tengan elementos y puedan orientar correctamente, cosa que no tienen. Consultor de Políticas de Empleo y Formación. Cita 21:19.

Yo creo que la orientación personal es fundamental, creo que es fundamental para la equidad, creo que es fundamental crear un sistema integrado, creo que es fundamental que se entienda que hace falta un foro que haga posible la integración de los sistemas de orientación. Ex Representante de Dirección General FP, Mº Educación. Cita 19:22.

...veo que es un elemento importantísimo que es lo que ha dado sentido y ha dado justificación a la creación de los servicios públicos de empleo. O sea, realmente hasta ahora hemos pensado que los servicios públicos de empleo eran para gestionar prestaciones de desempleo. Pero realmente le da nombre a un sitio que se llama de empleo, es que allí se trata a la gente, se le busca un empleo, y se le orienta a la búsqueda de ese empleo. Catedrático de Derecho del Trabajo UPV Cita 24:18.

Y eso se hace con una alianza estratégica, empresas, organizaciones... las empresas juegan también un papel activo en el soporte y en el desarrollo de la carrera de los

individuos. Haciendo uso de los recursos públicos y también utilizando parte de sus recursos para conseguirlo. Y por tanto yo creo que un poco, el Estado tiene que prestarla siempre, porque hay externalidades de la actividad en orientación, es muy difícil que las empresas financien solas la actividad orientación pero hay una necesidad de una alianza los estados que yo veo funcionando bien, tienen un ámbito local. Y normalmente funcionan en la red integrando organizaciones privadas, empleadores públicos, los servicios de empleo y/o a veces organizaciones civiles. Y cada una, asume la responsabilidad de programas integrados de desarrollo de la carrera. Representante CEDEFOP. Cita 9:25.

Podría crear servicios que no existen, que no tengan una duración en el tiempo muy elevada pero pueden tener un tratamiento individual mejor que lo que existe ahora y es una estrategia de respuesta. Si miramos al caso francés, por otro lado, el Estado puede también recibir parte de la responsabilidad a otros agentes que prestan servicio de empleo y utilizando la estrategia de cooperación y el que reparte los costos de un tratamiento que dure más tiempo y que sea más centrado en el individuo. Yo no quiero creer que no se está pensando con cuidado en una estrategia y que sea posible desarrollar el apoyo individualizado. No puede ser un problema, es un desafío para ser resuelto. Es poco animado pero tienes que encontrar la forma de que esto funcione, es este equilibrio que es muy difícil. Yo personalmente creo que la mejor estrategia es una estrategia de desarrollo de capacidad, en que transfieres algunas funciones para la comunidad local, utilizando organizaciones locales, trabajando también con las empresas, todo eso. Y así repartir el esfuerzo y hacer la comunidad, asumir un poco también la responsabilidad, la subsidiaridad sobre el desarrollo del sistema. Representante CEDEFOP. Cita 9.28.

Tiene una gran asignatura pendiente. Y en esa asignatura pendiente debe tener buenas políticas activas de empleo. Y en esa asignatura pendiente de tener buenas políticas activas de empleo y lo digo con todo conocimiento de causa, porque una escuela taller es buena, pero, ya no sirve sin buenas políticas activas de empleo, la orientación es fundamental. Necesitamos profesionales, tenemos pocos profesionales, necesitamos evaluar su desempeño para saber si son buenos o no. Así que, necesitamos empezar a ir creando los mimbres de un buen sistema de orientación, ya sea, para que orienten desde lo público, ya sea para que oriente desde lo privado, porque las agencias puede también tener ahí desempeños. Pero, necesitamos... Tenemos que empezar a pensar y esto, claro, esto todo es estrategia. No es corto, es todo un medio plazo. Necesitamos empezar a

pensar en el medio ya, en políticas de medio plazo, y las políticas... Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:35.

Y empezar a formar orientadores. Los portales de orientación están muy bien, está todo muy bien, pero la orientación es fundamentalmente personal. Para mí. Es decir, está muy bien y ayuda mucho tener un buen portal de orientación, eso se puede hacer. Los hay fantásticos, incluso. Y la informática y la digitalización de los elementos es fundamental, pero el primer contacto, ese contacto directo con la persona de evaluación... De evaluación de competencia, yo también creo en ella. Entonces, necesitamos empezar a tener buenos profesionales de la orientación y buenos... Y por lo tanto, buenos formadores para tener mejores profesionales de la orientación. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:36.

Que tenemos que dirigir todas las políticas, tanto las pasivas como las activas al individuo. Es decir, a ver si te lo explico, una persona está en desempleo y en empleo. O sea, pasa porque ahora ya no va a estar con un contrato, este es el contrato uno y este es el contrato dos, ¿no? Su vida laboral no va a ser ya una línea. Si no que va a ir saltando. En estos momentos de desempleo o de mejora de la empleabilidad es donde tiene que estar toda la protección. Y esta tiene que ser con políticas pasivas y con políticas activas, ¿no? ¿Por qué? Porque hay que prepararle para este segundo cambio. Entonces, si logramos esto las dos políticas se integran y van dirigidas al individuo y funcionan así. Este modelo lo tienen más en marcha, por ejemplo en Dinamarca. Es decir, tú durante. Tienes prestación durante uno, dos años, lo que sea... Y ellos hacen que durante el primer año prácticamente no hacen seguimiento. El segundo proponen unas políticas activas muy fuertes y el tercero si no te insertas, te inserto yo en... En empleo protegido, ¿no? Directora Gerente SPE Autonómico. Cita 52:10.

La necesidad de dejar hacer a los profesionales de la orientación, implementar la investigación, la innovación en el terreno.

A ver, creo que hay gente que está pensando las cosas muy bien y que tiene mucha idea y que más o menos, cuando te lees los planes y te lees las cosas, están bien pensadas. Entonces, yo pienso que, en la medida en que se deje el poder a esas personas y se les deje implementar las acciones y un poquito de accesibilidad para llevarlas a cabo, la cosa irá mejor porque la necesidad la veo. Representante Servicio de orientación universitario. Cita 27:33.

Y la otra idea que hay que tener en cuenta que las medidas que se toman hoy se desarrollan muy tarde. Por lo tanto, hay que estar planificando ya la medida que se va a tomar cuando esto que ahora está saliendo haya pasado dos, tres, cuatro años. Ese es mi punto. Ahora hay que estar pensando ya en el 2018, no esperar a... Esa es la idea. El 2018 si la economía sigue con ese proceso... ¿Qué sabemos? Que se va a producir un bajón de puestos de baja cualificación, que va a subir los de cualificación media, ahí está el vivero, y que los de alta cualificación. Por lo tanto, la vertiente de desarrollo y de prevención a tope, a tope, a tope. Catedrático MIDE UB. Cita 36:23.

Yo creo que eso pasa por cambiar el marco normativo y plantear una cuestión, que es realmente importante, que es justamente -y ese es un debate que tenemos en Catalunya con lo del proyecto de ley del servicio de empleo-, y por lo tanto: reconocimiento del derecho subjetivo de la persona a disponer de una carrera en términos de orientación, de formación, de información, de asesoramiento, que le permita en un momento determinado poder acceder al mercado de trabajo. Es decir, no solamente una posibilidad que abren los poderes públicos sino un derecho subjetivo, que en su caso pudiera lógicamente ejercerse y que de no ser respondido satisfactoriamente por parte de quienes tengan la obligación para ello, que son los poderes públicos, o las agencias y los servicios no públicos en estrecha colaboración, pudiera plantearse algún tipo de responsabilidad ¿Es actualmente así? Bueno, parece que se va con la reforma del empleo, de la normativa de formación, también parece que se va a apostar... Bueno, ya está apostado desde hace tiempo por el derecho a la formación, e incluso ha solicitado en determinadas condiciones. Parece que se va a abrir al final el cheque formación, el derecho cuantificable a solicitar la misma. Por lo tanto, harías un pack. Es un pack que incluiría también... Catedrático del Derecho del Trabajo y SS UAB. Cita 35:29.

Hombre, si me preguntas lo que me gustaría, lo que nos gustaría a la mayoría de los que estamos aquí es que siguiera ganando espacio. O sea, yo creo que al final la conclusión de este tiempo que hemos estado hablando es que la orientación es un útil fundamental para la persona y para la sociedad y para el sector productivo en general y debería seguir ganando espacio, o sea nuestro análisis aquí es que hay que seguir mejorando la presencia, la calidad, el tipo de recursos que se utilizan y sobre todo este tema de la atención personalizada, que es lo que comentábamos antes, que en teoría nos parece a todos un principio fantástico pero en la práctica sabemos que todavía estamos un poquito lejos de lograrlo realmente. Representante Comisión Europea. Cita 49:15.

Y especialmente en los países del sur. Yo creo que esto es muy importante. La creación de capacidad. Que no es que las zonas rurales estén deprimidas, en el Sur de Europa hay una conversión, de actividades económicas. Tienes técnicos, personas súper válidas para muchas veces con personas que son muy pobres o con muchos inmigrantes. Tienes un conflicto y tensiones y entonces de todo esto, en el presente tienes un problema de empleo. Creo que -como he dicho- la orientación puede tener papel de cemento social. Tiene que ayudar a crear capacidades locales, una fuerza local y estrategias tanto colectivas como individualizadas de progreso, no solo en la carrera como en la vida, una participación en el colectivo de la comunidad, en el desarrollo de ella. Y esto es un papel que yo creo que es independiente de la matriz ideológica de los partidos del poder, del estado porque esto a la medida de los recursos de los países puede desarrollarse con mudanzas en los agentes principales que gobiernan. Representante CEDEFOP. Cita 9:44.

...hora ciertamente el hecho de que los servicios tengan ese carácter estable y yo creo que sostenibles sí que son. Porque no requieren más que el coste del trabajo humano y eso se podría como quien dice hacer muchísimo más eficiente todavía. Representante provincial del SEPE. Cita 39:15.

Pero bueno, es cierto que ostentan desafíos. Y creo que el futuro dependerá de factores como los que te he comentado, dotar de recursos a estas políticas para que haya una personalización de los servicios, para que estas medidas de orientación una vez que se ofrezcan tengan en cuenta las características de los receptores y luego mejorar su eficiencia a través de la evaluación también de su impacto. Representante OIT. Cita 46:13

La labor integral y el desarrollo de estos servicios públicos se debe realizar junto con las estrategias de crecimiento del empleo decente y la defensa de los derechos sociales (protección al desempleo, formación...) sin oponer políticas activas y políticas pasivas, sino sumándolas. Profesor Facultad de Sociología UAM. Cita 2:10.

Entrevistador: -Hoy en día con la situación de crisis que tenemos aquí en el sur de Europa, ¿Qué es lo que puede realmente aportar esta orientación profesional? Esta orientación para el empleo ante los fenómenos de desempleo, de la precariedad laboral ¿Qué plus crees que puede aportar?

Entrevistado: -Yo creo que puede aportar mucho si se la vincula con las políticas pasivas. Creo que el gran problema que tenemos en todo el sur de Europa es que cada tipo de cosita vive su vida por su lado. Creo que la mayor lección que nos lanzan otros países, no es tanto copiar una medida concreta sino ciertas estrategias. Creo que resulta ser muy

bueno la estrategia de ir aumentando la intensidad de las políticas activas, conforme se pasa más tiempo recibiendo la prestación por desempleo, Porque conforme más tiempo pasa uno recibiendo la prestación por desempleo está mostrando, es que tiene dificultades para reintegrarse al mercado de trabajo. Entonces la orientación sería unas de las maneras de incrementar esa intensidad de atención. A lo mejor no todo el mundo necesita orientación desde el día uno pero habrá gente que a lo mejor si a los tres meses no ha encontrado puesto de trabajo pues es el momento de hacerle llamar desde la oficina de empleo e intentar hacer una orientación personalizada, de un cierto tipo, y si a los seis meses sigue cobrando la prestación será el momento de llamarlo otra vez, y decirle “oye las acciones que hicimos parece no están teniendo el efecto perseguido, pues vamos a ver si conseguimos hacerlo de otra manera para que encuentres empleo”. O sea, la orientación permite todo. Profesor Departamento de Economía Universidad de Salamanca. Cita 37:4.

Necesidad de articular un sistema muy flexible ante las discontinuidades del mercado laboral y de las trayectorias laborales. Una orientación muy conectada a unas garantías de ingresos de la ciudadanía.

Hombre, pues yo creo que tiene un reto de transformación y una oportunidad. O sea, yo creo que en los próximos cinco años va a ser lo que fue la formación en los años 80. Nosotros, los que venimos de empleo, hemos visto como grandes oleadas, para qué han servido los servicios públicos, y los servicios siempre han estado en los procesos de mucho cambio. Yo creo que ahora estamos en los inicios de un cambio tecnológico terrible. Estamos... Bueno, pues como... En el principio de una revolución tecnológica que, seguramente no la conoceremos, pero que es el inicio. Entonces, ese cambio... Ese cambio nos está arrastrando y la formación, incluso te diría que va hasta un poco por detrás. Estamos hablando por ejemplo de la industria de 4.0. Todavía no nos estamos metiendo en formaciones porque las empresas empiezan ahora a cambiar su sistema y adaptarse al 4.0. Y sin embargo, en orientación ya vamos diciendo: "No, no es tan importante los contenidos que tú sepas, que sí, que también, sino las competencias personales de adaptación". O sea, ahí que parece que hay un campo muy muy importante. Muy... Yo creo que tiene... y eso le va a hacer ser muy flexible, tener un proceso también de maduración a la orientación que tiene que adaptarse. Pero le veo con muchísimas posibilidades. Directora Gerente SPE Autonómico. Cita 52:14.

...las políticas para que tengan, en este caso de orientación laboral para que tengan éxito tienen que estar personalizadas, porque cada persona tiene unas necesidades y unas carencias o unas necesidades de apoyo diferentes y yo creo que eso es fundamental, por un lado. Y por otro lado, las políticas o las actuaciones de orientación tienen que ser mantenidas en el tiempo. No estamos hablando de una política activa que puede ser una apuesta por un curso de formación que tiene una duración de X meses, un mes, dos meses, tres meses y ya está sino que tiene que ser un acompañamiento continuado en el tiempo en función de las necesidades de cada persona. Representante FSG Nacional. Cita 17.8.

Garantizar unos ingresos mínimos por ejemplo para todo el mundo. Lo que pasa es que más adelante no es realista, pero pues depende donde pongas las prioridades evidentemente. Entonces creo que si la prioridad es la gente, sí se puede, claro que se puede hacer. Y es que es lo mínimo, tener una garantía de ingresos mínimos. Representante Cáritas. Cita 10:13.

...propuesta de fortalecimiento y re-estructuración a fondo de estos servicios, así como su orientación general y el papel a cubrir en esta fase de gestión de la crisis para asegurar una salida más equitativa a medio plazo. Profesor Facultad de Sociología UAM. Cita 2:11

Nunca tengo la sensación de que este tipo de gente vaya a liarse y formar un peligro, siempre pienso que desgraciadamente se... bueno se deterioran, les va mal. En ese sentido, no sé si lo he dicho suficientemente en tus preguntas, pero también tengo la sensación de que a todo esto le debe acompañar una política de garantía de ingresos. Mientras no seamos capaces de ofrecer oportunidades u orientación profesional que sea eficaz, por lo menos que la gente esté protegida, porque eso ayuda. Ayuda a mantener un nivel de condiciones de vida donde mantienes tu cierto nivel de empleabilidad, tu dignidad, y bueno en un contexto donde que hay pocas posibilidades de empleo por lo menos la gente tira para adelante. Yo a todo esto acompañaría ese nivel de protección económica. Profesora Departamento Trabajo Social UPNA. Cita 1:35.

Finalmente, en aparecen citas que plantean relativizar la orientación a un empleo determinado, y fomentar más las habilidades de gestión de carrera. Menos empleo, y más Carrera.

« ¿Qué puede hacer la orientación? Pues la orientación tendría que tener una labor

proactiva. Es decir, una labor mucho más formativa de la que tiene ahora mismo» Ex Representante Sección Orientación Profesional Mº Educación. Cita 20:17.

Redimensionar lo que es la orientación profesional en un sentido más de desarrollo de tu carrera vital donde tú vas a necesitar como nutrirte de lo que es una actividad laboral como materia formativa y eso, no son mundos separados. No implica que tú tienes que esperar a estar en paro para volver a formarte y viceversa. Eso, que desde luego como principio a mí me parece cuestionable, pero en la realidad yo creo que culturalmente todavía nos falta mucho. La cultura. Profesora Departamento MIDE UNIZAR. Cita 50:6.

Yo creo que la calidad conlleva una visión integral de la orientación, eso en primer lugar. Y una visión integral de la orientación supone que hay que atender a las personas en las distintas facetas de su vida, es decir que hay que avanzar más en más que hablar de empleo hay que hablar de carrera. Ese yo creo que es el quid de la cuestión. Y si hablamos de carrera, hablamos de las distintas dimensiones que están relacionadas con la vida profesional de las personas, es decir, el proyecto vital también, el proyecto profesional y el proyecto vital. Entonces debemos atender a todo eso. Y atender a todo eso supone replantear también cuáles son las funciones del orientador. Y supone también avanzar en cuál debe ser la formación del orientador y qué requisitos de acceso debe tener la profesión orientadora. Porque hasta el momento cualquier titulado podía acceder a programas de este tipo. Quiero decir, al ejercicio profesional. Profesora Departamento MIDE UNED. Cita 38:10

CAPITULO 9.- RESULTADOS II - LAS LIMITACIONES QUE PRESENTA LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL EN POLÍTICAS DE EMPLEO

El segundo de los objetivos específicos que se marcaba esta tesis era el entender las limitaciones, contradicciones, ambivalencias de la orientación profesional ante las dinámicas y retos del mercado laboral español.

420 citas agrupan las reflexiones, opiniones y discursos acerca de las distintas limitaciones, obstáculos, insuficiencias y problemáticas de todo tipo a las que se enfrentan el desarrollo de orientación en materia de empleo en España. Con un 40% supone el código que más opiniones ha recogido en el proceso de investigación empírica de esta tesis, de entre los cinco grandes códigos planteados a priori por el investigador. Todas estas citas se han ordenado por parte del investigador en seis *open coding* que facilitan su análisis conceptual de la multitud de datos recolectados.

En primer lugar, una orientación sin estrategia global de fondo: Donde el investigador ha situado diferentes fragmentos de texto referidos a: La ausencia de una estrategia global en materia de orientación en España. El carácter reactivo de la orientación, donde se describen las citas que subrayan el carácter eminentemente reactivo de las medidas de orientación españolas, con un insuficiente desarrollo preventivo. Las intermitencias en los servicios, las discontinuidades de los servicios de orientación, sus intermitencias, e incluso el desconocimiento de una parte de ellos. Y el retraso estructural de los Servicios Públicos de Empleo, donde se explican las citas en relación con su retraso, en comparación con los servicios de otras entidades del tercer sector. Todo este *open coding* suma 97 citas, un 23% del *free codes* limitaciones.

En segundo lugar, la orientación ante varios debates cruzados. El investigador detectó determinadas circunstancias que no afectaban nuclearmente a las respuestas del problema de investigación, pero que al contrario parecían tener una relación indirecta, en un segundo plano. Se trata de cuatro debates, cuatro elementos que el investigador considera debates “eternos” con los que la orientación en España, probablemente, siempre va tener que convivir.

- El primero de ellos sería la afección que pueden tener las tensiones y debates políticos en el desarrollo de las medidas de orientación. Especialmente las cuestiones de competencias autonómicas (Estado-CC.AA.).
- El segundo de ellos, la relación entre la administración pública, y las entidades privadas (con o sin ánimo de lucro). Con posturas más tendentes a priorizar lo público, y con

posturas más tendentes a priorizar la externalización de servicios y dar entrada a entidades con ánimo de lucro.

- El tercero de ellos, un debate sostenido entre las cualificaciones demandadas por el sector industrial, y las competencias-cualificaciones y competencias que realmente tiene la población. Sobre quién debe de proveer la formación y actualización, etc.
- El cuarto debate, es el de los límites y visiones escépticas sobre la orientación para el autoempleo y emprendimiento. ¿Es España un país poco emprendedor? ¿Los países más desarrollados tienden a esas fórmulas? ¿Qué límites ofrecen estas tendencias?

Todos estos debates cruzados, suman un total de 84 citas, un 20% de la citas del *free codes* Limitaciones.

En tercer lugar, se señalan los problemas de realización efectiva de la orientación. Se agrupan la multitud de citas que explican los problemas de realización efectiva de la orientación en España. Contabilizándose 76 citas, un 18% del total de *free codes*.

En cuarto lugar, se subraya la imagen social y dilemas éticos de la orientación. Se exponen las citas que narran opiniones sobre la imagen social de la orientación profesional en España. Y en línea los dilemas éticos que emergen en el ecosistema de profesionales del empleo y la orientación en España, con contradicciones y ambivalencias que vive el desarrollo de la orientación en España, ante el eje persona-sistema. Se contabilizan 60 citas. Un 14%.

Finalmente, se exponen las insuficiencias metodológicas, de atención académica, y de competencias de los propios profesionales. Agrupando el investigador reflexiones sobre las metodologías más adecuadas que requiere el momento. Las que describen una situación de posturas excesivamente academicistas del mundo educativo, en paralelo a la indiferencia del mundo académico del derecho del trabajo. Y el nivel competencial de los propios profesionales de la orientación. Nivel competencial de los profesionales. Se describen las citas que reflejan las voces que plantean el insuficiente nivel competencial de las y los profesionales de la orientación españoles. Todas ellas suman un total de 47 citas, un 11% del *free codes*.

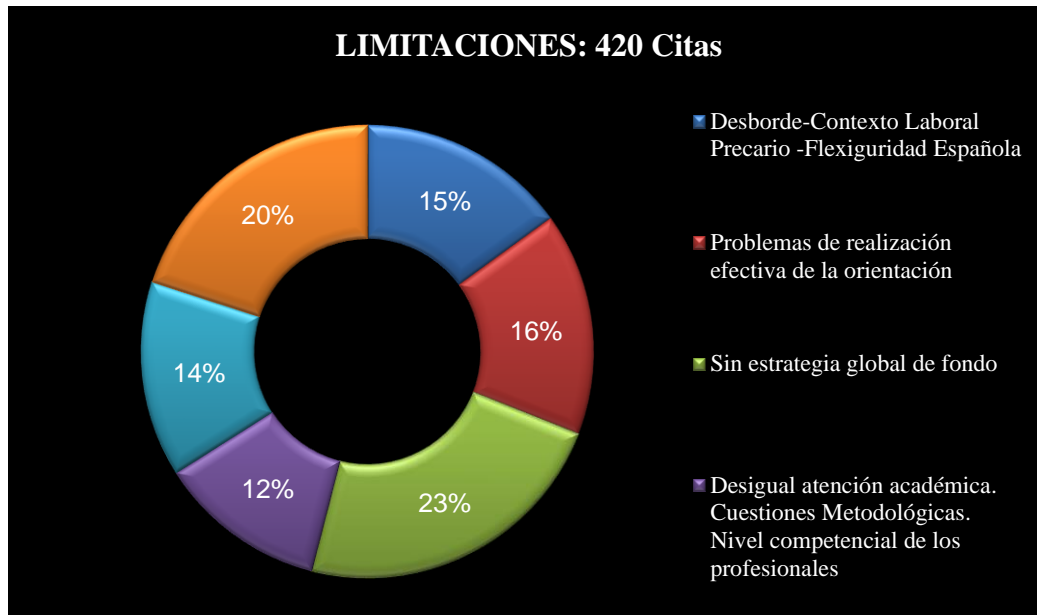


Gráfico 5. Número de citas del código limitaciones. Repartidas por *open coding*.

9.1.- Reflexiones acerca del desborde de los sistemas de orientación ante la crisis de empleo.

El contexto laboral precario, y el modelo de flexibilidad hispano

El código Desbordamiento-Contexto laboral precario - Modelo de flexibilidad español refleja los discursos muy influenciados por el momento, con varios años de impacto de la crisis económica y solo ante el inicio de la post-crisis, que reflejan las limitaciones de las medidas de orientación ante las grandes cifras de personas usuarias, la situación de recortes, desmantelamientos, congelación o reducción de plantillas en los servicios de orientación. Tres serían los temas emergentes que conforman este *open coding*. El desbordamiento detectado en los servicios de orientación, el contexto laboral precario que una parte de la población experimenta, y finalmente las críticas al modelo español de flexibilidad.

Tres tipos de temas son fusionados por el investigador en un *open coding* caracterizado por definir los aspectos más precarios del mercado laboral, llevados a su máxima expresión en las etapas de bloqueo de los servicios de orientación ante las elevadas cifras de desempleo existentes. Desbordamiento, contexto precario, y modelo de flexibilidad español.

a).-Desbordamiento

El desbordamiento de los servicios de orientación ante el aumento espectacular de las cifras de desempleo en España (del 7,9% en primavera de 2007, al 26,9% de invierno de 2013), es reflejado de forma nítida por el investigador en 20 citas. Algunas de ellas más allá de reflejar

dicho desborde, subrayan las limitaciones claras de la orientación ante las dinámicas económicas y laborales. Si no hay creación de puestos de trabajo, las opciones de la orientación lógicamente merman y se aminoran. Distintas visiones que describen la situación de desborde de los sistema de orientación experimentada en los últimos años en España.

Por ejemplo, la situación de avalancha ante los servicios de orientación, que provoca un automático bloqueo del sistema.

La pública estos años se ha visto desbordada. Es decir los servicios públicos de empleo, las personas que trabajan en los servicios públicos de empleo han sufrido una presión tremenda, brutal, desproporcionada con un coste personal -y esto lo conozco bien- con un coste personal insuperable. (...) Pero las políticas que se han desplegado en estos últimos años han sido bien intencionadas pero con independencia de que se hayan visto desbordadas por la crisis que cuantitativamente no se ha podido gestionar, es como contener una tormenta tropical con un paraguas, no tiene ningún sentido. Representante ASEMPLEO. Cita 14:18.

...Nosotros hemos pasado de 19.000 parados a 56.000, 57.000. Te quiero decir que son avalanchas que... Representante Servicio Orientación Servicio Público de Empleo Autonómico. Cita 33:6.

Entonces los sistemas de orientación, con el resto de políticas activas funcionan muy bien, cuando hay que ocupar. Cuando hay mucho paro en nuestro país quedan bloqueadas automáticamente, y además es lógico. Consultor políticas de empleo y formación. Cita 21:10.

¿Qué tipo de estructura laboral y económica necesitamos para hacer una buena orientación? Tontería. Es que yo no...Yo entiendo, quiero decir, las cosas funcionan como funcionan y son como son pero me da la sensación de que un orientador en este momento tiene el problema que tengo yo. Cuando este problema puede ofrecer 150 contratos al año y esta ciudad necesitaría 3000. Representante Servicios Sociales de Base Ayuntamiento Pamplona. Cita 4:12.

La realidad es que nuestro sistema social o nuestro sistema de cobertura social en la orientación para el empleo está desbordada y es necesario tal y como nos impuso Europa en función de la hoja de ruta del anterior gobierno que se colabore de manera conjunta con los servicios privados de empleos con agentes como todas las agencias de colocación. Representante ANAC. Cita 5:3.

...Si hay más desempleo bueno, hay que dotar de más orientadores. Si hay menos se reducen las plazas de orientadores y tal. Esperando a que te vengan. Yo creo que tiene que ser un servicio más proactivo, no enfocado tanto al desempleado sino enfocado al trabajador. Date cuenta que aquí tenemos cuarenta y pico mil desempleados ya, pero tenemos 250.000 activos. ¿Hay orientadores preparados? Representante Confederación de Empresarios de Navarra. Cita 11:13.

Unos cambios socio-laborales drásticos, desarrollados bajo un estado de *shock* en la etapa de la crisis en España implementa la envergadura de las necesidades sociales, especialmente la de la creación de puestos de trabajo.

La cuestión es que han sufrido profundos cambios (desempleo masivo, precarización, tipos de empleos...) y, por tanto, se ha producido un desajuste de estos sistemas respecto de la mayor envergadura de las necesidades laborales, de empleo, formación y orientación profesional. Profesor Sociología UAM. Cita 2:1.

...desgraciadamente nos encontramos en un momento en el que la brecha que hay entre la empleabilidad y la ocupabilidad de las personas, en concreto de los jóvenes en España, hoy en día es altísima, es muy grande. Entonces ahí sí que existe ese problema de que aunque por un lado se trabaje en la orientación y en la empleabilidad de las personas y desde el punto de vista de la ocupabilidad el mercado laboral no es capaz de absorber a estos trabajadores, pues evidentemente ahí vemos que hay un problema muy grande de adecuación entre uno y otro. Entonces evidentemente pues hay que trabajar también, no solo en políticas de cara a trabajar la empleabilidad de las personas pero también por supuesto de cara a que el mercado de trabajo pueda absorber a esta masa laboral. Representante FSE. Cita 31:3.

...pero también nos hemos encontrado con la dificultad que como todos sabemos hemos tenido a nivel económico y laboral y de desempleo en los últimos años, que ha hecho que muchas de esas estrategias que hasta ahora estaban funcionando hayan dejado de funcionar. Representante de Cáritas España. Cita 10:1.

Unos problemas socioeconómicos muy complejos, ante los que la orientación presenta un “techo de cristal” evidente, la creación de puestos de trabajo en un país.

De ahí que la orientación concretamente yo pienso que hay que despojarla de problemas

que no son... Mejor dicho, de problemas no, de soluciones a problemas que difícilmente los puede solucionar la orientación. Yo te puedo orientar muy bien a ti, dotarte de todas las competencias necesarias pero, si no hay trabajo, te vas a quedar sin trabajo. Catedrático MIDE UB. Cita 36:5

Puede crear una conciencia fuerte en los contextos de trabajo y de evolución profesional conforme a las personas, pero hay una economía (risas) que obedece a otras cosas, a estrategia comercial, a la posición del país y todo eso. La orientación es importante pero no va resolver todo. Representante CEDEFOP. Cita 9:39.

...lo que no hay que hacer, es lanzar el mensaje de que con políticas activas resolvemos el problema. No. Con políticas activas resolvemos algunos problemas, pero cuando un país tiene cinco, seis millones de parados, con el tamaño que tiene España eso es un problema de creación de puestos de trabajo. Y ahí tiene que haber una buena política macroeconómica y tiene que haber creación de tejido empresarial. Porque eso no es un problema de esta crisis, la crisis la ha puesto en evidencia de una manera salvaje y terrible, pero llevamos desde finales de los años 70 con un problema de creación insuficiente de empleo, que sólo pareció que se solventaba con algo que luego vimos que era una burbuja. O sea, que no era un crecimiento sano de la economía. Entonces, con políticas activas se hacen muchas cosas, pero no todas, en concreto no se resuelve el problema de creación de empleo. Profesor Departamento de Economía USAL. Cita 37:16.

b).- Complejas relaciones laborales

Otro tipo de citas describen las características del mercado laboral que suponen un elemento más de tensión en el mercado laboral para una parte significativa de la población. Estas citas enmarcan las dificultades de desarrollo de la orientación profesional ante la compleja realidad de nuestras relaciones laborales.

Más que una nueva cultura de empleo, lo que estoy viendo es una nueva marca de empleo en España, es decir, precariedad, bajos salarios y rotación laboral. Eso no. Eso es una marca de empleo. Pero eso es una marca... Eso no es una nueva cultura de empleo. Es una nueva marca (...) su reforma laboral: precariedad, devaluación salarial y desprotección también y, luego por cierto, trabajadores pobres. Nunca habíamos tenido desde los años 40 trabajadores pobres. Eso es una nueva marca de empleo, no una nueva cultura de

empleo, que son cosas diferentes. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:16.

...El caso del modelo económico español, no es precisamente... No se caracteriza precisamente por producir trabajos que reclamen a sujetos, que pongan en juego sus habilidades en términos... de creatividad, e iniciativa, etcétera. Sino, la mayor parte de los puestos de trabajo que se reclaman, se reclaman el sistema productivo español, son trabajadores disciplinados, trabajadores obedientes. Trabajadores que hagan su jornada laboral para mostrar su complicidad con los objetivos, con las éticas de una empresa. Es decir, ¿Tiene mucho sentido, plantear en España, el concepto de aprendizaje a lo largo de la vida? A lo mejor, tendríamos que plantear el aprendizaje de los derechos sociales... Es decir, aprendizaje a lo largo de la vida, sí. Siempre y cuando, efectivamente, los trabajos le reclamen esas habilidades. Pero sabes que en España, dependiendo de investigaciones, plantean que hay un porcentaje de sobre cualificación entre el 15 y el 20%. Es decir, el aprendizaje ¿De qué? ¿Para qué? ¿Sobre qué? ¿Ese aprendizaje de competencias cívicas? ¿Pero si la mayor parte de los trabajos, lo único que te reclaman es obediencia, es disciplina! Profesora Departamento Psicología Social UCM. Cita 12:12.

Yo creo que las tendencias ahora mismo en toda Europa, y con pequeñas excepciones en los países nórdicos, y en Alemania creo que tiene otro funcionamiento, ahora mismo vamos a un mercado de trabajadores baratos, vamos a un mercado de trabajadores pobres. Esto a medio plazo nos va a dar muchos disgustos. Pero ahora mismo esa es la línea que siguen las empresas. Si tú ves cómo han evolucionado los salarios, si ves cómo han evolucionado los tipos de contrato, si ves cómo ha evolucionado la negociación colectiva, las medidas que ha obligado a hacer... Que han venido acompañadas de políticas de austeridad, en realidad es que yo encuentro que esto es una ficción, sinceramente. Si no tenemos dinero para pagar orientadores, cómo vamos a tener dinero para que la orientación juegue un rol muy importante. Yo creo que eso está funcionando en países donde ya había políticas protectoras en el mercado de trabajo, y ahí sí les puedes orientar, pero no se puede hacer al revés. Por mucha orientación que tú des, si esa persona no tiene cierta formación y una cierta seguridad, no va a funcionar, yo creo. Representante Fundación Tripartita. Cita 18:8.

El investigador conversó sobre qué posibilidades reales tenía la orientación ante el fenómeno de la precariedad laboral, temporalidad e inseguridad en el trabajo de amplios sectores de la población ocupada en España.

(Risas) Yo creo que poco. Porque la precariedad laboral es fruto de otros procesos, que tienen que ver, pues eso, con tejidos productivos poco cualificados, con presiones de una patronal muy pensada en aumentar el beneficio que ha demandado salarios bajos, y ha buscado este tipo de flexibilidad muy orientada al trabajador, que de alguna forma en ellos no gastan en nada. Entonces bueno, ahí la orientación profesional yo creo que puede hacer poco. Profesora Departamento Trabajo Social UPNA. Cita 1:14.

Y entonces si yo tuviera en frente ahora mismo a un responsable del ministerio de empleo y seguridad social, me diría: "profesor, ya hemos puesto en marcha el programa de activación para el empleo". Y bienvenido sea. Bienvenido sea, yo siempre digo que todo lo que no mata, engorda (risas). Bienvenido sea el programa de activación para el empleo si realmente puede llegar a cumplir los objetivos que persigue y no genera unas falsas expectativas de aquello que es decir que se va a conseguir la inserción mediante políticas de orientación, formación y posterior inserción en el mercado de trabajo de colectivos bastante desfavorecidos cuando tenemos las mismas o más dificultades para insertar a colectivos, comillas, favorecidos. Catedrático Derecho del Trabajo y Seguridad Social UAB. Cita 35.18.

Una realidad de paro estructural significativo en España, que relativiza la efectividad de las PAE, en comparación con los datos de otros países más desarrollados del contexto europeo.

Cuando los daneses o los nórdicos pues les funcionan estas activas, es porque claramente hay menos paro. Cuando hay un mercado que absorbe la orientación es útil porque ayuda a conectar el usuario con un mercado que absorbe. Cuando hay un mercado que no absorbe nada al revés está destruyendo empleo, por mucho que orientes, por mucho que acompañes, por mucho que actives, por mucho que... aumentes la empleabilidad, no hay empleo. Consultor Políticas de Empleo y Formación. Cita 21:11.

La cualificación individual, de la estructural y de la institucional. La individual es mi potencial. La estructural es el desarrollo regional, que es más de carácter económico, y la formativa o institucional es la de desarrollo de las personas. Hay una cuestión que tiene que quedar clara: donde no hay empleo la orientación tiene poco que hacer. Por lo tanto, el tema de emprendeduría, el tema de flexiguridad, esto es un problema de relaciones laborales de carácter económico. Mientras eso no se solucione, no se le puede pedir a la orientación que oriente hacia la flexiguridad, hacia la movilidad, hacia tal. Primero créense los puestos de trabajo y posteriormente es cuando la orientación puede abordar

todos estos términos como el de emprendimiento que se ha puesto de moda. Catedrático MIDE UB. Cita 36:3.

Parece ser que la orientación va a ser la panacea y con eso se va a mejorar todo lo que son condiciones laborales, se va a combatir el desempleo, se va a mejorar la empleabilidad. Eso es relativo, si no hay un mercado laboral capaz de absorber toda la masa de desempleados que hay en este momento pues podemos dotar a las unidades autónomas de centros de orientación que jamás van a tener el resultados que se le espera. Porque los centros de orientación no somos los que creamos empleo. Entonces se le está dando un papel que yo creo que no tenemos o que no tienen por qué asumir. Representante INAFRE. Cita 41:1.

Una realidad de mercado laboral segmentado entre estables y temporales, y donde aparece un nuevo sector social, el de los trabajadores pobres *working poor*.

...¿Qué es lo que nos estamos encontrando? Nos estamos encontrando con una realidad de trabajadores pobres. Que sí que la flexiseguridad puede permitir entradas y salidas al mercado de trabajo pero tienen que garantizar una calidad de vida. El poder disfrutar de un estado de bienestar social. O sea que es lo que nos encontramos ahora trabajadores que están trabajando jornadas completas y que los salarios son tan bajos que están situaciones de pobreza. Entonces sinceramente a mí me da miedo, me da miedo. Desde el contexto teórico me parece muy interesante pero el desarrollo de ese concepto teórico y el bajarlo a la práctica me parece que tiene unos riesgos importantes para la población trabajadora y para la población trabajadora más desfavorecida. Como puede ser la gente que tiene menos cualificación, la gente en riesgo de exclusión social ¿Qué hacemos si están trabajando seis horas diarias con estas jornadas parciales que tenemos y quedan sin poder dar de comer a sus hijos o comprarles la ropa suficiente? Representante UGT Navarra. Cita 44:2

...la preocupación que tenemos -por lo menos en Bruselas- es que este cambio o este ajuste que efectivamente se está produciendo, vaya a recaer solamente en los nuevos trabajadores, es decir, en España hay un sistema claro muy polarizado, la famosa segmentación de mercado laboral está ahí, estaba ahí antes de la crisis, estuvo durante la crisis quizás un poco menos. Porque evidentemente los primeros puestos de trabajos que se perdieron fueron los temporales como es lógico, eran los que eran fáciles de despedir, digamos, -entre comillas- pero sigue estando ahí, o sea que España a pesar que están

aumentando los nuevos contratos indefinidos, también a raíz de toda la miríada de medidas y reformas que se han puesto en práctica, sea la tarifa plana, sea lo que siguió a la tarifa plana, sea el tema de contrato a tiempo parcial indefinido. El hecho es que seguimos estando en torno al 24% de temporales, muchos de ellos, la mayoría de ellos involuntarios y afectando sobre todo a jóvenes y en menor medida mujeres y sobre todo gente que tiene poca cualificación. O sea, que efectivamente nuestra lectura aquí es que se está dando el famoso ajuste pero lo que nos preocupa es que el ajuste recaiga en los más vulnerables, y eso es un poco... Viendo las cifras de los que están entrando y los salarios son los que están bajando, ¿para quién son los salarios que están bajando? Ya sabes, yo creo que esto es bastante evidente que está ocurriendo. Representante Comisión Europea. Cita 49:6.

Varias citas subrayan la dureza de nuestro mercado laboral, y las enormes complicaciones para los mayores de 45 años.

El mercado de trabajo es selectivo por definición. Selectivo es por definición y es agresivamente selectivo y es cada vez más agresivamente selectivo. ¿Por qué? Porque cada vez necesita menos cantidad de trabajo humano y porque lo que necesita, lo necesita con unas características de cualificación, disponibilidad, coste, etcétera, etcétera, etcétera. Qué bueno quién se presta a eso. Pues así de selectivo es. Claro, que sea selectivo trae sus consecuencias. O sea, lo que llamaríamos los efectos colaterales. Si es así de selectivo ¿Qué pasa? El que tiene empleo fijo, los trabajadores fijos y tal de grandes empresas es como decir bloquean el movimiento de la promoción. Entonces ¿Qué pasa con los jóvenes? Que no entráis. No podéis entrar. Tiende a hacer como de barrera. Es decir, la transición de la educación al empleo ya no es tan fácil como se hacía antes. Entonces, ese es un bloqueo que se luce. ¿Qué pasa con los mayores de 45 años? Esos no se colocan ni con la Virgen de Lourdes, como digo yo. Te lo digo así bruto para que cojas la idea. Es decir, el mercado de trabajo los ha expulsado. Hay un expediente regulación de empleo, ¿quiénes van a la calle? Los mayores de 45 años. Y ¿por qué? Porque no son deseables para la empresa en la que estaban, en la que llevaban trabajando toda su puñetera vida. Y entonces salen al mercado, a un mercado donde ya no existe la profesión que ejercían. Y donde los conocimientos que se requieren y la preparación, las habilidades y competencias han sido cosas que se han editado, como decía antes, hace dos semanas, o hace siete meses. Y ellos tenían unos estudios primarios de no sé dónde. Y han estado

trabajando. Entonces, a ese hombre lo echan a la calle con 45, 50 años. Y pretenden que unos servicios de orientación, y dos cursicos de formación ocupacional lo reciclen y lo preparen, ¡que no! Que es imposible. Representante SEPE provincial. Cita 39:7.

Creo que hay que ser realistas y hay gente por edad, por historia personal etcétera, etcétera que tendremos que decir: "bueno así como mantenemos unos prejubilados pues que los tendremos que ir orientando de otra manera porque no van a encontrar empleo". Porque los empleos que se demandan no están...Y tendrían que volver a los 20 años para volver a formarse para hacerlo y esa es una realidad. Yo no sé si el volumen es mucho, poco o grande o no. Pero creo que en este momento una persona de más de 50 años o sea es complicadito que alguien... Representante Departamento Políticas Sociales Gobierno Navarra. Cita 26:3.

Pero que una persona como tú, como yo, como todos los profesionales que viven aquí de 30 a 45 años, a 50... Porque ya a los 50, en este país, olvídate. Representante Servicio orientación universitario. Cita 27:15.

Una serie de estas citas sobre el contexto precario, que plantean en paralelo la importancia elementos informales en España, como el excesivo peso del capital social personal/familiar.

Todos conocemos gente que no ha acabado (risas) la universidad o que no era muy brillante y está en un buen bufet, en un buen comité de accionistas. Bueno, en algunos sitios ni siquiera es el talento, sino que es el capital de tu familia. Con lo cual yo diría que esa idea de darle tanta responsabilidad de individuo es muy arriesgada, porque hay gente que no va a tener talento o no va a tener capital social. Es una idea en la que muy pocos tendrán acceso a unos puestos de trabajo cada vez más escasos y muy bien pagados. Y el resto de la población sin oportunidades, quizá sin talento, quizá sin capital social, pues en este contexto de distribución de empleo, una parte muy importante de la población se va a ver abocada a la inactividad, a la inactividad o a la precariedad. Entonces no es solución colectiva, es una solución para algunas personas, una solución que tiene detrás también un negocio muy importante de cualificación, de búsqueda de talentos. Hay mucho negocio también detrás de esta idea y nuevo paradigma. En el fondo es vender también que la cualificación importa, con lo cual compra la mejor cualificación. El mejor título será el exclusivo, y el exclusivo es el que más vale. Entonces como hay tanto negocio metido también hay mucha ofensiva acerca de la importancia del talento. Cuando bueno,

pues conocemos que la historia de la población obrera no siempre ha sido importante el talento para progresar. A veces son las condiciones del mercado de trabajo, la inversión pública. A veces son pues que las cosas vayan bien en una comunidad puede hacer que a alguien le vaya bien en ese contexto. Para que las cosas vayan bien no sólo hay que tener talento. Hay mucha gente con talento que ha fracasado en un contexto económico de poco dinamismo económico. Profesora Departamento de Trabajo Social UPNA. Cita 1:9.

c).- Las complejidades del modelo de flexiguridad

A lo largo de esta Tesis hemos ido analizando el concepto y paradigma de flexiguridad, un concepto que otorga a la orientación profesional un papel de “seguridad” en la balanza del intercambio con unas mayores dosis de “flexibilidad”. Varias citas, 19, plantean las complejidades de este intercambio.

En primer lugar, subrayando el papel teórico que el paradigma de flexiguridad reserva a la orientación.

Porque en una situación de flexiguridad la orientación no tendría que ser una opción sino que tendría que ser una absoluta garantía, un derecho. Y en tanto que la orientación no esté planteada como un derecho, como un servicio público, no todos pueden acceder a ello y por tanto la flexiguridad es una entelequia. Ex representante Dirección General FP. Ministerio de Educación. Cita 19:6.

Una referencia teórica válida. Constructo europeo, con buenas praxis en países nórdicos, pero con una práctica empírica en el Sur Europeo muy compleja y conflictiva. Que provoca un contraste teoría – desarrollo práctico lleno de claroscuros.

Sí, lo que pasa es que, a ver este concepto es un concepto políticamente correcto en la Unión Europea, pero hay una dificultad de exportar la más allá de Dinamarca y de Holanda, y hay una dificultad de los agentes sociales de desarrollar ese tipo de políticas, con lo cual es un referente, diríamos conceptual, de cómo deben desarrollarse los modelos laborales y las políticas en el mercado de trabajo. Pero después de tantos planes, de hablar de flexiseguridad, vemos que el equilibrio ese entre flexibilidad y seguridad pues no acaba, de funcionar y funcionar más la flexi que la seguridad. Consultor de Políticas de Empleo y Formación. Cita 21:6.

En el marco teórico, sí, en el práctico yo tengo muchas dudas. Es decir, yo no soy una gran convencida de la flexiseguridad. En España siempre ha sido de términos antagónicos, todo lo que hemos avanzado en flexibilidad, lo hemos perdido en seguridad. En España -en otras realidades a lo mejor no-, pero en España ha sido términos antagónicos. Y después cuando uno quiere parecerse a otro país, se tiene que parecer en todo, en todo. Y nosotros no nos parecemos a los países donde creció la flexiseguridad, por ejemplo en los presupuestos que pagamos. Nosotros no nos parecemos a esos países en la protección frente al desempleo, no la tenemos la misma protección frente al desempleo. No la tenemos -a la vista está- en política activa de empleo, ni en inversión, ni en personas que pueden hacer política activa de empleo. Es decir, incorporar una noción, cuando no incorporamos el contexto donde se produce esa noción para mí es un error. Es decir, nosotros no tenemos ni el mismo peso impositivo, ni la misma inversión ni los mismos profesionales. No podemos pretender tener la misma... el mismo esquema. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:12.

Un concepto que se enfrenta al desequilibrio de las relaciones laborales en España. Donde las políticas laborales de los últimos años se han centrado más en facilitar la flexibilidad y no la protección ante las vicisitudes del mercado laboral español.

Ahora y sobre todo en España tiene otro sentido, más desequilibrado y regresivo. Ante la amenaza del despido y el paro se ofrece lo menos malo, la aceptación de la flexibilidad y una menor seguridad: lo inevitable es el retroceso... limitado y lento o más total y rápido, hacia la precarización y la eliminación del modelo social europeo. Los ritmos del empeoramiento y su dimensión son distintos y supone una fragmentación interna según sectores, empresas y segmentos de empleados. Pero los efectos sociales y personales de esa dinámica y diseño global se adjudican, bien a la inevitabilidad de las leyes del mercado, es decir, se naturalizan y nadie es responsable, o bien a la responsabilidad que sería individual (sin empleabilidad, falta de emprendimiento...).

Esa dinámica de flexi-seguridad se ha desnaturalizado, especialmente en España (y el sur europeo) y el componente de flexibilidad se impone como capacidad empresarial para definir y diseñar los sistemas de contratación, objetivos, condiciones y ritmos de trabajo, al mismo tiempo que se deteriora la seguridad laboral (derecho del trabajo, leyes laborales, capacidad contractual de los trabajadores y sindicatos...) y los sistemas de protección social (prestaciones de desempleo, pensiones...). El resultado es más

flexibilidad (empresarial y gerencial) y más inseguridad (trabajadora), aunque haya aspectos limitados de flexibilidad ‘positiva’ para la gente (horarios, conciliación de la vida laboral y familiar...). Profesor Departamento Sociología UAM. Cita 2:8

Es importante que se den los dos elementos y en mi opinión lo que está ocurriendo es que mientras que el elemento de la flexibilidad sí que se está adaptando, el de la seguridad todavía queda un poco flojo. Entonces en ese sentido, hombre, es fundamental pero debido a la situación socio-económica de los últimos años si bien el papel de la seguridad es fundamental pues quizá es cierto que se han estado adaptando políticas centradas más en la flexibilidad. Representante FSE. Cita 31:5.

Un concepto que pierde credibilidad en España, o directamente es catalogado como no válido por varios expertos.

...hablar de cosas sobre flexi seguridad con esas cifras de empleo, cuando el perfil de ofertas de empleo que tienes o bien son contratos de formación y aprendizaje o bien son contratos -como mucho- de seis meses de duración y cuando estás viendo que la empresa o bien te ofrece puestos de trabajo en prácticas o bien puestos de trabajo -como te digo- en formación para el empleo en cuanto a contratos de formación y aprendizaje, la línea de orientación profesional que hacen las agencias de colocación no puede introducir los conceptos de flexi seguridad porque en el fondo lo que más prima es la inseguridad en el puesto de trabajo. Representante ANAC. Cita 5:7.

Dentro de estas referencias, varias referencias comparan nuestro sistema con el Danés, tradicional ejemplo de la virtualidad del paradigma de la flexiguridad.

...lo que no se dice tanto, es que este sistema de flexiseguridad no es tan flexible. ¿Por qué? Porque en Dinamarca existe la sindicación obligatoria, y la tasa de afiliación está alrededor de 75%. Entonces, bueno, no hay una norma imperativa, pero hay una protección sindical mucho más fuerte que la que hay aquí. Dicho en otros términos, los modelos nórdicos se basan en el voluntarismo de la relación laboral, es decir, normas muy flexibles pero basadas en la sindicación muy fuerte. Entonces, yo no tengo nada claro que la flexiseguridad que se predica en Dinamarca implique que el despido sea gratis, desde luego lo que no es verdad, es que implique una individualización, sino más bien todo lo contrario, una colectivización de las relaciones laborales. Catedrático

Derecho del Trabajo y la Seguridad Social Vigo. Cita 20:7.

...la tasa de paro de danesa es de por ejemplo el 7.5% siendo la media de la OCDE, un punto superior, del 8.5%. Lógicamente en esa dinámica hay otros factores y todos juegan un papel relevante. En un país como Dinamarca donde despedir es tan fácil pero contratar también y donde de los 2.200.000 trabajadores más de 700.000 cambia de trabajo cada año. Estamos hablando de un tercio de los trabajadores activos, refleja la posibilidad de los mismos para lanzarse a las evoluciones del mercado de trabajo y conseguir sus transacciones profesionales sin olvidarnos del progreso, de sus carreras y del desarrollo de sus competencias. Elemento clave para lograr hoy sus objetivos. Todo esto obedece a la formación y lógicamente a estar bien informados y orientados a la hora de realizar sus diferentes actuaciones. Orientador Profesional Servicio Navarro de Empleo. Cita 23:1.

...somos un pocos escépticos ante este modelo de flexiseguridad. Concretamente ante el hecho de considerarlo como una receta única y aplicable a cualquier contexto. Creemos que es cierto que ha funcionado muy bien en el contexto danés, pero eso no significa que pueda aplicarse a cualquier contexto y concretamente al caso español. Porque es cierto que para que ese modelo funcione es también muy importante el rol que tienen los interlocutores sociales del diálogo social y es cierto que quizá el diálogo social no funciona con la misma solidez en el contexto español como funciona en el caso danés. Representante OIT. Cita 46:5.

9.2.- Problemas de realización efectiva de la orientación en España: Contraste norma-práctica. Imposibilidad del tratamiento personalizado. Desequilibrios internos dentro de las propias Políticas Activas de Empleo

Dentro de las citas reflexivas sobre las limitaciones de la orientación profesional, el investigador vio adecuado generar un *open coding* ante los discursos que ponían el acento en el contraste entre la norma y la práctica, y las voces que indicaban los problemas de realización efectiva de la orientación en España. Tanto por problemas presupuestarios, por la imposibilidad de garantizar un tratamiento personalizado, por los contraste entre la norma legal y la realidad, y por los desequilibrios internos entre políticas activas de empleo.

Pero la dificultad institucional, la falta de inversión y la falta de profesionales hace que - en mi opinión y he sido gestora- la orientación no haya funcionado. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:6.

La mejor parte de los servicios, yo creo que ha habido retroceso y una tendencia a las

previsiones de corta duración relativamente superficiales, intentando desarrollar esto de *skills* para el desarrollo de la carrera, seleccionados, cómo procurar empleos y algunas metodologías que son empleados por las personas. Pero en general se han adoptado estas soluciones muy baratas, rápidas y que se aplican a todas las personas. Y claro... es un problema. Representante CEDEFOP. Cita 9:7.

Toda una serie de citas explica la situación de insuficientes recursos económicos y humanos que impiden atender las necesidades detectadas. Especialmente en materia de tratamiento individualizado en los servicios de orientación.

O sea no ha funcionado y yo he sido responsable de políticas de empleo en una comunidad autónoma y he sido responsable de políticas de empleo a nivel estatal. La orientación no funciona, pero ¿por qué no funciona? Uno, porque las inversiones que destinamos a los servicios públicos de empleo donde tendrían que anclarse las labores de orientación, son muy bajas, muy bajas. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:1

Un poco mal, es lo que estábamos diciendo. Es decir, esto se... Esto empieza en el año 2002 cuando sale la ley 45/2002. Parece que queremos convertir al beneficiario de la prestación por desempleo en un buscador de empleo, ¿no? O a la prestación en un subsidio para buscar empleo. Entonces conoce lo que se llama contractualización de las prestaciones de desempleo. Es decir, vale, yo desempleado me comprometo a buscar algún tipo de empleo y usted Servicio Público de Empleo se compromete a darme una atención personalizada. Ahí empieza el compromiso de ocupación, empieza toda una serie de obligaciones documentales que en la práctica nunca se cumplen. Vamos a ver, yo creo sinceramente de la poca luz que puedo percibir, es que solo hay una serie de colectivos a los que se les garantiza un itinerario personalizado, ¿no? Por ejemplo hay una renta activa de inserción, yo creo que ahí está funcionando un poquito mejor. Un poquito mejor quizás porque hay un poquito más de tradición ya desde el año 2002, 2003. Pero en general esta atención personalizada no existe. Catedrático Derecho del Trabajo y SS Vigo. Cita 20:10.

En la cartera de servicios se establece que habrá que atender, a través de itinerarios y tal a los beneficiarios de prestaciones, incluso que se les asignará un tutor. La idea es buena, yo creo que sí, pero hacen falta recursos. ¿Qué hacemos con un tutor que tiene 2000 o 3000 prestaciones? Representante Sección Orientación SPE Autonómico. Cita 33:9.

Y aquí está uno de los ejes del problema, imagino. Del problema de realización efectiva de la orientación. Entonces, siguiendo las directrices de la Unión Europea, los últimos PAPE, la estrategia española de activación, ya antes la reforma de las políticas activas de empleo del 2011, 2012, de alguna ya inciden, enfatizan ese aspecto. La necesidad de reforzar los servicios de orientación de forma que los usuarios puedan acceder a esos servicios de forma individualizada, con atención personalizada, etcétera, etcétera. Hasta ahí la orientación es correcta y trasladan unas orientaciones que parecen tener sentido, parece imprescindible efectuar esa orientación personalizada. Otra cosa es que en la práctica es posible de hacer con los recursos que existen, ¿se hace de forma efectiva, sí, no? Podemos ver. En cualquier caso que la orientación tenga un papel importante como un mecanismo destinado a la inserción laboral parece evidente, no es un error. Puede ser un error la falta de aplicación efectiva de políticas en ese sentido. No basta con hacer una orientación y una línea de actuación, vamos a potenciarlo. ¿Cómo se potencia, en el papel o en la práctica? Profesor Departamento Sociología UAB. Cita 34:2

Yo he sido director de un servicio público de empleo, sé de lo que hablo y digo. He sido director de un servicio público de empleo, director general de empleo, y secretario de asuntos laborales y de empleo. Y he instaurado un sistema público de empleo, un sistema de empleo con dos mil funcionarios y con más de 400 millones de euros de presupuesto. Por supuesto que sé lo que hablo. Es decir, que un gestor atiende mil candidatos quiere decir que puede atender aproximadamente a algo menos de dos por día hábil. Son dos porque este candidato viene varias veces, viene cada vez que va a una acción formativa, a una acción orientativa, a un trabajo y vuelve. Es decir, es imposible. Representante de ASEMPLEO. Cita 14:8.

Entrevistado: Pero concretemos un poco más lo de la falta de recursos. Vamos a ver, a políticas activas de empleo se destinaban en el período previo a la crisis unos 7.600 millones de euros al año. Eso incluye todo, todo. Incluyendo todo tipo de políticas activas de empleo, inclusive.

Entrevistador: -¿Incluyendo también incentivación a la contratación?

Entrevistado: -Sí, evidentemente. Que en España suponen un porcentaje inmensamente superior a la media de la Unión Europea y han demostrado a lo largo de 20 años una utilidad..., pero bien en ese aspecto. En cualquier caso, se han destinado 7500, 7600 millones en el 2007, un importe que no varía sustancialmente hasta el 2010, ya en plena crisis. Es decir, con crisis y con aumento de paro no aumentan los recursos destinados a

políticas activas. A partir del 2010 y durante el 2011, 12 y 13 eso se reduce a unos niveles más que alarmantes. En el 2013 los recursos destinados fueron 3.600 millones, un 50% aproximadamente, y ahora ha subido un poco más hasta 4000 en el 2014. Pero vamos a ver, con un número creciente de parados, al menos hasta el año pasado, destinar menos recursos a políticas activas, muchos menos recursos a políticas activas, entre ellas la formación y orientación como medidas claves para el proceso de inserción, es que es un elemento que deslegitima cualquier discurso referido a la importancia de la orientación y de la formación en la mejora de las cualificaciones. Entonces asistimos a un doble parámetro, el discurso, que puede seguir que puede seguir una estrategia española de activación, en los PAPE, en cualquier tipo de documentación oficial, y por otra parte la práctica, qué se está haciendo al respecto. Profesor Departamento de Sociología UAB. Cita 35:6.

Una buena parte de las citas de personas expertas hacen referencia a la gran distancia entre el contenido normativo de las leyes socio-laborales, y la puesta en práctica real de dichas normas.

En la práctica tú sabes que lo de la sostenibilidad no es lo mismo en Suecia que en Finlandia que en España. El discurso de la Unión Europea es un discurso light que queda bien pero luego viene la concreción práctica y la concreción práctica la tiene que hacer cada país. Y ahí es donde hay problemas; unos son de carácter cultural pero hay otros que no son de carácter cultural sino son estructurales. Es decir que ya son años y años y años de déficit o de cuestiones de este tipo. Catedrático MIDE UB. Cita 36:12.

Está muy bien, eso es servicio, una atención personalizada.... ¿Eh? Yo sé que están, bueno, directores generales de servicios públicos de empleo, están un poco enfadados. Es decir, no con la cartera de servicios en sí mismo, pero yo como, diré que es una normal, un real decreto que me obliga, y ¿cómo lo hago? Los protocolos, pasa lo mismo. Establecer unos protocolos, una orden ministerial que hay que cumplir y digo: si es que no lo voy a poder cumplir, ¿cómo lo hago? Quiero decir que lo normal sí es que se apliquen un poco las normas, pero para que se cumplan, no para incumplir las leyes desde el punto cero. Representante Sección Orientación Servicio Público de Empleo Autónomo. Cita 33:15.

Entonces pues muy bien, pues lo que decías, en los papeles puede estar claro en que haya una apuesta, pero luego no es real porque hay muchas cosas que se están haciendo pero

luego no están dotadas del presupuesto y de recursos necesarios. Representante Cáritas. Cita 10:9.

...entonces hay cosas que ya de normativa como te dije, hay tanta, tanta, tanta que veces también me pienso... yo tengo una relación de todo lo que va cambiando en relación con orientación, lo vamos subrayando, lo vamos leyendo. Pero bueno la verdad es que es el tema de la legislación es una locura. Lo peor de la legislación en mi opinión es que no se cumple. Representante FOREM Confederal. Cita 15:1.

El paso que falta es realmente plantear una implementación eficaz de las políticas públicas porque el rastro en la norma es verdad que da la sensación de que tiene cierto peso. Pero cuando lo analizas bastante más, es casi, casi testimonial, diría yo. Ex representante Dirección General FP. Mº Educación. Cita 19:1.

Yo creo que es un simple problema de *copy paste*. Me parece que en la estrategia Europa 2020 lo que hay es una verborrea, comunitaria, que luego se va plasmando por vasos comunicantes a los niveles inferiores. Yo realmente no veo una real política de orientación para el empleo en España, pero sí que la veo en todos documentos europeos. Y yo creo que todavía es más a partir del 2011 con la Estrategia 2020. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UV. Cita 20:4.

Además de las dificultades evidentes para la realización efectiva a lo largo del tiempo en España, varias citas muestran la situación de descontento con los recortes acontecidos en el último periodo.

El concepto de orientación a lo largo de la vida estaba calando, pero la crisis lo ha congelado todo. Es decir, la urgencia es a lo largo de la vida ha quedado un poco en *stand by*, esperando a que haya más recursos. No tenemos ni el sistema de orientación, el sistema de formación, porque los tenemos demasiado centrados en la formación inicial a los más jóvenes y en los mecanismos de orientación-formación de los parados en el sistema de empleo. Lo otro, la gente es consciente que sí, que es muy importante, que hay que hacerlo, pero no hay recursos. Consultor Políticas de Empleo y Formación. Cita 21:23.

Pues bueno, en la universidad hay 80,000 euros para orientación. Para toda la comunidad universitaria... seguramente para una carpa pequeña habrá bastante más de dinero, no. O sea, quiere decir que al final no hay recursos. Representante servicio orientación

universitario. Cita 27:10.

Si tú lees el decreto, El de los servicios. Te da la impresión como que en España la parte de orientación profesional está súper desarrollada, tal como te habla de los itinerarios personalizados de empleo. Claro, si tú lo ves sobre el papel dices hombre esto va súper desarrollado, porque es un derecho del trabajador y una obligación de la administración. Por lo tanto estamos hablando de palabras mayores. Cualquier desempleado puede levantar la mano y puede pedir ese servicio. Si tú planteas eso y a la vez reduces el número de profesionales de la orientación ahí hay una contradicción como una casa de grande. Porque un itinerario personalizado de orientación, por muchos servicios telemáticos o digitalizaciones que existan, hay una parte fundamental que es la del profesional de la orientación. Catedrático MIDE UB. Cita 36:2.

A ver mi opinión es que como tales, las propuestas que se hacen se quedan como en nivel de declaración. La cuestión es si de verdad hay financiación detrás de todo eso y de verdad se quiere aplicar y con qué instrumentos se quiere aplicar. Porque lo que falta es una segunda vuelta de tuerca en la legislación y en la profesionalización. De los servicios y programas de orientación, yo creo que ahí está el quid de la cuestión, o sea que en el papel está bien. Y está bien todo esto del tratamiento individualizado, del diagnóstico, de gestionar itinerarios. Pero faltan un poco los medios. Profesora Departamento MIDE UNED. Cita 38:9.

Vistos los consensos en materia de dificultades de realización por materia presupuestaria, varias citas plantean una crítica al reparto interno actual dentro de PAE. Especialmente en comparación con el gasto en España en incentivos a la contratación directa.

Hombre, en realidad desde mi punto de vista la orientación profesional es un elemento fundamental para dentro de las políticas de empleo. Entonces en ese sentido no es de extrañar, que las estrategias de empleo tanto a nivel europeo como a nivel nacional pues ellos se hayan hecho acopio, pues eso, del refuerzo de este campo. Lo que sí es cierto es que si bien se ve que en las distintas estrategias se recoge cada vez más y se refuerza este elemento de las políticas de empleo, también es cierto que cuando se ve su peso, se compara su peso con otro tipo de políticas como pueden ser los incentivos a la contratación por ejemplo, vemos que esta parte queda un poco en la práctica que un poco menos reforzada si se compara con otros elementos de política de empleo. Representante FSE. Cita 31:4

En el contexto español se le ha dado mucha importancia a otras políticas activas como son los incentivos a la contratación, las subvenciones a la contratación y creo que se ha descuidado un poco lo que son los servicios públicos de empleo, por decirte una cifra creo que en España el gasto en políticas activas que se destina a los servicios públicos de empleo representan como el 17% o 18% del total del gasto. En Alemania es superior al 40% por ejemplo. Entonces creo que eso es un poco la asignatura pendiente en cuanto a las políticas activas del concepto español. Dotarlos de recursos porque son más eficaces sobre todo cuando prestan un servicio personalizado. Representante OIT. Cita 46:8.

9.3.- Sin estrategia global de fondo, insuficiente voluntad política. Muy reactiva poco preventiva. Intermitencias de servicios

En este apartado agrupamos las principales citas detectadas por el investigador, creando el *open coding* más citado de la investigación, citas referentes a la sensación percibida de inexistencia de una estrategia clara y sostenida en materia de orientación en España, lo que provoca un los problemas de realización efectiva vistos en el apartado anterior. Estas reflexiones generan varios temas: la inexistencia de una estrategia global de fondo en la materia, el carácter poco preventivo de la orientación en España, las intermitencias y discontinuidades de los servicios de orientación, y finalmente el retraso estructural de los servicios públicos de empleo.

a).-Sin rumbo, sin estrategia clara

Este tema emergente plantea las citas de las personas expertas que critican la falta de una estrategia global, de una política en mayúsculas de orientación, realmente integral, con visión a largo plazo en España. Una asignatura pendiente, con una clara necesidad de integración estratégica y coordinación de actores.

Yo personalmente llevo ya 15 años trabajando en este ámbito de actuación y, bueno, pues esto es también un poco el desarrollo muy vinculado siempre a las políticas europeas, la estrategia europea de empleo y la que hay ahora, Europa 20-20, etcétera, la estrategia de Lisboa anterior. Y yo creo que la orientación ha sido siempre un ámbito de batalla en el acceso al mercado laboral. Y creo que hoy por hoy, como veremos luego también a lo largo del cuestionario, eso sería una asignatura pendiente. Representante Fundación Novia Salcedo. Cita 32:1.

Entonces ahí digamos que la orientación jugaría un rol de lubricante, de una facilitadora. Pero siempre que las máquinas... Es decir, yo puedo hacer de lubricante, pero si tengo los engranajes del asunto. Lo que no puedo es lubricar donde una pieza es por aquí y la otra por allá. Catedrático MIDE UB. Cita 36:7.

Una temática que adquiere una importancia en el debate social y una presencia en épocas de decrecimiento económico y crisis, pero que en las épocas de crecimiento económico cae en el olvido.

Entrevistador: ¿Tenemos el sistema en España preparado para dar una orientación a lo largo de la vida? Por ejemplo, a mayores de 45 años con las situaciones de reinventarse profesionalmente que mucha gente tiene que afrontar.

Entrevistado: -Ni a mayores ni a menores de 45 años. La orientación a lo largo de la vida requiere efectivamente un sistema integrado. En los últimos años en España con la coyuntura de crisis todas las perspectivas se han enfocado en el tema de la orientación en el ámbito de empleo para el objetivo inmediato de la reinserción laboral. Podemos llamarlo orientación pero es un eufemismo, eso no es orientación aunque sea lo que realmente se requiere ahora mismo. En educación también es un eufemismo decir que hablamos de orientación profesional porque realmente lo que está haciendo es orientación académica y la orientación profesional es casi testimonial. Ex Representante Dirección General FP. Mº de Educación. Cita 19:9.

Y por lo tanto se refiere en que las arcas del estado cada vez van a tener que seguir arrastrando presupuestos grotescos en políticas para el desempleo porque no se está haciendo una buena labor estratégica en las políticas activas. Representante ANAC. Cita 5:16.

O sea, veo una cierta ineficiencia en las salidas de los recursos a donde tiene que llegar. Aquí veo que estamos totalmente pues como atontados. Como no hay dinero. Un poco como... Como sin objetivos. No sé... Representante servicio orientación universitario. Cita 27:6.

En esta línea se recuerda la necesidad de un mayor compromiso de los poderes políticos para el desarrollo e implementación de una política y estrategia razonable en materia de orientación profesional en España.

También hay una cuestión: A nivel técnico nos podemos poner de acuerdo fácilmente en cómo se tienen que realizar las cosas. O sea, los procesos de orientación en definitiva pues es un proceso técnico en el sentido de que tienen que ser profesionales los que pues entiendo yo que diseñen los procesos. Otra cosa es que después políticamente eso se tiene que mover. Entonces a nivel técnico yo creo que hay un gran acuerdo, tanto en formación como en orientación. Todos sabemos que una acción formativa pues tiene que partir de unas determinadas fases. Yo creo que eso en general está superado, porque bueno, pues a nivel técnico no hay discusión. Donde hay discusión es a nivel político. Y es a nivel político donde no se acaban de coger las cosas y de decir: "Pues vamos a ello". Representante FOREM Confederal. Cita 15:23.

...la orientación sea cualquier cosa porque mientras pase eso la orientación solamente será testimonial en la norma pero realmente no desde el ámbito de decisión política no se considera una actuación que vaya a tener una repercusión y que compense realmente una inversión económica. Ex Representante Dirección General FP. Mº de Educación Cita 19:15.

b).- Una orientación para el empleo muy reactiva, y poco preventiva

Toda una serie de citas hacen un emerger un tema que señala el carácter reactivo de la orientación en España, con grandes déficits en materia de orientación preventiva, especialmente dirigida a la población ocupada asalariada.

Yo suelo decir lo siguiente: y es una broma... Yo siempre tengo mucho trabajo cuando viene una crisis. Me ha pasado cinco o seis veces. Claro trabajando en formación profesional y orientación profesional se acuerdan de nosotros, congresos, seminarios y masters, cuando hay crisis. A mí la crisis... No se planifica a largo plazo. Y ese es el problema de la orientación que se convierte en el cuerpo de bomberos. Catedrático MIDE UB. Cita 36:15.

Un poco en relación a lo que comentábamos antes de toda esta miriada de incentivos a la contratación. Es decir el impacto de las medidas que tomas. O sea al final, de lo que se trata es de, la inversión que haces, en orientación, o sea en incentivos a la contratación, o en formación, que tenga, o sea un impacto grande en el sentido de permitir a la persona mantenerse en ese puesto de trabajo. Que si al final se trata de una medida, simplemente muy, muy a cortó término, es una inversión casi perdida, si quiere... El valor añadido se

reduce, entonces en este contexto, volvemos al tema de centrar bases duraderas, a medio plazo, o sea, lo complicado, es lo que comentábamos antes, lo complicado es en países, en casos como el de España, donde tienes tanta gente desempleada, pues al final tienes una cierta urgencia también. Entonces, pues yo, o sea puedo entender y puedo justificar en determinados casos, el caso de formación muy Ad hoc u orientación muy Ad hoc. O sea es muy limitada en el tiempo, simplemente con el hecho de sacar a gente de desempleo, ¿no? Pero también es cierto que aquí juega un papel fundamental la orientación no sólo para desempleados sino para gente que está trabajando... Es decir, este es un tema que en España como en otros estados miembros, todavía no se está explotando suficientemente, no. Quizá por lo que, por lo que hemos dicho bastantes veces ya durante la conversación. O sea el hecho de la urgencia hace que destinen los recursos, a donde está el problema, ahora. Representante Comisión Europea. Cita 49:9.

Cuando las personas se quedan sin trabajo, no encuentran trabajo, van buscando alargar algún tipo de compensación económica, porque si es que lo digamos a la compensación económica y ojo me parece fundamental preservar el abordaje de las necesidades económicas. Pero es cuando nos acordamos de la orientación, cuando nos acordamos del acompañamiento individualizado, cuando es algo que en principio pues debería ser contemplado desde un primer momento. Para que sea más efectivo sobre todo. Orientador Servicio Navarro de Empleo. Cita 23:9.

...es tremendo que esa orientación no se dé en los propios centros educativos. Se ha renunciado a algo que para mí es básico porque a la gente hay que orientarla al principio, no al final. Después de 10 años de estudios o 15 en algunos casos, decirle: "Mira, esto que has hecho tú no vale para nada, así que mejor hazte algunos cursos puente o una titulación nueva y vuelve a empezar". Claro, eso es tremendo. Eso es tremendo. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UPV. Cita 24:3.

Porque quizás una de las limitaciones que están teniendo los programas de orientación para el empleo es quizás que se centran exclusivamente en atender personas desempleadas y no tanto... Claro en una coyuntura donde las personas entran y salen del mercado de trabajo con tanta facilidad. Pues quizás la ayuda debería centrarse más en ayudar a las personas a auto orientarse en su propia carrera. A ser capaces de gestionarla y de entender que les está pasando en cada momento y por donde dirigir sus acciones ya sea para el empleo o para el autoempleo. Pero cómo ir desarrollando su propio proyecto

profesional, cómo articularlo con su forma de entender la vida y esa quizá es un poco la asignatura pendiente que tienen los programas de orientación, la verdad de hoy en día, de orientación para el empleo. Para empezar es que están destinados casi exclusivamente a las personas desempleadas. Entonces, ¿qué pasa con la gente que está en empleos precarios o en empleos que distan mucho de sus objetivos profesionales o vitales? Profesora Departamento MIDE UNED. Cita 38:6.

c).- Intermitencias de los servicios de orientación

Todo un bloque de citas se centra en un tema emergente, las intermitencias de los servicios de orientación en España.

En el tema laboral que es el que más conozco desde mi experiencia con el Fondo Social Europeo sabes que hay una gran cantidad de fondos. El fondo social en concreto que se ha dirigido al tema de orientación profesional. Hemos visto una evolución en picos si me permites la expresión. Representante Comisión Europea. Cita 49:1.

...los planes de empleabilidad y de orientación no pueden estar medidos en, saco la convocatoria, empiezo a trabajar en abril y en octubre tengo que dar unos resultados. Es que ahí nos hemos perdido la mitad, o sea no estamos poniendo toda la trazabilidad todo. Representante Servicio Orientación Universidad Pública. Cita 27:26.

Sí claro, es que no puede haber episodios de orientación, lo acabamos de ver. Es decir, la orientación no puede ser un episodio que tú llegas aquí, te hacen un cuadro y te vas y ya nunca vuelves más. Si tú quieres tener una vida profesional guiada, necesitas que haya una orientación sostenible en el tiempo, es decir, que tú puedas seguir pero puedas ir dentro de unos seis meses porque lo que estás haciendo no hay, dentro de dos años porque quieres hacer otra cosa y por lo tanto tú tengas una vida activa vinculada a la orientación, es decir, que el Servicio Público de Empleo y la orientación ya no solamente es de tu dinamismo y la empleabilidad, todo eso necesita un tiempo yo necesito hacer algo por dos años y luego otros dos años y luego... O sea, para eso necesitas medios, para eso necesitas profesionales. Pero el país necesita orientación porque es verdad que... Ex Secretaria de Empleo. Ministerio Educación. Cita 51:28.

...yo creo que hay un mapa claro con servicios bien orientados, la mayoría gratuitos, y ayuda bastante aunque bastante desconocido por parte de la población en general, muy desconocidos. Representante ANEL. Cita 6:1.

Vas a buscar las atenciones personalizadas a cualquiera de los sindicatos, a las atenciones a través de sus páginas web el servicio no está activo ya porque han perdido las subvenciones que sustentaban aquello. Es decir, es un servicio puramente coyuntura. Ex Representante Dirección General FP. Mº Educación. Cita 19:18.

d).- Retraso estructural de los Servicios Públicos de Empleo

En el siguiente tema recoge las citas que directamente plantean las insuficiencias del sistema público de empleo en materia de orientación, en comparación, especialmente, con otras entidades del Tercer Sector de Acción Social. Los SPE aparecen como especializados en gestión y prestaciones, tareas burocráticas, pero no en orientación y/o intermediación.

Ellos han sido, te lo he dicho antes, de matrícula de honor pagando prestación por desempleo. Hemos tardado un día, a veces ni un día en reconocer, ni matrícula de honor controlando que es lo que es personal administrativo las subvenciones que se han dado para la formación, para los OPEAS, para las escuelas taller, para los talleres de empleo, para... Pero es que no pueden hacerlo porque no son profesionales de la orientación. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:26.

Es decir, acá las cosas que hay que plantear, allá parte de la inversión pública es el tema de la política de control, una demanda que está muy bien el control, pero un control muy burocrático. Esa idea de que los servicios de orientación para empleo tiene que estar continuamente rindiendo cuentas, tiene que estar constantemente mostrando que el dinero que están recibiendo, que parte de distintos actores, muchas veces de fondos sociales europeos, está siendo bien usado. Además porque tienen pocos recursos, poco tiempo para dedicarlo a cada trabajador y al mismo tiempo gran parte del trabajo que realizan es usado para tareas puramente administrativas, tareas de rendición de cuentas. Profesora Departamento de Psicología Social. Cita 12:19.

Lo que pasa es que no sé si me lo preguntabas ahí, pero yo los sistemas de orientación profesional de las administraciones públicas, de los servicios públicos de empleo yo veo que tienen carencias, que tienen muchos déficits. Representante de Confederación de Empresarios de Navarra. Cita 11:18.

Pero, claro, ¿qué hacemos con 3.000 orientadores a los que les ponemos a rellenar fichas? El gran problema que tenemos casi todos los servicios de empleo en España, en Europa casi todos, es que dedicamos mucho tiempo y mucho esfuerzo a rellenar bases de datos

con datos de las personas, exhaustivo, datos de no sé qué, creyendo que ahí tenemos la panacea para hacer esa cosa que no existe ni existirá y que me pone de los nervios: casar oferta y demanda. ¿Qué es eso de casar oferta y demanda? ¿Qué es eso de casar...? ¿Pero cómo vas a casar oferta y demanda? ¿Qué oferta y qué demanda y cuáles son los perfiles de una y otra? Luis ¿dónde está? Si la oferta y la demanda no casan porque ya no están localizados en el mismo sitio. ¿Qué es eso de casar? ¿Eh? Y otra cosa es poner en contacto a quien busca con quien está necesitando. Poner en contacto y que ya se apañarán y que yo sepa venderme ante ti. Y que yo empresario sepa qué es lo que quiero contratar también. Pero casar oferta y demanda definiendo la casación desde un lugar externo que es una aplicación informática o un intermediario. Que eso no es el mercado de trabajo de hoy Luis, que no. Que eso es más viejo que la Carracuca. Eso es muy anciano ese concepto. Entonces claro cuando a la gente le enfrentamos a los técnicos de orientación dándoles como su principal trabajo es que tienes que... Eso de la atención personalizada al final, te lo digo Luis, el 80% de lo que se traduce de eso es rellenar una base de datos exhaustiva que no suele valer casi nada a las dos semanas ya. Porque mucho de la información es contingente. Representante SEPE Provincial. Cita 39:11.

El avance en metodologías e innovación en el tercer sector de acción social. También en atención en la primera línea de fuego a las necesidades más acuciantes de las personas con más dificultades de acceso al empleo.

En general, me parece que se está ayudando poco y muy mal desde las instituciones públicas. Y sin embargo, o sea, yo creo que el peso lo están asumiendo las entidades privadas sin ánimo de lucro sobre todo las ONG, las fundaciones, etcétera. Esa es mi sensación. Aunque como digo faltan más estudios que profundicen en todo esto. Pero creo que gracias a estas entidades privadas se está dando un apoyo por lo menos permanente. Profesora departamento MIDE UNED. Cita 39:14.

Lo que ello se supone que están haciendo ahora en el Servicio Navarro de Empleo es lo que llevamos haciendo nosotros 15 años. Y con menos éxito. Representante entidad 1 del tercer sector de acción social Navarra. Cita 8:5.

Entonces si en el día a día lo que nosotros vemos es que cada vez estamos atendiendo a más gente, que la gente... Incluso es eso, o sea normalmente es desde Caritas tendríamos que derivar a servicios sociales, no desde servicios sociales derivarlo a Caritas. Entonces algo está fallando desde luego en los últimos años. Representante de Caritas. Cita 10:10.

Se reconoce la labor de los SPE en estos años de subida espectacular de las cifras de desempleo.

Una chica que trabaja conmigo ha hecho la tesis sobre el servicio público de empleo. Entonces una de las conclusiones que sacábamos era: "Ojo. Vale, el servicio público de empleo no lo está haciendo bien. Pero es que con los recursos que tiene igual hace milagros". O sea, es que atender a cinco millones de parados es tremendo. No hay servicio que lo aguante. O sea, es que...que vayas a una oficina de empleo y pases y que te den los buenos días es casi un milagro porque la cola a veces es, claro es que, ¿qué le van a hacer? Profesora Economía Universidad de Oviedo. Cita 43:11.

Lo que debíamos hacer es una reflexión cualitativa de cómo están los servicios públicos de empleo en nuestro país. Entonces, yo los veo muy debilitados. Entonces, yo creo que esto está condicionando todo. A mí me parece que hay una retórica de una realidad, y ahí cada vez hay más espacio. Yo, cuando doy estos temas en clase, lo primero que les evoco a mis alumnos -que cada vez son más jóvenes, y muchos no la han visto- es la película de *Full Monty*. Esta imagen del desempleado que acude a la Oficina de Empleo, sin ningún motivo para la esperanza, creo que es la realidad de las políticas de desempleo española en el año 2015. . Entonces, bueno, son buenas palabras, son buenas intenciones, son ideas razonables, pero que luego se tienen que plasmar en una estructura sólida, en una política creíble, en las políticas de empleo, y eso ya no lo veo. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UV. Cita 20:9.

Yo creo que la gente además sabe -me extrañaba de las llamadas- la gente sabe que en el servicio de colocación no vas a tener grandes oportunidades de empleo y si la tienes, será alguna cosa temporal y precaria que va a salirte a cobrar el desempleo y un poco más y eso ya de entrada para mí... Alguna vez lo dije, no me atrevo a mantenerlo porque veo que los servicios públicos de colocación funcionan en muchos sitios y funcionan bastante bien. En Francia, Alemania, el Job Center inglés, tal, en todas partes hay servicios públicos bien organizados, joder, no podemos ser capaces de crearlos aquí tan... Pero bueno, en cualquier caso, no es que tengan que desaparecer pero está claro que no hemos sabido crear esa red de servicios de colocación que sirva para colocar a través de los servicios de colocación, que es la orientación, que es la formación y que es las ayudas económicas o la emprendeduría. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UPV. Cita 24:44.

Varias de las citas plantean un complejo tema, el problemático asunto de la desviación de recursos destinados a orientación, para otras acciones de las entidades receptoras de los mismos.

O algo también que se ha producido en muchos sitios, que esos medios propios que inicialmente estaban destinados a orientación se han mantenido pero para otras tareas diferentes porque el resto de la administración también requería de medios y ésta estaba pues mejor dotada que otras. Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:10.

Por qué no funcionaban los OPEAS. Porque muchas veces los OPEAS no hacían labores de OPEAS. Los OPEAS hacían labores diferentes a las OPEAS. Si hubieran hecho labores de orientación a lo mejor tendríamos ahora otra historia, ¿No? Y los mejores OPEAS de aquella experiencia fueron los que ingresamos en los 3000 orientadores. Y eran muy buenos. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:24.

9.4.- Insuficiente atención de determinados mundos académicos. Dudas acerca de las metodologías más adecuadas, y sobre el nivel competencial de los profesionales de la orientación

En este apartado se reflejan los resultados de la investigación a unas determinadas limitaciones que el investigador a considerado adecuado agrupar en un *open coding* específico. Reflexiones de corte más metodológico académico, que hacen mención a tres áreas singulares. La primera, la diferente atención entre el mundo académico educativo, y el mundo del derecho del trabajo, reflejando la actitud de los mismos ante nuestra materia de estudio. La segunda, el debate acerca las metodologías más adecuadas a la hora de afrontar las necesidades de orientación profesional ciudadana. Y las terceras, las críticas a cerca del nivel competencial de los profesionales de la orientación profesional en nuestro país. Un nivel lejos del deseado en muchos casos.

9.4.1.-Desigual atención de la akademia

Un tema emerge, una doble tendencia, el excesivo academicismo del mundo de las ciencias de la educación, y por el contrario, la pobre atención del mundo del derecho del trabajo.

Hay muchos estudios sobre metodologías de intervención. Y está muy bien, es importante, desarrollar instrumentos de trabajo de las personas. Pero hay un análisis, que es un análisis sociológico, político y económico que es lo que crea los argumentos para el desarrollo de los servicios. Y esto está completamente fuera del terreno de la psicología

(risas). Yo voy a estos encuentros para la gente de orientación, y siempre me parece divertido cuando tienes estos fundamentalistas de la psicología, te dicen: "No, esto es orientación, y no eso no es la técnica de la orientación". Pero hay mucho más...En la actividad y relevancia de la actividad. Pero hay un punto interesante en su análisis yo creo que el vínculo de trabajo con psicología, aun es completamente dominante, pero que es muy importante reforzar el análisis social y económico de este terreno de la orientación profesional. Representante CEDEFOP. Cita 9:47.

...tendría algo que ver y seguramente que tampoco es un ámbito en donde nos movamos con esa tranquilidad jurídica que nos da el hablar del artículo catorce del periodo de prueba, en donde lo podemos concretar. Tú que has estudiado relaciones laborales sabes que ahí nos movemos y quien no se haya acercado al mercado de trabajo, a las políticas de empleo también con otros ojos, no únicamente los jurídicos, el mercado del trabajo le queda como algo que le interesa. Pero algo más difícil de explicar y de concretar en el ámbito del terreno, vamos a llamarlo, más estrictamente jurídico. Y esta sería la reflexión que yo te haría. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UB. Cita 35:30

Entrevistador: -Otro concepto importante es el aprendizaje a lo largo de la vida que lleva de la mano una orientación a lo largo de la vida ¿Cómo valoras el desarrollo en nuestros países del sur de Europa de este derecho a esta orientación a lo largo de la vida?

Entrevistado: -Una ilusión. Hay muchas barreras. Por un lado en la mejor parte de los países no hay consignación legal del derecho a la orientación, y esto es una orientación muy fuerte. Representante de CEDEFOP, cita 9:19.

Básicamente que nos dedicamos a la norma jurídica. En toda norma jurídica tiene que tener más de jurídica, imperativa y clara, utilizan otras palabras. A ver, si ahora yo contara el número de modificaciones que ha tenido la ley de empleo desde el año 2010 hasta el año 2015, me quedaría estupefacto, probablemente más del 10. Pero, insisto, sin un mandato legislativo... Es decir, yo diría que hay un marco normativo muy claro en intermediación laboral, yo diría que hay un marco normativo relativamente claro en formación para el empleo, pero a partir de 2007. Pero en orientación para el empleo lo que hay son normas que parecen más bien directrices, que además contienen mandatos políticos como no muy concretos. Es como un campo muy abierto y si me permites, es un campo en el que tampoco está demasiado claro qué le corresponde al Estado y qué le corresponde a las comunidades autónomas. Así que es un tema que ha pasado por el tribunal constitucional muchas veces en los últimos años pero todavía no está aquí.

Entonces por decirlo así, no hay un *background* jurídico como muy claro, no son temas que se lleven a los tribunales de justicia, porque insisto, yo creo que es un problema de calidad de la norma jurídica, entonces, eso propicia cierto desinterés del mundo del derecho del trabajo, acompañado por otro factor evidente, que es que nos sentimos muy abrumados porque el número de reformas, el número de cambios en el derecho del trabajo que hemos padecido los últimos años ha sido tan alto, tan alto, que dar respuesta puede hacerse un poco difícil. Catedrático de Derecho del Trabajo y SS UV. Cita 20:5.

...la pregunta es ¿cuándo? Yo que soy desempleado, me incumplen mis obligaciones por parte de los sistemas públicos y puedo ir al juzgado. Yo creo que ese es un problema de activación, o sea, este es un problema de derecho subjetivo, de derecho coercible. Hay una frase en Argentina, muy jodida, que dicen que distingue entre derecho declamado y el derecho real. Yo creo que es como si hubiera mucho derecho declamado en todo este tema, o sea, que todo esto es poco efectivo, es un montón de verborrea de buenísimo, pero que es la impresión que yo tengo. Entonces es verdad porque mientras me lo preguntabas, yo me estaba preguntando a mí mismo: "¿Pero y qué hay algo publicado sobre este tema?". Y no me salía nada, no me sale nada, digo yo: "Joder, podre darle algo a este chico". Digo, no, no me sale ninguna publicación de este tema. Y yo creo que tiene que ver con la... Y luego claro, que estamos con un vendaval de normas, estamos en un época especial. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UV. Cita 20:16.

9.4.2.- Cuestiones metodológicas

Este tema agrupa citas de expertos en la materia, que reflejan una cuestión crucial, la necesidad de una importante actualización metodológica de los programas de orientación en materia de política de empleo. Unas reflexiones que plantean el área de mejora de esta disciplina en España, fruto de las condiciones peculiares de nuestro mercado laboral. Una necesidad de metodologías más adaptadas a nuestra dinámica sociolaboral.

Se supone que cuando empezamos en lo de flexiguridad, eso significa que hay una forma diferente ya de construir las carreras. Es decir, no podemos continuar planteando la orientación como destinada a la persona que es capaz de elegir cuál va a ser su carrera porque no estamos en esa situación. Entonces uno no puede elegir, las posibilidades no son tantas como para elegir: "Elijo el mercado". Más bien el mercado me elige a mí o me meto en aquello que encuentro, que a lo mejor es lo que más me gusta. Entonces la forma de construir las carreras ya es distinta, y lo que tenemos que enseñar cuando hablamos de

desarrollo de carrera a lo mejor es no solamente a manejar las transiciones, sino también a manejar incluso distintas formas de contrato de trabajo. O sea, enseñar a integrar cosas que hasta ahora hemos concebido como lo no ideal porque no estaba ligado a la seguridad. Entonces cuando hablamos de que la flexiguridad debe de ir asociada a la orientación es cierto, porque es el peor de los males. Es decir, habría que plantearse si la flexiguridad comparte los valores éticos con la orientación. O sea, la flexiguridad en el fondo es vender la moto. Ex Representante Dirección General FP. M° de Educación. Cita 19:7.

Yo entiendo que la orientación profesional lógicamente tiene que evolucionar en paralelo a la evolución que tiene la sociedad actual y toda la sociedad laboral que, desde luego, no podemos hacer la orientación profesional previa a la crisis económica, a la convulsión de todo el mercado laboral ahora mismo. Entonces, ese constructo en sí mismo yo creo que puede ser interesante como para estimular nuevas prácticas. Y yo voy a ser muy pesada: yo veo un *décalage*, una brecha entre esos constructos y qué es lo que después los servicios de orientación profesional están haciendo para incorporar en sus prácticas esos nuevos planteamientos de las políticas. ¿Qué es lo que están haciendo? ¿Qué líneas teóricas? Tú ves en la teoría, estamos hablando de la teoría del caos en orientación profesional, de la teoría paradójica, de la orientación verde. Todo eso como líneas teóricas que probablemente se ajustan muy bien con ese tipo... Pueden encajar. Pero eso teórico, pues son de los orientadores. ¿Qué estamos haciendo? La entrevista de empleo típica y ahora, eso sí, ahora lo que llevamos son esos talleres en que se habla del emprendimiento, la educación emocional. ¿Lo solucionamos todo? Eso es un simplismo que, desde luego, chirría un poquito para poder combinar elementos, que es lo que aparece en ese constructo aparentemente, que son casi antagónicos en nuestra tradición. Entonces, ahí no podemos ir con parchecitos. Profesora departamento MIDE UNIZAR. Cita 50:4.

Es decir, aquí tenemos ya, esto es la solución, tenemos que ir también por parte de los orientadores, cuando trabajamos con las personas, a planteamientos muy de esas contradicciones y esos constructos son contradictorios. Y eso exige fomentar más pues eso: la autonomía del propio usuario. La autonomía del propio usuario no se fomenta con la última moda y la magia y la receta mágica, que es lo que parece que ahora estamos haciendo. También tenemos el taller de la entrevista de trabajo por..., somos felices. Respetando el potencial que puede tener el taller de entrevista de trabajo y el taller de

somos felices, que ambos tienen su potencial pero lo articulamos con...con algo que implica vivir en paradojas y contradicciones y esos constructos están por ahí. Por eso a veces funcionan o pueden funcionar bien en lugares donde ha habido una tradición, donde la persona está mucho más acostumbrada a situaciones más inestables, tiene mucha más seguridad en sí mismo. Entonces funcionó muy bien. Pero cuando lo trasladaron... Me voy a pasar un poco a lo local. Aquí, que la línea ha sido mucho más de dependencia, pues a lo mejor hay que cambiar esas prácticas. Pero para eso necesitas que los organizadores estén convencidos y que entiendan lo que tienen entre manos. Profesora MIDE UNIZAR. Cita 50:5.

Intervenciones más centradas en las situaciones personales, ante intervenciones del café para todos.

No, yo creo que. No creo que sea una especie de limitación metodológica. Yo creo que en, en. Yo creo que el problema que tenemos es que no lo hacemos. Es que no hacemos orientación. Es que las experiencias que tenemos. Tenemos experiencias muy concretas de orientación que han salido bien. Lo que tenemos, lo que necesitamos es hacer una gran experiencia de orientación, masiva ¿No? Porque tenemos hay 10 millones de personas a los que orientar, según la OCDE. Pero... porque, claro. No solamente te hablan de desempleados. Te hablan de desempleados y de personas que tienen empleo. Que a lo mejor necesitan orientación para hacer otras cosas que quieren y pueden hacer y no quedarse toda su vida en la situación que estén. El problema, yo no creo que la disciplina tenga limitaciones teóricas, yo creo que el problema es que no la hemos ensayado convenientemente y que luego, ha habido experiencias prácticas. No han salido mal las experiencias prácticas. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:23

Otra diferencia de relieve tiene que ver con los países de Escandinavia que tienen esta forma de trabajar muy basada en el individuo, la atención de las características del individuo. Y que, por esa misma razón no tiene una tendencia tan grande a utilizar pues soluciones generalistas para el público... Representante CEDEFOP. Cita 9:2.

Estamos en un reto muy interesante pero también muy difícil para la orientación, porque la persona llega con una demanda que es simple, el empleo, que es algo inmediato, porque además tiene la necesidad de trabajar porque tiene que pagar sus cosas, su alimentación, y la orientación está buscando, la nueva orientación está buscando, hablar de las competencias de las personas, mantenimiento del empleo, algo que le sirva a la

persona para el futuro, no que se vaya... Porque además la inserción inmediata no existe para la población con la que nosotros trabajamos. Entonces, hay que buscar un equilibrio. Hay que intentar que las personas entiendan que todo lo que se trabaje, todo lo que mejore sus competencias, todo lo que mejore su cualificación... importantísimo, orientar a las personas a que se formen porque no tienen formación. Porque no la tienen y, en la mayoría de los casos, las personas que vienen buscando ayuda no tienen una formación, no tienen una formación que ahora mismo tenga una salida laboral. Y eso implica que entiendan que tiene que invertir, tiempo en formarse, o tiempo en trabajar sobre sus competencias, su parte personal o técnica que antes no habían logrado porque antes venías, dejabas un currículum y encontrabas un trabajo, luego cambiabas a otro. O sea, es este equilibrio lo que tenemos que conseguir. Representante Fundación Tomillo. Cita 29:7.

Emerge una necesidad de implementar la investigación en esta disciplina científica. Asumiendo el número reducido de tesis, publicaciones y grupos de investigación al respecto.

Entonces realmente hay pocos profesionales investigando. Somos un colectivo reducido en España. Tenemos una sola revista científica en el campo de la orientación específicamente centrada en esto. Y es una revista que sobrevive con el trabajo voluntario y duro de pocas personas. Esa es la realidad. Profesora Departamento MIDE UNED. Cita 38:78.

9.4.3- Nivel competencial de los profesionales de la orientación en España

El tercer tema de este apartado es el que agrupa las citas que problematizan el nivel competencial real de los profesionales de la orientación en España. Citas que plantean varias cuestiones cruciales para un correcto desempeño ocupacional en orientación profesional. Un elemento clave para el presente y futuro de la orientación en España. Citas que reflejan la alta exigencia competencial necesaria para desarrollar esta profesión. O las problemáticas con los estudios de origen de una parte de los profesionales de la orientación especialmente en los SPE.

Pero además yo es que además lo he vivido con esto, la impotencia que tienen los propios orientadores, impotencia enorme e impotencia porque ¿Cómo llego yo a qué nivel tengo qué dominar, conocer y ser experto para poder decirte a ti algo útil? Entonces claro me piden que te informe, pero que te acompañe, que te asesore, que si el emprendimiento y el... Todo a la vez. Entonces dices pues no sé. Representante SEPE Provincial. Cita 39:14

Es decir que al principio había una necesidad evidente en términos de capacidad. O sea en términos de números, si quieres y de capacidad administrativa de los servicios que presta el Ministerio Público de Empleo, básicamente los están previendo este tipo de orientación. Y ahí sí que desde Bruselas se identificó una necesidad bastante grande. Desde el principio en los dos ámbitos. En lo que es tanto el tema de recursos o si quieres el ratio entre orientadores y las personas a orientar digamos, los desempleados. Y luego en la capacidad de los propios orientadores que este es un tema que no se suele discutir en el foro público por la sensibilidad del mismo. O sea que este es un tema complicado sobre todo además cuando entran en juego servicios públicos regionales. Pero es un tema que aquí si se tiene identificado como una cuestión clave. Que a pesar que ha mejorado hay que seguir mejorando. Representante Comisión Europea. Cita 49:2

Te voy a poner un ejemplo, aquí, los orientadores pertenecen al grupo de técnicos de grado medio de formación y empleo, y vienen de unas listas. En el que la titulación que se pide es variopinta. Cuando nosotros nos cubren puestos, te puede venir una persona que sí que tenga una cierta formación en orientación profesional, pero como el otro día me decían, el caso de una compañera que claro había promocionado por lista y venía de hacienda, de hacer declaraciones de la renta. Claro, con el sistema que tenemos de atención al público que eso afortunadamente lo vamos a ir cambiando y con la incorporación a los puestos de trabajo en la administración no llevan un periodo de formación definido, como estamos haciendo ahora. Entonces, esa atención cualitativamente deja mucho que... Directora Gerente SPE Autonómico. Cita 52:8.

Mira, en el caso de Navarra, voy a ser muy claro: los orientadores profesionales que están en la seleccionadora de empleo, la mayor parte -digo la mayor parte- son ingenieros. Profesor de FOL. Cita 3:15.

Un orientador desconoce perfectamente, pero totalmente su mercado de trabajo donde está situado, que le dice a un pobre chico parado, a un mayor, a un adulto, que es que puede encontrar, ¿entiendes? no sólo no tiene idea, sino que tiene ideas preconcebidas totalmente falsas. Por tanto, desarrollar sistemas, informaciones, protocolos, por ejemplo: siguiendo un poco el sector sanitario donde tienen protocolos muy bien elaborados de que hacer. Consultor Políticas de Empleo y Formación. Cita 21:20.

Un orientador, no sé con qué preparación, porque también pues una de las cosas que está pendiente, qué haces... Cómo está la profesión y qué formación es necesaria para orientar profesionalmente a una persona y qué actualización de la propia profesión. Entonces, nos

encontramos ahí profesionales que seguramente de muy buena voluntad te van a dar unas soluciones que seguramente son de formación y también de repertorios de búsqueda, de andar buscando y tal. Y, pues igual tienes suerte, pues igual te toca algún emprendimiento, igual caes con un coaching que te hace reflexionar y hacer una nueva... Representante Servicio de Orientación Universidad. Cita 27:12.

9.5.- Imagen social de la orientación. Dilemas éticos.

En este apartado se reflejan las reflexiones que el investigador vio adecuado ubicar en este nuevo *open coding*, de enorme importancia para comprender el momento actual de la orientación en España. Agrupando primeramente las opiniones acerca de los dilemas éticos que afronta el ejercicio de la orientación para el empleo en el contexto socio-laboral español, con un número significativo citas. El segundo de ellos recoge las opiniones que expresan la compleja imagen social, sin duda, con cierta relación con el tema anterior.

9.5.1.- Dilemas éticos ante el contexto laboral español

Las citas reflejan perfectamente el difícil y complejo equilibrio de la orientación ante el Eje Persona-Sistema, especialmente en un contexto laboral significativamente precario para una parte importante de la población Española. Aparece el debate sobre el uso de los dispositivos de orientación en relación con el código planteado dentro del marco de las razones de la orientación, el trabajo de las subjetividades de la orientación profesional.

Poner el mayor peso de la responsabilidad en los individuos, y menos en el conjunto social.

No toda la responsabilidad es del orientador, el usuario tiene parte de responsabilidad en la orientación, tiene que informarse, tiene que coger herramientas tal, dotarse de... Y luego sentarse con el profesional, tú no puedes ir, d y decir: "Oye venga" (...) Y eso también es muy difícil, también es muy difícil el trabajar esa cultura de la gente de que tú eres el responsable de tu propia búsqueda activa de empleo o de tu mejora en el empleo, tú te lo tienes que trabajar, tienes que buscar el profesional, no, la gente va, unos por ir, otros porque les mandan, las políticas pasivas, estás obligado a ir a Joder, esa cultura hay que cambiarla, cada uno que sea responsable. Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:35.

Yo no creo que sea contraste. Yo creo el problema que tienen estos conceptos es que descontextualizan. Es decir, son un concepto que se centra únicamente en una parcela del problema, los factores de mano de obra y descontextualiza todo lo que tiene que ver con relaciones políticas, hasta tipo de estrategia competitiva que está siguiendo determinado país y con ella que tipo de trabajos se están generando, en términos cuantitativos pero sobre todo cualitativos. Este tipo de cuestiones se omiten del análisis. En estudios que hemos realizado, la cuestión de la empleabilidad, era justamente el tema central de esto. La empleabilidad, la importancia o el éxito, la eficacia de este nivel de empleabilidad consiste fundamentalmente en el contexto geográfico con ello el empleo colectivo, de las modalidades de las redes de inserción, de las redes de interdependencia. Yo creo que hay una cuestión fundamental, la cuestión justamente de los peligros de una empleabilidad de una forma descontextualizada, es decir, lo único que consigue es responsabilizar a la víctima de su propia situación, de su propia situación. Profesora Departamento Psicología UCM. Cita 12:4.

La nueva cultura de empleo es un eufemismo, es una forma de hablar de la flexibilidad en el empleo, de crear un marco a unas políticas de empleo mucho más relajadas, mucho más flexibles, que lo que hacen es dar un baño de positividad a la situación de los ciudadanos en los que van a estar mucho más inseguros vendiendo eso de que la nueva cultura del empleo es mucho más positiva. Y lo que tú tienes que hacer... Es decir, realmente lo que está pasando con la nueva cultura del empleo es que la responsabilidad social se está trasladando al individuo, y entonces lo que se está transmitiendo es: Tú tienes que adaptarte a la nueva cultura del empleo. Si tú no te adaptas, si tú no eres lo suficientemente flexible, si tú no tienes las capacidades para adaptarte y para vivir el cambio como algo positivo, entonces el problema es tuyo, no es un problema social. Ex Representante Dirección general FP. Mº de Educación. Cita 19:4.

Estamos hablando de una situación en la que si nos parece que al final se está culpabilizando a la gente que está en desempleo cuando no es así. O sea, es que ahora mismo es inviable, por mucho que las personas quieran no hay empleo ahora mismo para todo el mundo. Y no es justo que entonces las personas sean las únicas que están pagando las consecuencias de todo eso. Representante Cáritas. Cita 10:14.

Es esa intervención de las subjetividades. En los modos que te construyes tú mismo. La idea de inducir, a partir de las antenas de trabajo social. Un Trabajo tipo tratamiento terapéutico, para facilitar a sujetos que sean empleables, que sean absorbidos por el

entorno. Por supuesto des problematizando el trabajo actual, porque es lo que hay. Aquí hay dos disciplinas que están de alguna manera colonizando el espacio de lo que pensamos y hacemos en el tejido social: La Economía, que indica que las cosas no las podemos cambiar. Y la Psicología que individualiza. La naturalización de la situación. Y el énfasis creciente en el sujeto por vivir como un agente o actor que tiene que modificar o que tiene que intervenir o que tiene que participar para poder solucionar el problema de inserción, vemos que se complementan perfectamente y ahí tenemos un poco los dispositivos de orientación. Profesora Facultad Psicología UCM. Cita 12:7.

Un uso que se puede valorar como perverso de la orientación. Si no tiene a la persona en el centro.

A ver, la orientación no da trabajo y la orientación tampoco va a mejorar las perspectivas laborales y la orientación lo que tampoco puede hacer es -o no debe hacer- es intentar ajustar la bolsa de personas potencialmente desempleadas o desempleadas a las necesidades del mercado. Es decir, eso también es una perversión de lo que es la orientación que se supone que está al servicio del individuo más que al servicio de lo que es el mercado... Ex Representante Sección Orientación Profesional Ministerio Educación. Cita 20:16.

Así, estos limitados dispositivos tienen un pequeño papel positivo en la mejora de la orientación y formación de la gente, pero son una coartada utilizada para la involución de derechos laborales y la seguridad del empleo. Por otra parte, supone una ligera ampliación del staff de empleados públicos –pocos- y de los sistemas anejos que benefician a organizaciones empresariales y grandes sindicatos, que tienden a reproducir esa función y ese discurso. Por tanto, nos movemos en esa ambivalencia de intentar mejorar lo positivo y criticar lo negativo, que es su actual orientación general, la ‘nueva cultura del empleo’ y las insuficiencias para garantizar el objetivo explícito de favorecer el acceso al empleo y el reciclaje profesional. Profesor departamento Sociología UAM. Cita 2:3.

Me parece también que el primar bienestar de las personas debe estar al centro en ese movimiento en el desarrollo de un sistema así. A mí me parece que no será simple hacerlo, pero es posible. Tiene que haber un pensamiento integrado entre lo que es el crecimiento de la economía, el papel del trabajo en ese crecimiento, la protección social. Y eso tiene que estar bien integrado en esta alianza, en esta forma de pensar en el plano

del trabajo. Es muy evidente que si todo está integrado, la orientación tiene un papel muy positivo. Si los intereses no están integrados, la orientación es un instrumento que puede adquirir cualquier tipo de valoración. Porque sólo puede aportar metodologías que pueden ser utilizadas, pero selectivamente. Representante CEDEFOP. Cita 9:16.

Una valoración acrítica del mercado laboral. Con el debate de qué se entiende por inserción en el mercado laboral. Un uso directamente peligroso de la orientación.

Pero, yo es lo que les decía. Tú, para decirme si esta persona la puedo atender o no, lo primero que me miras es si está desempleada. Si no está desempleada yo no la puedo atender. A no ser que tenga un contrato precario o cobre... Vale, pues con el tema de las inserciones, igual. Si no está desempleado, no me dejas atenderla. Con que haya un alta en seguridad social.... te tendría que valer. Porque lo otro me lo echas para atrás, ¿no? Se inserta un día... Me dices que ya está de alta y no me lo miras, pues esto igual. Y hemos pactado y bueno, vamos a ver. Nosotros teníamos una media de contratos, de duración de los contratos de 120 días. No es malo. Pero el mercado, si está generando empleo precario, por qué vas a valorar negativamente de que los servicios de orientación consigan contratos precarios. Eso es lo que es el mercado... ¿no estamos hablando de que nos tenemos que acostumbrar al mercado tal cual está ahora? Esto es acostumbrarse a eso. Representante entidad 1 tercer sector navarra. Cita 8:14.

Nosotros cuando hemos hecho las entrevistas a los dispositivos de orientación. Si... Todo el mundo está muy dispuesto a reinventarse. Si ese no es el problema. Es verdad, que en muchos casos se da una cierta inercia de trabajadores que han estado trabajando en determinados sectores productivos, tiene una cierta, digamos, rigidez a la hora de cambiar los esquemas y los chips. Pero, yo no creo que sea una cuestión ni de re-inención... Lo único que hay que reinventar aquí es el trabajo. Lo que hay que reinventar son buenos trabajos. Reinventar los trabajadores. ¿Para qué? ¿Qué tipo de demandas? Es decir, si 45 años... trabajadores que puedan provenir de la construcción, ahora están decididos y por tanto tendríamos que reorientarlos hacia otros sectores productivos. Sí, de acuerdo. Sí, pero el problema, probablemente no es que se reinvente, sino... Sí, probablemente facilitar que se reinvente. No. Que se reoriente, que reconozcan sus expectativas y su proyección de vida hacia nuevos sectores profesionales que no sean los que ostentan declive, de acuerdo, pero el tema, yo no creo que sea de re-inención del trabajador. Si un trabajador no... Muchas veces las reticencias que puede tener un trabajador para

reinventarse, tiene que ver con que los sectores profesionales a los que se está conduciendo... Por ejemplo, el tema de la... de re-conducir hacia trabajos vinculados con la cuestión de la dependencia. Si están bien regulados, si están bien protegidos, si son trabajos dignos, es mucho más fácil que el sujeto se reinvente, probablemente. ¿Sabes a lo que me refiero? Hay una dimensión psicológica clara, no la quiero omitir y no la quiero... Pero, hay una dimensión política, que está completamente ausente. Y que probablemente, si quieres que se reinvente, ofrece trabajos dignos. Probablemente sea para las personas, muchísimo más fácil así lanzarse a los nuevos sectores productivos. Profesora Departamento Psicología UCM. Cita 12:13.

No es tanto programas dirigidos a luchar contra el desempleo, sino programas dirigidos a producir desempleados, nuevos desempleados no sujetos de trabajo y en ese sentido se engarzan perfectamente esta lógica, funciona perfectamente esta idea de que no hay que intervenir en el mercado, sino que hay que intervenir en los sujetos. Profesora Departamento Psicología UCM. Cita 12:24.

¿Qué cultura de empleo tenemos en este país? Es un tema que es macro cultural pero, ¿qué cultura de empleo tenemos en España? ¿Adónde vamos? ¿Qué sistema productivo tenemos? ¿Dónde nos queremos posicionar? ¿Qué tipo de servicios queremos dar? ¿Qué tipo de productos queremos fabricar? Porque me imagino que todo va a ir en línea. Si realmente lo que queremos es un país de bajo coste y de una competitividad basada, no en el crecimiento de I+D, no en el crecimiento de tecnología, sino en una flexibilidad de menores costes y mayor flexibilidad, pues igual la orientación debería ir destinada a preparar a la gente para decir: ¡Ojo que eres un bien intercambiable! Te tienes que adaptar y te tienes que buscar la vida para... Y luego aceptar un plan de vida para ver qué vas a tener un acceso a ciertas líneas de consumo equis y no a lo que tenías acceso antes". O vete preparando a los chavales para decirles: "Oye, como has vivido en su casa con tus padres, pues...". Representante servicio de orientación universitario. Cita 27:16.

Es poner un envoltorio más bonito a una situación bastante lamentable. En la que te ponen en situación de equilibrio dos elementos, que por ser una situación de equilibrio serían digamos razonables, la flexibilidad y la seguridad, pero que en la realidad cada vez la flexibilidad como decía va a más y la seguridad a menos. Porque el respaldo social, la garantía social de que vas a poder llegar a fin de mes es menor. Por tanto el desequilibrio es mayor. Entonces los valores de la orientación, que precisamente es ayudar a que el individuo se desarrolle, que llegue lo más lejos posible, que llegue tal, si la orientación la

utilizamos, la manipulamos de tal manera que sirva para ayudar a que cada uno se sienta lo menos mal posible en la situación, en la coyuntura que le toca en cada uno de los momentos, bueno, pues hasta sea un elemento para calmar a la masa social. Es muy peligroso el uso que se puede hacer de la orientación. Y respecto a eso podemos hablar de otras muchas cosas. Es decir, la flexiguridad no juega igual con los distintos tipos de categorías profesionales por ejemplo. Entonces la orientación ahí no puede dirigirse por igual a la gente, pues la flexiguridad no tiene... Es un concepto muy malévolo, muy bien intencionado al principio, cuando empezamos a hablar de él en Europa, pero muy malévolo y al final lo que acaba haciendo yo creo que es, mi opinión, es que aleja cada vez más el... Redefine la idea de seguridad, la aleja cada vez más de la solidaridad redistributiva, que está en el ámbito social, como te decía antes, y lo aproxima cada vez más a la responsabilización personal de su situación y de adaptarse a la situación que le toca. Por lo cual la seguridad social es cada vez menor y la responsabilidad individual cada vez mayor. Ex Representante Dirección general FP. Mº de Educación. Cita 19:8.

Los dilemas éticos entre fuente de ingresos y volumen de trabajo para las entidades sociales, o herramientas de transformación personal y social.

Yo llevo 14 años en este negocio -porque es un negocio- y es que la gente viene muy desorientada. Representante servicio orientación universidad. Cita 27:20.

Eso que te acabo de decir antes es, como la herramienta pervierte el objetivo y al final la entidad se dedica a buscar gente contratable porque tiene que comer, y si se mete con los más difíciles igual no consigue el empleo, no le pagan ni una cosa ¿A dónde se va todo el destino de la orientación? A buscar cómo en los cajones que nos han puesto encima de la mesa, podemos meter personas que nos permitan mantener nuestra situación, y tenemos la perversión. ¿Qué es lo que creo? Bueno, lo que creo es que evidentemente la orientación profesional debe poner a las personas por delante, y si hay que plantarse ante el financiador y decir: "Mira chico, va a ser que no" o sea, habrá que inventarse otras formas. Consultor Programas Sociales. Cita 45:4.

Yo creo que técnicamente son correctas, globalmente ¿Cuál es el grado...? Después, cómo pasamos de las palabras a los hechos y conseguimos, una: que esas orientaciones y lo que sigue a continuación de las políticas activas de empleo sirvan para facilitar la inserción por cuenta propia o por cuenta ajena en el marco -y esta ya es una cuestión que escapa un poco de tu tesis pero que es colateral-, en el marco de unas relaciones de

trabajo por cuenta ajena donde la llamada estabilidad laboral, las llamadas condiciones de trabajo estándar se han debilitado sensiblemente en los últimos años en la Europa que nos pide... Que nos pide que pongamos en marcha esas políticas. Consecuencia, también hay que decirlo y hay que decirlo con claridad, que determinadas opciones de política económica que se han adoptado en los últimos seis, siete años, por tanto ya no hablo de la estrategia de Lisboa, que tuvo para mí sus aciertos y quizá la dificultad de puesta en marcha, ¿no?, de desarrollo, pero no olvidemos que buena parte de las políticas de empleo cuya estructura, envoltorio, poco podemos decir que no sea correcto, tiene que encajar dentro de un sistema de relaciones laborales y de un modelo económico en donde a veces esos conocimientos adquiridos pues no se podrán desarrollar en toda su potencialidad. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UB. Cita 35:14

Pero tiene que haber una cosa: tiene que haber oportunidades. O sea, la ocupabilidad depende más de la estructura de oportunidades, te lo digo en serio, que de lo que hagan los servicios de orientación. Es que es así, es objetivamente. Entonces, claro, ¿cuál es la crítica que yo hago a todo esto? Y cuando te digo que es que funcionalmente desempeñan otra labor distinta y no hay más que ver. Representante SEPE Provincial. Cita 39:5.

Los dilemas de los procesos de orientación para el empleo, precisamente de las personas con más dificultades de acceso al mismo. La situación compleja de las personas receptoras de prestaciones y subsidios.

Por tanto el modelo de activación no lo cuestiono como tal. Lo que cuestiono es saber si es posible llevarlo a cabo ante otro mercado de trabajo en el cual hay personas con mayor nivel de preparación, de formación que tienen las mismas o más dificultades, las mismas como mínimo, para insertarse en el mercado de trabajo. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UB. Cita 35:26

Claro, la conexión de políticas activas y pasivas muy bien pero, claro, cuando a mí me trasladan de una manera sibilina el mensaje: "Oye, que está costando mucho la protección por desempleo", y me dicen: "Es que hay que aliviar este coste", me están diciendo otra cosa distinta. Me están diciendo, entre comillas: "Que pongan el disparadero a desempleados que perciben prestaciones y los que no demuestren que están para la labor se caen". Es una manera bruta de decirlo, Luis, pero eso es muy distinto a decir: "Mira, tú eres el orientador. A ver qué podemos hacer con esta persona que tiene estas características y tal. Representante SEPE Provincial. Cita 39:21.

Otro tipo de citas ponen el acento en el simbolismo de muchas acciones, impulsadas como mera materia de cara a la galería, ante la complejidad del momento sociolaboral en España.

Es decir, yo creo que de repente, en un mercado donde hay mucha incertidumbre, donde la hoja de ruta no está tan marcada, donde las transiciones entre empleo y desempleo son bastante más frecuentes, donde el empleo a tiempo parcial pues puede requerir que tú busques un empleo complementario; todo ese tipo de transformación dice: "Coño, a esto le tenemos que poner una cataplasma". Y te digo una cataplasma con toda la intención porque yo creo que hay que ver un poco la funcionalidad que tiene este tipo de servicios, que es una funcionalidad objetivamente distinta de la que se confiesa. Es decir, pensar: tú coges toda la estrategia española para el empleo, la estrategia europea, cualquiera, los documentos, que el plan de empleo de 2014, cualquiera de las normas, las políticas activas de empleo, la orientación profesional, son elementos claves para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral. Mentira. Te digo que no es un elemento clave para nada de eso. Representante SEPE Provincial. Cita 39:3.

Porque de hecho es lo que queda mejor decir que haces y el costo no es tan elevado. Entonces si comparas el gasto en formación y en orientación, está claro. Consultor de Políticas de Empleo y Formación. Cita 21:35.

Hay que tener un poco de cuidado, creo, porque si estamos caminando en esta dirección, hay que mirar también a lo que está ocurriendo en los países escandinavos e intentar que ciertos peligros no ocurran también en los modelos de los países del sur. Porque la flexiseguridad de estas fuerzas, de las medidas activas, incrustadas en la actividad administrativa local ha creado un fenómeno que quizás ha provocado situaciones de que no siempre las medidas activas son tan eficientes como deberían ser. Porque el interés de la administración puede ser sólo superficial, no necesariamente crear un buen sistema, y hay que prestar mucha atención a esto y crear anticipadamente un sistema de control de calidad que pase por la medida del impacto y con medidas de costo-beneficio de los programas que se adoptan. Representante CEDEFOP. Cita 9:15

Las políticas activas de empleo son también una forma de control social, no se espera verdaderamente que el desempleado cambie de profesión por hacer un cursillo del INEM, lo que se espera es que esté entretenido y que vaya ahí y que no contribuya a aumentar el mercado negro. Entonces son medidas de control, porque cuatro millones y medio de

personas sin recursos, muchas de ellas jóvenes son una fuente enorme de descontento, y eso hay que tenerlo bajo control. Entonces yo creo que esa función es muy relevante, porque es mucho más práctico en términos de empleo incentivar el desarrollo de la industria por ejemplo, que hacer cursillos para que la gente trabaje de camarero. Si es que no me hace falta, si es que con un curso de 40 horas yo ya voy a ser un camarero del tipo de establecimiento que tengo en España, no un camarero... Es que no hay trabajo de eso. Entonces yo creo que sería más inteligente invertir dinero en la creación de puestos de trabajo que invertir dinero en la reconversión de gente hacia oficios que no necesitan reconversión. Representante Fundación Tripartita. Cita 18:21.

Hay una apuesta más de cara a la galería, porque está de moda, porque interesa, que una apuesta decidida, real, presupuestaria. Esa es mi opinión. Ahora, la verdad es que cada vez se crean más empresas, por otra parte. Muchas de ellas por necesidad, pero bueno. Representante ANEL. Cita 6:7.

Un elemento crítico de primer orden, la orientación profesional como elemento intercambiable para lograr la “paz social”.

Pero hasta donde yo veo de las experiencias de trabajo que están teniendo las personas que están recién atendidas aquí. Flexibilidad sí, toda, total y absoluta, la seguridad no sé dónde está. Y entonces ¿Cuál es el papel de la orientación, qué es lo que estamos haciendo nosotras? Contener. Dar paños calientes. Intentar, bueno pues sí, pues dar la vuelta y bueno pues después de que has probado y has estado trabajando y has estado una semana porque una sustitución o por lo que fuera pues de limpiezas y ahora estas otra vez en la casilla de salida. Pues bueno, pues bien, pues vamos a hacer una formación relacionada con, yo qué sé, la atención a personas dependientes a ver si por ahí... Somos calmantes. Y que es importante, pero quiero decir que eso es como que te venden una moto. Es que esto no tiene que ser así. Representante entidad 3 tercer sector Navarra. Cita 30:5.

Dedicamos fondos a la formación, también de aquella manera, que están tarados de origen por lo que todo el mundo sabe y por la paz social. Y entonces el 90% de los fondos de la formación van por esa vía. Representante Servicio de orientación universidad. Cita 27:14

Un mensaje claro, lo importante son los resultados y los indicadores. Sobre todo cumplir objetivos, para garantizar fondos.

Entonces, aquí lo importante es qué resultados alcanzas y me da igual como lo hagas, me da igual. Bueno, me da igual. Hay unas acciones y unos programas. O sea, unos servicios y unos programas comunes que se tienen que respetar y que se lo hemos traducido en esa carta de servicios comunes. Representante SEPE. Cita 16:1

...otro elemento es más cercanía de los puntos de orientación a donde está la gente. Yo he hecho evaluaciones de servicios de orientación y se pasan el 70% de su tiempo buscando alguien que se quiera dejar orientar. Consultor de Políticas de Empleo y Formación. Cita 21:22.

Creo que hemos buscado formas pero no fondos. Es decir, hemos buscado formas que han supuesto crear mini negocios y en el concepto puro de negocio para sindicatos y patronal. Entonces, por ejemplo, hay más dinero para formación de gente que está trabajando que para gente que está en desempleo. Por lo cual dices oiga que alguien me lo aclare, que alguien me lo aclare. También el tema de la orientación entiendo que es complejo. Representante Departamento Políticas Sociales Gobierno de Navarra. Cita 26:2.

...te pongo un ejemplo que es igual o más, me ha impresionado últimamente, que las agencias de colocación al final, aparte de cómo se ha hecho el concurso y a quiénes van a pagar y cómo van a pagar. Pues no hay unas partidas específicas para la orientación. Sino que al final se paga por mera de inserción. Entonces está demasiado alejado la inserción de una acción y no se tiene en cuenta, ni se evalúan que has hecho tú en la orientación, no. Representante servicio orientación universidad. Cita 27:8.

9.5.2.- Imagen social de la orientación en España

Varias interesantes citas de expertos configuran este interesante tema, los interrogantes sobre la de la orientación profesional en España, tras varias décadas de actuación. Debatiendo sobre el sentido de la misma.

Luego está también la parte crítica y la parte... Hay mucha gente que su propia experiencia de vida, de unos servicios a otro, de un empleo a otro. Hay mucha gente en servicios sociales que se acaba mostrando muy crítica y dice a ver "me dijiste que hiciera uno de carretillero lo hice", " me dijiste que fuera hacer un curso de atención al ciudadano

lo hice, de hecho tengo diez cursos", "más se hacer un curriculum, te traigo aquí los sellos de ocho empresas a las que ido a pedir empleo ¿qué más quieres?". Hay gente que tiene ya una idea de decir bueno "si trata de marearme, ya me has mareado, tengo diez líneas en el curriculum que antes no tenías ¿Qué ha variado mi situación? Nada, sigo viniendo a pedir la renta de inclusión, pero ya he hecho la tarea que me has pedido". Entonces empieza a haber una parte de la población, quizás no esta población más joven que está más protegida, que sus padres les ayudan a la recualificación y a la inversión en su capital. Pero luego esta otra parte de la población, un poco más mayor que lleva bastante más tiempo en desempleo, más desesperada quizás que se sienten claramente estafados, por la orientación social, la orientación laboral, la profesional y bueno sabéis perfectamente de que yo vaya desesperadamente a buscar trabajo no significa que me esté moviendo ni que me vayan a dar trabajo antes. Estamos yendo tantos, te traigo los diez sellos. Ya he buscado empleo. Nada ha cambiado respecto al mes pasado ¿Me das la renta de inclusión? yo tengo que comer. Tengo la sensación de que hay gente que empieza a ser muy crítica con esto, si tú eres incapaz de darme a mí un trabajo de cualificarme para algo donde yo realmente vaya pida y haya trabajo. Por mucho que yo me mueva y sea activo y no sea dependiente de la prestación, nada va a cambiar. No, en ese sentido... Profesora Departamento Trabajo Social UPNA. Cita 1:34.

Mi impresión, es que tristemente la orientación en nuestro país nació con cierto olor a incienso y sacristía. Y además fue una profesión feminizada. Es tan malo masculinizadas como feminizadas, no es despectivo. Y además con ese carácter salvífico de ayudar; tres elementos que le han hecho un daño terrible. Y podría seguir nombrando. Catedrático MIDE UB. Cita 36:20.

Hemos hecho un estudio hay muchas experiencias de varios países del Sur de Europa. Hay una insatisfacción. Porque las personas sienten que esencialmente tienen acceso a la orientación cuando están sin empleo y se dirigen al centro de empleo. En forma urgente hay una complementariedad en que las medidas pasivas, las medidas activas y la orientación están encastradas también el estar por lo menos en ese apoyo. Pero lo que toda la gente dice es que la orientación no ofrece una solución adecuada para las personas. Esencialmente porque muchas personas dicen literalmente: "Podrían preguntarme al menos lo que yo quiero" (risas). Y esto es muy interesante porque cuando haces una lectura del discurso de las personas, lo que lees es una descripción exacta de que el servicio de orientación..... reflexión de necesidades, reflexión crítica y creativas

sobre las soluciones con un conocimiento muy fuerte en el mercado del trabajo entre oferta y el sistema que tienen para poder ayudar a las personas a desenvolver su carrera. En la realidad lo que las personas dicen es que no hay en efecto una complementariedad, hay formalmente, pero en la realidad. Representante CEDEFOP. Cita 9:30.

Y que incluso, no sé si me atrevería a decir que el término orientador laboral está denostado, no sé cómo decirte. Ahora si le llamas coach, ya sabes, o sea: "No es que tenga un coach personalizado. No es que tengo un orientador laboral". Los sindicatos, los servicios de... Estás parado y quieres ir... Estás buscando empleo y tal. No, no, ese no es el concepto. Entonces quizá también ya el propio término yo lo veo que está un poco desgastado y que está muy relacionado, se relaciona muchísimo con un determinado tipo de asesoramiento, orientación. Representante Confederación de Empresarios de Navarra. Cita 11:15.

En definitiva, vamos a ver, yo tengo algunos conocidos -y ya hablo otra vez como ciudadano- que son desempleados y siguen contándome lo mismo que me contaban hace 12 años. Van a renovar la tarjeta de empleo, que se entrevistan con una persona que tiene muchas obligaciones y que tiene muchas personas a su cargo. Y que en definitiva no le aportan nada. La confianza que tienen los propios demandantes de empleo en el sistema público, es muy baja. Te diría que estamos en un revival de lo que nos pasó hace mucho tiempo en España. Catedrático de Derecho del Trabajo y la SS UV. Cita 20:11.

Entonces el salto a desarrollar políticas que demandan creación de empleo, no se está haciendo con la energía ni conceptualmente ancladas en las políticas de empleabilidad. Cuando escuché muy bien, pero con los niveles de paro que hay en Europa, convendría también decir que si no hay un contexto creador de empleo, no sirve para nada. Entonces, combinar la empleabilidad con la austeridad es complicado. Entonces, ¿qué pasa? Que seguramente estará en un proceso de desprestigio de las políticas activas y entre ellas la orientación, porque al final no resuelven el problema que les da el empleo. Consultor de Políticas de Empleo y Formación. Cita 21:12.

Mira la está en la parte de la oferta. Tratemos de exprimir todo lo que podamos de la oferta. Pero insisto, si no hay políticas de demanda, estamos quemando las políticas de orientación y claro, la gente desconfía, por ejemplo garantía juvenil, ven que te vamos a orientar, no tiene mucha gracia porque ya sé que sois para, entonces eso está jugando un papel de freno para las políticas de empleo en esos momentos. Consultor de Políticas de Empleo y Formación. Cita 21:18.

Perdería credibilidad quiere decir que tiene una alta credibilidad, cosa que no es cierta, creo. Creo que no es cierta. Tampoco creo que sea cierto que los servicios de orientación y sus mecanismos asociados sean un desastre, tampoco estoy diciendo eso. Digo que mucha credibilidad entre la población ya no tiene. En cualquier caso si todos los problemas que expresaron, las limitaciones que expresaron, se mantienen, obviamente eso funciona en contra de la credibilidad entre la ciudadanía y los servicios de orientación, evidentemente que sí. Eso está claro. Profesor Departamento Sociología UAB. Cita 34:20.

9.6.-Debates cruzados: La cuestión política y autonómica. La Relación entre lo público y lo privado. El desajuste entre oferta y demanda. Distintas visiones ante el emprendimiento y autoempleo.

Tal y como se ha comentado, se detectan cuatro debates con un carácter de incidencia no directa en la orientación, pero de presencia al parecer continua, lo que obliga a la orientación a convivir a largo plazo en España con ellos.

9.6.1.-Enfrentamientos Políticos. La relación Estado y CC.AA.

Dentro del marco Limitaciones se han podido observar un diverso abanico de áreas de mejora de la orientación en política de empleo. En lo que respecta a los debates cruzados que influyen al desarrollo de la orientación, la cuestión política emerge con claridad. En dos planos; en primer lugar con la afección de las disputas políticas al desarrollo de las políticas de orientación. Y en segundo lugar, con el debate intenso de las competencias repartidas entre el Estado y las CC.AA. terreno de alta conflictividad jurídica.

a).- Afección de la conflictividad política

La relación de las entidades proveedoras de servicios con los circuitos políticos, dadas las implicaciones económicas que tiene, junto a las distintas concepciones de las políticas de empleo marcan la realidad de los sistemas de orientación. Desde posturas más socialdemócratas, a posturas más neo-liberales.

Y luego estos sitios desde luego los veo bastante politizado también. Andalucía, tal, muy politizado. Entonces veo que hay demasiado... Y veo mucho trasfondo político Representante servicio orientación universitario. Cita 28:5

Yo creo que hay diferencias acentuadas esencialmente en los países del sur, hay un proceso irregular de avances y retrocesos en orientación que naturalmente están muy asociados a crisis y dificultades, pero también opciones políticas o posicionamientos políticos que no crean siempre una evolución consistente de los sistemas. Representante CEDEFOP. Cita 9:1.

¿Pero cómo puedo e intento olvidar a los juegos nacionales en el sur? (risas) España tiene iniciativas locales, la coordinación nacional es también muy superficial -me parece-. Ahora Portugal tiene cualquier cosa pero es algo regional -me parece- cuando miras a Italia, tiene unos consejos regionales, algunos están a nivel regional y eso es difícil. Miras a Francia y Francia tiene alguna formulación, han hecho una reforma....ahora al representante francés en la Unión Europea y ha dicho "Por lo menos ahora sabemos que hacen los otros" (risas). Hay culturas enraizadas muy fuertes... Por supuesto culturas diferentes. Representante CEDEFOP. Cita 9:21.

...es delicado, es el sistema de indicadores y tal. Y bueno, tiene la famosa sartén, el mango de la sartén, el dinero. Yo creo que la evaluación, se ha evolucionado mucho con eso y nos hemos europeizado mucho y nos tienen un nivel... que bueno, yo creo que los sistemas de evaluación y con todo ese personal que hay en Madrid, tienen que saber hacer... Es verdad que esos datos... A veces salen algunos datos sesgadamente y tal, lo que no sé si eso sirve para rectificar políticas o para desechar, idear, porque yo creo que la experimentación es una técnica que se está utilizando mucho y es europea. "Vamos a experimentar a ver qué sale, dale un año de plazo a ver si ve algún resultado positivo y si no, oye, fuera". Entonces claro, si tú experimentas, cosa, que lo ha dicho Fátima Báñez, que este año es electoral y le va a decir: "Oye, estos dos proyectos, de culo". Y va a decir que ha producido un gasto innecesario y que además ha salido mal. "Coño, no voy a decir eso, eso mejor lo dejas ahí y ahí vamos a decir que hemos crecido 4000 y pico de no sé qué". Entonces bueno, la política es un elemento distorsionador muy importante de la realidad. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UPV. Cita 24:17.

b).- Relación Administración estatal y administración de las CC.AA.

La política de empleo es un terreno compartido por ambas administraciones. La estatal gestiona y administra las políticas pasivas de empleo (prestaciones económicas) y la administración autonómica las políticas activas de empleo (donde se incluye a la orientación). Así mismo, diferentes normativas fijan los servicios mínimos a desarrollar en toda España, y las

normas de reparto de los fondos para PAE entre CC.AA. en función de los objetivos planteados en los Planes Anuales de Política de Empleo.

A ver, cuando entramos en recomendaciones europeas, en políticas europeas, el desgaste en los distintos niveles de políticas, de descentralización territorial es tan enorme que cuando llega a plantearse la implementación luego a nivel de un territorio, hay que ser muy cuidadoso con la distribución de las competencias de cada uno de los niveles territoriales pero no solamente en España sino en cualquiera de los países. Ex Representante Dirección General FP. Mº de Educación. Cita 19:2

En cuanto los servicios de colocación que hemos tenido estos años, en el ámbito público, yo creo que en los últimos años se ha asistido a un triple pre proceso, que yo valoro negativamente. El primero consiste, desde luego, en una vejación de funciones del Estado en las comunidades autónomas. Es decir, a mí me parece muy bien todo lo que es la clase desde competencia, pero desde un modelo que responde y es compartido. Es como si el Estado hubiese entregado todo en las políticas pasivas y hubiese confiado, a mí me parece, desproporcionadamente en las comunidades autónomas. Catedrático del Derecho y SS UV. Cita 20:1.

Entrevistador: ¿hacia qué modelo nos dirigimos en este ámbito, o hacia qué modelo deberíamos dirigirnos? Has hablado antes del modelo británico, has utilizado los conceptos socialdemócrata, neoliberal.

Entrevistador: -Bueno, se podría decir en planta cachondo que en función de cada comunidad autónoma nos movemos en un modelo u otro, es decir estamos en 17 modelos distintos. Representante ANAC. Cita 5:8.

Y luego un problema que tenemos institucional con las políticas activas de empleo sobre el que yo he dado muchas vueltas, que es que mientras la política pasiva de empleo, la política de protección económica es de nivel estatal, la política activa de empleo dentro de la que está la orientación es de comunidad, de comunidad autónoma. Entonces, de alguna forma la estructura que puedas hacer o el diseño, la estrategia que tú puedas hacer en orientación a nivel estatal como política, luego la aplicación les corresponde a las distintas comunidades autónomas. Luego entonces, tú tampoco sabes muy bien cuando estás gestionando a nivel estatal cómo se hace orientación en las distintas comunidades autónomas, si unos se externalizan, si no externalizan, si externalizan a través de lo público, si externalizan a través de lo privado ¿no? que también se puede hacer orientación a través de la agencia... de las agencias en este momento. Bueno, todo eso es

un engranaje entre la dificultad institucional. Que es dificultad, no digo que no se pueda salvar. Porque Alemania lo ha salvado y la experiencia alemana a mí me parece una buena experiencia, la de los Job Center. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:5.

9.6.2.- Debates cruzados: Relación público - privado

Este tema, hace mención al segundo de los debates cruzados al que se enfrenta continuamente el desarrollo de las acciones de orientación. La relación entre los servicios prestados por entidades públicas, y las entidades privadas (con o sin ánimo de lucro). En línea con el debate político, aparecen dos polos (socialdemócrata – neoliberal). Donde hay que incluir el importante papel de las entidades del tercer sector de acción social. La colaboración previa entre entidades públicas es un elemento a tener en cuenta.

El pasado noviembre hicimos un foro de empleo juvenil aquí en Bilbao a nivel internacional y una de las principales conclusiones es que tiene que haber una mayor colaboración pública-pública, no pedimos pública-privada sino pública-pública, entre departamentos. Representante Fundación Novia Salcedo. Cita 32:9.

Lo hago en lo privado, lo hago en lo público, yo creo que debe hacerse desde lo público, luego ya a partir de ahí puede entrar lo privado, pero yo creo que la orientación debe ser hecha... La puerta de entrada debe ser la pública, es fundamental. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:8.

Pues es que estamos en las mismas. Nosotros ya hemos sacado ahora algunos contratos con agencias de colocación para 360 desempleados que van a costar 290.000 euros. ¡Coño, dame 290.000 euros! Dámelos a mí que pongo, no sé, 45.000 euros que debe costar un técnico con toda seguridad social, pues me da para unos cuantos. Me da para unos cuantos. Es un poco apostar por lo público o apostar por lo privado. Ahora, cada inserción va a salir...eh. A lo mejor tenían que incentivar también al público, decir oye cada inserción que me consigas...no lo sé. Representante servicio orientación SPE Autonómico. Cita 33:16

Es como el agua y el aceite trabajar. El concepto de trabajo que tenemos nosotros es que... Pero no es culpa de las personas que están allá. A mí me parece que es un sistema tan anquilosado, una maquinaria tan... Yo no digo que haya que privatizar todo verdad, pero me parece que es tan complicado mover. Nosotros atendemos aquí a las 7 de la tarde

y se acompaña, se sale a la calle y se hace funcionar un polígono industrial y se lleva a la persona para que pare el primer día a echar un currículum a no sé dónde y le llevas tú el primero para que aprenda cómo se hace, cómo se presenta. Y la segunda vez ya le dejas que lo haga él. Yo no me imagino a un funcionario haciendo eso, no me lo imagino, en cambio, aquí te viene alguien, algún día que me quedo a medio día, y si estamos más de una persona no cerramos la puerta y a las 3.30 o a las 3.40 viene una persona, y te quedas sin teléfono, sigue sonando y estás a las 8 de la tarde y el teléfono sigue sonando y lo coges. "Yo fui al centro de salud, iba con el dedo chorreando y hasta que no dieron las 8.00 no me atendieron. ¿Sabes? Y era menos 5". Entonces eso es que es muy difícil, que alguien que lleva toda la vida, funcionando de una manera determinada, piense que eso sea su trabajo y sé hacer bien su trabajo, siquiera estoy diciendo que se niegue hacer algo, si no que no está, ni en lo que tiene que hacer, ni en cómo lo tiene que hacer. Representante entidad 1 tercer sector Navarra. Cita 8:19.

Una colaboración público privada si se hace hay que hacerla bien. Lo que han hecho - bajo mi punto de vista- es un poco chapuza. Entonces lo que no puedes es decir: "Como la estrategia dice que tiene que haber una colaboración público-privada, la hago, pero a unos precios bajísimos, no te doy información, tal, búscate la vida y ya estoy haciendo colaboración público-privada. Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:22.

Pues fíjate que somos muy conscientes, y precisamente lo que pretende estos protocolos del servicio de orientación es que -fíjate lo que te he dicho- que si hay un proveedor que quiere darlo dentro de este marco se tendría que ajustar a unos protocolos. Entonces es precisamente conscientes de esto, entendemos que esto va ayudar mucho a homogeneizar. O sea, que luego pueden hacerse otros servicios. Pero como mínimo vamos a garantizar que esto que ponemos aquí se realice en todas las comunidades y por todos los agentes que dan la prestación de este servicio de la misma forma. Representante SEPE. Cita 16:20.

Entonces se aprecia progresivamente cómo los niveles públicos de empleo están peor o están con RR.HH. limitados. En este lugar todo esto viene de añadido por un proceso que yo considero positivo, pero tal como se está desarrollando es negativo, y es la manifestación del sector privado. Cuando hablo del sector privado hablo del sector ETT y Agencias de colocación. No tanto el tercer sector como de las agencias privadas. A mí me parece razonable que tengan su papel y a estas empresas privadas, pero este papel

está, por lo menos, a costa de un sector, se adelgaza el sector público para crecer el negocio. Y yo creo que ahí está el problema. No es un problema de finanzas, de cooperación colaborativa, sino más bien de transferencia de fondos, entonces las comunidades autónomas hacen convenios de colaboración de los trabajadores de los desempleados más vulnerables y los que tienen más incidencia. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UV. Cita 20:3

Hasta ahora la colaboración público-privada se ha dejado latente, se ha dejado como un elemento a potenciar, no ya en la estrategia española de activación, ya en la estrategia española anterior, de la estrategia española de empleo ya se hablaba y en todos los PAPE también. En la práctica se ha avanzado relativamente poco, pero se ha avanzado. Y hay lugares como en Cataluña donde ese avance... Cuando digo avance no quiero decir que sea un elemento... ni positivo y negativo. Pero en Catalunya ese avance, por ejemplo, se están dando de forma relativamente preocupante, quiere decir poco positivo. Pero en sentido de abrir determinados servicios de orientación y formación -las dos cosas- al ámbito privado, pero además potenciando esos servicios con unos recursos que no se destinan al ámbito público. Se está discutiendo ahora mismo la ley de los servicios... La ley de empleo, la ley de servei de ocupación de Catalunya. Ahí se marca de forma bastante clara la potenciación de este ámbito privado, e incluso previamente a la celebración de la ley surgió una iniciativa dentro del propio gobierno de la Generalitat para abrir determinadas actividades al ámbito privado siendo que habrían unos tipos de empleos que se dirigirían directamente a las entidades privadas y que éstas recibirían X dineros por empleo ubicado. Aquí la polémica es doble: ¿A qué tipo de entidades se destinan, qué tipo de cantidades?, y sobre todo: ¿Para qué tipo de empleos? Si son las entidades privadas orientadas a la obtención de beneficios, son entidades con ánimo de lucro, evidentemente obviamente optarán por recoger aquellos ámbitos de los servicios de formación y orientación que permitan colocar más empleados, seguramente. Más empleados independientemente a lo mejor del tiempo, de la duración, de la calidad del empleo, etcétera, etcétera. O sea, si esto se hace de una forma indiscriminada, puede permitir a las empresas privadas obtener pingües beneficios con escasos resultados en términos de inserción efectiva y duradera a lo largo del tiempo... Hombre, mira, sostenido en el empleo. Puede hacerse de formas muy diversas. Colaboración público-privada puede entenderse como tal, colaboración público-privada; o puede entenderse como derivación de lo público a lo privado. Una entidad privada puede... Obviamente que puede participar en servicios de orientación y de formación. Bueno, parte de la

formación las hacen las entidades privadas, ya eso es conocido. Pero bajo la supervisión -creo- del ámbito público que es la que debe establecer -el ámbito público- las prioridades, objetivos a cubrir, formas incluso de cubrirlos y hacer un seguimiento a las actividades de las empresas que se destinan a ello. Esa sería mi perspectiva. Profesor Departamento Sociología UAB. Cita 34:19.

Aparece la orientación como un negocio no rentable, en comparación con la formación para el empleo.

O sea, la intervención de las entidades privadas tiene que ver con el mayor contacto, que en este caso, son más bien entidades sociales. Yo creo que tiene más que ver con una colaboración...Te iba a decir que las instituciones públicas lo que hacen es poner fondos y las instituciones privadas intervienen; cuando intervienen, lo hacen como entidades sociales o como entidades que tienen más vínculos con los grupos beneficiarios de los programas. Pero a ese nivel, no es a un nivel de privatización total o de empresas privadas que asumen, como pueden ser las consultoras. Asumen poco en ese sentido por la misma razón que estaba comentando antes, porque no...El sector de la orientación no es un sector rentable económicamente, por eso requiere las subvenciones y por eso requiere políticas de apoyo y poner fondos, en ese sentido. Profesora Departamento MIDE UNED. Cita 38:12

9.6.3.- Debates cruzados: adecuación oferta y demanda. Desajustes formación de la población y demandas del mundo laboral.

Toda una serie de citas conforman un tema nuevo, los desajustes entre la situación formativa de la población activa, y las demandas reales de los empleadores. Unas reflexiones acerca del agotamiento de las ofertas formativas tradicionales, el debate ante las demandas empresariales, y el problema de infra cualificación de una parte de la población, y sobre cualificación de otra parte de la población.

Los desajustes son conocidos. En España no se llega al 25% de empleo cualificado y salen cerca del 40% de graduados superiores. Podemos decir que hay ‘sobre cualificación’ académica y fuerte pugna (...). Pero, el problema equitativo mayor se plantea con el segmento inferior, con abandono escolar prematuro y el fracaso escolar que afecta a cerca del 30% de la gente joven, con dificultades para desempeñar un empleo, aunque sea poco cualificado, en el que se ocupa el segmento intermedio. Entre

medio tenemos las insuficiencias de la enseñanza media académica del bachillerato, pensada como transición a la universidad y no funcional para pasar directamente a un empleo, y la poca valoración y calidad de la formación profesional. Esos desajustes de base entre educación reglada y empleo-empresa no los pueden resolver bien los sistemas de orientación profesional, la intermediación laboral o las políticas activas. En España son estructurales; la extensión educativa a las enseñanzas medias ha sido muy grande, aunque todavía es inferior a la media europea. Pero el problema mayor es que es muy insuficiente para la preparación directa al empleo y se ha contemplado como vía para el acceso a la educación superior y para salir de la precariedad. O sea, en los tres niveles hay insuficiencias específicas y son distintas las necesidades de formación y adaptación profesional. Profesor Departamento Sociología UAM. Cita 2:4

¿Cuántos administrativos hemos hecho a lo largo del montón de años que llevamos formándoles? La cantidad es enorme. ¿Se han colocado? No. Peluqueras, lo mismo. Entonces para qué ir formando más. Profesor FOL. Cita 3:7.

El debate está abierto entre el atender totalmente las exigencias de la parte empleadora, y el relativizar dichas demandas del mundo empresarial.

Y luego hay otra cosa que me irrita todavía más en este tema de la ocupabilidad y es que exigimos a los trabajadores que se preparen para cualquier eventualidad, que mejoren su ocupabilidad, en un terreno con un mercado de trabajo y la economía que no sabe nadie por dónde va a ir, y sin embargo no pedimos a las empresas que mejoren su capacidad de ofrecer puestos de trabajo. Ni siquiera les pedimos que se preparen para formar a los trabajadores, cualquier trabajador se supone que va y hace prácticas en una empresa, y viva la vida alegre y divertida, ya con eso has entrado al mercado de trabajo. No, no, hay que exigir a las empresas que sean responsables socialmente y que sean capaces de formar y de generar empleos. No hay ninguna razón para hacer caer toda la responsabilidad de la crisis en los trabajadores, no hay ninguna. Y decirles que es que ellos no se han ocupado de mejorar su empleabilidad. ¿Qué me estas contando, chaval? Mejora tú tu oferta de empleo. Representante Fundación Tripartita. Cita 18:7

...el desafío está un poco relacionado también con un poco la necesidad de adecuar las necesidades de las personas que utilizan estos servicios que son los trabajadores, la mayoría de ellos desempleados y las necesidades que demandan las empresas. Yo creo que la orientación profesional en España se enfrenta a ese desafío, a tratar de adecuar

mejor las necesidades de los que utilizan los servicios con las necesidades que demandan las empresas. Y para ello, yo creo que uno de los problemas que enfrentan este tipo de medidas en España es el cómo se involucran a los interlocutores sociales y en concreto a los empleadores. Creo que hay una necesidad de envolver en mayor medida a los empleadores tanto en el diseño sea también en su orientación profesional como en su implementación. Entonces esa es una poco la valoración que yo hago de estas medidas en el contexto español. Representante OIT. Cita 46:2.

También es verdad que ahora con la situación del mercado de trabajo pues los candidatos... En fin, digamos que no escasean. Pero cuidado, porque estamos empezando a detectar que va ser perfectamente compatible en los próximos años, probablemente este mismo año, altas tasas de desempleo con puestos de trabajo no cubiertos, con vacantes no cubiertas, por inadecuación está empezando a aparecer. Imagínate dentro de un año cuando las bolsas de desempleo se hayan reducido y ahí no haya candidatos de.... Representante ASEMPELO. Cita 14:2.

9.6.4.- Debates cruzados: debate sobre el emprendimiento

El crecimiento del fomento de las medidas de apoyo al autoempleo y emprendimiento genera un debate acerca de los límites que pueden alcanzar dichas medidas para la población en general. Por ejemplo, el tomar estas medidas de fomento con cautela, en su justa medida.

Pues yo creo que está bien. Trabajar en el emprendimiento me parece que es necesario, creo que es una salida real, que es una salida factible. No creo en el discurso que todo el mundo tiene que emprender, sí creo que todo el mundo puede emprender pero tampoco agobiar a la gente emprende o eres idiota, que parece que se está llegando un poco a eso. Representante ANEL. Cita 6:10.

Me parece interesante, pero no es para nada urgente. Por un lado, creo que las personas tienen que tener el perfil cierto para esto. Eso es una cosa. Y, por otro, deben tener también respectivas tareas listas sobre su negocio, sobre su emprendimiento. Yo creo que la potencial dificultad de estas promociones que no están probados para ajustar a veces al verdadero potenciar de la economía del país. Y, por otro lado, puede generar expectativas que no son adecuadas para respaldar a las personas. Yo creo que tiene siempre un obstáculo. Porque hay siempre individuos que sabrán cómo utilizar los instrumentos que tienen a su disposición: tienen la motivación, tienen el carácter correcto, el progreso, pero hay que tener un cuidado a ser parte de una intervención integral. Si tienes una persona

enfrente que está en un proceso de orientación quizás se forma y evidente que esta persona puede ser un emprendedor y puede que sacar partido de los instrumentos que están a la disposición. Por otro lado creo que la orientación no tiene una razón, porque si no tienes soporte técnico, apoyo financiero también a los parados, ¿para qué hacer eso? Porque las dos cosas, el apoyo de inversión, y esa orientación tienen que estar por unidad y el apoyo tiene que ser de los lados gradualmente. Representante CEDEFOP. Cita 9:18.

Tengo la sensación de que algunas de las medidas son de corta duración, es decir que quizás generan más expectativas de aquello que pueda ser viable. No olvidemos que la generación de un proyecto emprendedor no guarda relación solo con las medidas de apoyo que tengas sino también de que fluya. Eso lo hemos dicho en más de una ocasión, más de dos, más de 20, de que fluya crédito a condiciones accesibles para la gran miríada de pequeñas y medianas empresas. Por lo tanto yo no negaré la importancia. Lo que sí digo es que conviene situarla en su justo contexto en donde la tasa de asalarización de la población española es más del 80%. Por tanto, situemos la importancia de los proyectos emprendedores, bienvenidos sean, vuelvo a insistir. Catedrático Derecho del Trabajo y SS. Cita 35:20

...pero si asimilamos autoempleo con emprendedora, es decir, cuidado, cuidado porque estamos engañando a las personas. Es cierto que vamos hacia cada vez una mayor externalización de los procesos, que muchos procesos de no sé, de informativos o de lo que sea. Pero cuidado, porque el autoempleo, que es también la autoempresa en muchos casos, que es la emprendeduría, implica sentido del riesgo, implica conocer cómo llevar un negocio, implica disciplina, implica un sentido del esfuerzo, también puede implicar mayor retribución, mayor libertad en los horarios. Es decir, esto también. Pero yo siempre digo lo mismo: no pongamos como ejemplo de emprendeduría el garaje de Bill Gates. Porque hay muchos garajes que, muchos muchos muchos garajes que fracasaron, muchísimos, miles de garajes que fracasaron. Y muchísimos que con un cuñado y una furgoneta no hicieron nada. Entonces hay que poner un equilibrio. Es decir, hay que tener en cuenta que el autoempleo no sólo exige conocimiento de una capacidad para crecer una profesión, que es lo que requeriría cualquiera por cuenta ajena. Sino que implica gobernarse como una empresa y conducirse como una empresa. Representante ASEMPLEO. Cita 14:23.

...que no sé cómo decirte qué futuro le vea a esto del emprendimiento. O sea, yo veo que es una buena herramienta para muchas personas para auto emplearse. Pero también lo que

hemos dicho, es a futuro pues yo no sé cómo país o si eso es un buen futuro. Por lo que te decían de Grecia que claro con tanto autónomo con tanta Micro Pyme que esto pues claro al final tanto autónomo o bien está en el sector servicios o eres un apéndice de algo más grande. Lo que hemos dicho siempre a autónomos dependientes algo más grandes. Lo que hemos dicho siempre a autónomos dependientes o trabajadores encubiertos o que entonces dices eso que fiabilidad. Pues igual es algo que tiene los pies muy de barro. Porque necesita de unas estructuras grandes para sostenerse a fin de cuentas. Orientador Servicio Navarro de Empleo. Cita 23:6.

Una crítica más ideológica, una apuesta real para crear nuevos sujetos.

Es verdad que a partir del 2013, cuando saca la comisión europea esa famosa cuestión de encender el espíritu emprendedor se, da un paso más allá en esta especie de trabajo semántico, que desenlaza perfectamente. Hay que transformarla la cultura. . Si queremos que el país pueda salir de esta profunda crisis cuasi religiosa porque se ha generado una visión de la crisis económica que parece una transformación de la percepción de cómo entendemos fundamentalmente a unos nuevos sujetos. Si queremos salir de esta crisis necesitamos una nueva cultura de trabajo, necesitamos reinventarnos como sujetos. Aquí es donde entra la cuestión de emprendimiento de la producción de nuevas categorías. Esa idea de que tienes que buscar no depender del estado, de la familia, o del empleador para hacer frente a tu propia... para ser autónomo. Hay que reinventarse, hay que producirse como sujetos, hay que tomar las riendas de tu propia vida. Hay que cambiar. Lo vemos ya que continuamente nos están torpedeando por todos los sitios. El otro día salía por ejemplo en El País una noticia que enfatiza esta cuestión...había una frase que decía: "el emprendedor ha quitado la palabra miedo del diccionario". El problema de España, de la crisis económica de España, es un problema de aversión al riesgo. Es un problema de sujetos, de los discursos, De sujetos que dependen demasiado de las familias, o bien del estado social o bien que buscan trabajo de los modos tradicionales. Es decir, pensando que tienen que venir un empleador a darle trabajo. Y no, es que el trabajo ahora es que hay que buscarlo, y hay que inventarlo uno mismo. Profesora Departamento Psicología UCM. Cita 12:8.

Una contradicción con las tasas de asalarización de los países más desarrollados. Con la necesidad de más empresas grandes y menos micro-pymes.

A ver, nosotros tenemos en un problema estructural en España de un exceso de pymes. Nosotros tendríamos que tomar medidas para intentar superar esa estructura y generar tejidos de empresas más grandes, esa es una cosa que estamos casi obligados a hacer como país. En lugar de hacer eso, lo que hacemos es hablar de emprendimiento individual que es "como no encuentras empleo búscate la vida chaval". Entonces yo no creo seriamente que esto sea una política, esto es una manera de que la gente se busque la vida. Representante Fundación Tripartita. Cita 18:9.

¿Cuántos autónomos debería tener España? ¿Tenemos muchos o tenemos pocos? Y ¿qué dimensión de la empresa deberíamos tener? Porque a lo mejor lo que estamos procurando a través de estas estrategias es algo distinto a lo que necesitamos, es una realidad demasiado transitada por microempresas. Entonces, yo esto lo miro con cierta preocupación. Entonces, la cuestión es, ¿realmente necesitamos en España más autónomos? Yo no lo niego, pero parece ser que tenemos un porcentaje bastante similar al de los países europeos. Y yo en estos temas prefiero no apartarme de la media y no ser extravagante, sino más bien ser de la media. Catedrático Derecho del Trabajo y SS. Cita 20:8.

Entrevistador: me gustaría saber un poquito qué opinión tienes de todo este despliegue de servicios encaminados hacia el emprendimiento.

Entrevistado: -Que son muy viejos. Si recuerdas -de nuevo- las políticas de empleo, las políticas activas sobre todo de empleo que se desarrollan en los países miembros de la UE, derivan en grandes trazos de los criterios que muestra la propia Unión Europea al respecto. Pero el fomento del espíritu empresarial, un término que a mí siempre me ha llamado un poco la atención, eso de "espíritu empresarial", está presente en la estrategia europea de empleo desde Lisboa, del 2000. Desde Lisboa del 2000 y como objetivo para el 2010 uno de los... Y a posteriori después la estrategia europea 2020, uno de los elementos permanentemente presentes ha sido el fomento de ese espíritu empresarial después concretado con lo que aquí se denomina el fomento de la emprendeduría y el fomento del trabajo autónomo. Esto curiosamente contradice una tendencia que se muestra en todos los países de la UE desde hace décadas, desde antes incluso de la existencia de la propia Unión Europea. Y es el progresivo aumento de las tasas de asalarización en todos los países relativamente avanzados. Si hoy Suecia tiene un 87 u 88% aproximadamente, creo que 90% ya, de población ocupada que son asalariados, hace 10 años tenía 83% y hace 20 tenía 77%. Si España está hoy en un 82, 83%, hace 10 años

estaba en 77% y unos años antes en un 75%. Este proceso de asalarización parece inherente al propio funcionamiento del sistema capitalista, de alguna manera, ¿no? En cualquier caso está presente desde hace décadas. Profesor Departamento de Sociología UAB. Cita 34:11.

Una visión netamente crítica de estas medidas: una trampa, un espejismo, deja mucho que desear:

...el emprendimiento, otro intento desesperado. Los resultados que quede ahí el resultado, los el emprendimiento es un intento desesperado de que hagas, te auto emplees, puesto que empleos no hay, pues, invéntatelos tú. Seguro que el 70, 80% de ese esfuerzo, de ese tiempo mal invertido y sobre todo dinero que se ha gastado en ayudar a esa persona a emprender algo que... No sé si es un tema de orientación, quién sabe lo que... Evidentemente hay una buena red de asesoramientos que se supone que los da el servicio público de empleo. Yo conozco un par de experiencias también, no ha funcionado y de pública ha habido, que no ha funcionado ni la primera, ni la segunda y no digo que no haya espíritu emprendedor. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UPV. Cita 24:11

Entrevistador: ¿Qué opinión tienes de todo este abanico de servicios, programas, actividades de orientación para el empleo que se están poniendo encima de la mesa?

Entrevistado: -Se piensa con el desencanto verdad. Pero en mi opinión es que son espejismos. Representante entidad 3 tercer sector acción social Navarra. Cita 30:4

CAPITULO 10.- RESULTADOS III - LA INTEGRACIÓN DE LA ORIENTACIÓN CON EL RESTO DE POLÍTICAS DE EMPLEO. LOS OBJETIVOS, EVALUACIÓN E IMPACTO DE LA ORIENTACIÓN

El objetivo tercero de esta tesis se planteaba explorar el grado de Integración que se experimenta en torno a la orientación profesional. Indagando sobre la interconexión de la orientación con el resto de políticas de empleo (activas y pasivas). Explorando acerca de la integración y cooperación entre los diferentes agentes que ofrecen servicios de orientación profesional.

Así mismo, el objetivo cuarto de esta tesis se planteaba analizar los discursos en torno al planteamiento y cumplimiento de los objetivos fijados para la Orientación en materia de Política de Empleo. Describiendo así mismo las propuestas para una mejor evaluación del impacto de dichas medidas de orientación.

En este capítulo se describen los resultados obtenidos sobre dos de los grandes códigos creados a priori por el investigador, asociados con estos objetivos: Integración, y Evaluación El primero de ellos, Integración, con el 12% de las citas creadas en la investigación, agrupa a las citas que valoran el grado de integración de la integración con el resto de políticas de empleo, y el grado de integración internos dentro del sistema de orientación. Entre los diferentes servicios, programas, proyectos de orientación.

El segundo de ellos, Evaluación, con el 14% de las citas creadas en la investigación plantea los debates en torno a: el tratamiento de la calidad en las medidas de orientación, la valoración del grado de cumplimiento de los objetivos de la orientación en política de empleo, el acento en valorar la empleabilidad, o el acento en valorar la inserción en el empleo. Así mismo, se refleja la variedad de propuestas evaluadoras, y la dificultad técnica de la tarea.

10.1.- Discursos sobre el nivel de integración de la orientación con el resto de políticas de empleo en España.

Durante el análisis de datos se crearon 125 citas relacionadas con el código “integración”, código que agrupa las referencias sobre la integración actual de la orientación con el resto de políticas de empleo. Estas 125 *quotations* conectadas con el *free codes* Integración, fueron clasificadas para su mejor análisis en tres *open coding*.

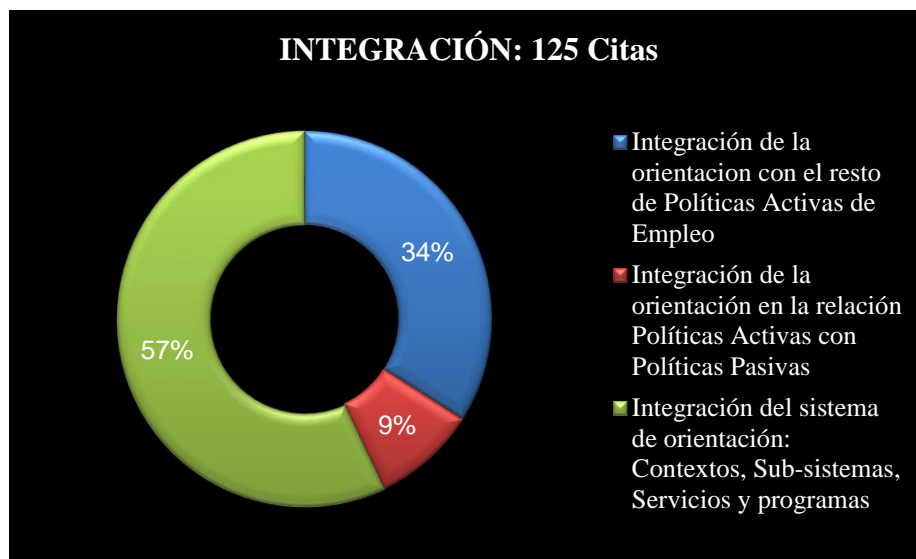


Gráfico 6. Número de citas del código integración, por open coding creado

El primero de ellos, “Relaciones de la Orientación con el resto de Políticas Activas de Empleo”, agrupa y analiza las referencias, discursos y voces que reflexionaban sobre el papel actual de la orientación con el resto de políticas activas: formación para el empleo, certificación profesional, incentivos a la contratación, y la intermediación laboral. Subrayándose 43 citas (un 34% del total de integración)

El segundo de ellos, “Relaciones entre Políticas Activas y Políticas Pasivas”, centra su atención en una minoría de citas (11, un 9% de total) que profundizaban y contemplaban el papel de la orientación en la relación entre Políticas Activas de Empleo y las medidas de protección económica por desempleo (Políticas Pasivas).

El tercero de ellos, “Integración entre los diferentes contextos, sub-sistemas y servicios de orientación”, fija su mirada en las 71 *quotations* (un 57% del total) que reflejan las reflexiones acerca de las posibilidades de alcanzar en España un verdadero Sistema Integrado de Orientación Profesional.

10.1.1.- Reflexiones sobre la relación de la orientación con el resto de Políticas Activas de Empleo

Los resultados del análisis del investigador hacen emerger varios temas: la distancia entre los mundos del empleo y el formativo-educativo. La débil interconexión entre políticas-ejes-medidas de las denominadas políticas de empleo. La complejidad de nuestro estado autonómico en esta materia en concreto. La necesidad de integrar mejor para incidir más en las personas desempleadas de larga duración. El reconocimiento de una situación muy mejorable, pero en la

que se dan pasos positivos. La relación clave entre Orientación e Intermediación laboral. La relación entre Orientación y Formación para el Empleo. Y el elemento sustancial de la dificultad de lograr que el sistema de Políticas Activas de Empleo no funcione sin una orientación para el empleo adecuada.

a).- Distancia empleo – educación y formación.

En primer lugar, las opiniones escuchadas y analizadas muestran claramente la relación distante entre el mundo institucional-social vinculado al empleo, y el mundo institucional-social más relacionado con la educación-formación.

Además también hay claramente muy poca integración de servicios principalmente entre orientación y empleo. Tipifican a las personas de forma diferente y hay una franja de información en general muy débil entre los servicios de orientación de un lado y del otro. En el caso de las situaciones en el sur de Europa es así, si no en todos. Representante CEDEFOP. Cita 9:20.

En el caso de educación y trabajo no hay casi conexión. Ese es uno de los problemas más redundantes de nuestro sistema de formación. Y supongo que el de orientación usa las dificultades para conectar los dos lenguajes. Un ejemplo muy claro de esas dificultades, que ellos consideran un ejemplo de integración, es que dentro de la formación dual por ejemplo haya dos modelos: El de educación, controlado por Educación, y el de empleo, controlado por Empleo, que es distinto. Y que dan títulos distintos y que no comparten datos. Representante de Fundación Tripartita. Cita 18:3

...porque siempre en la relación entre educación..... y empleo nunca ha sido cordial. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:33.

b).- Débil interconexión entre ejes-medidas de políticas activas

De forma significativa, las respuestas a las preguntas acerca del nivel y grado de integración entre las distintas políticas activas de empleo expresan una situación de debilidad y evidente mejora en España.

...no tiene una buena integración, para mí deberías empezar: uno, perfil. Dos orientaciones. Tres, formación. Cuatro, certificación, que tú ya tienes formación. Uno, perfil. Dos, orientación. Tres, estímulos a la contratación o el autoempleo porque no

necesitas el itinerario de formación o certificación porque cada uno es un mundo, ¿no? O sea, que esto no ha estado bien integrado... Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:30.

Es que creo que van cada uno por su lado. O sea, yo le doy alguien una prestación, pero no le tengo en cuenta para orientación, y luego no le priorizo... en el tema de ofertas. O sea, realmente yo creo que son, cosas completamente independientes....a lo mejor tenemos una visión sesgada, pero me reía porque ...para mí que es que no tiene nada que ver, yo creo que trabajan muy estanco, de manera muy estanca y de hecho la parte formativa... toda la gente que está llevando, todo eso del Servicio Navarro de Empleo.. A mí me da la impresión de que ahí ni se reúnen, fíjate lo que te digo (risas). Es la impresión que a mí me da. Representante entidad 1 tercer sector Navarra. Cita 8:17.

Y otra cuestión que también hemos dicho desde el principio y no nos han hecho ningún caso, es el tema de la coordinación entre orientación y formación. Se están gastando muchos recursos en formación y en muchos caso pues mal aprovechados, porque a lo mejor se da a las personas los cursos que no necesitan y muchas veces se quedan vacíos cursos incluso. Entonces esto está completamente descontrolado. Representante FOREM Confederal. Cita 15:10.

Es baja. Muy baja. Es decir, la poca intercomunicación que hay es la que puede andar en las oficinas pero sabes que en las oficinas de empleo no llegan al 1, 2% de intermediación o sea que no hay, por lo cual no se pueden conectar una con la otra porque casi no existe, en la mayor parte de servicios de empleo durante meses y años no he recibido ni una sola comunicación, ni un solo mail, ni una sola llamada telefónica del servicio de empleo, con lo cual, la conexión entre pasivas y orientación y pasivas y activas, y con mediación con la orientación aún es muy débil. Consultor políticas de empleo y formación. 21:27.

Pues a ver, en mi modesta opinión aquí también queda mucho camino por recorrer. Sí que es verdad que la integración entre orientación profesional y formación para el empleo ha dado pasos en positivo y en algunos casos incluso podemos hablar de algún que otro protocolo de actuación, ¿vale? Tal es el caso como para una persona que está en un proceso de orientación pueda acceder a una formación necesaria o por lo menos intentar facilitarle dicho acceso. Por lo que respecta a la integración entre orientación profesional e intermediación laboral por lo que conozco el ámbito que me rodea se limita a meras

actuaciones o iniciativas a título personal sin ningún tipo de protocolo establecido. Orientador Servicio Navarro de Empleo. 23:13.

De tal manera que sí, ha habido acciones y hay acciones pero lo que no veo yo es un desarrollo como estructura, como apuesta, por la orientación profesional... se funciona de manera muy independiente sin tampoco una acción a largo plazo sino que un poco son acciones puntuales, en algunos casos improvisadas, en otros muy dependientes del presupuesto, del proyecto, sin esa continuidad. Entonces, sí que, si entendemos el desarrollo como una apuesta con una dirección, yo realmente veo que hay más... ¿Cómo se dice eso? Que “hay más ruido que nueces”. Profesora Departamento MIDE UNIZAR. 50:1.

c).- Competencias Estado-CC.AA. como elemento complejizador en materia de integración.

Algunas intervenciones subrayan la problemática política, y sus repercusiones en política de empleo, del sistema competencial autonómico español. En el cual las Políticas Activas son competencias transferidas a las CC.AA. y las prestaciones económicas son competencia estatal.

O sea, nuestra impresión -visto desde Bruselas-es que hay todavía una falta de comunicación o de planificación conjunta, o sea, no es por la comunicación, sino una visión, una estrategia, una programación conjunta de las distintas políticas activas y de las activas con las pasivas también. O sea, yo creo que en activas y pasivas yo creo que está muy motivado por el hecho de que una se gestiona a nivel central y las otras se gestionan a nivel...A nivel regional, pero en el tema de las activas incluso notamos que en la mayoría de los casos hay una falta de planificación conjunta, o sea que son estrategias o políticas que se diseñan cada una en su casa con sus objetivos y no siempre acorde a unos objetivos, a unos principios comunes. Y parte del problema viene de ahí, sin duda. Representante Comisión Europea. Cita 49:11.

e).- Muchas áreas de mejora, pero se reconocen avances o se aportan ideas para la mejora

Dentro de las opiniones críticas con el grado de integración entre distintos ejes de las políticas de activación, son varias las voces que reconocen los avances en la materia y la preocupación de la Administración en mejorar, señalando dichos pasos positivos, y el camino a seguir a favor de una mejor integración.

Pues yo lo valoro en términos generales en una fase de *expert*, luego estaría la fase de consolidación y luego ya pues cuando esto... La vida que tiene un producto cuando sale al mercado, pues despegando, luego se consolida y luego pues cae. Pues sería un poco ese símil, lo mismo yo llevo 14 años trabajando en este ámbito y he vivido un poco quizás en esos años lo que ha sido la interrelación entre ellas. Antes eran como departamentos estancos más o menos y cada vez se van relacionando más... Representante Confederación Empresarios Navarra. Cita 11:27.

f).-La relación entre Orientación e Intermediación

Con un peso significativo aparecen las opiniones que expresan la importante relación entre orientación e intermediación laboral. Una intermediación laboral vinculada con las acciones directas a favor de la colocación de personas desempleadas, labores de prospección laboral en empresas, dotación de una cartera de empresas por parte de los servicios de empleo y orientación. Se señala la necesaria conexión entre las medidas tradicionales de orientación para el empleo con las acciones de intermediación para lograr un mantenimiento en el empleo.

Pero yo creo que uno de los graves errores es que no se consideraba dentro de las políticas activas de empleo y de intermediación como continuación de las políticas de formación para el empleo. No tiene mucho sentido formar y orientar a una persona desempleada si luego no se continúa con ella prestando un servicio de intermediación. Entonces, por eso para mí es fundamental, y tiene que ver con el éxito de las políticas de formación, de las políticas de orientación y las políticas de intermediación. En el fondo, si lo traslado a nivel metodológico, es la apuesta por el trabajo en itinerario, y es cubrir o conocer el trabajo con una persona desde el principio hasta el final. Y hasta el final tampoco es hasta que consigue un contrato en el mercado de trabajo, sino tiene que haber un acompañamiento en el mercado de trabajo, en la empresa que sea, con el objetivo final de que esa persona mantenga ese empleo. Representante FSG. Cita 17:14.

En relación con la intermediación laboral, aparecen referencias acerca del comportamiento de la relación entre intermediación y orientación para el empleo, y las complicaciones de cada una de estas medidas en tiempo de crisis económica.

Y la verdad es que les exigimos presentar un proyecto en el cual basamos básicamente casi toda la puntuación a la hora de darles esa subvención, y sobre todo les exigimos que

tengan una cartera de empresas. Una cartera de empresas porque, cuando la orientación laboral está bien, mejora la empleabilidad pero, al final el resultado tiene que llegar. Responsable Orientación Servicio Público de Empleo Autónomo. Cita 33:1.

Yo creo que uno de los factores principales es la situación del mercado laboral en España. Me explico: en los momentos que aquí, en el año 2008, 2007, finales de 2008, prácticamente teníamos pleno empleo. Entonces, la orientación laboral se daba, se seguía dando, pero no tenía la fuerza que puede tener ahora mismo porque realmente había empleo, o casi todo el que quería trabajar, trabajaba. Con lo cual no era -vamos a poner unas comillas- necesaria, por decirlo de alguna forma, porque siempre tenías algo que ofrecer a los desempleados que se podían inscribir. Ahora el problema es que no tenemos gran cosa que ofrecer. Tenemos políticas activas, hay formación, hay escuelas-taller, hay determinadas cosas, pero el problema es que no tenemos empresas que vengan a poner ofertas de empleo, no tenemos puestos de trabajo que ofrecer. Entonces, para mí ese es un factor importante por el cual la orientación cada vez está tomando más auge. Menos intermediación, más orientación. Más intermediación, menos orientación. Yo creo que eso es un poco... Si los ponemos en una balanza, ahora mismo la orientación está arriba y la intermediación está abajo. Responsable orientación servicio público de empleo autónomo. Cita 33:3

g).-La relación entre Orientación y Formación para el empleo.

En este apartado se exponen las principales reflexiones que emergen acerca de la relación entre la orientación para el empleo y las medidas de formación para el empleo, acreditación y certificación de la experiencia laboral.

...En los servicios de orientación se pueden orientar mecanismos formativos que permitan a los trabajadores adquirir las capacidades que se requieren en el mercado de trabajo específico -específico no quiere decir absolutamente limitado al municipio o a la comarca-...Específicos del ámbito donde nos estamos ubicando. Para eso yo creo que hacen falta dos cosas, para que la orientación tenga más sentido. Una, que se integre o que forme parte de un sistema de orientación integrado que incluya la formación. Orientar no implica siempre necesariamente necesidades de formación por parte de los trabajadores, pero habitualmente sí. La orientación tiene que ir íntimamente ligada a los procesos de formación para que permitan la integración en el ámbito laboral. Y para eso la personalización de los servicios de orientación es imprescindible. Nos estamos

moviendo en una especie de círculo donde es imprescindible que los técnicos que se ocupan de la orientación tengan un número suficiente, una masa crítica para atender a las necesidades de las personas que buscan esa orientación, y al mismo tiempo lo que es preciso es que estos servicios de orientación se integren de forma clara con los servicios de formación que se pueden ofrecer desde los propios servicios públicos de empleo o desde entidades privadas. Cuando se derivan a estos servicios ante las entidades privadas no siempre está garantizada la implicación entre orientación y formación. Se orienta, se dice que es de destino a este tipo de cursos o sería interesante que se hiciera este tipo de cursos de formación ocupacional, por ejemplo, pero el seguimiento de esos cursos puede ser poco preciso en ocasiones. También puede ser poco preciso aunque los imparta el propio servicio público de empleo andaluz o catalán, por ejemplo. Pero esos elementos me parecen necesarios... Profesor Departamento de Sociología UAB. Cita 34:5.

Antes me refería a la interacción entre orientación y formación, que pienso -vuelvo a subrayar- que es absolutamente imprescindible; siempre que la orientación contribuya o apueste a que una persona concreta debe formarse para acceder al mercado de trabajo según las necesidades que se aprecian en un territorio concreto. Pero si eso es así, la interacción entre la orientación, que al final eso se completa entre el técnico orientador y la entidad pública o privada que forma, es que ha de ser muy directa. De lo contrario lo único que tenemos es el hecho de que se orienta a una persona hacia que acceda a un determinado mecanismo de formación ocupacional que se puede acreditar o no, que se puede certificar o no con los certificados de profesionalidad, etcétera, etcétera, pero sin que el propio técnico tenga después una idea excesivamente clara del grado de aprovechamiento efectivo de esa formación. Ha ido, ha acudido y tiene el certificado. Estupendo, ¿qué más? ¿Qué más? ¿Qué más, qué se requiere? ¿A partir de esa formación puede acceder a otro módulo formativo de superior entidad, o no? Bueno, una mayor conexión con los servicios que prestan la formación serviría para ese mejor conocimiento. Y para que la orientación posterior a la formación pueda dar una orientación con mayor sentido. ¿Y ahora qué? Después de ese primer acceso formativo, ¿qué hacemos ahora? Profesor Departamento de Sociología UAB. Cita 34:5.

h).-Orientación y ayudas a la contratación-incentivos a la contratación

Tal y cómo se ha podido observar en la tercera parte de esta tesis, las ayudas económicas a la contratación directa han tenido un gran protagonismo en las políticas de empleo españolas. Voces que ponen encima de la mesa esas consecuencias y la conexión con el impulso a las medidas de orientación. Esas reflexiones exponen la efectividad de las medidas, rápidas y cortoplacistas, o con un efecto más a medio-largo plazo.

Sí, nosotros pensamos que se ha invertido claramente más. Es decir, este año en los presupuestos generales del estado las políticas activas suben un 19% pero en su mayor parte son incentivos a la contratación. Claro, esto también quiere decir que estamos incentivando el simple y bruto hecho de la contratación porque sin verificar que esto es idóneo, sin incidir sobre la preparación de las personas y sin incidir y prevenir aquellas causas que le puedan hacer recaer nuevamente en el desempleo. Es decir, estamos dejando que la ley del mercado actúe de la manera más pura -en el peor sentido de la expresión posible- estamos dándole dinero a un empresario para que contrate a alguien no porque sea idóneo sino simplemente porque está desempleado o porque contratándolo ahorrará prestaciones públicas. Pero claro, esto no es en lo que hay que invertir de cara al futuro del mercado de trabajo. El problema que tenemos es que -como decíamos al principio- lo del transatlántico, -como ocurre con muchas políticas públicas- las medidas que se implantan hoy, no tienen efecto positivo real y realmente profundo y cualitativo hasta siete, ocho, 15, 20 años después, pero si se hace bien da un resultado muy importante. Representante ASEMPLEO. Cita 14:12.

Especialmente significativas para esta tesis han sido las opiniones que dibujan las consecuencias del no buen funcionamiento de la orientación en política de empleo, y las consecuencias sistémicas que supone una buena orientación centrada en la persona en el centro del diseño y práctica de las políticas de empleo.

Primero de toda la vida la integración de las políticas ha sido una demanda constante. Es decir eso solo es posible instaurando los itinerarios personalizados y los tutores. La implantación más efectiva que hemos visto de esto independientemente de alguna experiencia que pudo haber ocurrido en alguna comunidad autónoma la veremos porque no la hemos podido ver en el real decreto de diciembre sobre activación para el empleo que ha entrado en funcionamiento el 15 de enero de este año, hace un mes y que establece los mecanismos para personas desempleadas de larga duración que ya no tengan derecho

ni al preparar ni a la renta mínima de inserción. Es decir colectivos con una baja ocupabilidad y además con una experiencia todavía más interesante. Bueno igual de interesante que la integración, aquí está la integralidad, las políticas de empleo no tiene sentido sin integralidad no tiene sentido una formación sino una orientación. Que quiero decir también diagnóstico, diagnóstico y orientación porque eso demuestra todo el dinero que hemos invertido en formación ocupacional y que todos los análisis demuestran que la formación profesional, de la ocupacional en concreto, que es un subsistema. No ha mostrado eficiencia y que hemos formado a cursos muy diferentes cuando vemos un DNI y vemos que cursos ha asistido son muy dispares. Esto quiere decir que detrás no hay por un lado una orientación o diagnóstico de la persona y una orientación hacia el mercado y que tampoco existe una prospección. Por lo tanto formación sin orientación no tiene ningún sentido y la colocación final falla porque estas dos primeras no han sido alineadas. No han sido integradas. Por lo tanto una es la integralidad y la otra también pone en juego precisamente este real decreto (...) lo que se llama el programa extraordinario de activación para el empleo. Que es por primera vez la activación de las políticas pasivas, es decir que estos 426 euros que se da a estas personas solamente si reúnen todos los requisitos y si se integra en un itinerario personalizado de inserción es compatible con el desempeño del trabajo por cuenta ajena... Representante de ASEMPELO. Cita 14:10

10.1.2.- Reflexiones sobre la relación entre Políticas Activas y Políticas Pasivas

La orientación como política activa que es, se ve afectada por el debate de la relación global entre políticas pasivas y políticas activas. Con distintas posturas acerca del nivel concreto de intensidad de la relación entre orientación y dicha protección ante el desempleo y la falta de garantía de ingresos.

a).- Activar a las personas perceptoras y beneficiarias.

Entonces, por otro lado lo que sí que vemos como servicios públicos de empleo entre políticas activas y pasivas es que cuando nosotros damos una prestación es persona esté activa. O sea que haya una contraprestación -por decirlo de alguna forma-. "Yo te doy esto pero tú me demuestras que estás activo y yo te ayudo a que estés activo". Y ese es un cambio sustancial también, o sea no podemos ir hacia tener personas que se acostumbren a tener unos determinados ingresos por tener unas determinadas características. Tenemos que ayudarles y activarles y acompañarles para el empleo y junto con una política pasiva

siempre va una activa. El programa último que hemos sacado. Representante SEPE. Cita 16:34.

b).- Área donde más queda por hacer en integración.

Pues es lo que te decía antes. Está como en acciones y... inconexas entre ellas, o sea, entre las políticas pasivas y activas, ninguna, o sea, ninguna. Las prestaciones se viven como un derecho que se tiene, y ya está. Y muy pocas veces se relacionan con las activas, y cuando se relacionan es desde el punto de vista primitivo, que tampoco está bien. O sea, yo te. Si tú no sellas la tarjeta, yo te quito la prestación. No es eso. O sea, reflexionando un poco lo que te decía antes, el tema es que tenemos. Directora Gerente Servicio Empleo Público Autonómico. Cita 52:9.

...Esto ha seguido evolucionando y cada vez más la formación tiene implícita temas de orientación laboral, se mete bajo un módulo, están los módulos de prácticas en la orientación para favorecer esa intermediación entre el... Yo creo que cada vez, pero queda un camino por recorrer muy, muy grande. Queda un camino por recorrer muy grande. Pero bueno, yo creo que se va... El principal, donde peor estamos es en la vinculación de pasivas con activas... Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:29.

Pero es que, por desgracia, al final muchos de los orientadores se les pervierte con una función de selección de desempleados que cobran la prestación para que... Creyendo que así juntamos políticas activas y pasivas. Te lo he resumido como es. Representante SEPE Provincial. Cita 39:17.

Bueno, como la orientación no ha funcionado bien las integraciones han sido muy escasas y ya no te digo nada con el tema de protección económica por desempleo (...) y la falta de orientadores, el diseño institucional de alguna forma no facilita que haya... no digo que lo impida. Pero no facilita que haya una integración entre todas las vertientes que para mí sería orientación, formación, certificación, medidas de apoyo al empleo o al autoempleo, la bisagra que es la intermediación, y en todo este juego las relaciones que tienen con la protección económica por desempleo. A mí me gusta llamarla pasiva pero bueno, la pasiva que le he llamado así, la protección económica por desempleo. Aquí ha habido en la fase de orientación, formación, certificación, e intermediación que para mí sería el orden. Aunque ya estaría. La intermediación es la bisagra. Aquí ha habido muy poca integración ¿Por qué? Porque como no ha habido orientación, cada uno ha hecho el curso

que le ha venido bien. Le viniera bien, o no le viniera bien. Con lo cual la formación y la orientación no han tenido una buena integración, para mí tienen que estar mejor integradas. La certificación debería de ser un elemento siguiente a la formación y la orientación te tendría que decir, “Oiga usted ha estado en este curso, certifique”, pero, no lo hace, que no está y luego son tres esferas distintas. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:29.

Es decir, por ejemplo nosotros tenemos una inversión como autonomía en materia de orientación importante. O sea, se dedican recursos económicos y humanos. Sin embargo, cuando tú vas a... hacer una acción formativa importante, pues una escuela taller, esa escuela taller no viene con las personas orientadas y derivadas de la orientación, sino que es una oferta libre a la cual concurren. Con lo cual, la orientación se vive como una actividad aislada y eso no puede ser. Eso... Para mí eso es una falla. Directora gerente servicio público de empleo autonómico. Cita 52:2.

c).- Área sensible. Con serios disensos.

Las dificultades de encontrar el equilibrio adecuado entre la acción de las políticas activas, y la acción de las políticas pasivas. Un análisis político, subjetivos en el que entran en juego múltiples factores e intereses contrapuestos en muchas ocasiones.

Creo que es difícil encontrar un equilibrio entre políticas pasivas y políticas activas y es especialmente difícil en un contexto de austeridad digamos. O sea encontrar cuál es la cantidad de gasto que se debe destinar a una medida y cuál es la cantidad que se debe destinar a la otra cuando en realidad además hay un problema de presupuesto. Habiendo visto esto y habiendo visto lo difícil que es. Considero que en el caso español hay un déficit en cuanto a la atención a políticas activas en comparación a las políticas pasivas. Y creo que en las políticas activas es complementariedad puede jugar un rol fundamental porque las políticas pasivas son necesarias. Es necesario proporcionar un ingreso al trabajador cuando no se lo proporciona el mercado de trabajo. Pero es cierto que esa aspiración, que esas políticas activas lo que permiten es que el trabajador... O sea reducen en gran medida el riesgo de dependencia de las políticas pasivas y entonces al final también mejora la eficacia de las políticas pasivas. Si tú reduces la dependencia de la política pasiva, activando al trabajador y aumentando sus posibilidades de encontrar un empleo, al final también reduces el coste que suponen las políticas activas. Y esa complementariedad en España, no existe de una manera tan clara o no tan clara como

existe en otros países. Por ejemplo en España el ratio entre gasto en políticas activas y gasto en políticas pasivas es muy bajo, es creo que del 0,3 y solamente es más bajo que en Estados Unidos y en Italia. En el resto de países se destina una mayor cantidad de dinero a las políticas activas en comparación con las pasivas. En algunos países como puede ser el gasto de los países nórdicos, se destina más gasto a las políticas activas que a las políticas pasivas. El ratio es superior al uno. Entonces la valoración que hago de este equilibrio entre políticas activas y políticas pasivas en el contexto español no es muy positivo. Yo creo que habría que darle un mayor sesgo a las políticas activas porque permitiría reducir el gasto de las políticas pasivas al reducir el tiempo que el trabajador permanece en el desempleo y por lo tanto echando mano de la situación. Representante OIT. Cita 46:10.

Subrayar la necesidad de salvaguardar las políticas pasivas, evitar la crítica a estas como freno a la inserción.

Relación políticas activas-políticas pasivas: me gustaría que estuvieran perfectamente coordinadas. Creo que, es decir, que la persona desempleada no sólo tuviera ese llamado compromiso de actividad, que en muchas ocasiones parece que se planteó sólo como una obligación de esa persona de estar disponible para las ofertas de empleo que ojalá lleguen. Sino también como esa que llamamos ahora, rama de activación también, la han vuelto a poner en marcha la tutoría individualizada. Bienvenida sea. Yo todas las políticas activas deberían garantizar, siempre lo digo, la orientación, la formación el perfeccionamiento profesional y las políticas pasivas o las políticas de prestaciones económicas, deberían servir para posibilitar un período lo más corto posible de esa persona fuera del mercado de trabajo, en donde ,mientras tanto, siguiera perfeccionando sus muchos o pocos conocimientos con una garantía económica que esa prestación por desempleo que le evite ,digamos, tener que acceder en condiciones indignas a cualquier puesto de trabajo. Por tanto yo nunca he visto las políticas llamadas pasivas como un elemento de freno a la inserción en el mercado de trabajo y tengo la sensación que ningún estudio globalmente lo considera así, aunque sí es cierto que hay estudios que dicen que hay que reducir porque el coste es muy elevado, que si no se incentiva. Personalmente creo que no, lo que sí es cierto es que pueden funcionar mucho mejor en países de modelo danés, no actual ya que tiene sus lagunas, sino modelo clásico de vincular una tasa de rotación muy elevada en el mercado de trabajo, por tanto, necesidad de políticas

activas también para corregir esa, para corregir no, para tener en consideración alta tasa de rotación con comillas políticas pasivas que son prestaciones económicas pero vinculadas a parte de políticas activas que son políticas de formación. En ese caso ese sería un ensamblaje perfecto. Perfecto. A mi modo de ver. ¿Es posible en España? Ciertamente el ámbito de aprobación es limitado por el volumen tan importante de desempleo. Y sobre todo, por una cuestión que es muy importante también, que esto el gobierno no lo explica, o lo explica a su manera, que es la caída importante de la tasa de cobertura. De la tasa de cobertura de la protección por desempleo que hemos tenido en los últimos tres, cuatro años. Cuando digo tasa de cobertura me refiero a personas que han, que tienen derecho a prestaciones contributivas, que ha bajado considerablemente. Catedrático de Derecho Laboral y SS. UAB. Cita 35:25.

Combinar protección, con una activación que evite a la persona no salir de la situación de subsidio.

Se suele decir, aquí desincentiva el empleo cuando tenemos nosotros la gente en el CIS trabajando. Y por supuesto que hay una renta básica, que tiene mayor cuantía que lo que cobran los trabajadores nuestros en el CIS. Pero lo que tienes que hacer es complementar eso. Complementar el trabajo, el salario que puedan tener. Porque desde luego que hay que estar muy motivado para trabajar en la lavandería. Porque vas a cobrar lo mismo, pero claro que la culpa no es de que haya un buen sistema de prestaciones económicas para la gente que no tiene, desgraciadamente un empleo como el que podemos proporcionar nosotros a 20 personas, que no podemos proporcionárselo a más. Tenemos 22 trabajadores. Pero lo que tendría que hacer el gobierno de Navarra es incentivar bien a la gente que decide echar para adelante y trabajar. Y a ese premiarle, no castigarle y quitarle la renta básica y dejarle con menos telas que... Hombre, al revés, al revés. Representante entidad 1 tercer sector Navarra. Cita 8:8.

Una mejor orientación conectada con políticas pasivas, como forma de mejorar servicios de empleo en conexión con los servicios sociales.

Lo que hemos visto es que la coordinación entre estas distintas fases ha sido, bueno es mejorable en el sentido que es verdad que hemos visto que el vínculo entre las políticas activas y las políticas pasivas, aunque se han llevado a cabo algunas medidas recientes

para poder reforzarlos, pues sigue quedando un poco pobre por ejemplo, recientemente con el programa de activación para desempleados de la larga duración pues si vemos que está el componente de vínculo entre políticas activas y políticas pasivas. Pero bueno, todavía queda mucho por hacer. Cómo por ejemplo también, reforzar la coordinación entre servicios de empleo y servicios sociales por ejemplo, para proveerlos o para adaptar las políticas activas de empleo a las necesidades de grupos más vulnerables. Para eso es necesario que se refuerce esa coordinación, se están haciendo cosas en el marco de la red de inclusión social, donde participan tanto los servicios de empleo como los servicios sociales de todas las comunidades autónomas. Se está trabajando en la elaboración de protocolo de actuación y coordinación entre ambos servicios en las comunidades autónomas. Hay algunos ejemplos en los que en el vínculo es más evidente como por ejemplo en el País Vasco. Por el hecho del que el servicio vasco de empleo, el Lanbide, gestione ese mismo servicio de empleo y por ejemplo la renta mínima de inserción y que la vincule también a la búsqueda de empleo. Entonces ahí vemos que se están haciendo cosas pero que todavía... Representante Fondo Social Europeo. Cita 31:11.

Voces que inciden tener mucho cuidado con no acelerar los procesos de las personas desempleadas.

No es extender el sistema de la renta activa de inserción a todo el mundo. Pero sí que habría que hacer algo en el sentido que te comentaba antes, de ir incrementando la intensidad de la política activa conforme uno pasa más tiempo recibiendo la pasiva. Creo que eso sería especialmente importante para la gente que agota la prestación sobre todo con duraciones largas, y tasas, sí. . Porque es que ahora los tenemos todavía cobrando más tiempo subsidios, y hasta que no llegan al plan PREPARA o el que está en cada momento, no se toma esa acción adicional de vinculación de la pasiva con la activa. Y creo que cuando llega este momento la activa tiene una especie como de componente de: "Cómo te damos un dinero tendrás que hacer algo". No. Esto hay que articularlo como un doble derecho. El derecho a la prestación y el derecho a tener una verdadera reintegración en el mercado de trabajo porque lo tienes por las activas. Entonces hay que integrarla. Desde antes a lo mejor, no desde el día uno. Porque hay gente que se va colocar, cada uno lo que haga. Pero sí para la gente que va acumulando tiempo y tiempo recibiendo la política pasiva y ahí la orientación individual es absolutamente esencial porque es la única manera de realmente ver a quién hay que hacerlo y a quién no. Profesor

Departamento Economía USAL. Cita 37:10.

...Y luego si miras este lado de la política activa y la política de protección económica, cero íntegra, nunca ha estado integrada ¿Por qué? Porque mientras la política de apoyo económico es de competencia estatal, como sabes, la otra es de competencia autonómica. Y aunque los funcionarios conviven en la misma oficina y conviven en algunas comunidades autónomas, se llevan bien, en Navarra se llevan muy bien por ejemplo. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:30

10.1.3.- Reflexiones sobre la integración entre los diferentes contextos, sub-sistemas y servicios de orientación

En este apartado exponemos los datos cualitativos más significantes del *open coding* generado por el investigador, que analiza el nivel de integración dentro del propio sistema de orientación, conformado por varios contextos (educativo, organizacional-laboral, y socio-comunitario), subsistemas (educación no universitaria, educación universitaria, y la orientación para el empleo), y por las unidades básicas, que son los diferentes y variados servicios de orientación profesional, con un extenso abanico de entidades públicas, del tercer sector de acción social o directamente netamente privadas que ofrecen servicios de orientación para el empleo.

a).- Descripción del grado actual de integración.

Las opiniones analizadas coinciden los bajos niveles de integración entre los diferentes agentes que ofrecen servicios de orientación profesional. Una serie de reflexiones han sido enormemente claras y concisas al valorar el grado de integración entre servicios: «Ninguno». «Cero». «Muy muy poco». «Poco». «Son islas separadas. «Bajos, escasos y contradictorios». «Creo que nula. Muy mínimo». Alguna de estas respuestas acompañada de la comunicación no verbal de negaciones con la cabeza y sonrisas. Algunos de los resultados serían los siguientes:

¿Qué grado de coordinación pueden tener con esta serie de cosas? Pues yo no lo veo tan claro. El otro día recuerdo que en un curso una persona seleccionadora de empleo que nos daba sobre orientación profesional, le estuvimos hablando: "Bueno y este programa informático... Red Integrada de Información y Orientación Profesional.... y esto qué nos lleva". Unos decían: "Pues tenemos ocho personas"... Decía: "Tenemos ocho personas en comisiones obreras" Y yo digo: pero por qué hablar de comisiones obreras si esos son sindicatos. Y los orientadores profesionales de los distintos servicios de empleo que hay

en la comunidad, normalmente son contratos que se hacen temporales con esas personas. Yo creo que coordinación no hay. Es la sensación que ellos me dan. Profesor FOL. Cita 3:16.

Entrevistado: Nosotros sí hacemos ese acompañamiento muchas veces apoyados en redes con otras entidades o con otras instituciones. Hombre, son básicas las instituciones socio sanitarias, otras entidades o los dispositivos educativos. Los sindicatos, a veces. Cada vez menos. El servicio navarro de empleo, cada una de sus estrategias. Pero es una...

Entrevistador: -¿Pero esa relación de servicios que tenéis la hacéis de modo propio o digamos que hay una cierta integración de este tipo de servicio?

Entrevistado: -No, es instrumentar sobre el caso. No, está buscada, está muchas veces arañada. Yo no veo que exista de este nivel establecida o institucionalizada como prestación pública, no hay dispositivos transversales y si no hay un agente público que coja a una persona y la lleve por los dispositivos. Que la lleve no sería la palabra, cada uno va y que le acompañe y sitúe el hilo en paralelo. Así que en paralelo es lo que funciona. Yo creo que eso no existe, lo que pasa es que hay muchos profesionales, entiendo, que les gusta trabajar los casos en redes y sí que les gusta cuestionar o colaborar por dar una perspectiva -desde mi punto de vista- de por qué no puedo hablar con el médico de familia de no sé quién de cuando yo estoy viendo una serie de hábitos locos. Responsable Empleo Social Protegido Ayuntamiento Pamplona Cita 4:11.

Al mismo tiempo que se constata la poca integración formal, emerge la coordinación informal entre entidades, tanto en orientación para el empleo como para el autoempleo.

Entrevistador: ¿Qué grados consideras que se están dando de integración entre todas las redes de servicio?, por ejemplo aquí en Navarra.

Entrevistado: -Poquísimo, no sé si hay, poquísimo. En entidades públicas, poquísimo. O sea, estamos hablando fundamentalmente aquí, del SEPE y del SNE, El resto de entidades nuestras, pues se da una cierta... ahora tenemos la Navarra Emprende, está la red, pero bueno que se acaba de retomar. Entonces, a ver, yo creo que la integración es más y se viene dando de una manera natural, de una manera no organizada porque las personas que trabajamos en las distintas entidades nos conocemos, conocemos los ámbitos de especialización desde hace muchísimos años, y eso sin duda facilita. Por ejemplo hay un proyecto que no quiere hacer una cooperativa, pues depende del proyecto, lo derivo a la cámara, lo derivo al CEIN, lo derivo a la zona, lo derivo... Y ellos igual, le

han dado un proyecto que es una cooperativa, nos lo derivan. O sea que funciona esa cierta interacción pero la derivación de proyectos, no tanto en cuanto a intercambio de metodologías, herramientas, proyectos conjuntos, ver si un proyecto de una entidad con otra puede surgir... esas cosas no existen. A nivel de derivación pero de una forma voluntarista no... A ver, los servicios públicos, yo creo que la integración entre ellos, es que yo creo que es mínima por no decir inexistente. Incluso dentro del mismo servicio centrales con unidades de barrio o de pueblo, pues es que en una oficina te pueden decir una cosa y en otra la contraria. No quiero hacer un análisis muy negativo, pero es a mí lo que me toca vivir y lo que veo. Representante ANEL. Cita 6:24.

Otras opiniones conectan la falta de integración en un marco más amplio del sur de Europa.

Creo que hablamos un poco de esto, son integraciones muy débiles.... no veo un único país del sur de Europa que tenga esta integración... creo que hay un deseo, claro, hay buenas intenciones, hay un trabajo, pero yo diría que hay dependencia del curso, hay rigidez institucional que tiene, digamos, dificultades de comunicación entre los sectores. Título de ejemplo, se piensa sobre los sistemas de educación y formación, son muy diversos en Europa, pero mantienen una sola familia de convergencia y de principios facturados, en organización de currículos, cerca de estructuras, hay algunas diferencias pero hay convergencias. Con familias del sistema de empleo, las políticas de empleo y el sistema es totalmente divergente entre países en Europa. Lo que esto significa, es que hay una cultura totalmente diferente, prestaciones que en los sectores, son diferentes, a instrumentos técnicos que son muy diferentes. Y hay una lógica de integración de los servicios de orientación, pero también con objetivos diferentes. Representante CEDEFOP. Cita 9:32.

Otras opiniones subrayan la falta de integración, y la alarma que esto les supone.

Y otra cuestión que también hemos dicho desde el principio y no nos han hecho ningún caso, es el tema de la coordinación entre orientación y formación. Se están gastando muchos recursos en formación y en muchos caso pues mal aprovechados, porque a lo mejor se da a las personas los cursos que no necesitan y muchas veces se quedan vacíos cursos incluso. Entonces esto está completamente descontrolado. Representante FOREM

Confederal. Cita 15:10.

...yo opino que falta mucha coordinación. Yo creo que el problema de la coordinación, sobre todo en estrategias públicas, sea de lo que sea, yo creo que es un problema muy enquistado, y eso hay que solucionarlo. Quiero decir aquí cada uno va a su pedo, hablando pronto y mal. Cuando esto debían ser objetivos por lo menos globales, enmarcar los objetivos, que todos vayamos en esa dirección. Quiero decir, al final es lo que te comentaba antes, es una pérdida increíble de recursos el estar así de descoordinados. Técnico de empleo y juventud de un ayuntamiento navarro. Cita 48:10.

¿Por qué Cruz Roja, FOREM, COCENFE, todas tenemos que inscribir en nuestra base de datos a Miguel López? No. Vamos a repartir, y entonces, de esa manera, es una forma también de desahogar y que cada cual pueda atender a unas personas y no que al final dicen: "No, cuantos más sellos consigas, más..." Pero ¿Qué es esto? ¡Esto parece una gymkhana! Representante entidad 3 tercer sector acción social de Navarra. Cita 30:11.

Me da la sensación de que, si alguna vez ha habido algo, cada vez es menor la integración. Representante entidad 3 tercer sector acción social de Navarra. Cita 30:16.

b).- Existencia o no de un verdadero Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional

Como se ha visto en la parte de fundamentación normativa de esta tesis, las referencias normativas hablan y señalan la necesidad de articular un Sistema Integrado de Información y Orientación Integrado. Variadas voces de los expertos entrevistados señalan a España lejos de dicho anhelo legislador.

Esto por ejemplo en Europa nos han puesto verdes. Cómo puede ser que una persona que vive en Guadalajara no sabe las ofertas de empleo que hay en Galicia. Porque si es una unidad de mercado, si yo contemplo dentro de mis posibilidades... Yo me quiero colocar, y me da igual moverme. La movilidad forma parte de mi estrategia de carrera profesional. ¿Y por qué yo no tengo información de las ofertas que hay en Galicia, aunque yo viva en Andalucía? Eso no puede ser. Y luego por ejemplo también el programa de buenas prácticas. Representante SEPE Nacional. Cita 16:22

Están desarrollados los servicios de orientación a nivel de toda organizaciones públicas, tanto la general del Estado, educación y empleo, cómo las económicas, cómo los grandes ambientalistas. Y tienen servicio de orientación, también, los agentes sociales, sindicatos

y tienen patronales ¿Y qué no tenemos? No tenemos un sistema integrado de información y orientación que optimice todos esos recursos y que además ponga a disposición de unos y otros todas esas herramientas que en éste momento existen y que son magníficas, en algunos casos. Pero aquí hay un desconocimiento profundo entre los diferentes agentes de la orientación y ahí es donde tenemos que trabajar. Eso un elemento fundamental. Representante Subdirección General de Orientación y Formación Profesional. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Cita 13:2.

Han pasado 14 años y no hemos hecho esto, nosotros lo hemos pedido porque al principio -sobre todo cuando había dinero- lo hemos pedido, hemos pedido que eso se articulara, que eso funcionara de alguna manera y no funciona, no existe un sistema integrado de orientación. Representante Fundación Tripartita. Cita 18:13.

Entrevistador: -Desde tu punto de vista, ¿qué grados de integración consideras que se están dando en la actualidad en nuestro contexto?

Entrevistado: -Cero. No sé, hay algún sitio haya. En los dos procesos que he estado recientemente de elaboración de leyes de empleo, de orientación profesional, en Andalucía, en Cataluña, en otros sitios, lo he planteado hasta el primer borrador, y en el último borrador salta. Por lo tanto, yo creo que hay una dificultad de asumir la complejidad de esa coordinación hoy, por parte de, técnicos y políticos de las políticas de empleo y de educación, de esa situación. Todo el mundo está de acuerdo. Hay que avanzar en la integración de sistemas de orientación. Un único sistema o sistema coordinado, sistema como lo queramos llamar, articulado o lo que sea, la puesta en práctica de eso toca competencias, toca inercia, toca problemas corporativos que está siendo muy muy difícil de salvar, o está en el papel y no se hace nada, o sale del papel incluso. Consultor de Políticas de Empleo y Formación. Cita 22:30.

Entrevistado: -...en dos palabras: muchos chiringuitos y poca concatenación de esfuerzos. Cada uno se va acogiendo a programas financiados, la mayoría de ellos por el Fondo Social Europeo, son convocatorias, que se presenta un grupo de profesionales que intentan hacer algo respecto a esto. Pero no hay, lo que yo llamo la unión de esfuerzos. Es muy difícil que se desarrolle en España si no hay un sistema que unifique todos los esfuerzos que están por ahí. No hay un sistema de orientación en nuestro país.

Entrevistador: -O sea, ¿los niveles de integración son bajos o escasos?

Entrevistado: -Bajos, escasos y contradictorios.

Entrevistador: -¿Y cuáles serían los niveles de integración posibilistas, razonables, de sentido común? Porque yo entiendo que hay competencia de recursos, ¿no? Que no conozco, intentas buscar una integración total de cajón, pero en que se puede mejorar, ¿no?

Entrevistado: -Hay que mejorar una cuestión, que nunca en España ha sido, y es que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Empleo se unan y a continuación las Consejerías de Educación y las Consejerías de Empleo. Y a continuación los ayuntamientos, la parte de educación y de empleo. Es decir, de arriba hacia abajo. De tal forma que haya como una institución, que puede ser que puede ser como el PIC alemán, que sea una entidad, un ente, llámalo como quieras, que sea de información y orientación profesional. Mientras no exista eso va a ser muy difícil. Catedrático MIDE UB. Cita 36:1.

La problemática del nivel de recursos económicos y humanos aparece constantemente, pero especialmente significativas son las opiniones que subrayan que esa situación no puede ocultar un bajo nivel de integración y coordinación de las entidades y administraciones responsables de ello.

...pues la experiencia que tengo con lo socio comunitario también es que quizás hay no una ausencia de recursos sino una ausencia de coordinación de los recursos. En algunos casos el diagnóstico es casi de muchos recursos en antenas de empleo, orientador de servicios sociales u orientador de temas del ayuntamiento de temas de empleos o de la comunidad autónoma. Pero pocas acciones coordinadas, ya no tanto de cara a los casos a los individuos a la parte orientada sino de parte de qué vamos a informar o de qué vamos a orientar. Quizás la parte más de: qué recursos disponemos, qué formación hay, cómo adaptamos la demanda al tipo de formación o qué tipo de empleo o de yacimientos de empleo hay. Me da a mí la impresión de que...eso es, de integración de los recursos y de aprovechamiento de los recursos. Y yo creo que en España y en Navarra siempre el discurso profesional ha sido: no hay recursos, no hay recursos, no hay recursos. Y en algunos terrenos ocurre también servicios sociales pero en estos servicios de orientación para el empleo también, a veces el problema no es solo que no hay recursos físicos ni humanos sino que quizás están tan fragmentados que no ofrecen una respuesta eficaz. Y yo creo que ese quizás para mí es un poco la crítica más al tema socio comunitario. Profesora departamento Trabajo Social. UPNA Cita 1:2.

Opiniones que describen la duplicidad de servicios, y lo contrario, que hay veces que no llega el presupuesto para cubrir otro tipo de servicios.

Y creo que será necesario coordinación de recursos, ordenación política y organización de recursos mínima para que colabore en cooperación... sólo una cosa más que es la... A mí me parece difícil hacer la cooperación si no hay si quiera una identificación de los servicios que existen exactamente en el país. Identificación de los servicios, lo que hacen, quiénes son las personas, lo que hacen los servicios. Y cómo medimos el impacto de los servicios y que metodologías están siendo utilizadas. Reportes muy detallados. Representante CEDEFOP. Cita 9:22.

Yo creo que afortunadamente -bueno a veces afortunada y a veces desafortunadamente- eso se salva más a nivel local. Aunque a veces a nivel de estructuras grandes no hay la coordinación ni la conexión que debería haber, cuando aterrizas más en los servicios locales sí que ves que eso, pues que la orientadora laboral de Caritas está coordinándose con la orientadora laboral del Servicio de Andalucía Orienta o el servicio de Cruz Roja. Entonces sí que afortunadamente esa red se genera más a nivel local. Pero debería estar bastante más coordinada también desde arriba, desde el planteamiento que se hace porque a veces también se están duplicando recursos y otras veces, pues eso, se está duplicando una parte cuando hay otra que se está dejando sin cubrir. Representante Cáritas. Cita 10:4.

Entrevistado:- Las cantidades de entidades de todo tipo, tanto privadas como semipúblicas. Asociadas a ayuntamientos. Agencias comarcales. Fundaciones y la madre que parió a Panete, que tienen este carácter casi universalista, que lo mismo le dan a un palo que a otro, al final no hacen más que menear al personaje.

Entrevistador: -¿Hay duplicidad entre servicios?

Entrevistado: -Sí, claro. Claro.

Entrevistador: -¿A quién le corresponde atajar esa situación?

Entrevistado: -Yo creo, eso tendría que ser, vamos a ver, el Consejo General del Servicio del Sistema Nacional de Empleo. Ahí están, digamos los representantes interesados en el mercado de trabajo directamente. Patronales y sindicatos, que son los que realizan el mercado. Están las administraciones con todos sus componentes, la administración central y las administraciones autonómicas. Representante SEPE provincial. Cita 39:18

Yo creo que sería óptimo estar absolutamente coordinados. Es decir, en todos los

servicios que nos dedicamos más o menos a estos con mayor dedicación o con menor dedicación, pero sí que tener una coordinación. Es decir, aparte de que hay muchos servicios duplicados. Y eso al final es una pérdida de recursos humanos y económicos. Sobre todo económicos. Entonces yo creo que habría que buscar la manera de coordinar todo esto y de que la gestión sea mucho más eficaz de lo que es ahora. Yo por ejemplo, te pongo un ejemplo, ahora con el tema de la garantía juvenil, el Servicio Navarro de Empleo ha puesto una serie de orientadores por zonas. ¿No sé si sabes? Para gestionar este tema. Quiero decir, y al final tienes que ser tú el que llames al Servicio Navarro de Empleo para ponerte en contacto con él y decirle que vos estás coordinado, que yo sé de gente que aquí está con el tema, cuando igual debería ser al revés. Joder, que el servicio público de empleo es el que tenía que tener la eficacia y la coordinación de todos los demás. Técnico empleo y juventud ayuntamiento navarro. Cita 48:7.

c).- No todo es negativo. Aspectos positivos y reconocimiento de pasos positivos

Dentro de la atmósfera general de clara crítica a la situación actual, emergen citas que reconocen los pasos y muestran que no se empieza de cero en materia de integración de servicios y sistemas de orientación.

Creo que el esfuerzo que se vino haciendo hasta hace dos o tres años fue muy importante, y algo queda. Quiero decir que ahora a pesar de los recortes presupuestarios, a pesar de que ya el personal propio de las administraciones dedicados a orientación pues ha aminorado mucho. Pero bueno, hay una sensación de que ahí estamos todos para lo que haga falta en un momento determinado, a pesar de que el rigor en cuanto a lo que pueda ser mantenimiento de esa interconexión y de la red de empleo pues haya podido cambiar. Sigue existiendo, de hecho existe un servicio que sea llama así, el Servicio de Red de Empleo. Pero que, bueno, quizá con más medios no estarían precisamente mal enfocados si se mantiene esa filosofía de compartir experiencias y como tal filosofía si está presente. Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:15.

...De hecho yo creo que ahí hay un ejemplo -por lo menos a nivel político- muy importante y es desde hace cuatro años participamos todos en algo que se llama La Red de Inclusión Social de España. Están representados todas las consejerías de empleo de todas las comunidades autónomas más el ministerio de empleo, todas las consejerías de servicios sociales de las comunidades autónomas más el ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad. Y luego estamos representados algunas seguridades que tenemos

como dilatada trayectoria en el ámbito tanto de la inclusión social como del empleo. Representante FSG Estatal. Cita 17:6.

Yo creo, yo en estos momentos, ya no propongo la integración de un único sistema, si no articular, lo que hay, compartiendo aquello en que ganamos todos, sin compartir, que básicamente son, sistemas de información, formación de los orientadores y protocolos de orientación. Eso yo creo que es más claro, eso no tocas lo que existe y que en cambio todo el mundo dice que quiere hacer eso, que no tiene medios para hacerlo, si lo dirigieran conjuntamente, se ahorraría mucho y no toca demasiado los intereses en liza, y en cambio el resultado sería enormemente positivo. Que trabajar en los sistemas de información, pues aún tenemos la guerra de cada autonomía y el estado que se inventa otro portal, cada autonomía tiene su portal, de educación el del trabajo, y lo que cuesta mantener eso, no todos tienen las informaciones, los portales privados no se integran ahí por problemas bastante absurdos, por tanto ya solamente compartir información, que sería más fácil en teoría de integrar hoy con los medios tecnológicos que tenemos, está costando pues muchísimo, no. Muchísimo. Entonces programas de formación compartidos, tanto que a los profesores de orientación de sistemas educativos, les genera a formación, más profesional por parte de los empresarios de trabajo, y a su vez pues los del SEPE podía tener alguna formación de orientación educativa, donde los de educación son más fuertes. Eso no sería nada complicado articularlo, cada uno su curso si quieres, pero intercambiando programas. Y luego intentar avanzar si es que se puede los protocolos, cuales son los que se hacen, cuales son los que hay, conjuntamente, etcétera y todo eso creo que se podría avanzar ya sería muchísimo, muchísimo. Consultor de políticas de empleo y formación. Cita 21:31.

Cada entidad tiene su manera de trabajar, de entender la orientación, de entender la intermediación. Hay entidades que trabajan la intermediación pero no tienen orientación. Pocas. O, a su vez, que trabajan mucho orientación pero la intermediación la hacen sin orientador. Es complejo y además yo creo que habría que ver la identidad de cada entidad cuando tiene que... Ahora, avanzar como hemos avanzado en una herramienta de diagnóstico de competencias es un avance. Representante Fundación Tomillo. Cita 29:11.

O sea, no lo conozco en detalle pero bueno, me han comentado que parece ser que es un sistema pionero, que está funcionando muy bien y que otros servicios públicos de empleo regionales se han quedado gratamente sorprendidos y están pensando en implantarlo en otras regiones. O sea, que esto es el lado positivo. El lado menos positivo si quieres es

quizá la integración con otra orientación. O sea, en España, claro, hasta ahora está todo muy centrado en lo que son los servicios públicos de empleo o en algunos municipios si quieres, o ayuntamientos que puedan tener este tipo de servicios. Pero quizá hay una labor muy importante por jugar tipo ONG, para gente que tiene un perfil muy claro, muy concreto en el que hay organizaciones que están especializadas y que saben responder a este tipo de necesidades. Y quizá en este sentido no sé si con el nuevo programa que facilita el partenariado con agencias privadas de colocación y éstas a su vez se les permite externalizar digamos incluso a ONG, no sé esto cómo va a resultar porque todavía no está funcionando, con todo el tiempo que llevan preparando la legislación. Pero es un tema que merece la pena explorar. Porque la verdad es hay ya un gran capital de conocimientos y de programas que funcionan bien, como digo, no sólo a nivel administración pública si quieres, que merecería la pena conocer y transferir si fuera el caso. Representante Comisión Europea. Cita 49:13.

SISPE es una maravilla, SISPE si le das a la tecla como debes de darle, podrías tener ahí una trazabilidad en orientación. O sea, sería cuestión de estudiarlo y meterlo en la trazabilidad de SISPE. SISPE funciona... Ha funcionado siempre. Bien... Cada vez que le has dado una... Que has querido que cumpla una función, la cumple, ¿por qué no? No estoy hablando de quitarle las competencias a nadie, que yo soy claramente autonomista en materia de políticas de empleo. Estoy diciendo que tiene que haber una trazabilidad y seguramente existe o cualquier otra plataforma, pero bueno, sí está, ya está creada, podría ayudarnos a hacer una trazabilidad. La trazabilidad de lo privado, de lo público, de lo educativo, de lo empleo. Una trazabilidad, ¿sabes? Estoy convencida que SISPE puede tener esa trazabilidad. Ex Secretaria de estado de empleo. Cita 51:32.

10.2.- Discursos sobre los tratamientos evaluadores en materia de orientación profesional

El código de Evaluación, uno de los 5 grandes códigos de la investigación, es el que plantea las respuestas más confusas, ambiguas e inciertas, con una gran diversidad de planteamientos e indeterminaciones, que exponen además de la pluralidad de opiniones, la cierta desorientación actual en la materia.

Paro poder analizar mejor el contenido de las 144 citas creadas (el 12% del total de la investigación), el investigador detectó la construcción de cinco códigos *open dating*. Los siguientes:

- Diversidad de propuestas, y problemáticas para evaluar a la orientación.

- Tratamiento de la calidad.
- Valoración del grado de cumplimiento de los objetivos marcados en PAE para el Eje de Orientación Profesional.
- Acento en evaluar en función del nivel de inserciones en el empleo.
- Acento en evaluar en función de la mejora de la empleabilidad y avance en desarrollo personal.



Gráfico 7. Número de citas del código evaluación, por open coding creado

10.2.1.- Valoraciones sobre el tratamiento de la calidad en el sistema de orientación.

Entre las citas de este código, podemos encontrar referencias a varios temas. En primer lugar plantean los diferentes estándares de calidad que podemos encontrar.

Calidad sin más, es poco; calidad con indicadores, ya es algo; calidad con indicadores que además evalúen la eficacia con indicadores, con instrumentos, con mecanismos que puedan validar mejor esa eficacia para reformular de forma constante, digo, las políticas que se aplican, las medidas que se hacen, es lo que me parecería más adecuado. Profesor Departamento Sociología UAB. Cita 34:17.

En segundo lugar, las que plantean a la calidad como un elemento básico, que casi se compra. Parafernalia. Los certificados y sellos.

Lo de la calidad es que es como... A ver, es como una cosa también tan básica que dices... Otra cosa es lo que va asignado a la calidad en relación con las entidades certificadoras, los sellos de calidad, que eso es un mundo... Un negocio. Yo entiendo que todos los proyectos que hacemos, que se hacen, todas las políticas, todos los programas, tienen que tener lo que he dicho: unos objetivos, unas actividades y una evaluación, y eso se hace a través de indicadores, todo. Y que eso redundará en que si haces la evaluación, la valoración de impacto, y de esa evaluación claro, pues sacas conclusiones y aplicas esas conclusiones para mejorar el proceso, para mí eso es calidad. Otra cosa es lo de los sellos. Entonces eso es como básico. Representante FOREM Confederal. Cita 15:25.

Yo creo que en el nivel laboral, el que depende de las políticas públicas o de servicios públicos de empleo, falta yo creo que una parte importante de apuesta por la calidad, que en el fondo es saber la opinión de los propios participantes o beneficiarios de esas políticas. Yo creo que esa es una forma de medir la calidad de lo que se hace, y no hay sistemas de calidad en los servicios públicos de empleo. Aunque el huevo políticamente se puede vender. Que cumplen la norma ISO o la norma FQM, o la norma... Pero realmente yo creo que, o mi sensación es que se queda como pura parafernalia. Representante FSG. Cita 17:13.

En tercer lugar, las que plantean que no tenemos buenos estándares en general de calidad en los servicios de orientación.

...yo en estos momentos creo que la calidad pasaría básicamente por reforzar la calidad de los instrumentos del apoyo a la orientación, más que intentar avanzar un área de control de calidad, creo que sería darle apoyo a la calidad. Es decir enriquecer instrumentos, es decir, apoyar a las entidades, a los servicios, a los orientadores a que puedan hacer mejor su trabajo con más instrumentos y con más y mejores metodologías. Porque en el proceso de control de calidad como lo que tenemos, el resultado será negativo en el mejor de los casos, y en el peor, pues será un desastre. Consultor políticas de empleo y formación. Cita 21:26.

...hemos visto que los sistemas de orientación que tienen una calidad muy buena también porque son o porque pueden... la calidad de los sistemas de orientación al fin y al cabo... A ver cómo explicarlo.... los itinerarios personalizados de inserción socio-laboral son caros. Requieren que para que sean de buena calidad, para que se adecuen a las necesidades de las personas tienen que ser unos itinerarios que estén diseñados y que

estén dotados del presupuesto necesario para que se puedan desarrollar y que puedan alcanzar sus objetivos. Entonces en ese sentido algunas entidades del tercer sector que pueden acceder a la gestión de, o sea, al fondo social europeo pues sí que han podido diseñar unos protocolos de actuación que son muy buenos y que además han conseguido pues eso, crear unas sinergias entre estas distintas entidades que han hecho que los resultados puedan medirse, puedan evaluarse y puedan mejorarse en aquellos aspectos en los que se puedan mejorar. Representante FSE. Cita 31:9.

Así mismo emergen unas reflexiones que buscan una mirada más amplia que la propia revisión al servicio y tratamiento recibido por las personas usuarias.

Entrevistado: -Suelo ser crítica con estos procesos de calidad porque a veces son demasiado pegados a procesos muy micro, muy detallados y son poco exigentes con procesos un poco más amplios ¿no? Por ejemplo esto que estaba hablando pues, quizás son buenos con cómo se comporta el profesional en la entrevista, qué proceso sirve, qué tenga que rendir cuentas, pero no son buenos viendo cómo ese servicio sale al mercado, a hacer lo de inspección del empleo. O cómo ese servicio está coordinado, por ejemplo con la economía de la zona, hacia dónde va el desarrollo económico de Navarra, el Plan Moderna ¿Qué presencia hay de los servicios, no? Cuando realmente hay una economía muy amplia, muy precaria de servicios en Navarra...y resulta que el Plan Moderna solo va a lo tecnológico, a las energías. A veces, estos son procesos de calidad van muy pegados a procesos del profesional usuario y muy poco a la gran estrategia. Bueno, ahora lo podemos orientar todo al tema profesional o individual y resulta que todo el tema de creación de empleo que es el ámbito más macro lo despegamos y nos olvidamos que hay una buenísima parte de la población activa de Navarra, está trabajando en servicio en una forma muy precaria y muy cutre. O resulta que ignoramos que hay economía sumergida en el tema de la dependencia en Navarra, por qué no hacemos de esto un sector de empleo y cualificamos a la gente para trabajar correctamente. Claro, si te pegas al proceso y te olvidas de que tanto el orientador como la orientada dependen en su trabajo, en su función, esta de orientar y esta de buscar o ser orientada, el éxito de esta relación depende del mercado laboral, que no se revise la calidad de si el trabajo de este profesional está enmarcado en un plan estratégico de creación de empleo, me parece muy cutre. Es como cuando en la educación no revisan la calidad de un profe, de un alumno, de un examen y no se revisa si las tasas son adecuadas, si hay gente que se queda afuera,

si la formación que tiene el profesorado es buena. No os olvidemos de lo importante, a veces vamos al detalle, al proceso y no se evalúa lo importante. Profesora Departamento Trabajo Social UPNA. Cita 1:23.

10.2.2.-Valoraciones sobre el grado de cumplimiento de los objetivos del eje de orientación dentro de las políticas activas de empleo

La Estrategia Española de Activación para el Empleo fija una serie de objetivos, actualizados cada año por el Plan Anual de Política de Empleo. Se pregunta en la entrevista por el grado de cumplimiento de estos objetivos, dando libertad a los expertos por manifestar su opinión de una manera más amplia que las indicaciones del SEPE y del Ministerio de Empleo. Generando las reflexiones un interesante código.

Es un eje en el que se están haciendo muchos servicios y muchos programas. Yo creo que en general las comunidades autónomas lo tienen claro, otra cosa es que estos años atrás pues con el tema de los fondos y el tema de los recursos, de la escases de recursos pues ha tenido... Representante SEPE. Cita 16:3

Es un cambio sustancial, porque tú dices: ¿Cuántas actuaciones de orientación se han hecho en España? Muchas. ¿Quiénes han hecho orientación? Muchos. No solamente las oficinas de empleo. Las universidades, las OPEAS, las agencias de colocación, los sindicatos, los empresarios, muchos proveedores del servicio de orientación. ¿Cómo se ha hecho, qué estándares, qué efectividad han tenido, a quién han llegado, qué resultados? Eso ya es otro cantar, porque... Representante SEPE. Cita 16:11.

Así mismo, emergen opiniones que inciden en una especie de agenda oculta de objetivos. Lograr adaptabilidad de la población activa Española.

Cuando hablamos de calidad depende de que planteemos que objetivos buscamos. Es decir buscamos que la calidad de la orientación tiene que ver con individuos, preparar a individuos que efectivamente, sepan o adquieran, o estén más motivados, conozcan mejor su situación. Estén más dispuestos a aceptar otros trabajos, en ese sentido podemos decir que son eficaces, aun con todos los problemas que los dispositivos de orientación tienen: problemas de financiación, de precarización de quien está haciendo la tarea, se cambian las plantillas, etc. A pesar de todo esto, creo que hacen un trabajo, si el objetivo es efectivamente facilitar a la adaptabilidad del trabajador, de tal modo que se inserte más

rápidamente en el mercado de trabajo, probablemente obtiene una eficacia importante, sobre todo cuando se puede conjugar con otras intervenciones como son: bolsas de empleo que, o les apliquen también a terminar las técnicas de trabajo. Profesora Departamento Psicología UCM. Cita 12:20.

...y en ese sentido, pues tienen esa confianza no solamente de facilitar la inserción en el mercado de trabajo sino de encauzar su estado de peligrosidad. Es decir, es que depende un poco de lo que entendamos por cuál es el objetivo que cumplen las llamadas políticas de empleo. ¿Disuadir conflictos?, ¿facilitar el empoderamiento del trabajador?, depende en ese sentido, si lo entendemos como dispositivos dirigidos fundamentalmente a crear candidatos a trabajadores más óptimos para las demandas del mercado de trabajo, yo creo que están teniendo un papel importante. Otra cosa es que consideremos esto un medio válido la hora entender lo que es calidad. Profesora Departamento Psicología UCM. Cita 12.23.

En los indicadores todo cabe, en los referentes todo cabe. En lo que cada política nacional dice que ha hecho, qué medidas ha puesto en práctica para conseguir determinado indicador, casi todo vale. Y los que trabajamos en administración sabemos cómo se pueden colocar las cosas de determinada manera. De forma que cuando tú ves las típicas tablas que cada uno de los países lleva, ves que realmente... A lo mejor, las actuaciones que todos los países y no solamente España colocan, habría que plantearse si realmente sirven al fin previsto. O sea, porque a lo mejor, no sirven al fin previsto. Ex Representante Dirección general FP. Mº de Educación Cita 19:3

10.2.3- Valoraciones que ponen el acento en la inserción en el empleo

Toda una serie de citas señalan la prioridad en lograr inserciones, como meta de las acciones de orientación para el empleo. En este mismo *open coding*, se plantean reflexiones que buscan cómo definir inserción laboral, especialmente por la duración de los contratos o mantenimiento efectivo de las personas en el empleo.

Yo creo que efectivamente la medición en este sentido es bastante sencilla, en términos cuantitativos y cualitativos. Aquí hay dos cuestiones, la primera es que es definir un empleo. Que es una difícil pregunta, una pregunta en la que estamos embarcados hace bastantes años. Entonces, bueno, pues habría qué decir parámetros claros sobre qué es el empleo de calidad para poder medir cómo lo está empleando la población cualificada, y luego otro parámetro cuantitativo, que es ver cómo evoluciona el empleo. Catedrático

Derecho del Trabajo y SS UV. Cita 20:14

Por lo tanto vamos a... No diría al *prêt-à-porter* en el ámbito socio comunitario y privado, pero bastante. Mientras que en el sector público yo no puedo dejar de orientar o tratar de orientar a las personas que necesitan ese primer paso. Es así como yo lo veo y por lo tanto no es ninguna crítica a la falta de éxito. Falta de éxito que se va a medir en relación con lo que ha servido la orientación para llegar al momento final que es el que esa persona se mantenga, insisto, porque no solo hablamos de implantar, sino de mantenerse en el mercado de trabajo. Y ese es un buen debate. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UAB. Cita 35:12.

...a mí lo más simple que se me ocurre es ver si la gente encuentra trabajo o no. Aunque suene un poco simple, pero me parece que eso es lo que nos va a demostrar si realmente hay éxito en este tipo de política. La gente encuentra trabajo y más te diría yo, si encuentra trabajo sostenible, utilizando la palabra que veíamos antes... Profesora Departamento Trabajo Social UPNA. Cita 1:30.

Mira, esa eficacia la podríamos mirar si esa persona es capaz... Por ejemplo en la creación de puestos de trabajo, en la creación de negocios, por ejemplo. Pero esos negocios que duran más de tres años, no estos negocios que los montas y luego desaparecen. Profesor FOL. Cita 3:18.

El abanico de personas a las que dirigir las políticas de orientación y demás, activas de empleo, se ha ampliado bastante más la posibilidad de... Entonces, al no hacer la criba, al tener que trabajar con un público más amplio, el grado de éxito -una expresión que tampoco me acaba de gustar pero, bueno, ya ves que algunas cosas no me gustan demasiado-, el grado de éxito de esas políticas se va a medir fundamentalmente por el grado de inserción. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UAB. Cita 35:10

Yo creo que hay un parámetro fundamental, que es en función de los objetivos de inserción. Eso por un lado, ese el indicador base. Y el segundo indicador base es el tipo de contrato que se ha gestionado, que se ha gestado con motivo de la prospección de oferta de empleo, por un lado. La calidad se tiene que ver, tanto en la oferta de empleo que nosotros somos capaces de gestionar y del número de inserciones que hemos realizado. Es el objeto fundamental de la intermediación laboral: hacer un buen acompañamiento al usuario con el fin de que pueda estar dentro del mercado laboral, pero no a cualquier precio. Representante ANAC. Cita 5:17.

En política de empleo yo creo que la mejor herramienta es la inserción laboral. El grado de inserción laboral yo creo que dice mucho de las políticas de orientación de empleo. Representante sección orientación. Mº Educación. Cita 13:11.

10.2.4.- Valoraciones que ponen el acento en el desarrollo personal y mejora de la empleabilidad

Toda una serie de citas, hacen emerger otro tipo de resultado clave, la importancia en la mejora competencial de las personas, todos esos intangibles necesarios para acceder y mantenerse en el empleo.

...la eficacia tú siempre la mides cuando tienes un objetivo marcado ¿Cómo vas a medir la eficacia sino sabes qué objetivo buscas? Los objetivos son distintos, ojo, porque la orientación precisamente lo que te marca también un poco son los objetivos porque la mejora de la empleabilidad tiene que materializársela, eso no es una cosa conceptual. La empleabilidad para un desempleado pues finalmente se da al obtener un empleo. Pero que sea más empleable será que adquiere unas determinadas competencias para poder en ese *matching* obtener más posibilidades de empleo, más oportunidades de empleo. Mejorar la oportunidad de empleo, por decirlo de alguna forma. Representante SEPE. Cita 16:35.

En ver que esas personas que se han formado, no solamente se han quedado en ese puesto de trabajo, sino que siguen formándose, que avanzan en la escala digamos profesional de ascender en puestos de trabajo de mayor ascenso. Profesor de FOL. Cita 3:19

Yo creo que ahí es verdad que hemos tenido dificultades, porque por un lado no nos parece que sea justo tampoco medirlo sólo en base a las incorporaciones laborales. Incorporaciones laborales a las que además habría que dar un seguimiento porque no es lo mismo que una persona tenga un empleo y lo pierda a los dos meses que alguien pueda mantenerlo. Entonces ahí es una cosa que es verdad que nos está costando desde hace tiempo, porque consideramos... Lo hemos dicho: si lo que estamos trabajando realmente es cómo mejorar el nivel de empleabilidad de la gente, eso es lo que tenemos que medir. Cuál era el nivel de empleabilidad de partida y cuál es el nivel de empleabilidad un tiempo después. Creo que se está trabajando bastante en esa línea. Sé que se están haciendo esfuerzos cada vez más para medir un poco el impacto, y para poder hacer esos diagnósticos también tanto en la parte inicial como luego más adelante en el proceso. Creo que sí se va a poder demostrar, pero es verdad que vamos con retraso un poco en esa parte, como que todavía queda mucho por hacer. Representante Cáritas. Cita 10:19.

Yo sería más partidaria de evaluar competencias. Es decir, vamos a ver qué competencias Tiene esta persona para la búsqueda de empleo. Ahora que no ha iniciado todavía la orientación laboral y qué competencias tiene después. Sabe realizar un curriculum, una entrevista de trabajo, unas cartas de servicio, esta persona ¿Cuántas personas que están cobrando prestaciones por exclusión social que vienen de servicios sociales dejan de tener que cobrar esas prestaciones porque han conseguido trabajo? Parte de inserción pero parte también de competencias, tanto técnicas, cuánta gente se ha cualificado, cuánta gente hemos conseguido que tenga un certificado de profesionalidad de nivel uno. Mirar también medición de competencias. Representante UGT Navarra. Cita 44:4.

10.2.5.-Diversidad de opiniones, amplio abanico de propuestas, y dificultades para evaluar a la orientación en política de empleo

Un amplio repertorio de citas, 81, engloban el estado de cierto desconocimiento, confusión, desorientación y consciencia de la dificultad de la tarea evaluadora. Resultando el tercer *open coding* que más citas agrupa de la investigación.

a).- Diversidad de opiniones, amplio abanico de propuestas.

Se plantea toda una miríada de propuestas para evaluar adecuadamente a la orientación. En primer lugar, la necesidad de plantear modelos econométricos.

En lo que te comentaba al principio de esos modelos econométricos con variables de carácter humano, pueden apoyar y alguien tendría que empezar a hincarle el diente a ese tipo de aspectos. Para que con independencia de la vía, con independencia de los medios que tú destines conseguir situaciones y no solamente datos sino situaciones que efectivamente reflejan lo que se ha hecho bien. Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:32.

La manera de medir cómo funciona una política de orientación se mide por el nivel de fracaso de la empleabilidad y aquí se podría diseñar un modelo que sea econométrico, que midiera por ejemplo los periodos en desempleo de una persona y esto es posible hoy con las estadísticas de vida laboral de las vidas laborales que ofrecen millones de vidas laborales que pueden ser seguidas. Si midiéramos la duración de los periodos de desempleo de las personas que han recibido o que reciben más intensivamente a lo largo de su vida orientación profesional. Lo veríamos... Se podría poner no solo en relación con

los periodos de desempleo sino en aquellos... Pues también se puede ver por las vías laborales. La movilidad geográfica que es indicador de ocupabilidad también. Es decir, está demostrado que las personas con menos ocupabilidad pues aparentemente se verían forzadas a aceptar trabajos fuera, pero no lo hacen. Quienes se desplazan son aquellos que pueden aportar algo extra a otros sitios. Pero vamos, están por diseñar claro, desde de hecho el PAPE no los incluye, no incluye estos indicadores, los indicadores no son de eficacia, son de eficiencia. En ningún caso se refieren a las tasas, se refieren a las acciones. Representante ASEMPLEO. Cita 14:15.

En segundo lugar, la necesidad de tener una mirada a largo plazo. Utilizar herramientas ya existentes para ello.

Es un trabajo muy laborioso y muy difícil de llevar a cabo. Con la orientación laboral, hombre, al final, joder, habría que hacer un seguimiento y ver si esas personas, por ejemplo los servicios públicos de empleo, tienen el SISPE: el sistema que tienen para codificar las atenciones que hacen. Por ejemplo para orientación se utiliza, básicamente y luego comprueban a los años que esta persona está trabajando en el sector que ellos codificaron en su día o está trabajando en otro y tal. Hay algunas formas de medir un poco si estás orientando bien o no pero es complicado. Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:33.

Se remarca la necesidad de articular un traje a medida, evaluar en función del colectivo, en función de la persona y su itinerario.

El impacto sería pues eso ver el grado... O sea, para medir la eficacia y el impacto desde mi punto de vista se tiene que ver desde la perspectiva de un itinerario individualizado y tener en cuenta la trayectoria del beneficiario. Desde que se le acoge en un primer momento hasta que ya pues se hace el seguimiento y la persona haya encontrado un trabajo. El hecho de que exista ese acompañamiento. Entonces un itinerario habrá sido eficaz si se ve que la persona tiene las herramientas de poder incorporarse en el mercado laboral y adaptarse a las nuevas situaciones también que el mercado laboral... Representante FSE. Cita 31:15.

Necesidad de complementar lo cuantitativo con lo cualitativo en materia de evaluación de las medidas de orientación profesional.

Pues yo creo que por un lado cuantitativo. Es decir, que las acciones que pensemos que son dirigidas a la inserción tienen que ser dirigidas a la inserción. O sea, no vale que ni un veinte por ciento... Luego estamos con colectivos de difícil... de difícil inclusión. Pero también hay que... O sea, el objetivo final del proceso tiene que ser la inserción, para aquellos casos en los que los individuos quieran la inserción o la mejora de la empleabilidad o el desarrollo profesional, personal y profesional. O sea, desarrollo personal en el ámbito laboral, en el ámbito de tu profesión. Entonces eso hay que medirlo cuantitativamente y cualitativamente. Es decir, si tenemos que poner los indicadores, tenemos que preguntar a las personas si lo que hemos estado con ellos les sirve o no les sirve. Porque si no les sirve habrá que ver dónde está el fallo y qué otras medidas habrá que poner. Porque, claro, si no evalúas, si no tienes esa evaluación, tanto cuantitativa como cualitativa y de impacto que decíamos antes. Pues es que hay que reflexionar si lo que estamos haciendo sirve. Y si no sirve desde luego no hay que seguir haciéndolo. Porque lo otro... Lo de seguir haciendo, es mantener, estructurar, limpieza. Directora gerente SPE Autonómico. Cita 52:13.

La necesidad de utilizar técnicas de grupo control, plantear grupos de referencia. Profundizar en los estudios contrafactuales.

En cualquier caso, evaluar la eficacia de los servicios de orientación en términos de inserción que servirían también para eso requiere un esfuerzo considerable que se hace en países diversos de forma también muy diferente. Se supone que un servicio de orientación orienta hacia algún tipo de acciones. He puesto de ejemplo la formación como lo más significativo. Pero lo que se ha de evaluar es si ese servicio de orientación que encamina hacia una formación concreta, por ejemplo, eso después se concreta también en un empleo de las características de las competencias de la formación obtenida, evidentemente. Para eso hay en diversos países servicios de empleo que funcionan desde hace años y con suficientes recursos y demás. Se emplean, aparte de todos los indicadores que pueden obtener los PAPE, se emplean otro tipo de elementos para efectuar las evaluaciones. Yo qué sé, evaluaciones que se llaman de carácter contrafactual por ejemplo: Coges un grupo de referencia, el grupo de referencia siempre es aquellos que han seguido una acción concreta, una acción concreta puede ser un plan de empleo o puede ser un taller de empleo o ser una acción de formación ocupacional que acredita en no sé qué. Coges ese grupo de referencia y analizas estadísticamente -y

puedes analizarlo incluso cualitativamente- la evolución de su inserción en el ámbito laboral y su vinculación con la actividad formativa seguida. Pero al mismo tiempo tomas otro grupo de referencia, de personas, de similares... idénticas sería lo ideal, pero de muy similares características, educativas, edad, trayectoria laboral etcétera, etcétera; y que no han seguido ese curso o acción formativa, y evalúas a si mismo su inserción o no en el ámbito laboral. Esto es lo único que te permite medir la eficacia relativa de la acción respecto a quienes no la han seguido. Es lo único, es costoso. Profesor Departamento Sociología UAB. Cita 34:14.

Entrevistado: -Evaluación con grupo de control. Eso medida a medida, digamos. Y para verlo todo en conjunto con lo que llamábamos antes macro evaluaciones o análisis agregado de impacto. Yo con Carlos García Serrano hace muchos años hemos hecho uno. Luego Carlos ha hecho otro más recientemente dentro de un gran trabajo que por cierto se necesitaba un congreso de los diputados. O sea, que ha habido unos cuantos estudios en los últimos 15 años que han hecho esa perspectiva agregada. Pero creo que hoy en día carecemos de un intento sistemático de hacer evaluaciones con grupo de control. No son tan caras si uno las piensa bien, teniendo todos los registros administrativos que tenemos, realmente tenemos muchas posibilidades de utilizarlos y sobre esos registros administrativos, ya ha habido investigadores que han mostrado que se pueden hacer muy buenas evaluaciones. Algunas veces sin que la administración haya creado grupo de control. Por la manera en que han desarrollado por ejemplo los grupos de formación, se puede reconstruir un grupo de control. Hoy en día tenemos técnicas estadísticas poderosas que realmente nos permitirían saber si tiene un impacto causal ese programa respecto de no hacer. Después, eso es esencial. Es como en un experimento médico. Tú tomas dos grupos de individuos iguales en las características relevantes y a uno le aplicas el tratamiento y al otro no. Y como son estadísticamente iguales, la diferencia en la evolución respecto de la enfermedad, es el efecto del tratamiento. Entonces se trata de hacer eso, lo que pasa es que en el mundo social, no es tan fácil separar dos grupos y a uno darle orientación y al otro no. Normalmente, nos encontramos con que las medidas que se han puesto en marcha ya se han hecho, entonces tenemos que ingeniárnoslas con lo que hay para reconstruir esos dos mundos. Desde la gente a la que se le ha aplicado la medida, la intervención, y el grupo estadísticamente igual pero que no ha pasado por esa intervención. Por ejemplo, cursos de formación, eso se suele hacer cuando hay más

solicitudes que plazas y todas las solicitudes cumplen todos los requisitos. Así que, todos los individuos son estadísticamente iguales en la variable relevante y muchísimas veces como no hay más interés se hace un sorteo. Pues ya los has asignado aleatoriamente, entre el tratamiento y el control. Si luego las entrevistas a los seis meses, al año y al año y medio, como hicieron por ejemplo Begoña Cueto y Javier Mate en Asturias, pues tú sabes que se debe exclusivamente a que unas pasaban por los cursos de formación y otros no. Pero claro, tienes que recoger información. No sólo de quienes son objetos de la medida, sino de los otros, estadísticamente iguales que no han sido objeto de la medida. Muchas veces la administración de esto últimos se olvida. Mientras no borren los datos nosotros podemos descolgar el teléfono a los seis meses y llamarlos. Decirles: ¿Cómo le ha ido, ha conseguido un empleo? Y al año volver a llamarlos ¿Ha conseguido usted un empleo, ha hecho alguna opción alternativa de formación? Puedes conseguir eso. Ahí a veces la administración destruye esa información y no podemos hacer ese seguimiento. Bueno, hoy en día esta cuestión está muy desarrollada y se puede aplicar a situaciones muy distintas, se puede diseñar con más o menos ingenio, pero hay muchísimas estrategias para hacer. Y es desde luego la única herramienta que programa por programa permite distinguir el impacto causal del programa. Profesor Departamento de Economía USAL. Cita 37:14.

Necesidad de evaluar el impacto de las propias Políticas de Empleo a nivel global, no solo la eficacia de determinados proyectos. La evaluación de los planes globales y estrategias.

Evaluarlo en términos meramente coste beneficio de la acción emprendida no tiene demasiado...Sí, sí, sí. Como tal no tiene demasiado sentido, pero si se hiciera desde el SOE, desde el SEPE, desde el gobierno de La Rioja o desde el Vaticano habrían visto sin ninguna dificultad que desde una perspectiva econométrica de medición simplemente de datos y de resultados, el dedicar la mayor parte de recursos de políticas activas al empleo subvencionado es un elemento radicalmente erróneo. No costaba mucho de verlo, no hacía falta estudios, no hay más que seguir la evolución del mercado laboral español. Profesor Departamento Sociología UAB. Cita 34:16.

...creo que lo que realmente nos falta son evaluaciones. De cómo estamos llevando a cabo sobre todo, las políticas activas de empleo. Hay relativamente pocas evaluaciones y cuando hablo de evaluaciones me refiero a evaluaciones con grupo de control. Evaluaciones en las que realmente podamos aislar el impacto de las medidas. Tenemos

unas cuantas cosas hechas. Hay que hacer servicios públicos de empleo activos intentando generar esas evaluaciones y colaboraciones muy interesantes entre expertos y servicios públicos de empleo. Creo que esa línea hay que potenciarla y más ahora que la Unión Europea incluso tiene un centro de investigación sobre la evaluación de impactos que además la promueve en distintos países, hace cursillos. Yo creo que eso tiene que llegar a los niveles de decisión de los servicios públicos de empleo autonómicos. Para que realmente se cobre la consciencia de que esas evaluaciones son imprescindibles. Que no es solamente para criticarlos, es que tenemos que saber qué funciona y qué no funciona. Y que una evaluación no es hacer un análisis de beneficiarios ni cumplir con los indicadores de los objetivos en el plan. Es un paso más adelante. Necesitamos dar ese paso, porque los indicadores, los ejes, los objetivos de los indicadores o los objetivos, están bien para ver la implementación. Están bien para el muy corto plazo, pero necesitamos echar mano de la otra herramienta para tener mejores estos ejes y para asignar mejor los fondos y más en estos tiempos que tenemos muchos menos fondos. Profesor Departamento de Economía USAL. Cita 37:11.

Y esto es un elemento que me gustaría enfatizar. Todo tipo de acciones, todo tipo de políticas activas son siempre mejorables. Se lleva a cabo una acción, no puedes repetirla a lo largo del tiempo durante un año y otro año y otro año y otro año. Cosa que hacen muchos servicios de empleo locales, comarcales o comunidades autónomas. Porque se basan en los módulos formativos que están disponibles anualmente y se repiten de forma reiterada independientemente de su eficacia o no. Medir esa eficacia debe servir para cargarte la mitad de los módulos formativos que ofreces y ofrecer otros, o cambiar la modalidad que estás ofreciendo. Profesor Sociología UAB. Cita 34:15.

Yo es que he estado mirando, yo me miré un poco más en profundidad creo que el PAPE 2014, y ahí ya hablaban de la evaluación que tenían que hacer del 2013, que entiendo que una primer planilla, tampoco me acuerdo si hay una anterior. Y dije: "Pero dónde está esta evaluación". La pedí al sindicato y dije: "Oye, ¿nos ha llegado la evaluación o está disponible en algún sitio la evaluación de los anteriores?" Y no había nada disponible. Entonces pues me parece que está muy bien, pero nos lo creemos de verdad y cumplimos las cosas o pues se queda todo en buenos papeles escritos. Representante FOREM. Cita 15:26.

Por supuesto. Y además, fíjate que la orientación tiene que estar articulada dentro de una estrategia conjunta. No puedes decir: hago orientación y ya está. En sí mismo no es un

objetivo. La orientación te tiene que conducir a empleo, te tiene que conducir a mejora de empleabilidad, te tiene que conducir a mejora de competencias, te tendría que conducir a algo. O sea, si tú no dices a qué orientas... Pero no es simplemente orientación profesional. ¿Pero en qué? Porque eso se tiene que materializar. Representante SEPE. Cita 16:12.

Todo ello en el complejo encaje de todo ello en el mercado laboral fracturado español, donde al margen de la efectividad de las políticas de orientación, los contextos laborales ofrecen una realidad muy compleja en determinados ciclos.

...guarda relación pues con la situación de mercado de trabajo, y eso no conviene olvidar. Ningún PAPE, ninguna medida -tú que lo has vivido directamente como profesional-, ninguna medida de política de empleo se podrá desligar... Podremos buscar indicadores... Perdón, la lista de indicadores, de resultados, o se pueden conseguir algunos, otros, pero eso no quitará... No quitará que sigamos teniendo la obligación, al menos quienes somos juristas, de preguntarnos cómo encajan todas esas medidas dentro de un mercado de trabajo cada vez más, a mí parecer, fracturado. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UAB. Cita 35:22.

b).- Problemáticas para evaluar a la orientación

Toda una serie de aspectos emergen a la hora de poder acometer una verdadera metodología evaluadora en materia de orientación. Un buen número de citas plantean toda una serie de problemáticas a la hora de acometer una labor evaluadora integral. El investigador detecta que la propia tarea evaluadora provoca una serie de respuestas que trasladan las grandes dudas, contradicciones e inseguridades en la materia.

Esa es la pregunta del millón. Yo creo, a ver, España como bien sabes, con el nuevo marco de políticas activas ha creado este sistema de indicadores de realización y de resultados, que al final en teoría deberían servir para asignar recursos a aquellos que han logrado los resultados, pero es una cuestión complicada. Porque los números es fácil medirlos, o sea el tema del impacto real en el empleo, pues es más complicado, más allá de sostenibilidad en materia temporal -si quieres- yo creo que lo complicado es medir el tiempo, la calidad, es el tipo de empleo que se está logrando. O sea el cómo cubre la orientación, pues eso, la necesidad de la persona y del sistema productivo. Y eso es lo que

merece una reflexión un poquito más profunda, yo creo. O sea, hasta ahora la medición se está haciendo casi meramente -si quieres- en términos de impacto económico, del gasto o de lo que te gastas en orientación y de lo que devuelves -entre comillas- no me gusta nada utilizar esa palabra, pero lo que devuelves a la sociedad en términos pues de una vez empleado, contribución, seguridad social y demás, productividad. Representante Comisión Europea. Cita 49:14.

Jolín, yo qué sé. Claro, si supiéramos, si yo supiera... No sé. A ver, así en experiencia... O sea, yo no tengo ni teoría ni una reflexión pero es que, a nivel práctico por ejemplo, un poco la experiencia que nosotros vemos es que, quien tiene ocasión de hacer una formación, ya no digo formación oficial pero con cierto peso, pues tiene más posibilidades de encontrar un trabajo y de mantenerlo. Es más complicado pero de seguir luego un poco hacia... Pues de tener un poco sus propias alas y eso sí que nosotras lo hemos visto. Representante entidad 3 tercer sector Navarra. Cita 30:18.

Vaya preguntita, se las trae. Pues mira, la primera... Yo empezaría a medir con un módulo fácil que es la rentabilidad social. Es decir, vamos a ver... Mire usted, es una técnica que existe mido la rentabilidad, lo que invierto conforme lo que obtengo. Pero claro, hay veces que dices: "Oiga, mire usted ha encontrado..." Es una técnica que requiere un poquito de tiempo. "O sea, usted ha encontrado trabajo porque yo lo he orientado". Oiga "¿Y lo hubiese encontrado igual si usted no me hubiese orientado?" Que es lo que se llama pesos muertos. Esa es una técnica. Otra, es decir "vamos a ver qué, capacidades no tenía yo antes, y tengo ahora", que es una técnica más individual. O sea, gente, es decir: "Oiga, vamos a ver, otra es de contraste. O sea, oiga, usted me dice que he adquirido esta capacidad que me la contraste otro si efectivamente". Otra técnica sería asociando, esas orientaciones de empleo con verdaderas empresas. De tal manera que dijese: "Señora, mire, usted me ha orientado aquí alguien, tengo aquí alguien y efectivamente este señor está preparado". O sea, si no está preparado. Porque claro orientar, dar, porque en este momento yo la idea que tengo y lo que conozco es que la orientación es: "Puedes hacer, puedes hacer, puedes hacer". Eso no es orientar, eso es informar. Porque claro, puedes hacer en función de lo que eres y lo que puedes desarrollar, esas dos patas faltan. Esas dos patas faltan. O sea, informar, ahora hay muchos medios. Incluso saturación, saturación y así te viene gente con algunas ideas muy muy peregrinas, claro, y es verdad. Es muy duro, bájate a tierra. Representante Departamento Política Social Gobierno Navarra. Cita 26:6.

En esta época de crisis todos sufrimos recortes, podemos dar menos dinero a las entidades, tenemos menos dinero para contratar gente y, al final, eso... Es decir que sí, que hay a lo mejor más orientación, pero no quiere decir que sea de más calidad. Eso sí que yo creo que habría que... Sí más, pero yo echo en falta una forma de medirla, no sé de qué manera, pero... Representante sección orientación SPE Autonómico. Cita 33:2.

Si decimos que la orientación tiene un carácter instrumental y no finalista, de alguna manera estamos diciendo por dónde hay que tirar, para dónde hay que valorar esto. Yo creo que la orientación previene retrocesos, más que sus resultados. Entonces, son dirigidos a que después haya resultados. Esto es intermedia. ¿Qué hacemos para evaluar la calidad de los sistemas y de los resultados? Porque evidentemente aunque tenga un carácter instrumental, esto no significa que sea algo que no se pueda ver para qué vale. Representante Agencia de Empleo SPE Autonómico. Cita 47:10

Aparece el discurso de la no existencia de suficientes pruebas de impacto de la orientación, insuficientes evidencias científicas.

Yo creo que tienen mucho que ver con que no hay suficientes pruebas científicas, de impacto de orientación y eso tiene consecuencias políticas muy fuertes porque es difícil decir a los gobiernos al reforzamiento de políticas pasivas y dotaciones para políticas activas. Es muy difícil de crear este tipo de argumento para la acción política. Representante CEDEFOP. Cita 9:8.

Es decir que hace falta un diagnóstico individualizado y gestionar itinerarios individuales personalizados como objetivo. A mí me parece imprescindible. Una cosa es el objetivo. Otra cosa es la concreción de esos objetivos. Los indicadores que se detallan ya en el PAPE 2013 y se reproducen y amplían en número, no en contenido, en el PAPE 2014, esos indicadores debieran servir para prestar, para facilitar datos que permitan seguir el seguimiento de esos objetivos. Pero claro, diagnóstico individual y gestión de itinerarios individuales, ¿en la práctica cómo se hace eso? Los técnicos de los servicios de empleo rellenan... No rellenan ningún papel, de hecho acceden a un aplicativo directamente vinculado al SEPE donde informan de lo que han hecho. Como tal, los indicadores, yo creo que como tales no muestran la eficacia de estos elementos vinculados a los servicios de orientación. Sólo de orientación, ¿eh? Porque yo he dicho que para que la orientación tenga algún final exitoso debiera vincularse con mayor medida y de forma más integrada con los elementos que derivan de esa orientación ¿Formación en qué? ¿Cómo se ha

funcionado esa formación? Bueno, tener también una integración de los datos de ambos indicadores estaría bien en ese sentido. Es cierto que también hay indicadores sobre formación, indicadores que al final, a la práctica de los más significativos son los que indican cuántas personas han seguido con éxito -éxito quiere decir simplemente acabar los cursos de formación y acto seguido en un salto hacia adelante se vinculan esas personas que han acabado un curso de formación con aquellas de estas personas que han obtenido un contrato durante los doce meses siguientes al curso. Eso se remite, los propios PAPE, la propia Estrategia Española de Activación, al éxito de las acciones, uno de orientación, y dos de formación. Eso no muestra en la práctica el éxito ni de la orientación ni de la formación. Simplemente muestra que hay un porcentaje relativamente alto de personas que han acabado un curso de formación, se supone que después de haber sido orientados al respecto, que obtienen algún empleo durante un año después. Un empleo, puede ser de quince días, puede ser indefinido, puede estar vinculado al curso de formación que se ha hecho, o no. Si no está vinculado al curso de formación que se ha hecho, no está vinculado a la orientación que se ha ofrecido a esa persona, ¿qué éxito ha tenido la orientación y la formación? Eso nos indica que esta persona habría obtenido por razones diversas su inserción al mercado laboral sin haber hecho esta práctica. Lo que quiero decir con esto es que algunos de los indicadores que se utilizan se han de poner en cuestión. Está bien tener indicadores numéricos, está bien tenerlos y hay que utilizarlos. Pero con esto no basta para garantizar o para mostrar el éxito o el fracaso de una determinada medida, en absoluto. Profesor Departamento Sociología UAB. Cita 34:10.

Yo creo que en la medida final, tiene que haber una medida de impacto. Porque es eso lo que hace falta, en este momento, cuando hace un impacto en la orientación, es el impacto en términos sobre el efecto sobre los resultados de aprendizaje. No hay en este momento, en la mejor parte de los países un acompañamiento suficiente de las personas que pasan por los servicios de la orientación profesional para crear evidencias de estos impactos. Tal vez debe ser tenida esta cuestión un poco más en serio, por los responsables de política pública. Entonces, la presión en el desarrollo de calidad está fuera de la orientación profesional, que parece lógico. Hay que medirlo, hay que cuestionar lo que funciona. Hay algunos esfuerzos en esta dirección, en la red europea de políticas de orientación están intentando crear medidas, para la valoración del impacto de la calidad. Pero es un proceso lento y doloroso, y en la mayoría de los países tienen mucha dificultad en implementarla desde el punto de vista político. Es muy útil que esto sea comparado, pero dadas las diferencias entre sistemas nacionales es muy difícil llegar a un acuerdo

sobre lo que se puede medir, y en todos los países. Por otro lado, es necesario para introducir medidas de impacto y creo que hay un poco de trabajo en esa aplicación, pero es muy superficial, y yo creo que esa es una medida a explorar, un camino a explorar, porque creo que hay mucho potencial ahí. Porque si hablamos de eficacia, esto es clave, no sé si puedes hablar de eficacia sólo con medidas de satisfacción y cosas así eh, hay que saber cuál es el impacto sobre la sociedad, sobre la economía y sobre las carreras de la gente. Representante CEDEFOP. Cita 9:40.

Las no evidencias de impacto, conllevan a planteamientos que indican que es mejor no presionarla y no evaluar. Apareciendo incluso el respeto a evaluar. No cargar demasiado la responsabilidad a la orientación.

...yo no soy contrario a los modelos econométricos, creo que pueden ayudar siempre que estén bien hechos, sean serios y actúen en aspectos que estén... Que se haya unos parámetros bien definidos y que se haya avanzado en la definición de los parámetros porque si no... Por ahora lo que sabemos de los modelos econométricos es que se utilizan para evaluar políticas de empleo y orientación, no da resultados muy halagüeños, y por lo que sabemos ahora, pues al revés, no sirve para nada todo eso. Yo no saco esa conclusión definitiva negativa porque creo que la medida no es suficientemente precisa para poder sacar conclusiones claras sobre si ayuda o no ayuda, lo que más bien yo sí podría decir, pues, aún no sabemos decir si ayuda o no, o es que medida ayuda. Entonces pueden hacer todos los grupos de control que quieras, pero seguramente, es posible que si hicieran grupos de control, los que pasan por aquí o los que no pasan, la orientación pues no tendría mucho efecto, seguramente. Porque es tan complejo el mercado, que uno se puede espabilar sin servicios de orientación, y después puede ser muy parecido a otro con servicio de orientación. Entonces que no lleguemos a medir allá, a procesos de maduración más elevados de las metodologías, de los protocolos y los procesos de orientación, difícilmente un modelo econométrico podrá cerciorar la eficacia y la eficiencia de una medida de ese tipo. Entonces yo ahora no invertiría en modelos econométricos para evaluar la orientación porque sale muy poco negativo o no sabremos expresarlo. Creo más bien que a través de indicadores más cualitativos podemos intentar seguimiento, podemos llegar a accionar más que pase con el factor de la orientación. Consultor políticas de empleo y formación. Cita 21:33.

Entrevistador: - ¿Quién tiene que ser el responsable de medir esa eficacia?

Entrevistado: -En primer lugar un pacto general desde los poderes públicos. O sea desde los partidos políticos que quieran. Eso y segundo...Porque eso implica transformar muchas de las estructuras que hay y luego las propias administraciones. O sea ¡si los primeros que no medimos somos nosotros! Porque muchas veces no nos interesa medir, y romper algún concepto de lo que tenemos porque yo creo que es casi volver a introducir otro paradigma. Es decir, mire usted el no y el sí cuestan lo mismo. Lo que pasa es que él no es más barato. Pero hay que saber decir por qué no. O sea es decir hay que evidenciar cuando es no y cuando es sí. Y esa es la parte que no hemos hecho. Representante Departamento Política Social Gobierno Navarra. Cita 26:8.

O sea la formación es necesaria pero no es suficiente, tu puedes comprobar que efectivamente a determinados niveles educativos la tasa de paro disminuye mucho eso es así. Pero no es suficiente con que tú tengas ese nivel educativo para que encuentres trabajo, tiene que haber más cosas. Responsabilizar a las políticas activas de eso, no es justo si tienes un mercado laboral con cuatro millones y medio de parados que si es absurdo. Eso a lo mejor creo que si cuando tienes una tasa de desempleo del 6%, pues sí puedes decir... Representante Fundación Tripartita. Cita 18:20.

Varias citas plantean abiertamente la no existencia de cultura evaluadora en nuestro marco español. Asumiendo el retraso en algunas áreas.

Entrevistador: -A mí se me ha transmitido en alguna comunidad autónoma que andan locos de papeleo.

Entrevistado: -Andan locos, sí, ¿sabes por qué? Porque no estábamos acostumbrados a recoger y es importante documentar lo que haces. Es que es importante, es que es para ordenar y para mejorar, lo que te decía y para conocer. Pero tú has podido atender a muchos pero si tú no has recogido elementos esenciales de la atención que has realizado, cómo vas a poder mejorar tanto la política individual que tú hagas con cada una de esas personas, como a nivel del conjunto del servicio público de empleo, como a nivel estatal. Es que esa es otra forma... Es otro enfoque de la cultura de políticas activas de empleo. Entonces efectivamente ¿por qué andan locos? Porque a veces había una falta de sistematización, porque todavía faltan muchos desarrollos tecnológicos que apoyen la prestación del servicio, porque hay cuestiones que hay que mejorar todavía. O sea, hay mucho por hacer. O sea, lo que realmente te das cuenta es que poniéndonos ya de acuerdo en todo lo que queremos hacer, que queremos conseguir, el camino que tenemos pues es

todavía largo, es largo pero por lo menos yo creo que el ponernos de acuerdo en qué es lo que queremos conseguir y en la forma de trabajar porque esto al fin y al cabo es una forma de trabajar, si te das cuenta. Es poner orden de decir: "A ver, tú me puedes decir he atendido a 40.000 ¿pero han estado satisfechos, no satisfechos, quiénes han conseguido empleo, quiénes no han conseguido? Etcétera". Representante SEPE. Cita 16:15

Hombre, es que fíjate en este caso el futuro lo acabamos de dibujar porque lo acabamos de dibujar en la estrategia como futuro a corto, medio plazo. Entonces a corto, medio plazo me tengo que situar en la estrategia. Entonces la estrategia hasta 2016 se me queda corta. Entonces si me veo en el 2020 -que es la estrategia europea de empleo- desde luego el enfoque que hemos adoptado se encuadra muy bien en el enfoque europeo de 2020. Con lo cual yo creo que es muy importante que hemos sentado las bases y los cimientos para que esto tenga su importancia. O sea, si hay cuatro servicios en la cartera de servicios comunes y que tiene que garantizar todas las comunidades autónomas y uno de ellos es la orientación, ahí hay mucho peso. Eso es sistema nacional de salud, o sea si tú dices... Entonces tu imagínate es el sistema nacional de salud el de comunes. O sea el que tiene que garantizar -como mínimo- todos los servicios públicos de empleo de España. Es realmente -yo creo- donde hemos dado más solidez porque si de cuatro patas una es orientación, tiene mucha importancia. Y que luego constituya un eje de la estrategia, también tiene mucha importancia. Ya lo constituía en la anterior estrategia, te digo que es de los ejes que ya estaba enfocado así. La única diferencia es que hemos pormenorizado todo lo que se va a medir de ese eje y hemos pormenorizado a las actividades que debe influir el servicio. Entonces el hecho de que la orientación te reconduce al servicio de formación y de cualificación. O sea, tiene un enfoque mucho más amplio, yo espero que consigamos acertar en los protocolos. Representante SEPE. Cita 16:37

Entonces para poder medir la eficacia de esas políticas, para poder medir la eficacia de todos los recursos que se destinan a esas políticas, no es fundamental la evaluación, creo que es más necesaria la evaluación de impactos, que se siga a los participantes de esas políticas. Que una vez que un individuo participe en un programa de orientación profesional, que se le siga. Que se haga un seguimiento de cuáles son sus resultados en términos de empleo y que se comparen los resultados de esa persona, que ese participante tiene en comparación con un individuo con las mismas características pero que no ha participado en un programa de ese tipo, y ver si los resultados son mejores o no. Y si son mejores cuáles son los factores que han influido en que esa persona haya encontrado un

empleo y qué tipo de empleo ha encontrado. Entonces creo que sería importante poder medir la eficacia de este tipo de políticas a través de técnicas de evaluación de impacto. Creo que eso de momento no ocurre. Representante OIT. Cita 46:22.

El retraso en cultura evaluativa va en línea con el déficit de investigaciones científicas al respecto.

Bueno pues está claro, tiene que haber una investigación sistemática y en eso creo que tenemos responsabilidades también en las universidades. Pero se está haciendo muy poco por promover específicamente la investigación en el campo de la orientación. Las diferentes...las diferentes convocatorias que hay para proyectos y demás de investigación rara vez establecen algo concreto que tenga que ver con la orientación. Profesora departamento MIDE UNED. Cita 38:18.

Toda una serie de opiniones plantean la dicotomía entre el corto plazo de los programas, y el largo plazo que necesitan las medidas de orientación. Y la compleja situación que ello genera.

El tema de la inserción, hay un problema y es que la inserción se mide a seis meses, se mide a 12 meses, y yo que soy orientador no tengo obligación más que seguirlo de aquí a aquí. Tú puede que no, pero hay sistemas informáticos que pueden hacer un estudio de estas personas que han pasado por un itinerario personalizado a los tres, a los cuatro, a los cinco, a los seis, a los veinte años, ¿Por qué no se hacen estos estudios? Es decir todo lo que es investigación sobre la incidencia de la orientación y de la formación en nuestro país, no hay nada. ¿Por qué no se crea un Instituto Nacional de Investigación sobre la orientación en la formación? Catedrático MIDE UB. Cita 36:17

En Alemania por ejemplo donde se ha aplicado mucho la intermediación como objetivo. Se premia a las oficinas que consiguen mejor los objetivos, se ha empezado a ver que aparece el problema de colocar demasiado rápido a la gente en lo que sea. Creo que se nos olvida que el desempleo es un período de tiempo en el que se busca empleo. No meramente un periodo entre empleo. Entonces a veces prolongar un poco más la búsqueda, significa que puedes encontrar un puesto de trabajo mejor. Entonces, hay que tener cuidado con acortar demasiado los periodos de desempleo. Profesor Departamento de Economía USAL. Cita 37:9.

Lo que tenemos que saber es que las personas que han pasado por un programa de orientación profesional han adquirido en mayor medida que personas que no han pasado por ese programa de orientación profesional. Y sobre todo no en el corto plazo sino en el medio y en el largo plazo. La orientación para mí, tú sabes más de esto, pero la orientación para mí es una carrera de fondo. Si yo tengo universitarios probablemente en pocas sesiones puedo orientarlos en el sentido de cómo comportarse en una entrevista, el currículum hay que hacerlo de esta manera. Necesitan poco, entre comillas, poca ayuda para el acceso al empleo. Pero cuando hablamos de riesgo de exclusión es que partimos de unas situaciones donde la intervención puede ser desde el principio en el sentido de adquirir hábitos de trabajo. Entonces eso es una carrera de fondo. Si es una carrera de largo plazo, no podemos pretender obtener resultados en el corto. Y eso se mediría en el medio y en el largo plazo, en por ejemplo, menos parados en riesgo de exclusión social. Un mayor porcentaje de parados activos, de parados buscando activamente empleo y con posibilidades, en una reducción de los parados con baja empleabilidad, por ejemplo. Y eso se puede hacer, y se pueden evaluar programas y que el medio plazo nos digan: " Pues mira, gracias a este programa de orientación laboral, hemos obtenido que estas personas, pues se...a lo mejor no en términos de la inserción laboral no hay grandes medidas, pero sí que las hemos sacado de la exclusión social". O su nivel de empleabilidad antes era de dos en una escala de 10, y ahora está en el seis. Entonces hay que establecer objetivos acordes a la población que tenemos y a los programas que tenemos en marcha. Profesora Departamento de Economía UO. Cita 43:9.

Hombre, pues me parece que es mejor que haya este sistema de evaluación a que no lo haya efectivamente. Y además por eso mismo seguramente se nos piden los datos como nos los piden, pues porque al final las acciones que hacemos nosotros, las integra en el sistema y consigue... Pues sí, pienso que igual son unos indicadores que son accesibles y que tienen una lógica y se puede llegar a obtenerlos. Creo que faltan realmente los duros, los que son plurianuales. Representante servicio orientación universitario. Cita 27:31.

Otra serie de citas plantean la dicotomía entre evaluación cuantitativa y la evaluación cualitativa. Con referencias al "sacrosanto dato" unas miradas muy cuantitativas de la evaluación.

...creo que algo te he contado antes sobre mi visión crítica hacia determinada visión de hacer sacrosanto el dato, digo hacer sacrosanto el dato porque ahora mismo todos los indicadores -quieras que no- son necesarios para conocer bien tu realidad, tener una

previsión y enfocar bien digamos los escasos recursos que existen, por supuesto que sí. El paso que no se debe dar es el que nada de lo que hagas pueda hacerse sin que previamente exista un indicador favorable. A veces el indicador tiene su trampa. Tratas de alcanzar un buen indicador e igual te olvidas de lo que realmente tienes que hacer. Es más importante el que efectivamente siguiendo un indicador X puedas explicar muy bien por qué te has desviado de ese indicador porque seguramente habrá una justificación muy clara del porqué. Está penalizado el salirte del indicador, ese es el error, lo que debería estar penalizado es conseguir el indicador sin más respuesta. Quizá lo que has hecho simplemente es hacer lo que tenías que hacer porque lo podías hacer sin más. Y eso es un gran indicador a efectos prácticos de lo que se está midiendo y lo que no se está midiendo es el esfuerzo de que ese indicador que quizá en un momento determinado tenía una visión, ha sido capaz de re estructurarlo y de conseguir otras cosas diferentes porque ha sido también capaz de asumir el que te habías equivocado en la previsión, somos humanos y nos cuesta reconocer que nos equivocamos. Entonces vamos más a conseguir indicadores que a conseguir resultados. Y el indicador debe medir el resultado, pero debe medir el resultado en función de que ese indicador no sea solamente, que es una situación donde soy muy crítico. En la situación en la que estamos, que estamos midiendo datos. Por eso digo yo lo de ser sacrosanto, el dato que tenemos y no tanto lo que realmente hemos conseguido ¿Qué ocurre? Pues, que el dato es objetivo, medible, evaluable, puntuable y encima los recursos van a ir destinados a que ese dato se consiga. Lo que estoy hablando en cuanto a otro tipo de resultados menos medibles, más sutiles pero que realmente han tenido mucho más éxito al ser difíciles de medir, son difíciles también de ser reconocidos externamente y por eso quizá ahí nos falta esa vuelta de tuerca. Representante Gobierno de la Rioja. Cita 7:31.

...fíjate cuando hablas por ejemplo del tema de emprendimiento, voy a medir el asesoramiento a emprendedores, por ejemplo, si hay un servicio o una oficina específica de orientación y se ha creado el efecto. Se ve la efectividad de las medidas de apoyo ¿cómo? Porque claro tu... En orientación lo que pasaba mucho es que se hablaba mucho de cuestiones que parecían intangibles o poco medibles. Entonces dijimos: "Eso no puede ser, aquí todo se puede medir y si no vamos a mirar de qué forma se puede medir. Pero todo se tiene que medir". Representante SEPE. Cita 16:28

Como lo gestionan con proyectos y lo gestionan a través de subvenciones, las subvenciones tienen una normativa muy rígida como tiene que ser y a nivel europeo y en

el ámbito estatal y tiene que ser así. Pero claro lo que no puede ser es que estemos más preocupados porque el papel esté, que porque la persona aprenda. Entonces deberían valorarse algunas otras cuestiones para que evidentemente se utilicen bien los fondos públicos que son de todos y que se tienen que utilizar bien, pero también se utilicen para lo que tienen que hacer es decir que es que tengan un resultado. Las valoraciones de impacto, las evaluaciones de impacto prácticamente no se han hecho en ningún programa ni en ningún proyecto. Entonces esto es un problema gordo. Representante FOREM Confederal. Cita 15:5

Porque al final, tal como se ha puesto además el tema de las subvenciones, muchas veces tenemos que estar más pendientes, de que estén todos los papeles y que la persona firme todo, antes de que la persona haya entendido algo, por desgracia. Esto en formación en orientación, en todo lo que es subvenciones hay tal nivel de... Representante FOREM Confederal. Cita 15:3

A medio y a largo plazo yo creo que hay que crear herramientas que permitan evaluar, herramientas objetivas con las variables. De carácter cualitativo fundamentalmente objetivas, pero de carácter cualitativo. Yo no creo en las evaluaciones cuantitativas -que son las que hasta ahora se han hecho, por ejemplo en la orientación para el empleo- creo que no sirven para nada, para evaluar si una política de orientación profesional es adecuada o no es adecuada o sirve o no sirve para algo, a medio o a largo plazo. Yo creo que hay que plantear variables con una serie de indicadores que permitan ver cuál es la evolución a medio y a largo plazo y ver cuál es el... Incluso el retorno social de la inversión en orientación. Ex representante Dirección General FP. Mº de Educación. Cita 19:20

Desde empleo lo que nos piden firma. Firma pero además... Es que es de vergüenza. Son las firmas de las personas. Da igual si estamos haciendo una información sobre el mercado de trabajo o estamos haciendo un diagnóstico individualizado o estás haciendo un itinerario individual. Representante entidad 3 tercer sector Navarra. Cita 30:12.

Entonces, sí, claro que sí, pues bueno que indicadores, o sea que yo creo ¿no estamos hablando de esa orientación individualizada, personalizada y a la carta? Y al final... Más a lo cuantitativo, o sea, no hay más que eso. No hay más que eso. Que lo mismo podrías ponerte en la puerta y pedir firmas. Daría igual. Representante entidad 3 tercer sector Navarra. Cita 30:15.

Muy cuantitativos. Para nada cualitativos sin impacto, ¿no? Y entonces a mí me parece

que se pierde una oportunidad. Es decir, a mí no me sirve. Eso estamos en el debate político. Yo he atendido a quince mil, yo he hecho sesenta itinerarios de empleabilidad, y dices: "Bueno, ¿cómo lo has hecho?" Primero, ¿quién lo ha hecho?, por tanto el perfil profesional, que es el que se ha olvidado, tenía que haber impuesto un perfil profesional. Esto es como un médico, yo te estaba hablando antes de la parte especializada de la orientación que la asimilo a la parte especializada en medicina, y un traumatólogo te opera de huesos, y un cardiólogo de corazón, no al revés. Entonces, aquí todo el mundo sirve para todo, y eso no es cierto. O sea, perfil profesional e indicadores cualitativos y de impacto. Porque claro, dices: "Sí, sí, yo te hago los registros, yo atiendo a una persona pero...". Directora Gerente SPE Autonómico. Cita 52:7.

En esta línea entre lo cuantitativo y lo cualitativos, emergen las rigideces que se detectan al Sistema Nacional de Empleo.

...no existía ni el PAPE ni la estrategia europea y tal. Existía una serie de parámetros generales que nos guiaban un poco a todos, y que nos permitían a las comunidades autónomas aventurar determinadas políticas en plan experimental. La gran base estaba en el estado con su INEM que era entonces, antes de venir transferido, y que por decirlo así la base estratégica de toda la formación del país estaba ahí. ¿Qué hacíamos las comunidades autónomas? Nos permitían hacer otro tipo de formación, otro tipo de experiencias. Una serie de prácticas que igual al INEM le costaba mucho, porque estaba muy estandarizado, y a nosotros no nos medían más que simplemente mira a ver qué haces, mira a ver qué ejecutas, y si encima hay iniciativas comunitarias europeas que te apoyan para hacer cuestiones novedosas e internacionales, pues mejor que mejor. Esa fue una etapa, apasionante por cierto. Representante Gobierno de La Rioja. Cita 7:1.

Varias citas plantean abiertamente la presión por evaluar. Por sus implicaciones económicas y políticas.

Los objetivos se harán, para que se cumplan. Es decir la presión es fuerte. Yo soy de los que hace muchos años propuse al sepe que pasara toda la cartera, con indicadores de resultados y que financiaran en función de los resultados obtenidos. Pero Tal como se ha hecho sin la participación de las comunidades, yo lo que sé, de las comunidades que conozco es el papel aguanta todo. Por lo cual se pondrán en marcha los mecanismos para

que se puedan reunir los requisitos, se intentarán cumplir lo mejor que se puedan, ya veremos... Como están muy forzados porque si no van a cobrar, pues ¿qué hay hecho? No lo sé. ¿Qué es la orientación? Conectar con un individuo para ofrecerle una cosa, hacer una sesión con él... Pues se hará. Ya está. Consultor políticas de empleo y formación. Cita 21:25.

La novedad, está orientado a resultados pero no solamente es decir orientado a resultados es que la distribución de fondos que hacemos anualmente a las comunidades autónomas para que desarrollen sus políticas activas de empleo está supeditado a los resultados que obtenga. Con lo cual ya si quieres lo vemos más adelante con lo de la entrevista pero es un cambio sustancial porque medimos resultados y en función de medir resultados pagamos al año siguiente. Esto es para todos los ejes y para todos los objetivos. Por lo tanto no es simplemente que quede en el papel tu puedes hacer esto y tienes que enfocarlo de esta forma sino que tienes que hacerlo de la forma más adecuada para obtener estos resultados porque repercute en la distribución de fondos del año siguiente y las consecuencias que ha tenido esto han sido muy sustanciales de mejora en el sistema, de mucha mejora en el sistema. Representante SEPE, cita 16:2

Sabes que pasa, yo conozco de los indicadores, me ha tocado participar. En definirlos aquí en el servicio navarro de empleo, y joder son un poco tramposos, sí que en algunos casos te da. Cómo está trabajando la comunidad, pero luego entran muchos matices en juego, incluso hay comunidades que cuentan con orientación una información, por ejemplo. Entonces, ya te desvirtúa, es un tema... pero bueno a lo que tú me preguntas ¿cómo estamos en Navarra? A la cabeza de las comunidades autónomas en cuanto a número de personas orientadas y atenciones, la calidad de la atención y tal. Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:25.

PARTE IV.- DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

CAPITULO 11.- DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS Y CONCLUSIONES GENERALES

Expuestos los resultados de la investigación, corresponde en este último capítulo afrontar la discusión de los mismos, planteando el investigador los razonamientos acerca de los temas fundamentales emergentes de la investigación. Todo ello con la idea de que se identifique la teoría fundamentada resultante.

Para construir estas conclusiones generales, sintetizamos en primer lugar el sistema global de categorías y temas, lo que servirá para estructurar de forma más adecuada las discusiones focalizadas para cada uno de los cinco sub-sistemas en los que hemos fijado nuestra mirada a lo largo del proceso investigador.

De esta forma, en primer lugar destacamos los cinco códigos creados a priori (*free codes*), alineados con los objetivos de la investigación, y su peso en lo que se refiere a datos cualitativos analizados con el programa Atlas.ti.

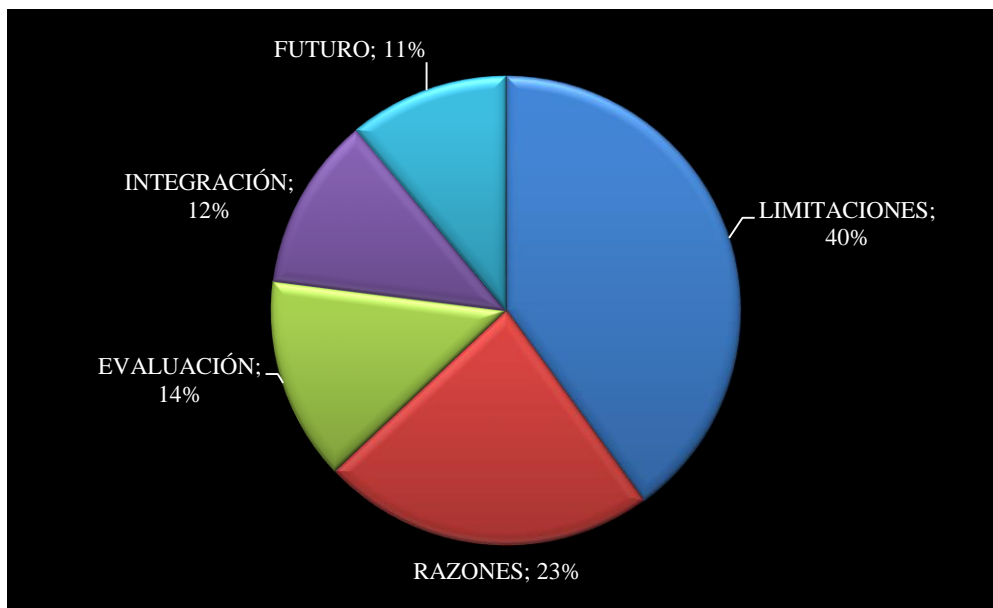


Gráfico 8. Peso de cada uno de los cinco *free codes* sobre el total de citas creadas

Seguidamente, en segundo lugar, fruto del análisis cualitativo, los distintos niveles de codificación y del método comparativo constante, emergen los códigos asociados a fragmentos de texto, con una gran diversidad inicial de temas asociados a dichos *26 open coding*.

A lo largo del capítulo se acomete la discusión ordenada bajo estos cinco subsistemas de análisis, y finalmente se expone la teoría general emergente de la investigación.

PARTE IV. Discusión y conclusiones

Tabla 34. Niveles de codificación de la investigación: *free codes*, *open coding*, número de citas, y temas emergentes

CODIGOS A PRIORI <i>FREE CODES</i>	CODIGOS ASOCIADOS A FRAGMENTOS DE TEXTO <i>OPEN CODING</i>	N ° citas	TEMAS EMERGENTES
<p>RAZONES DE LA ORIENTACIÓN</p> <p>246 citas.</p> <p>23% del total</p>	<p>Prevención y desarrollo. Acompañamiento.</p>	<p>67</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Apoyo psicológico. Recomponer a la persona. -Lograr mantenimiento en el mercado laboral. -Lucha contra la exclusión social. -Dotar de realismo, situar a la persona. -Potenciar el desarrollo de las personas. -Trabajar la motivación. Empoderar. -Traje a medida de cada persona. Tratamiento individualizado.
	<p>Nueva cultura de Empleo: Activación, empleabilidad, flexiguridad</p>	<p>61</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Paradigma de activación. -Movilización de subjetividades. -Necesidad de conectar políticas pasivas con activas. -Mejora de la Empleabilidad como referente. Desarrollo competencial. -Aumento de la presión por la adaptabilidad y la flexibilidad de las personas. -Encaje de la orientación en el paradigma de flexiguridad. Derecho transicional. -Debilidad de la orientación en ese intercambio real de flexibilidad – seguridad.
	<p>Planificar el desarrollo humano de un sociedad</p>	<p>24</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Mejores decisiones para una mejor gestión de carrera profesional. -Orientación como dinamizadora del triángulo empleo – formación – educación. -Terapia de choque ante desajustes serios entre competencias y demandas del mercado. -Mirada beneficio a largo plazo, ante miradas más a corto plazo. -La orientación como PAE no excesivamente erosionada
	<p>Orientación al autoempleo y emprendimiento como oportunidad</p>	<p>22</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Necesidad de implementar el espíritu emprendedor. -Fomento del intra-emprendimiento. -Verlo como una oportunidad, respuesta a necesidades sociales.
	<p>Modernización de las políticas activas de empleo</p>	<p>21</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Influencia clara de los mandatos de la UE. -Indicador de una moderna política de empleo. -La orientación como vertebradora de las políticas de empleo. -Elemento reductor de los desajustes entre oferta y demanda.
	<p>Impacto de la Globalización en nuestras relaciones laborales</p>	<p>19</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Medidas sociolaborales correctoras del impacto de la globalización. -Aceleración de los cambios en el mundo del trabajo. -Demanda de nuevas competencias laborales. -Nuevo modelo. Respuestas colectivas vs. Respuestas individuales. -Adaptabilidad y flexibilidad. -Nuevas formas de nombrar a la seguridad en el empleo, y a la inseguridad.
	<p>Trabajo psicológico y de las subjetividades</p>	<p>12</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Orientación situada claramente en el eje sistema, ante el eje persona. -El problema ya no es social o político, es de uno mismo.
	<p>Medida de choque ante la crisis</p>	<p>10</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Con las crisis gana peso la orientación. -Aprovechar los pocos espacios que ofrece el mercado laboral.

Cap. 11. Discusión de los resultados y conclusiones generales

			<ul style="list-style-type: none"> -Mejora de empleabilidad para cuando mejoren las oportunidades. -Mínima respuesta, por imagen, de la Administración.
	Principio de intervención social	10	<ul style="list-style-type: none"> -Orientador como agente de cambio. -No excluir a nadie. -Derechos laborales de las personas. -Repartir responsabilidades. No solo las individuales, sino las colectivas. -El centro en la persona.
<p>LIMITACIONES DE LA ORIENTACIÓN</p> <p>420 citas.</p> <p>40% del total</p>	Sin estrategia global de fondo	97	<ul style="list-style-type: none"> -Un caballo de batalla de toda la vida. Una asignatura pendiente. -Interés por la orientación en épocas de decrecimiento económico, desinterés en épocas de crecimiento económico. -Insuficiente voluntad política para desarrollar y sostener políticas de orientación. -Carácter reactivo de la orientación, ante la necesidad de prevención. -Intermitencias de los servicios. -Retraso estructural de los servicios públicos de empleo.
	Orientación ante cuatro debates transversales:	84	<ul style="list-style-type: none"> - Contacto con el mundo político. -Relación entre lo público y lo privado. - Desajuste entre el nivel competencial real y las competencias demandas. -Posicionamientos ante el emprendimiento
	Problemas de realización efectiva de la orientación	68	<ul style="list-style-type: none"> -Imposibilidad de garantizar un tratamiento personalizado, problemas presupuestarios. -Desequilibrios internos dentro de las políticas activas de empleo. Inflamación del gasto en incentivos a la contratación.
	Desborde del sistema de orientación. Contexto precario. Modelo de flexiguridad español	64	<ul style="list-style-type: none"> -Ante determinadas tasas de desempleo la orientación tiene poco que hacer. Relatividad de las posibilidades de las Políticas Activas de Empleo. -Características precarias del empleo que se genera en España. Mercado laboral segmentado. Realidad de los trabajadores pobres. -Enormes dificultades para los mayores de 45 años. -Falta de credibilidad del modelo teórico válido de flexiguridad cuando se observa su puesta en práctica en España. -Se adquiere solo una parte de la realidad de lo que se hace en países como Dinamarca.
	Imagen social y dilemas éticos de la orientación	60	<ul style="list-style-type: none"> -Desplazamiento de las responsabilidades sociales colectivas, a las responsabilidades individuales. -Uso perverso de la orientación si no se tiene a la persona en el centro. -Valoración acrítica de las dinámicas del mercado laboral. -Situación compleja de actuación ante personas perceptoras de rentas. -La orientación como elemento placebo y de compra de paz social. -Cumplir objetivos a toda costa, para garantizar el acceso a los fondos. -Imagen de la figura de orientador laboral. Desgastada. -Imagen de la orientación, ante sus problemas de realización efectiva. -Imagen no óptima de la orientación laboral.
	Insuficiencias metodológicas, de nivel competencial de los profesionales, y de atención académica	47	<ul style="list-style-type: none"> -Insuficiente atención de determinados mundos académicos, como el del derecho del trabajo. -Dudas acerca de las metodologías más adecuadas que requiere el momento. -Nivel competencial de los profesionales de la orientación no es el adecuado en muchos casos.

PARTE IV. *Discusión y conclusiones*

<p>INTEGRACIÓN DE LA ORIENTACIÓN</p> <p>125 citas.</p> <p>12% del total</p>	<p>Integración del propio sistema de orientación</p>	71	<ul style="list-style-type: none"> -Descripción de la realidad. Muy pobre. -Posiciones que niegan la existencia de verdaderos sistemas de orientación. -Asignación de responsabilidades. -Aspectos y pasos positivos.
	<p>Integración de la orientación con el resto de políticas activas de empleo</p>	42	<ul style="list-style-type: none"> -Distancia empleo educación y formación. -Débil interconexión entre ejes-medidas de políticas activas. -Debates Estado-CC.AA. complejizadores. -Más intensidad conforme aumenta el desempleo. -Necesidad de mejoras evidentes. Reconocimiento de avances. -Relación pendular entre orientación e intermediación. -La relación entre orientación y FP para el empleo. -Orientación e incentivos a la contratación.
	<p>Integración de la orientación en la relación entre políticas activas y con políticas pasivas</p>	12	<ul style="list-style-type: none"> -Activación de personas perceptoras de personas perceptoras. -Área donde más queda por hacer en integración. -Área sensible. Serios disensos.
<p>EVALUACIÓN DE LA ORIENTACION</p> <p>144 citas.</p> <p>12% del total</p>	<p>Diversidad de propuestas- Dificultades para la evaluación</p>	81	<ul style="list-style-type: none"> -Amplitud y desorden de propuestas. Desorientación. -Modelos econométricos. -Mirada a largo plazo. -Evaluar en función del colectivo. -Evitar el fracaso. -Orientación a resultados. -Complementar lo cuantitativo con lo cualitativo. -Técnicas contra-factuales. Grupo control. Grupo de referencia. -Necesidad de evaluar el impacto de las políticas. -Ausencia de cultura evaluadora. -Complejo encaje en un mercado laboral fracturado. -Insuficientes evidencias de impacto positivo. -Mejor no evaluar en exceso. -Influencias en España de elementos informales de peso. -Insuficientes investigaciones. -Rigideces del SNE. -Excesiva presión por evaluar.
	<p>Valoraciones del tratamiento de la calidad</p>	17	<ul style="list-style-type: none"> -Diferentes estándares bajo un mismo concepto. -Elemento básico. Parafernalia. -Realidad pobre. -Necesidad de una mirada más macro, y tan micro.
	<p>Acento en el desarrollo competencial y de la empleabilidad</p>	16	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo de la empleabilidad. -Orientación por competencias.
	<p>Valoraciones del grado de cumplimiento de los objetivos de la orientación</p>	15	<ul style="list-style-type: none"> -Cambio sustancial. -Si el objetivo es fomentar la adaptabilidad, éxito.
	<p>Acento en la inserción</p>	15	<ul style="list-style-type: none"> -Acento en la inserción laboral. -Debate eterno sobre qué es inserción.

	en el empleo		
FUTURO DE LA ORIENTACION 117 citas. 11% del total	Visión optimista. Unida propuestas de mejora	55	-Gran potencial. -No desechar aunque funciona mal. -Adaptación necesaria a la persona como centro -Responsabilidad de los propios profesionales. -Políticas de Empleo sólidas. Flexibles pero protectoras. -Más carrera y menos empleo.
	Visión neutra. Señalar tendencias	39	-Avance complejo, con dificultades. Se impone por necesidad. -Gestión y orientación por competencias. -Trabajo terapéutico como horizonte. -Modelo neoliberal-Anglosajón. -Necesidad de reinventarse y reformular sistemas. -Mayor papel de las TIC Y de la auto-orientación
	Visión crítica.	23	-Algo muy secundario en política de empleo. Contraste norma-práctica. -En cuestión la persona en el centro. Desánimo. Enfado. Resignación. Recortes. -Sistema privatizado. Mal encaje público-privado.

Fuente: Elaboración propia

11.1.- Las razones de la orientación en las políticas de empleo

Dos grandes bloques discursivos emergen como razonamiento y justificación de las políticas de orientación en materia laboral. En primer lugar, los discursos asociados con la fundamentación teórica asentada de esta ciencia educativa. En concreto, los discursos basados en los principios clásicos de la orientación: prevención, desarrollo, e intervención social. Dentro de este bloque argumentativo se aprecia claramente un menor recorrido, y minoración, del principio de intervención social ante la preeminencia de los principios de prevención y desarrollo.

En segundo lugar, el horizonte actual complejidad ha influido en el autor de esta tesis a la hora de diseñar la investigación, y lógicamente ha repercutido en los frutos del trabajo. La apuesta decidida por un enfoque que tenga en cuenta la multirreferencialidad ha facilitado la conexión con discursos vinculados a otras disciplinas de las ciencias sociales, facilitando su análisis y utilidad para alcanzar nuestros objetivos de investigación (Ardoino, 1993). Hablamos de las necesarias y útiles aportaciones que los mundos de la sociología, la economía, el derecho del trabajo, y el trabajo social nos ofrecen. En concreto las reflexiones sobre las implicaciones de la globalización en nuestro mundo laboral y relaciones laborales, las influencias en las subjetividades que acompañan a la conformación de nuevas culturas de trabajo, la construcción de un nuevo paradigma y nuevas reglas de juego en materia de empleo, la vinculación con los intentos de modernización de las políticas de empleo españolas, y en paralelo hacer frente a una

situación de crisis, y post crisis en España, que en el periodo 2008-2016 ha venido afectado notablemente a nuestras bases económicas, políticas y sociales.

11.1.1.- Centralidad de la prevención, desarrollo personal, y acompañamiento constructivo. Minoración del principio de intervención social

El análisis de los discursos relacionados con los principios de prevención y desarrollo, y los discursos asociados al principio de intervención social nos muestra una primera contradicción. Entre la importancia lógica de los principios preventivos y de desarrollo personal de las personas usuarias los proyectos, programas y servicios de orientación, y la timidez, minoración, y poco peso de los discursos defensores del principio de intervención social que trate de equilibrar las metas personales y las oportunidades que debe ofrecer toda sociedad (Echeverría, 2016, p. 12). De las razones que más citas y discursos provocan, a las razones que menos discursos hacen emerger.

De esta manera, las reflexiones justificadoras de la orientación como prevención y anticipación, reflejan una presencia significativa, buscando la intervención ante los grupos y comunidades para esquivar las situaciones más dificultosas en la vida de las personas. Facilitando el desarrollo competencial y cambios necesarios de actitudes. Facilitando apoyo psicológico, la recomposición de la persona como medida de no retroceso, como apoyo para la sostenibilidad también en el empleo (Sánchez García & Álvarez González, 2012).

...es cierto que la orientación tiene mucho sentido, especialmente en los otros colectivos. Es decir, no tanto en los colectivos con ocupabilidad alta, no en estos que llevan poco en el mercado de trabajo, sino en aquellos, que no son pocos, que están digamos en la base, en la bolsa. Es decir, los parados de larga duración, los mayores de 45, especialmente los mayores de 55, aquellos que tienen una o varias patologías ocupacionales o que provienen de sectores desestructurados o deslocalizados, o que tienen una edad, o que tienen carencias formativas, o que tienen -a medida que avanza- necesidades de motivación -estamos viendo cómo se está activando personas que estaban desmotivadas, en esta última EPA-, pero para estos grupos, que son muchos, es decir que estamos hablando de un mínimo de dos millones de trabajadores, si no son dos 700, para estos la orientación es imprescindible porque estas personas necesitan una recomposición....
Representante de ASEMPELO. Cita 14:22.

Una orientación preventiva, como fundamento importante, especialmente en los programas de integración e inclusión socio-laboral, especialmente de los colectivos más vulnerables y con dificultades de acceso al empleo. (Rodríguez Cabrero, 2013; SIIS, 2016). Dentro de esta función preventiva, el dotar de realismo a la persona, como mejor forma de una toma de decisiones adecuada para su gestión de carrera, emerge como elemento sustancial (Padilla, 2009; Planas *et al.*, 2012; Rodríguez Moreno, 2006).

Lo que es realmente muy muy importante es inducir realismo en las percepciones de las personas, porque -y esto es lo que falta y tiene la gente- no son para las personas que están en riesgo, y que pueden salir del sistema educativo. Por ejemplo, estás en un curso de economía, y estás usando los contextos de trabajo que puedes efectivamente trabajar, entonces tienes una carrera académica, porque tienes que comprender lo que implica una carrera académica, así como las perspectivas personales, cómo será tu tiempo de trabajo, las tareas que tienes que hacer y todo eso. Por tanto, esta percepción de aumento de realismo de la percepción creo que es muy importante, es importante para los individuos y también es importante para el sistema de orientación y formación... Representante CEDEFOP. Cita 9:43.

La búsqueda del crecimiento integral de la persona en su vida personal y profesional supone la esencia de las reflexiones en línea con el principio de desarrollo de la orientación. Facilitando la mejora del auto-concepto, la motivación para el trabajo, la construcción activa de las propias realidades y experiencias, la búsqueda y consecución de significado y sentido para sus vidas. El contexto de crisis y provoca en la orientación la necesidad de una mayor importancia de la planificación de la casualidad, el entender la indecisión como algo inherente a la toma de decisiones, clarificar y jerarquizar valores, dar una mayor importancia del papel de los sentimientos en la toma de decisiones, la mayor importancia del capital social de las personas, y la necesidad de incorporar el asesoramiento constructivista que entiende el desarrollo humano como una función de la evolución, como un proceso de generar significación por la interacción individuo-entorno (Amundson, 2006; Corominas, 2006; Echeverría, 2016; Guichard, 2006; Lovén, 2003; SIIS, 2012).

Una orientación justificada en la necesidad creciente de re-direccionar multitud de trayectorias profesionales que de forma mayoritaria se han visto obligadas al cambio, tratando de aportar una mirada más amplia a la gestión de carreras, pero sin perder de vista la necesidad de acceso al empleo. Una orientación encaminada a la dinamización de colectivos y personas más

afectadas por las dinámicas del mercado laboral, facilitando su empoderamiento. Un empoderamiento incluido en este principio de desarrollo de personas, que emerge como un principio más para autores como Sánchez García y Álvarez González (2012).

...dinamizar a los grupos, a la comunidad. El dinamizar pues en ese sentido más el *empowerment* comunitario, de hacerle por una parte consciente de su propio potencial, sus propios recursos y después también desarrollar más esos. Y esa dinamización de esos grupos, yo creo que le corresponde también hacerlo a la orientación y luego, en sentido más ideal, también la orientación profesional debería encargarse de esa masa crítica con la política del momento. Profesora Departamento MIDE UNIZAR. Cita 50:9.

De esta forma, trabajar la motivación hacia la activación laboral y el empleo, aparece como una justificación sustancial (Romero, 2004), especialmente en los sistemas de orientación más dirigidos a los sectores más vulnerables (Carcar, 2015). La lógica preventiva y de desarrollo de las personas usuarias y participantes de los programas de orientación para el empleo, se refuerza en los discursos con la necesidad de dotar de un acompañamiento constructivo a las mismas, especialmente a los sectores con más dificultades de acceso al empleo, antes, durante y después de las experiencias laborales. Este acompañamiento implica, bajo la lógica de atención individualizada, un “traje a medida” para cada persona. Ofrecer un punto de apoyo y referencia ante la complejidad de sostener muchas trayectorias laborales (Red de lucha contra la pobreza y la exclusión social, 2005; SIIS, 2016).

...se ha hecho el acompañamiento de la persona durante todo un proceso que dure lo que dure. Nosotros intentamos que no sea muy largo, que la persona que viene... O sea, hemos pasado... Porque ahora también en esto ha habido un cambio en las entidades sociales y. Hemos pasado de un acompañamiento tutelado, en el que te ponías delante del ordenador y le ponías el currículum a la persona, casi como que como mandabas recetas, a un trabajo de orientación reforzado y orientado a la autonomía de la persona, que es fundamental. Una persona que no sabe manejar Internet o que no sabe el ordenador, para nosotros tiene que pasar un proceso de formación antes de entrar en el programa de orientación. Eso es clave. Si no quiere, no es su fundación, no es su entidad, porque creemos en la autonomía. Creemos que todo lo que se lleve de aquí tiene que servirle para un futuro, que seamos prescindibles en su itinerario. Eso también creo que ha cambiado. Por lo menos yo lo quiero ver así. Yo sí que encuentro avances en este sentido: pensar más en la ciudadanía de la persona, en su autonomía y en su proyecto de vida. O sea,

como un apoyo para su proyecto de vida más que hacer las cosas que la persona puede hacer. Representante Fundación Tomillo. Cita 29:3.

El principio de intervención social de la orientación, como fundamento teórico, debería conectar con la ética de las y los profesionales de la orientación. Con la misión de analizar críticamente el contexto para fomentar su evolución y cambiar las realidades en una dirección de un mayor desarrollo humano y equidad social. En esta línea, aparecen los discursos justificadores de una orientación que sitúa al profesional como agente de cambio, que sitúa siempre a la persona como centro de la acción orientadora. Así como aparecer como facilitador y defensor de los derechos laborales fundamentales de las personas usuarias. Una orientación que no solo observe la responsabilidad individual, sino que contemple las responsabilidades de las medidas públicas y colectivas (Isus, 2008; Veláz de Medrano, 1998).

Al respecto estas reflexiones permanecen presentes en los discursos, aunque se detecta un retroceso, minoración y puesta en un segundo plano, ante la emergencia de los principios de prevención, desarrollo y en su caso empoderamiento. Situación que puede ir en línea con las dificultades del contexto sociolaboral español en la etapa 2008-2016, donde el foco se ha centrado más en el mantenimiento y acceso al empleo, a toda costa, dejando en un segundo plano cuestiones vinculadas al mundo laboral con un posicionamiento mayor en la etapa pre-crisis. Una realidad definida como una “subasta donde el empleo (caracterizado por su escasez) es ofertado en un contexto de competencia directa” (Lasheras, 2015, p. 318).

Puede formar a la gente, puede dar datos a la gente, y esto es con unión también entre formación y orientación, pero puede hacer que la gente conozca más las posibilidades que hay, conozca más las oportunidades pues para moverse, conozca más sus derechos también y pueda reclamarlos más y pueda plantarse ante determinadas cosas o hacer presión ante determinadas cosas. Yo creo que la orientación es básica, me parece, ya te he dicho antes que un buen proceso de orientación integral pues quizá sea la política activa desde luego más básica y más estratégica que hay. Representante FOREM Confederal. Cita 15:20.

La cultura de la temporalidad, la sobreproducción de temporalidad. La orientación ahí, sinceramente poco. Lo que a lo mejor podría ayudar a la gente a no conformarse con la precariedad, pero eso es más yo creo... Es más un tema político, de valores políticos que de orientadores. Sí, el código deontológico... Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:19.

11.1.2.- Consecuencia del impacto de la globalización en el mundo laboral. Forma de gestionar los cambios en nuestras relaciones laborales

Se detecta un discurso, que refleja una nueva cultura de empleo en España, un nuevo paradigma de relaciones laborales en nuestro contexto inducidas por determinadas interpretaciones sobre la forma de hacer frente al impacto de la globalización en lo económico y lo laboral, con una traslación clara a nuestro marco de relaciones laborales. Todo ello supone retos de gran altura para la orientación profesional en un entorno de creación de nuevas matrices laborales en la sociedad en red, con un fuerte contexto de de-socialización (Castell, 2013).

La globalización económica influye en la aceleración del paradigma del cambio y la complejidad, aumentando el ritmo de las transformaciones sociales y exigiendo planteamientos y alternativas que cuestionan o ponen entredicho tradiciones anteriores. El impacto de la globalización tecnológica ha generado unos cambios laborales significativos, un desplazamiento del peso de las economías industriales, por las economías de los servicios, la creación de nuevos sectores profesionales, nuevos desempeños profesionales, y nuevas competencias para satisfacer esas nuevas demandas (WEF, 2016; OIT, 2016).

Uber va a acabar con los taxis para que, bueno, va a crear más desempleo evidentemente. Y claro... horror. ¡Todo esto es nuevo! ¡Es imaginativo! Es simplemente aplicar las nuevas tecnologías y el móvil a las nuevas normas que da una aplicación. Es fácil y algunos se hacen millonarios, sin duda, pero eso no crea más empleo. Destruye el que había y no sé hasta qué punto renueva, evidentemente, renueva el gasto. Porque evidentemente, la ley del mercado funciona. Es un mercado mucho más bruto. Lo siento por los viejos, pero bueno, todo eso va a producir...a ver qué políticas de orientación les haces a los taxistas... Catedrático de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social UPV. Cita 24:9.

Sin duda, la globalización está sirviendo de motor de cambio de las transformaciones del mundo del trabajo y más en concreto de nuestras relaciones laborales. Como decíamos anteriormente de la etapa industrial fordista, se pasa a la postfordista. De la sociedad de la información, pasamos a la etapa del conocimiento. La industria 4.0 ya está presente. Todo ello englobado en la pugna por la asunción de modelos económicos y sociales, ante los que hay que dotarse de respuestas adaptativas, moldeando y eliminando posibles barreras como las bases de la cultura de empleo anterior, elementos más garantistas de la relaciones laborales, etc. (Crespo, Prieto, & Serrano, 2009; Garza, 2010).

Nos juntamos con un equipo dentro de la Universidad del País Vasco con un equipo multidisciplinario y nos hicimos todos la misma pregunta: ¿Cuáles son las barreras al empleo? Para ver este problema trabajamos con profesores de económicas, sociología, relaciones laborales, derecho, sociología, psicología, un poco desde todos los ámbitos. El concepto de la cultura es una de las barreras fundamentales. Lógicamente se está generando un cambio cultural fundamental que, a su vez, va a influenciar al cambio y al concepto de trabajo y de trabajo del futuro. La forma en la que concebimos ahora el trabajo y la que va a ser y la que ya está siendo y con la que vamos a tener que convivir, es con una nueva forma de trabajo. Una nueva forma de trabajo que, a su vez, va a demandar un nuevo sistema sociolaboral porque el que tenemos ahora para este nuevo trabajo no nos va a servir. Entonces, estamos en un proceso de cambio y de transformación que está haciendo que emerja una nueva forma de entender la realidad social, de entender la realidad laboral y que además tiene que ir pareja y asociada pues con un nuevo sistema laboral. Y la respuesta tuya, pues sí, se está dando un cambio cultural pero la pregunta sería: "¿Y tú qué estás dispuesto a hacer en este nuevo orden?" Representante Fundación Novia Salcedo. Cita 32:7.

Esta situación genera la situación de unos mercados laborales más opacos, más complejos, más inestables, menos lineales para las trayectorias laborales, con una multiplicidad de meandros. Poniendo en valor cada vez más la capacidad (individual) de adaptación y respuesta adecuada a las dinámicas de cambios en el trabajo. Unos cambios que hay que desdramatizar y verlos como naturales, como inevitables. Unos cambios que en España tenían que llegar tarde o temprano.

...del choque tan tremendo que supuso la crisis y de los cambios legislativos que vinieron después o a raíz de la crisis o consecuentemente a la crisis. Entonces yo creo que en España hay una lectura general que se hace más o menos pública dependiendo que... En el tema de que era necesario un cambio, o sea que la crisis esto lo hizo muy evidente. Representante Comisión Europea. Cita 49:5.

Es esta parte, cargada de discurso ideológico, de la inevitabilidad de las decisiones políticas, económicas y laborales, la que supone un elemento de fuerte contraste y debate para una orientación marcada por el paradigma del cambio (Amundson, 2006; Lovén, 2003), entre la

asunción acrítica, y la observación y consciencia crítica. Una vez más entre el eje persona y el eje sistema (Arraiz & Sabirón, 2012).

La capacidad de orientación aquí juega un papel fundamental para dotar de capacidad de respuesta al individuo ante cambios sobrevenidos. Es decir, el tema de la flexibilidad, que es el más controvertido todavía al día de hoy en algunos Estados miembros, en realidad no debería crear este miedo, ¿sabes?, o esta reacción, si uno está equipado para moverse con fluidez en distintos puestos. O sea, yo creo que efectivamente el problema aquí es el estar capacitado para poder cambiar de trabajo, para poder dirigirte a otro sector, y aquí la orientación juega... La orientación y la formación, ambos juegan un papel fundamental. Que, de hecho, en los últimos documentos que estamos publicando en la Comisión Europea, el tema del famoso *up-skilling* (mejora de habilidades) y *re-skilling for employment* (re-capacitación para el empleo) está permanentemente presente. O sea, hay dos términos que los veras hasta la saciedad, que es uno el *mismatch*, la famosa inadecuación, digamos, de la oferta formativa y de la orientación al sector productivo (*skill mismatch*) Y el otro es la necesidad de dotar a la gente de esta capacidad de reacción, como lo llamo yo, ante cambios, sean voluntarios o sean sobrevenidos. O sea, no hay que esperar tampoco a que venga una reestructuración o que haya un despido colectivo. A veces es una cuestión también de dotar a la gente de posibilidad para cambiar voluntariamente. Y esto es un poco un cambio, primero cultural, si quieres, por lo menos en los Estados miembros como los del sur, donde tenemos el concepto de trabajo para toda la vida, todavía muy muy arraigado, como concepto de estabilidad, de seguridad. Representante Comisión Europea. Cita 49:4

11.1.3- Centralidad y asociación con una nueva cultura de empleo: política de activación, la empleabilidad, y el paradigma de flexiguridad

El ambiente, la atmósfera, el estado de la cuestión que busca analizar esta tesis, detecta en muy diferentes discursos la configuración de unas nuevas reglas del juego en materia laboral ante las que la orientación profesional adquiere una importancia discursiva significativa. Nuevas reglas pre-configuradas con las distintas reformas del mercado de trabajo acometidas en los últimos años y englobadas en tres temas referenciales:

- El paradigma de la activación;
- la preminencia de la búsqueda de la empleabilidad (en lugar el empleo);

- y el paradigma de flexiguridad.

Una orientación en línea con el paradigma de activación, tal y como se ha tratado en partes anteriores de esta investigación, este modelo de activación plantea la movilización del mayor número de personas en disposición de estar ocupada (empleo por cuenta ajena, empleo por cuenta propia), basando su importancia en las transformaciones de las políticas sociolaborales tendentes a fomentar la autonomía y capacidad de las personas, donde un elemento sustancial es la intervención de las conductas, motivaciones y actitudes individuales. Reclamando una mayor participación de la persona afectada. Desplazando el foco de la atención de lo social-colectivo a lo individual (De la Rica, 2015; Emaús, 2015; Serrano & Martín, 2014; SIIS, 2016).

...Quizás soluciona el día a día de mucha gente pues para que no le falte donde vivir o de qué comer. Pero estará faltándole la pata principal para poder ser luego autosuficiente en su vida personal. La intermediación y la política activa tienen que estar perfectamente ligada a las llamadas pasivas. Y nosotros desde esta comunidad autónoma hemos abogado siempre por la activación de las políticas pasivas. Activación a qué me refiero, a que en lugar de considerar un derecho inalienable la prestación por desempleo durante el año y medio o dos años o el tiempo que tengas de esa prestación, eso no es un derecho, es una condición asociada al cobro de la prestación en la que tienes que cumplir. Y esa condición que tienes que cumplir es la de búsqueda activa de empleo, la de estar permanentemente abierto a formarte, a prepararte, a hacer unas prácticas profesionales, a participar en programas públicos de empleo o incluso en esa intermediación laboral a buscar alternativas que no solamente son la de apuntarme un día en la oficina de empleo, sino algo mucho más activo y mucho más proactivo personalmente. (...) Hoy por hoy la persona que está en desempleo no sólo debe acudir -insisto- a una oficina, debe acudir a una agencia de trabajo temporal, a una agenda de colocación, al amigo, al vecino, a las redes sociales etcétera, etcétera, porque tiene que abrirse posibilidades de intermediación, todas. Y eso está muy ligado a que si tienes una política pasiva que te cubre, te permite durante un tiempo activar todas las políticas que puedas de intervención y de formación y de orientación y de prácticas profesionales. Si el que lo pueda ver como diciendo: "Ya me volverán a llamar y ya voy a cobrar mi prestación por desempleo porque no hay más alternativas", pues tiene muchas oportunidades que se le van a pasar por delante... Representante Gobierno de La Rioja. Empleo. Cita 7:38.

Una orientación clave para favorecer la mejora de la empleabilidad de las personas. Un

constructo que cobra especial importancia a partir de la Estrategia de Lisboa. Una mejor toma en consideración, una mejor consciencia de los niveles de empleabilidad de cada persona en relación a lo que demanda el mercado laboral en cada momento y contexto. Una orientación no solo dirigida para las personas desempleadas, sino para las personas ocupadas y asalariadas. Una orientación tendente a cultivar los niveles de empleabilidad, en conexión con el apartado anterior de activación, mantener activa, entrenada, dispuesta a la población desempleada para cuando surja la oportunidad pueda emplearse y mantenerse en el empleo (CEDEFOP, 2014).

Sí, en este momento tienes 55, en este momento tiene 45, en este momento tiene 30, una variable más. Pero yo lo que tengo que hacer es ver cómo se está moviendo el mercado, cuál es el diagnóstico de esta persona e ir hacia el empleo o ir hacia mayor posibilidad de empleo o mayor, o que conserven empleo o que conserven empleo porque la empleabilidad no solamente es obtener un empleo o ser más atractivo para el mercado laboral o tener más oportunidades. También es que puedes dejar de ser competente y dejar de ser atractivo para tu empresa y eso es algo que cuando un empleado va a un orientador debe de transmitirle. Representante SEPE. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Cita 16:31.

En relación a la empleabilidad, el constructo de competencia aparece como elemento sustancial, una orientación por competencias cada vez más necesarias (CES, 2016; Rodríguez-Martínez, 2012). Especialmente las transversales, en una dinámica actual donde las competencias participativas y personales tienden a compensar el gran peso de las habilidades y destrezas vinculadas a las cualificaciones (Echeverría, 2016).

...porque cada vez está más claro que las nuevas empresas quieren gente que sepa hacer, ya no se aprenden las nuevas titulaciones, por ejemplo. Tú vas a un sitio donde vienes a entrevistarte, ver qué capacidades tienes tú, y aunque sea de ingeniero por dos universidades, pero... tú ¿te sabes relacionar? ¿Eres líder?, ¿sabes innovar?, ¿eres un tío despierto con imaginación?, tal y eso es lo que quieren. Y además ¿serás capaz de ser leal y no te piraras dentro de dos años en cuanto te enseñemos un *know how*? "y Claro... ¿Y de dónde eres, y qué título tienes?". Otro tipo de competencias, está cada vez más claro competencias que no da la universidad entre otras cosas. Y hace que, bueno, que las escuelas de negocio, y otro tipo de centros más privados y más inventados en base a estas nuevas filosofías y tal, sean las que están siendo más demandadas para cubrir este tipo de nuevo cuadro medio, nuevo dirigente y tal, que más que conocimientos, tiene

competencias, aunque no sepa nada de nada (risas) lo importante es que una reunión sepa bla, bla, y convencer a todos de que esto es lo que queda. "¿Y usted de qué es, de filosofía o de...?". "No, yo soy surfista". Y esto es real, conozco un tipo que hizo una empresa que saltó de las olas a la dirección de empresas. ¡Y sigue haciendo surf!, no te creas, ha seguido haciendo surf pero sí (risas). Catedrático Derecho del Trabajo y Seguridad Social UPV. Cita 24:10.

Una orientación que juega un papel sustancial dentro del paradigma de flexiguridad. Donde dentro de la teórica simbiosis entre flexibilidad (claramente necesaria para el sistema económico-productivo), y seguridad (para la población trabajadora), unos adecuados y potentes sistemas de orientación profesional desempeñarían dicha labor de red de seguridad. En línea con el debate sobre la necesidad de implementar nuevas medidas protectoras, una suerte de “derechos transicionales” apuntados en su día por Luis Toharia (2006). Precisamente los planteamientos a favor de un sistema laboral cada vez más flexible, exige y sitúa a la orientación ante unos contextos más tensionados, de entradas y salidas en el mercado laboral, y una situación de mayor toma de consciencia de esta dinámicas en el segmento de población ocupada más estable.

Ese fomento de la adaptabilidad, sería una de las funciones clave de orientación profesional en el modelo teórico de flexiguridad, al margen de las valoraciones críticas fundamentadas de su plasmación real en España, que trataremos en más adelante (Artiaga, Martín, & Serrano, 2014; Manzanares & Sanz, 2016).

...creo que la orientación encaja muy bien en ese discurso. Al fin y al cabo la flexiseguridad en lo que se basa es en proporcionar, intentar proporcionar estabilidad en el empleo en lugar de estabilidad en el puesto de trabajo. Entonces hay que facilitar las transiciones entre empleos. Que duren lo menos posible. Una orientación personalizada, precisamente, iría en ese sentido de minimizar los períodos de no empleo cuando se está... Cuando... Digamos, la flexibilidad prima sobre la seguridad. Entonces conseguir una transición suave de un empleo a otro. Yo creo que encaja plenamente con esa filosofía, creo que es lo que es la flexiseguridad. Profesor Departamento Economía USAL. Cita 37:2.

Se subraya la nueva concepción de seguridad en el empleo, una visión más relacionada con la capacidad de mantenerse empleable en el mercado, más que una realidad sostenimiento de

un empleo concreto. En este caso los cuestionamientos son claros ante las posibilidades reales de los sistemas de orientación para salvaguardar y dotar de dicha nueva “seguridad en el empleo” (Crespo, Prieto, & Serrano, 2009; Lope & Alós, 2013).

...la flexiguridad que decías, la seguridad se nos está planteando en términos de competitividad, de vamos a intentar conciliar los intereses del empleado y los intereses del patrón. Qué ocurre, que como obviamente el concepto de flexiguridad, son dos conceptos antagónicos, por los modos tradicionales de entender que significa la relación salarial, que significa ser asalariado en una relación asimétrica. En ese sentido siempre han sido conflictivos. Es decir, los intereses del empleador y del trabajador han sido conflictivos, por tanto hay que conciliarlos. Ahora resulta que podemos conciliarlos, pero para poder conciliarlos tenemos que cambiar algo, pero no se cambia nada. Lo que ocurre es que uno de los términos del concepto de flexiguridad ha cambiado. La cuestión es un poco, aquí vuelvo a la cuestión de la orientación, del empleo y de las competencias, vamos a fomentar la flexibilidad, la movilidad y las transiciones. Estas situaciones, porque el mercado de trabajo ha cambiado, el sistema productivo se ha cambiado vamos a cambiarlo pero el concepto de seguridad, para poder ser compatible con la flexibilidad, vamos a reformularlo, el concepto de seguridad que significa fundamentalmente auto-seguridad. Es decir, vamos a favorecer, a partir de estrategias múltiples, la adaptabilidad del trabajador, no solamente tenemos que favorecer la adaptabilidad de las instituciones, la adaptabilidad de la protección social, sino también la adaptabilidad de los trabajadores. Y es ahí donde está la cuestión de la orientación. Vamos a fomentar competencias que permitan al individuo en primer lugar conocerse a sí mismo, venderse en el mercado y al mismo tiempo facilitar las respuestas ante las dinámicas laborales. Una nueva concepción de seguridad en términos de auto-aseguramiento, en términos de lucha contra la dependencia. Términos fundamentalmente de intervención terapéuticos. Yo creo que el concepto de flexiguridad plantea que hay una especie de retirada del Estado... de la regulación de las relaciones de empleo. Yo creo que el estado está participando en estas visiones... Profesora Departamento de Psicología Social UCM. Cita 12:6.

Una orientación que trabaja las subjetividades, las mentalidades, la forma de valorar la cultura en el trabajo, la orientación como facilitadora de una asimilación del nuevo paradigma laboral en nuestro contexto. Esta visión está claramente presente en los discursos y discusiones actuales en el ecosistema de la orientación, bajo dos tendencias, una visión neutra de dicha

función, y una visión claramente crítica con estas funciones que entran en contradicción con la ética y principio de intervención social (Van Berkel & Valkenburg, 2007).

11.1.4.- La orientación como indicador de unas políticas de empleo más avanzadas. Medida inteligente para una mejor gestión de las carreras y trayectorias profesionales

La reforma de las políticas de empleo en España de los últimos años ha venido justificada bajo el discurso modernizador de las mismas, una necesidad de reforma y mejora, como elemento de buena gobernanza en nuestro contexto. En concreto los discursos de modernización y potenciación de los servicios públicos de empleo se han referido a la actualización de la batería de medidas encaminadas a una inserción efectiva en el empleo (intermediación, formación, intermediación, orientación) en línea al paradigma de la activación antes explicado.

Un primer impulso modernizador se detecta con la tradicional asociación en España de modernidad con mandatos de la Unión Europea. Las claves de estos discursos, han venido siendo la búsqueda de la eficiencia y eficacia, la participación de varios agentes sociales, y la mejora de las posibilidades que ofrecen las TIC en materia de empleo. En esta entrada a nuevas formas de gestión institucional conceptos como gestión por objetivos (*Management By Objectives*) o contractualismo, se plantean como necesaria alternativa ante las limitaciones de la capacidad de intervención de las políticas públicas ante la multiplicidad de necesidad sociales actual. En otras palabras, referencias a la gestión eficiente, mejora de la calidad y la atención al cliente. Un argot de gestión empresarial ya en la función pública para conseguir la Nueva Gestión Pública NPM, *New Public Management* (Martín, 2014, pp. 35-175).

Esto la idea es que funcione como sistema nacional de salud. Tú sabes que cada comunidad autónoma tiene que respetar un catálogo común de servicios que tiene que garantizar al ciudadano. Con la idea de un trato de igualdad de trato, vivas donde vivas. Entonces quiere decir esto que lo que hemos planteado aquí como cartera de servicios comunes y como actividades comunes dentro de cada servicio, lo tiene que garantizar todos los servicios públicos de empleo de todas las comunidades autónomas. Luego cada comunidad autónoma puede añadir otros servicios complementarios. Representante SEPE. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Cita 16:4.

La centralidad oficial de la orientación en políticas de empleo aparece como un elemento no solo modernizador, sino como vertebrador, dinamizador e indicador de la calidad de las mismas (OCDE, 2004a; OCDE, 2004b).

¿Por qué tiene tanta importancia en la orientación? Porque es la clave de entrada en el Circuito de Empleo. Es decir, sin orientación no entras en el Circuito de Empleo. Para nosotros, para los que hicimos la Legislación del 2011 que hoy está retocada solamente. La clave, cuando uno está en situación de desempleo y cuando uno está empleado, porque la orientación tiene que tener esas dos vertientes. Pero en el momento ese apretaba el desempleo. La orientación tiene que ser la entrada en el circuito de empleo. Tú llegas allí y lo primero que te tienen que hacer es tu perfil, y lo segundo que te tienen que hacer es un acuerdo personal de empleo. Y en el acuerdo, para hacerte un acuerdo personal de empleo, para decir que usted tiene que ir por aquí, por aquí o por aquí, ahí necesitas, necesariamente, orientación. Orientación. Por eso es tan... Por eso tiene ese estatus tan importante en la legislación, que no se corresponde después con la aplicación práctica porque no hay orientadores en el sistema de empleo, porque los despidieron, lo primero que hicieron fue despedirlos. Pero por eso tiene esa información. Es decir, si tú concibes el circuito de empleo, como yo llevo, yo llevo el circuito, lo primero que tienen que hacerme en el circuito es decirme lo que... Quién soy yo y qué tengo que hacer para mejorar mi empleabilidad, para encontrar un puesto de trabajo mejor, para encontrar un puesto de trabajo. Y esa es la orientación. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:7.

Una orientación que juega la labor de engrasar al sistema, lubricar el sistema, un papel centrocampista en las políticas formativas, educativas y laborales (Echeverría, 2016; Manzanares, 2013).

...la orientación profesional ejerce un rol clave dentro de lo que es el contexto de las políticas activas. Dentro de todas las medidas, desde la creación de puestos de trabajo directos, a la creación de empresas o a las subvenciones a la contratación, las políticas de orientación y formación para el empleo son las que realmente permiten conectar mayor, en mejor medida esas necesidades entre lo que es la oferta y la demanda de empleo. Entonces yo creo que el rol que están tomando es porque durante mucho tiempo en el contexto español, y es algo que sí que es interesante en la actualidad, se ha hablado de un desequilibrio entre lo que son las cualificaciones que tienen los trabajadores y aquellas cualificaciones que demandan las empresas. Yo creo que dentro de las medidas de activación lo que permite es esa mayor conexión entre esos dos factores, lo que demandan las empresas y lo que ofrecen los trabajadores, son las medidas de orientación

y formación para el empleo. Son las que pueden ayudar a que esa diferencia que existe se reduzca en la medida de lo posible. Entonces yo creo que el origen de ese mayor peso a este tipo de medidas está en ese desequilibrio que existía y que existe en el mercado de trabajo y es su objetivo a reducir. Representante OIT. Cita 46:3.

Esta multifunción de la orientación como dinamizadora, plantea las posibilidades de actuar en los diseños a medio y largo plazo del desarrollo y gestión de carrera de la ciudadanía de un país, los niveles formativos de la población, la conexión de dicha formación con las tendencias de los mercados laborales y de los sectores económicos. La disminución del fracaso escolar, la mejor conexión de las decisiones personales con los talentos propios. En definitiva un mayor número de trayectorias profesionales y vitales, con un mayor nivel de armonía interna.

En un momento en el que después de haber pasado esta crisis que ha azotado a toda la unión, desde el 2008 o antes. Y en el que se empieza a vislumbrar una especie de recuperación, más o menos evidente según el país. O sea, yo creo que hay una conclusión común o casi común a todos los estados miembros y a todos los territorios. Y que es el hecho de que hay que evitar que se vuelva a repetir lo que ha pasado no. O sea, es básicamente una cierta planificación del desarrollo de capital humano. O sea y esto a nivel de educación, pero también a nivel de post educación, de la gente que ya está vinculada al mercado de trabajo de una manera u otra. Sea porque están trabajando o sea porque están buscando empleo. Yo creo que aquí es evidente, todos tenemos claro que hay que cambiar el modelo productivo en algunos casos. Al mismo tiempo trabajar por el desarrollo personal y promover capacidades de carrera y desarrollo de las personas. Y una manera de hacerlo, la manera más evidente de hacerlo es a través de formación y de orientación ¿no? O sea a veces no es una cuestión solo que haya una oferta determinada o cuantitativamente grande de formación, sino el saber dirigir a la persona a una determinada formación teniendo en cuenta sus capacidades y lo que se necesita en ese momento también. Esto es un mensaje que a veces es un poco complicado pasarlo porque es una lectura un poco -si quieres- mercantilista de la educación, el definir a la persona un determinado estudio en base a lo que se necesita en el sector productivo en ese momento. Pero al final es, digamos, la manera también de desarrollar, de desarrollarse uno personalmente, de lograr integrarse en el mercado laboral y también socialmente. Al final es una respuesta, te digo, que según en qué foro puede ser interpretada de una u otra

manera. Pero yo creo que hay un acuerdo, por lo menos en Bruselas hay un acuerdo común respecto a esto, la capacidad de la orientación como herramienta para primero desarrollar o redirigir -si quieres- el sector productivo de un país, ahí donde sea necesario, y luego para incrementar la capacidad personal y las competencias de la persona. Representante Comisión Europea. Cita 49:3.

Una orientación que emerge como medida estratégica, facilitadora de una teórica interconexión y funcionamiento de los mundos educativos, formativos y laborales, y que además bien planificada supone una inversión de bajo coste y gran impacto.

Creo también que hay razones suficientes -en mi opinión- pero hay una conciencia creciente también en la relación costo- beneficio es muy alta porque crea soluciones de relativamente bajo costo con resultados bastante impresionantes y esto está lentamente siendo comprendido por los gobernantes en varios países, se da en este momento un liderazgo por ejemplo que parte mucho de Escandinavia. Y en los otros países miran este ejemplo, quizás podemos hacer algo a partir de nuestro país...y obedecer. Representante CEDEFOP. Cita 9:19.

La orientación como elemento positivo, potencialmente rentable a medio-largo plazo, y a día de hoy no excesivamente desgastado en el contexto español.

¿Qué es lo que ocurre? Que lo que nos dice la experiencia de los últimos años y las pocas evaluaciones que se hayan hecho en España, es que las subvenciones sirven para poco, la formación tiene una mala prensa, que en los últimos meses estamos viendo por qué y que se plantea una reforma y nos queda la parte de orientación, que además, desde el entorno europeo, se plantea como algo que puede ser muy eficiente y relativamente poco costoso. En el sentido de no vale con que los parados o los montados decidan ellos sus propias acciones, sino que habría que orientar. Lo que falta es información y, por lo tanto, hay que orientar a la gente. Entonces, yo creo que el empujón que se le da a la orientación, tanto en la reforma como en los PAPE, viene derivado del entorno europeo, fundamentalmente, y de la experiencia que se puede tener. Profesora Departamento de Economía Aplicada UO. Cita 43:1.

Una visión a medio y largo plazo que contrasta claramente con la necesidad (imperiosa en España) de buscar salidas cortoplacistas a los datos del desempleo.

...está la preocupación muy presente en todos los foros, de evitar que se reproduzca lo que ya pasó. Es decir en España ahora si ves dónde se está creando empleo, por sectores, pues son los sectores tradicionales, digamos, el turismo, el tema de comercio al por menor. Pero también está subiendo bastante rápidamente el tema de la construcción. Y yo creo que por un lado es positivo, en el sentido que se está creando empleo, pero es preocupante en el sentido de evitar repetir el esquema. Yo creo que ha sido complicado sobre todo para España es encontrar un equilibrio necesario entre lo que son medidas necesarias urgentes a corto plazo, para la cantidad de gente que está desempleada y la cantidad de tiempo que lleva mucha gente desempleada. Y luego el encontrar pues eso, una serie de medidas que tengan un impacto positivo, que creen otro modelo a medio y largo plazo. Y eso es a lo que te decía, es muy complicado hacerlo cuando tienes todavía a muchísima gente desempleada y a muchísima gente que lleva más de dos años desempleada. Porque al final lo que quieres es encontrar una solución rápida, incluso aunque sean sectores que sabes que corren el riesgo de caer en errores del pasado. Y entonces aquí de nuevo es donde juega un papel fundamental el tema de la orientación. Es decir, yo entiendo que los orientadores no tienen un papel fácil, porque al final a quien tienes delante es alguien que necesita un trabajo, que tiene posiblemente una situación personal o familiar complicada y tiene esta urgencia, de la que comentábamos, pero por otro lado yo creo que la orientación tiene este papel social, -si quiere- el rol fundamental de contribuir, a sentar las bases de un modelo que sea sostenible. Representante Comisión Europea. Cita 49:7.

11.1.5.- La orientación como medida de choque ante las crisis de empleo. Buscar y aprovechar todas las oportunidades

Como se puede observar en el análisis de las reflexiones de los expertos, el campo de acción de la orientación es sensible ante los distintos periodos socioeconómicos. Se observa una mayor sensibilización y toma en consideración en los periodos de destrucción de empleo, de aumento del desempleo, de depresión económica. Un buen ejemplo es el caso español en el periodo 2008-2015, si bien muestra unas ciertas contradicciones (entre un mayor protagonismo, y por el contrario una reducción drástica de servicios en algunos casos).

De esta forma las aportaciones de la orientación emergen como una medida de choque, unas respuestas lógicas ante las etapas en las que las dificultades de acceso al empleo se han implementado.

Esto tiene mucho que ver con los ciclos económicos. Los ciclos económicos que al final te llevan a poner más énfasis en lo que son las actuaciones. En esta actuación que tenga más importancia o menos. Es decir, antes de la crisis, de esta crisis que nos afecta y aquí en Navarra empezó a afectar con fuerza en 2010... Pues en los años, el primer decenio del 2000, teníamos una situación de paro técnico. Los parados eran estructurales o coyunturales. Entonces, bueno, no tenemos situación de paro técnico. No se busca, no se demandaba tanto, ni por trabajadores. Desempleados apenas había, la orientación laboral. La gente parece que cae más que demandas de servicios de orientación cuando se queda sin empleo. Entonces han sido unos años que como política activa de empleo, bajo mi punto de vista, no ha tenido tanta fuerza. Por lo menos aquí en Navarra. Otras comunidades con más desempleo... Por eso te digo que van muy ligados los ciclos económicos, yo creo. Cuando ha venido la crisis, es cuando se ha vuelto otra vez a tomar con fuerza el tema de la orientación laboral y decir: "Oye la gente está perdida". Gente, sobre todo de un sector muy potente y que ha sufrido la crisis en primera instancia, ha sido en la construcción. Gente sin cualificación profesional. Bueno, acreditada por lo menos. Con una edad elevada que lleva muchos años trabajando en el mismo sector. Y de repente el sector prácticamente desaparece. Se frena, se para y tienen que ir a recualificarse e ir hacia otros sectores. Ahí la orientación laboral juega un papel fundamental. Entonces, por eso en el momento que entra la crisis y que aumentan los desempleados y que la gente se empieza a mover, se demanda muchísimo este tipo de servicios. Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:2.

Es precisamente en estos periodos donde se plantea optimizar al máximo todas las opciones que ofrecen las políticas activas, tratando de aprovechar al máximo los espacios, huecos, tanto en la mejora de la empleabilidad de las personas para cuando mejore el empleo. Esa tensión en optimizar al máximo las políticas activas, ofrece claros ejemplos en materia de orientación para el autoempleo, con la apuesta clara y sin complejos de España por apostar por las medidas de autoempleo y emprendimiento como una alternativa al bloqueo de las dinámicas económicas, y las altas tasas de desempleo. Un buen ejemplo lo encontramos en la Estrategia de emprendimiento y empleo joven desarrollada por el Ministerio de Empleo desde 2013.

...yo entiendo que si hay poco margen o pocas plazas laborales, la orientación en ese momento es básica para tener una idea de aprovechamiento de lo poco que genere el mercado laboral. Aprovechar el viento, desde el punto de vista, o sea el rendimiento laboral, beneficio empresarial y desde el punto de vista de desarrollo personal. Representante SSB. Ayuntamiento Pamplona. Cita 4:1.

Dentro de las funciones como medida de choque, una función clara del eje de orientación en política de empleo supone la mejora del desarrollo personal de las personas, una oportunidad de mejorar los niveles competenciales de la población activa, no solo la desempleada (CEDEFOP, 2014). Una reflexión que no se puede dejar de plantear para comprender, el complejo escenario, es el de las dificultades de cambiar las dinámicas globales económicas, y las respuestas de carácter más local regional, con una aportación y utilidad clara, pero también con un componente de imagen institucional no descartable.

...alcanza una importancia máxima. Quiero decir, al final también... Al final se ha potenciado porque algo tenía que hacer la administración. Quiero decir, con el número de desempleados que ha habido y que hay, el quedarse parado pues hubiese sido, no sé, catastrófico. Técnico de empleo y juventud ayuntamiento navarro. Cita 48:4

11.1.6.-Conclusiones sobre las razones de la orientación. Ambivalencia entre el eje sistema y el eje persona

Una sólida base argumentativa razona el papel actual de la orientación profesional en las políticas de empleo, estructurada en cuatro puntos divididos en dos lógicas diferentes. La primera lógica, se asocia a los planteamientos de la orientación como ciencia educativa. La segunda lógica, que agrupa los planteamientos que relacionan la orientación con el campo socio-económico.

a).- Lógica educativa. Alineamiento con los principios básicos de la orientación.

Se observa una clara asociación con los principios clásicos de la orientación (Prevención, desarrollo, e intervención Social). La emergencia del empoderamiento de las personas, y la necesidad de un apoyo transversal, un acompañamiento constructivo. Si bien es cierto que se aprecia un contraste evidente entre la centralidad de los principios de prevención y desarrollo,

ante el principio de intervención social, que aparece minorizado en el ecosistema de la orientación para el empleo de la España post-crisis, donde la prioridad es el acceso al empleo a veces a cualquier precio.

En esta línea, los argumentos preventivos y de desarrollo se plantean la orientación como una herramienta para dotar de un mayor realismo y consciencia a la población activa ante las dinámicas laborales, tendencias y posibilidades del momento. Un realismo que sirva de cimiento para: una construcción de carreras profesionales y vitales mejor armadas, y para una reconstrucción de trayectorias profesionales seriamente afectadas por estos años de crisis. De esta forma el elemento preventivo exige actuar, incidir y rescatar prioritariamente a las personas más afectadas en este periodo iniciado en 2008, hablamos de los mayores de 45 años expulsados del mercado laboral, la población inmigrante que sufre un desempleo mayor que la población nacional, el importante porcentaje de personas desempleadas con nulo o bajo nivel educativo. Finalmente varias voces plantean que la situación vivida en España en estas dos primeras décadas del siglo XXI no se puede volver a repetir (inflamación de sectores económicos insostenibles, porcentajes de población con fracaso escolar, etc...).

De esta forma, y ante estos sectores con más dificultades, se multiplican los discursos que sitúan a la orientación en línea con la necesidad de articular medidas que favorezcan un acompañamiento constructivo, un *mentoring* durante y después, un alargamiento de las intervenciones, una orientación parte de una necesaria estrategia para recuperar el capital humano en España en un escenario con riesgos de exclusión más complejos. Una orientación que trate de favorecer y potenciar el desarrollo de las personas, empoderarles ante las circunstancias adversas, y que favorezca su mejora competencial y en definitiva su empleabilidad.

Finalmente, se observa una minoración del principio de intervención social en los discursos. Opiniones defensoras de una orientación como herramienta de transformación social, un elemento facilitador de una mayor equidad social, de un sistema sociolaboral más justo y humano, de un sistema de trabajo más decente. Una intervención asociada a un componente ético en la práctica profesional de este sector, que equilibre mejor el eje persona –sistema.

b).- Lógica socio-económica. La orientación ante los cambios de nuestras relaciones laborales.

Cómo decíamos, junto estos fundamentos de carácter más educativo pedagógico, emergen otros que englobamos en el marco de las ciencias socioeconómicas y del trabajo.

Es conocida la cronología y secuencia de: expansión de la globalización económica, impacto en las transformaciones del mundo laboral, y las consiguientes convulsiones en nuestras relaciones laborales. Esta secuencia ha venido situando a la orientación ante retos de gran calibre en la España en crisis (2008-2013), y la vienen situando en la España post-crisis (2014-actualidad). El contexto que se destila del análisis de los discursos, sitúa a la orientación ante una nueva cultura de empleo en España, apuntalada en tres elementos clave.

- En primer lugar, una orientación como un eje significativo de las políticas de activación, no solo de los sectores con más dificultades de acceso al empleo.
- En segundo lugar, una orientación facilitadora de las competencias, acreditaciones, cualificaciones y certificaciones que mejoren la empleabilidad de las personas, una empleabilidad que se plantea como una nueva concepción de estabilidad en el empleo.
- Y, en tercer lugar, una orientación como elemento estratégico en el establecimiento del paradigma de flexiguridad. Una teórica mayor dotación para los sistemas de orientación (a lo largo de la vida) como elemento garante de nueva forma de seguridad y estabilidad laboral de la población activa (derechos transicionales) en ese intercambio con unos mayores niveles de flexibilidad que necesita el sistema económico – laboral.

Los discursos hacen emerger una nueva categoría para la orientación, en esta línea de fomento de la adaptabilidad y flexibilidad, intrínseca a los mercados de trabajo transicionales. Un trabajo de las subjetividades que puede facilitar la orientación, en línea con una nueva formas de renombrar, valorar y vivir el problema del desempleo.

c).- Lógica socio-económica. La orientación como elemento modernizador de las políticas de empleo, y especialmente de los servicios públicos de empleo.

Un elemento moderno en varios planos. El primero de ellos, como recomendación-mandato de las directrices socio-laborales europeas, directrices que han solido contar con un gran predicamento en España, quizá hasta las épocas más recientes ajustes sociales más duros.

El segundo plano, situaría a la orientación como una medida lógica, estratégica a medio largo-plazo, un política proactiva que inteligentemente gestionada puede llegar a planificar el desarrollo humano de la población de un país de una manera más coherente con su contexto socioeconómico; generando unas trayectorias vitales y profesionales y una gestión global de las carreras más razonables. Una medida así mismo, relativamente económica y de gran impacto en resultados, y también de imagen de acción positiva de las propias administraciones públicas.

d).- Lógica socio-económica. Reacción a corto plazo de la Administración.

Esa imagen socialmente positiva para las administraciones públicas, supone también un factor a destacar en la última de las razones y justificaciones analizadas, la que tiene que ver con la orientación como elemento reactivo a corto plazo, como eje de empleo que en épocas de destrucción de empleo emerge como una medida de choque ante la crisis. Desplegando todas las opciones que faciliten la activación de la población y la búsqueda de las escasas oportunidades. Como se puede observar en los últimos años en España con un impulso a las políticas de orientación al autoempleo y emprendimiento.

En resumen, las razones de la orientación profesional en política de empleo se mueven en la continua duda existencial, entre el eje sistema y el eje sistema de vida de la persona. Entre la exigencia de superación personal y las urgencias de generar oportunidades de manera colectiva.

En esta balanza, la carga justificativa que pone a la persona como centro se apoya fundamentalmente en los principios de prevención y desarrollo, unido a la necesidad de un acompañamiento constructivo, de trabajo para el desarrollo competencial, que atienda a la diversidad. En el lado contrario, la orientación se asienta necesariamente en el paradigma del cambio, y se ve obligada a plantear alternativas en un contexto laboral muy complejo, marcado por las políticas de activación, y el paradigma de flexiguridad.

No es aventurado manifestar que el análisis de los discursos observa, en esta época, un claro desplazamiento de la balanza en favor del eje sistema en el terreno de las políticas de empleo en España. Donde La orientación actual en España emerge más como política de empleo cortoplacista (medida de choque reactiva) que como política más finalista y de carácter largo-placista (mejor gestión y construcción de las carreras profesionales).

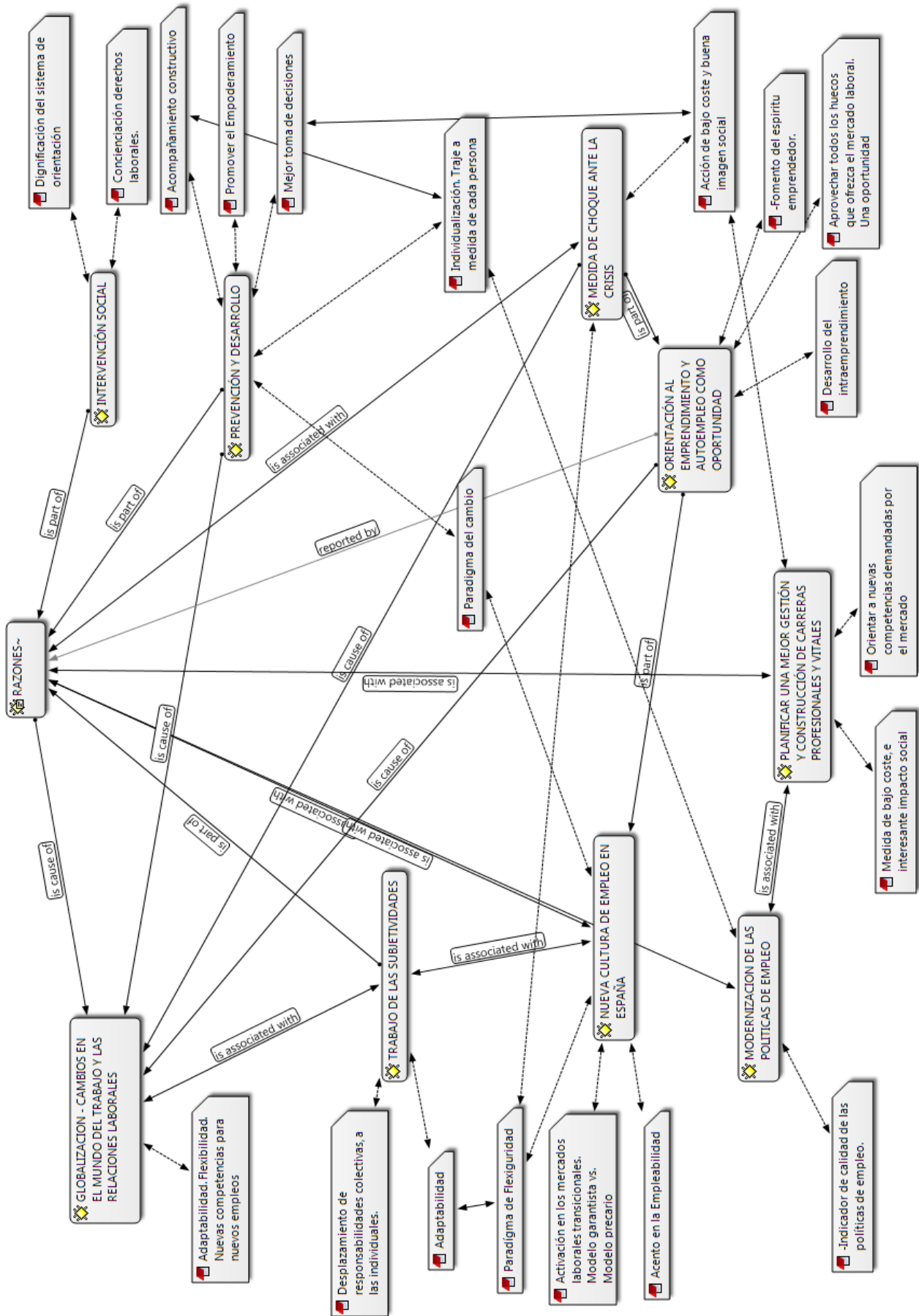


Gráfico 9. Network código “razones de la orientación”

11.2.- El futuro de la orientación en política de empleo

La orientación para el empleo ha experimentado unos años convulsos en España en los últimos años. En primer lugar, un periodo de acción ante un largo ciclo de crecimiento económico desde la crisis económica de 1993, hasta 2007, donde su protagonismo fue disminuyendo conforme iba bajando la importancia del problema del desempleo, lo que provocaba unas rápidas inserciones en el mundo laboral, y una intermediación laboral muy dinámica. La “masa crítica” de ciudadanía a orientar para el empleo se redujo al máximo. La tasa de desempleo bajó desde el año 2005 del 10%, alcanzando su mínimo histórico en el segundo trimestre de 2007, con un 7,93%.

En segundo lugar, en la primera parte de la crisis, con un mayor peso, con la secuencia de hitos importantes como: la incorporación en el Sistema Nacional de Empleo de 3.000 orientadores (2007-2011); su papel oficial en el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral (R.D. 1224/2009) y papel en el desarrollo del SNCFP de 2002 con los certificados de profesionalidad (R.D 34/2008). Así como el mantenimiento, en la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, de la orientación como primer ámbito de las políticas activas de empleo.

En tercer lugar, el periodo más duro de la crisis económica 2011-2013, de duros ajustes sociales y cifras de desempleo que superaron el 20%, donde los sistemas de orientación profesional se desbordan, bloquean o directamente se desmantelan. Un periodo de gran desgaste para el ecosistema de la orientación profesional en España.

En cuarto lugar, el periodo post-crisis, iniciado tímidamente en 2014, asentado en 2015 y 2016, donde se observan el desbloqueo en varias CC.AA. con más recursos de financiación, y campo de acción más dinámico provocado por la dinámica más activa del mercado laboral. Las cifras de desempleo bajan del 20% en España, e incluso del 15% en varias CC.AA.

De las dos últimas crisis económicas vividas en España (1993, y 2008) y de sus dos periodos de crecimiento económico posteriores (post 1993, y post 2013), esta crisis detecta la emergencia de distintas visiones acerca del futuro. Visiones se pueden clasificar en tres áreas.

- En primer lugar, las voces que plantean un futuro crítico para la orientación en materia de empleo.
- En segundo lugar, las voces que plantean un escenario más neutro, y subrayan las tendencias del presente y los próximos años.

- Y en tercer lugar, unos discursos más optimistas sobre su futuro, unido a unas aportaciones sustanciales para la construcción de unos sistemas de orientación más avanzados en España.

11.2.1.- Visión crítica del futuro

Las visiones más catastrofistas y críticas argumentan tres aspectos reales experimentados en España en estos últimos años. En primer lugar el recorte drástico y/o total en la financiación de los servicios de orientación, lo que causo varias consecuencias como el cierre de servicios, finalizaciones de contratos y despidos de personal orientador, con todo lo que ello conlleva (ABC, 2012; El Diario, 2014, Heras, 2012; Muñiz, 2013). En segundo lugar, ese recorte provocó una minoración, aun mayor, del principio de individualización en orientación para el empleo, un distanciamiento del principio de que la persona sea el centro de la intervención, y un abuso de las soluciones generalistas (de menor calidad e impacto). Y en tercer lugar, una mayor desatención precisamente a los sectores más damnificados de la crisis, un aumento de las desigualdades a nivel global (Piketti, 2013), que en nuestro campo de estudio se centró en una menor provisión de servicios para estos sectores especialmente en los años más duros de la crisis.

a).-Resignación, enfado, desánimo

Todo ello se resume en un estado de resignación, enfado, y desánimo de las personas profesionales de la orientación para el empleo en España. Estado claramente detectado en esta investigación cualitativa.

Pues no lo sé, no tengo ni idea, yo ya estoy cortocircuitada. No sé. Vamos, mi sensación, y esto claro ya es mío personal pero eso sí lo tengo, es como de ir a trancas y barrancas. Entonces hablas con unas personas, hablas con otras pero no se desarrolla nada, o sea, trabajo habría para hacer muchísimo, pero... Luego a lo mejor, pues también es cierto, a mí igual me pilla ya pues que a veces estoy un poco cansada de tantos frentes. Representante entidad 3 tercer sector Navarra. Cita 30:21.

b).- Preocupación con el papel de las entidades con ánimo de lucro

Así mismo, la coincidencia en el tiempo del mayor impacto de la crisis, con la apuesta de la Administración por dar entrada a nuevos actores privados en el ámbito de la intermediación y colocación ha hecho aumentar visiones que fijan su mirada crítica en el ya conocido insuficiente grado de colaboración entre lo público y lo privado. Planteando críticas en dos sentidos: uno, que

se abra esa puerta a estas empresas privadas; y dos, recordar que esa apertura de puertas se ha realizado de malas maneras en España.

Pues lo veo privatizado, lo veo privatizado claramente, si les da tiempo de aquí a que acabe... Si les da tiempo de aquí a las próximas elecciones. Como son... A veces van despacio igual no les da tiempo. A ver, yo todas las políticas activas de empleo, ahora mismo -a ver, no lo he hecho, porque llevaría muchísimo tiempo- pero creo que si tú coges las políticas de empleo y tu eje de análisis es la conversión de una política pública en un mercado, la mercantilización de los servicios públicos, tú vas a encontrar que lo sigues todo perfectamente. Representante Fundación Tripartita. Cita 18:22.

c).- Algo muy secundario en políticas de empleo

En este contexto, emerge un discurso muy fundamentado por evidencias empíricas, que la orientación es algo muy fragmentado, en línea con lo aportado por Chivert (2014, p. 8), y algo muy secundario en las políticas de empleo españolas, tal y como se ha podido observar en todo el análisis de las limitaciones de la orientación del capítulo 9 de esta investigación.

A ver, yo creo que estamos en el peor de los momentos posibles para la orientación profesional. Ahora mismo en todos los ámbitos de orientación profesional, te comentaba antes lo de los agentes sociales que está desaparecido. En el ámbito educativo yo creo que todos los esfuerzos que estaban haciendo están parados porque no es una prioridad y porque no creo que realmente haya una filosofía de promover la orientación profesional y lo que eso significa, aunque luego hablemos de equidad por otro lado, pero en fin. Y en el ámbito laboral creo que hay otras prioridades, creo que nuestra planificación de política laboral se fija mucho en el plazo inmediato y entonces ha sustituido a la orientación profesional. Ex representante Dirección General FP. Mº de Educación. Cita 19:21.

11.2.2.- Visión neutra sobre el futuro. Emergencia de tendencias

Una serie de voces del ecosistema de la orientación para el empleo se centra en remarcar sus tendencias en España. En primer lugar, se asume la realidad de búsqueda de una necesaria reformulación y reinención del rol de la orientación en el triángulo formado entre la formación, educación y empleo en España (Echeverría, 2016). De forma que facilite un avance complejo ante los evidentes obstáculos que tienen que sortear las medidas de orientación. No solo

buscando un mejor encaje y dinamización de la orientación, sino ampliando la mirada a nuevas realidades sociales ante las que la orientación puede y debe ir ofreciendo alternativas.

Creo que podrá existir también la reformulación de los sistemas de educación y formativos del Sur de Europa que están en estado de excitación con el sistema de FP dual alemán. Además, aquí lo que estamos hablando es una flexibilización de recursos formativos y la posibilidad de que las personas puedan explorar, de forma más o menos libre, lo que en la educación, la formación está proponiendo, obtener experiencia también en ambientes de trabajo. Pero dada la complejidad y la forma como el sistema de formación está fracturado en los países del sur, lo que puede crear consistencia en la relación del sistema es la orientación profesional, pero eso implica también un desarrollo muy fuerte en la información comprensiva e imparcial, lo que no es necesariamente el caso en la actualidad. Representante CEDEFOP. Cita 9:42.

a).-Avance complejo

La orientación de esta manera, en España parece experimentar un avance complejo, con retrocesos y lentos avances. El mensaje de que se impone, pero por necesidad, es clarificador.

Pues tiene que tener un futuro, yo qué sé. Un futuro importante, ¿no? Es decir, si realmente vemos con mirada crítica qué nos está diciendo la Comisión Europea año tras año, creo que la lectura es clara: lo que está fracasando excesivamente en España es el modelo educativo. Tenemos una tasa de abandono escolar muy alta, tenemos una población activa de muy baja cualificación, y tenemos enormes problemas de formación para el empleo. Pues evidentemente tiene que tener un papel mucho más central del que ha tenido tradicionalmente. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UV. Cita 20:15.

b).- Un mayor papel de entidades colaboradoras

Una tendencia actual, y de la que se espera un mayor desarrollo, es el ensanchamiento del trabajo de las entidades privadas en esta materia como proveedores de servicios especializados para sectores de población específica (Comisión Europea, 2012c), especialmente ante las situaciones de mayor dificultad para acceder al empleo, por ejemplo a través de la entidades que gestionan en España el Fondo Social Europeo (POISES, POEJ).

A nivel general es cierto que ahora mismo y por imposición europea, normativa de la estrategia europea de empleo, nos movemos en un modelo neoliberal de privatización de ciertos servicios, sociales, de empleo, que tradicionalmente se venían haciendo por parte del gobierno, y que ahora lo vienen haciendo empresas privadas. Es decir, este es un modelo de liberalización de los servicios de empleo y de los servicios sociales de atención al desempleo, pues también. Y en un futuro próximo yo creo que ya lo vamos a haber sacado en las normativas correspondientes a nivel estatal, nos vamos a mover también en un modelo de liberalización y también de especialización en cuanto a sectores y ámbitos de interés. Es decir, las agencias de colocación en breve vamos a ver que tienen un nombre y apellidos, agencias de colocación en su nombre, y el apellido es el sector en concreto en donde se mueven. Son capaces de hacer prospección de empleo. Y eso es un modelo anglosajón puro y duro, es decir, se intenta vincular los contratos de formación profesional para el aprendizaje, la formación con una política privada de internación post-laboral. Representante ANAC. Cita 5:19.

c).- Mayor trabajo terapéutico

Para estos sectores con más dificultades de acceso al empleo, pero no exclusivamente para ellos, se plantea el horizonte de un mayor trabajo terapéutico, psicológico, tanto en el plano de un mayor autoconocimiento, como en el plano de una mayor dotación de resortes para la resiliencia de las personas ante un contexto laboral más complejo, más lleno de riesgos para la sostenibilidad de las trayectorias laborales (Corominas, 2006).

Otra de las cosas que a mí me parecen fundamentales, y ya con esto que te dejo, yo creo que hay que cambiar incluso la propia perspectiva de la orientación profesional y el discurso. Ya no podemos seguir hablando de lo del proyecto vital, eso de lo que siempre hemos hablado, de que hay que hacer un análisis personal, hay que hacer un análisis del mercado, hay que tomar decisiones, hay que plantear un proyecto. No, porque es que las circunstancias sociales, es que ahora no vivimos así y entonces nos tenemos que olvidar de eso porque ese modelo de planificación en orientación personal ya no funciona. Ex Representante Dirección General FP. Mº de Educación. Cita 19:24.

d).-Una tendencia a la especialización, ensanchamiento de la auto-orientación y las TIC en la materia

En los últimos tiempos aparecen, por ejemplo, en servicios de orientación para el empleo e inserción socio-laboral de las personas con más problemas de acceso al empleo, interesantes iniciativas donde la orientación juega un papel importante. Por ejemplo los sistemas de valoración individualizada y perfilado de las personas usuarias; los programas de garantía juvenil, los programas de empleo de base local, y las metodologías activas y participativas para lanzar al empleo (SIIS, 2016).

Como se viene recordando, la necesidad y tendencia de una mayor atención a la diversidad exige una orientación más adaptada a cada situación de cada persona, lo que obliga a implementar, en una etapa de estrecheces presupuestarias, el uso de herramientas TIC y el desarrollo de la auto-orientación. Tanto a nivel de población general, como de los sectores con mayor nivel competencial y de cualificación.

El auto diagnóstico, que es una de las cuestiones que nosotros también queremos potenciar para este tipo de perfil. Porque lo importante es la segmentación que hagamos de los desempleados a los que queramos atender u ocupados o empresas. El disponer y el poner al servicio de los ciudadanos unas herramientas que les permita auto orientarse, que es otro enfoque de la orientación, eso te supone una inversión inicial muy alta, pero te supone un ahorro en el tiempo importantísimo, y una atención también muy importante al ciudadano. Representante SEPE. Ministerio de Empleo. Cita 16:9

11.2.3.- Visión optimista. Aportaciones sustanciales para un futuro mejor

El gran potencial de la orientación profesional, unido su no descarte aunque no funcione del todo bien, junto a una orientación bien ubicada en un ideal de políticas de empleo fuertes, inclusivas, e integradoras, son los mensajes clave de las visiones más optimistas. Todo ello unido al cuidado de la ética profesional, y a una intervención de la orientación como elemento facilitador de una mejor gestión de carreras, más que de acceso a empleos concretos.

a).- Una orientación con gran potencial en políticas de empleo

Toda una serie de voces plantean que al margen del contexto de crisis y al margen de las peculiaridades del caso español. La orientación sigue teniendo un potencial muy importante en el desarrollo humano y económico de los países.

Yo potencialmente la veo muy necesaria. O sea, creo que sería un buen eje donde apoyarse pero no de cualquier forma. Es decir, aquí sí tendría que haber unas reglas de juego exquisitas, porque tampoco hay nada nuevo por inventar. Si no tenemos más que mirar a los países que lo están haciendo bien. Es decir, una orientación profesional que esté basada en datos reales, que tenga un plan estratégico con unos objetivos, que mida su evolución, que trabaje directamente con los jóvenes pero también trabaje con otros agentes socioeconómicos, que haya una atención personalizada. Como salía hace poco en el programa de Salvados con los de Dinamarca, que el orientador tiene a su cargo a 100 o no sé cuántos eran, un número de jóvenes, y los conoce por nombre y apellido, sabe dónde están, les hace un seguimiento más pormenorizado. Quiero decir, el hecho de que no está funcionando bien no quiere decir que no sea una acción que haya que dejar de lado. Lo que hay que hacer es aplicarse al máximo para que sea de máxima calidad y evaluar, y que sea un recorrido a largo plazo, no para cubrir un objetivo de empleabilidad y hoy me pongo a trabajar y dentro de seis meses me puedo encontrar en la misma situación. Entonces ahí el aprendizaje a lo largo de la vida para tener previstas ciertas jugadas que puedas hacer en un futuro. Y también vemos bastante importante lo que ha comentado Ana de no hay un soporte para las personas que nos dedicamos a este campo, un soporte de algo que esté estructurado, que si tienes una duda o necesitas una formación, ahí hay gente que está... Representante Fundación Novia Salcedo. Cita 33:20.

b).- Salvaguardar lo existente, buscar tiempos mejores

Como se puede observar, uno de los resultados de esta tesis es la plasmación de un sistema de orientación en España que no funciona adecuadamente, y presenta multitud de áreas de mejora y limitaciones. Es una asignatura pendiente. Aun así, una parte de los discursos señalan la necesidad de salvaguardar lo presente, y aportar por este eje de política activa aunque funcione mal. Planteando que los pasos dados en estas décadas son irreversibles, el papel de la orientación es ya una realidad en políticas de empleo y poco a poco se irá dando avances en la materia.

Yo creo, yo quiero ser positiva. Yo creo que queda mucho camino por recorrer pero que los espacios que se han dado son en cierto modo irreversibles, a pesar del paro este que ha habido en la financiación de los programas de orientación para el empleo. Yo creo que el camino está ya, empieza a estar trazado y que hay que ir abriéndolo cada vez más, y mejorándolo y mejorando niveles de calidad, y niveles de intervención. Yo creo que hay

muchas cuestiones como asignaturas pendientes pero la fundamental es la de ir avanzando en sistemas de verdad integrales. Que contemple la orientación forma integral pero indudablemente...Profesora departamento MIDE UNED. Cita 38:22.

c).- La orientación en unas políticas de empleo más fuertes e inclusivas

La orientación, como elemento en la búsqueda del objetivo de unas políticas de empleo más fuertes, inclusivas, flexibles, más garantistas. Una reflexión común de un buen número de voces, a través de dos principales argumentos discursivos. El primero, la orientación reductora del desajuste entre niveles competenciales, educación y necesidades del mundo laboral.

Yo creo que es el futuro. Cada vez estoy más convencida de que la, estoy muy a favor de la formación, pero la formación tiene que ir en el marco de la orientación. (...) yo no creo que haya que obligar a la gente a formarse porque eso redundaría negativamente en el efecto, pero sí que creo que hay que convencerles de que hay que formarse, ¿y cómo se hace eso? Con orientación. O sea, lo que hay que hacer es apoyar a los parados y por lo tanto, la orientación profesional, yo la veo cada vez más imprescindible. Para eso necesitamos recursos, yo no sé si los actuales gobiernos, los servicios públicos de empleo, se creen realmente que la orientación profesional tiene recorrido. Porque sus efectos son más de medio y largo plazo que de corto. Y a veces en la acción política me da la impresión de que se mira sobre todo el poder vender un resultado mañana. Pero creo que la Unión Europea en ese sentido nos ayuda mucho, marcando unas perspectivas que al ministerio le interesa seguir. Y creo que en algún momento se tienen que empezar a poner en marcha los itinerarios personalizados porque es lo que hay. También la apertura a la iniciativa privada nos puede ayudar a tomar conciencia de la importancia. Y luego, hacer evaluaciones. Y hacer evaluaciones y poner sobre la mesa que esto importa y que probablemente tenga muy buenos resultados. Profesora departamento de Economía UO. Cita 43:10.

El segundo, la orientación como un importante cimiento social en materia de empleo. Un elemento clave en la integración del conjunto de políticas de empleo (activas y pasivas) con el resto de políticas educativas y sociales. Una apuesta por un sistema flexible, consciente de las dinámicas del mercado laboral, pero garantista en materia de protección económica.

Yo creo que la orientación personal es fundamental, creo que es fundamental para la

equidad, creo que es fundamental crear un sistema integrado, creo que es fundamental que se entienda que hace falta un foro que haga posible la integración de los sistemas de orientación. Ex Representante Dirección General FP. M° de Educación. Cita 19:22.

d).- La clave está en la ética profesional

La clave de todo, la ética y profesionalidad de los profesionales de la orientación. Un desempeño complejo, que exige una actualización importante, un trabajo polivalente y multidisciplinar, y un sólido código ético y deontológico que trate de contrarrestar las tensiones y presiones en pro de la satisfacción prioritaria del eje sistema en detrimento del eje persona. (AIOEP, 1995).

Tiene que ser prometedor porque es una vía o una de las pocas vías que no se pueden obviar porque la evolución va a ser más, se prevé porque es más impredecible en lo que puede ser la evolución de la sociedad, del sistema económico, del estado laboral. Con lo cual cada vez va a ser más necesario mirar las personas. Y cuando miramos a las personas nos encontramos con la orientación. Y aunque cueste un poquito... Que cueste un poquito porque tenemos la ciudad que tenemos tan economicista y con esa lógica tan homogeneizadora y tan... Pero realmente es que los hechos reforzarán esa necesidad de la orientación. Yo espero que en ese futuro llega el momento de mirar a los profesionales la orientación. Realmente me parece que es la clave para que la orientación pueda demostrar o mostrar o dar lo que puede dar de sí. Profesora Facultad Educación. UNIZAR. Cita 50:14.

Una orientación que aporte una visión más global de las trayectorias vitales y profesionales, que facilite una gestión de las carreras más adecuadas poniendo el acento no tanto en la búsqueda de empleos concretos, sino en un concepto más amplio de carrera.

Yo creo que la calidad conlleva una visión integral de la orientación, eso en primer lugar. Y una visión integral de la orientación supone que hay que atender a las personas en las distintas facetas de su vida, es decir que hay que avanzar más en más que hablar de empleo hay que hablar de carrera. Ese yo creo que es el quid de la cuestión. Y si hablamos de carrera, hablamos de las distintas dimensiones que están relacionadas con la vida profesional de las personas, es decir, el proyecto vital también, el proyecto profesional y el proyecto vital. Entonces debemos atender a todo eso. Y atender a todo

eso supone replantear también cuáles son las funciones del orientador. Y supone también avanzar en cuál debe ser la formación del orientador y qué requisitos de acceso debe tener la profesión orientadora. Porque hasta el momento cualquier titulado podía acceder a programas de este tipo. Quiero decir, al ejercicio profesional. Profesora departamento MIDE UNED. Cita 38:10.

11.2.4.- Conclusiones sobre el futuro de la orientación en política de empleo

Todos estos años del siglo XXI dejan en España una interesante construcción normativa a favor de la construcción de un sistema de orientación moderno y actual: SNCFP 2002. Ley de Empleo 2003. Sistema de Acreditación de Competencias, Reforma de las Políticas Activas de Empleo 2011. Estrategias Españolas de Activación para el Empleo. Planes Anuales de Política de Empleo. Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. Y menciones a la construcción de sistemas integrados, etc.

Por el contrario, los últimos 10 años reflejan la “montaña rusa” que ha supuesto, y está suponiendo, el intentar construir un sistema moderno de orientación profesional en España. Un sistema que supere el retraso estructural en esta materia, y pueda convivir con las convulsiones de nuestro contexto sociolaboral sin naufragar. Este sistema de orientación ha vivido lógicamente paralelo a los convulsos comportamientos de un mercado laboral que en España ha demostrado una enorme sensibilidad ante los periodos de crisis (destruyendo más que el resto de países) y ante los periodos de crecimiento (creando más empleo que el resto). El clima de opinión en este primer cuarto de siglo XXI en España se sintetiza en tres tipos de visiones.

Una visión crítica, asociada los efectos de la crisis en el frágil sistema de orientación. Refleja claramente un estado de enfado, falta de credibilidad, resignación y desánimo de importantes segmentos de profesionales de la orientación para el empleo y la inclusión socio-laboral. Una visión muy crítica y alerta ante la entrada de nuevos agentes privados en el campo de la intermediación orientación, y las posibles tendencias privatizadoras que vayan más allá de la lógica colaboración público-privado. El principal significado que emerge de esta visión es la definición de la orientación como algo muy secundario en la Política de Empleo Española.

Una visión neutra, que subraya la necesidad de reformular, reinventar y tratar de innovar en orientación para lograr estar más cerca de la centralidad de la orientación como elemento dinamizador del triángulo educación-formación-empleo. Bajo esta visión neutra, se apuntan varias tendencias en materia de orientación:

PARTE IV. Discusión y conclusiones

- En primer lugar su mantenimiento y desarrollo totalmente justificado por el aumento de necesidades sociales, una alternativa en PAE ante el desgaste de las formulas clásicas de formación para el empleo e incentivos a la contratación.
- En segundo lugar, la tendencia a una mayor y mejor colaboración público-privada (con o sin ánimo de lucro), especialmente en la provisión de servicios especializados.
- En tercer lugar, el gran trabajo de la orientación en materia terapéutica, psicológica, competencial y actitudinal. Con la orientación por competencias, y la dotación de adaptabilidad y dosis de realismo ante el contexto laboral.
- Y en cuarto lugar, la atención a la diversidad, y el gran potencial del uso de las TIC, especialmente en auto-orientación de los sectores sociales menos necesitados de acompañamientos personalizados.

Una visión optimista, que sigue planteando el gran potencial de la orientación, en línea con los referenciales estudios que la sitúan como un elemento de primer orden en el desarrollo económico, humano, social, y laboral. Un indicador de unas políticas sociales-laborales y educativas avanzadas. Una visión optimista, que ante las evidencias de que el sistema de orientación no funciona adecuadamente en España, trata de salvaguardar lo recorrido hasta ahora, de cuidar los escasos hitos, cultivar las mejores prácticas y experiencias, y apostar por no hacer una enmienda a la totalidad y fomentar su implementación en políticas activas de empleo. Y una visión positiva que apuesta por la orientación en un modelo de política de empleo fuerte, inclusiva, flexible y garantista.

Una orientación bien anclada a una legislación laboral que, en palabras de Raimond Torres (2016, p.1) «facilite formas de empleo que aprovechen el cambio tecnológico y, a la vez, contengan los abusos o vacíos normativos». De tal manera que despliegue todo el potencial de la orientación tanto ante los desajustes observados en el mercado laboral (realidad de cualificaciones de la población– realidad de demandas competenciales del mercado), como en su desempeño de intervención social como cimiento social, como una parte importante de una red de protección ante las dinámicas de los mercados de trabajo transicionales vigentes.

Finalmente, esta visión optimista, remarca el sentido de una orientación más centrada en la gestión holística de las carreras de las personas, en comparación de las tradicionales visiones más centradas en el empleo. Remarcando como elemento central la ética y profesionalidad de los profesionales de la orientación, como elemento garantizador de un adecuado equilibrio entre el eje sistema de vida de la persona, y el eje sistema económico.

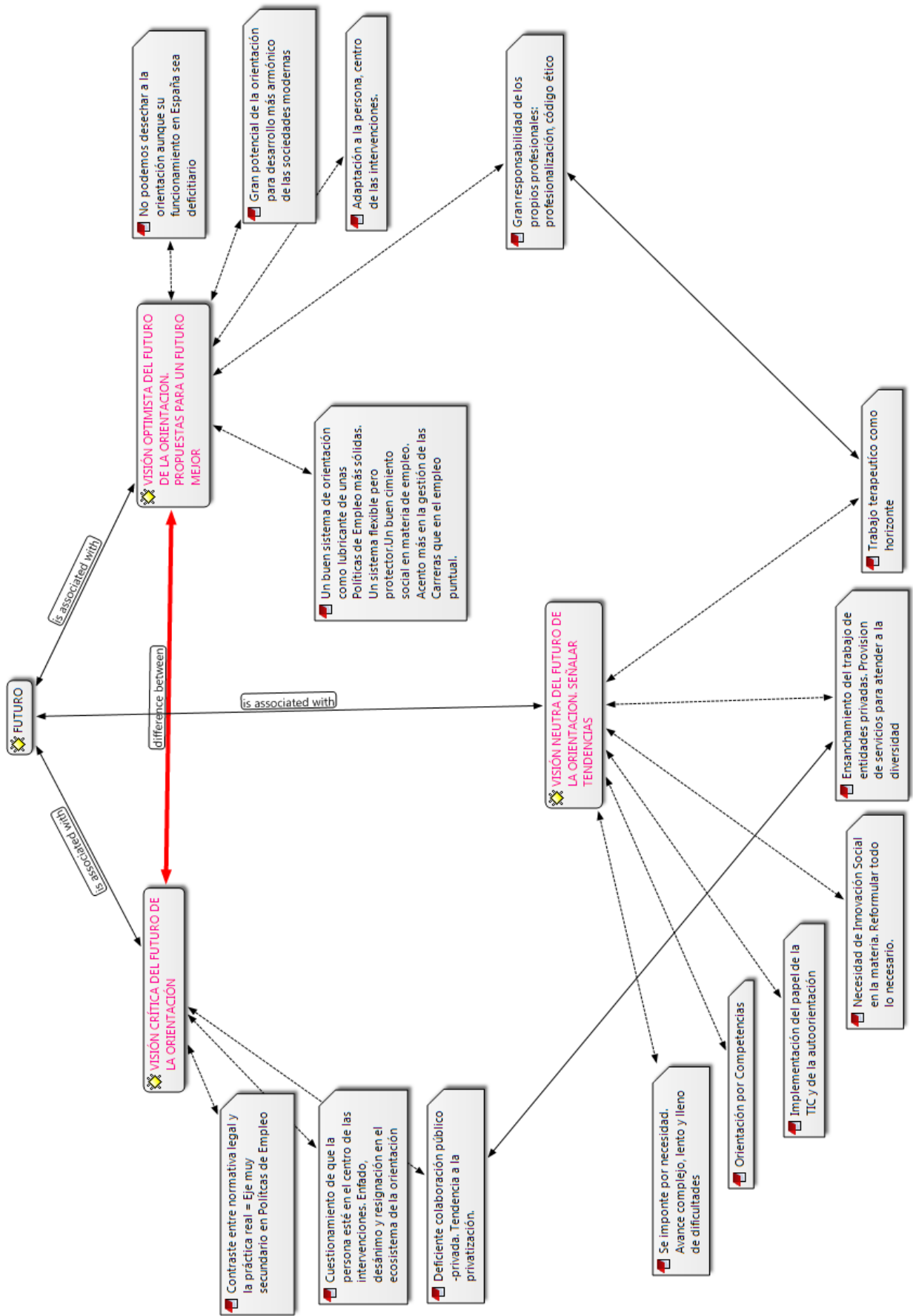


Gráfico 10. Network código “futuro de la orientación”

11.3.- Las limitaciones de la orientación en política de empleo

Tal y como se ha explicado en la descripción de resultados, las reflexiones de los discursos analizados sitúan a las limitaciones de la orientación profesional como una de las principales protagonistas la investigación, por el alto número de referencias recolectadas. Las distintas voces dibujan un complejo escenario, donde conviven elementos estructurales que vienen limitando el desarrollo de las políticas de orientación de manera recurrente, junto a elementos coyunturales consecuencia del periodo de crisis económica 2008-2013 que ha roto multitud de costuras del sistema socio-laboral español. Estableciendo un contexto pos-crisis (2013-actualidad) plagado de incertidumbres mayores retos sociales para una orientación obligada a adaptarse al medio, con los peligros que ello puede implicar.

11.3.1.- Una orientación abrumada por los rasgos del mercado laboral: ciclos de desborde, precariedad laboral, y el modelo de flexiguridad español

La pública estos años se ha visto desbordada. Es decir los servicios públicos de empleo, las personas que trabajan en los servicios públicos de empleo han sufrido una presión tremenda, brutal, desproporcionada con un coste personal -y esto lo conozco bien- con un coste personal insuperable. (...) Pero las políticas que se han desplegado en estos últimos años han sido bien intencionadas pero con independencia de que se hayan visto desbordadas por la crisis que cuantitativamente no se ha podido gestionar, es como contener una tormenta tropical con un paraguas, no tiene ningún sentido. Representante ASEMPELO. Cita 14:18.

Como es conocido, el impacto de la crisis económica sumió a España en una fuerte crisis económica, social y política. La tasa de desempleo subió del 7,93% del segundo trimestre de 2007, al 22,56% de final de 2011. En la primera fase de la recesión (2008-2011) se articularon respuestas de interés de reforzamiento del sistema de orientación, como el Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral puesto en marcha en 2008 con 50,12 millones de euros, y cuya prórroga se refería únicamente a la contratación de 1.500 promotores de empleo para el refuerzo de la red de oficinas de empleo. Supuso la contratación en el periodo de 2008, 2009 y 2011 de 1.500 orientadores (la mitad de los que había en ese momento en el Sistema Nacional de Empleo) en el conocido como Plan Caldera. Aun así, las espectaculares cifras de desempleo hicieron que los servicios de orientación experimentaron una fuerte tensión por el aumento de su demanda, el bloqueo de la contratación y la creación de

empleo.

Es especialmente en la segunda fase de la recesión (2011-2013), donde la tasa de desempleo alcanzó el 26,94% (marzo de 2013) donde se vivieron los momentos más complejos, donde entran en acción las políticas de ajuste presupuestario, los mandatos y recomendaciones de la Comisión Europea, siendo la etapa más dura de recortes sociales. Es en esta etapa donde se experimenta el desborde en los servicios de orientación de una manera más evidente, y se acompaña de un desmantelamiento directo de multitud de servicios y programas de orientación por falta de financiación de los mismos. Interesantes reflexiones subrayan la emergencia de importantes segmentos sociales en situación de precaria, el precariado indicado en la obra de Guy Standing (2013).

Solo es a partir del primer trimestre de 2014 cuando la tasa de empleo se recupera tímidamente en términos inter-anales (la tasa de empleo sufrió una caída continua desde el final de 2007 -54,38%- hasta el primer trimestre de 2013 -43,97%-). Una recuperación del empleo que a partir de 2015 parece ser más intensa, aunque aún lejos de alcanzar los niveles de empleo y ocupación previos a la crisis. Al calor de dicha recuperación es cuando se percibe un resurgir de la orientación profesional como medida de política activa de empleo con un cierto dinamismo.

El análisis de los últimos años muestra dos tipos de etapas vividas por la orientación profesional en España.

- La primera, una etapa donde las cifras de desempleo experimentaron unas subidas y bajadas relativamente gestionables para estos dispositivos (periodo hasta 2011, o desde 2014).
- La segunda, una etapa donde quedaron, junto con el resto de las PAE, bloqueadas por “exceso” de clientes o por “reducción” al mínimo de los clientes necesarios para sostener los servicios. Hablamos del periodo 2011-2014, con unas tasas nacionales de desempleo que superan el 21-22%. Y hablamos de la situación previa⁹ a 2008 donde en varias CC.AA. se dieron cifras de desempleo inferiores al 8%, e incluso inferiores al 5%.

El desborde del sistema de orientación para el empleo se presenta de manera más coyuntural y extrema en un periodo concreto (2011-2014). Pero nuestro mercado laboral experimenta varias dinámicas de una naturaleza más estructural: temporalidad, precariedad, empleo sumergido, empleo a tiempo parcial, *working poors*, etc. que conviene tener en cuenta.

⁹ A final de 2007, 14 CC.AA. tenían tasas de desempleo inferiores al 10%. 9 de ellas tenían tasas entre el 4% y el 7%: Aragón (5,12%), Cantabria (4,72%), Castilla y León (6,94%), Cataluña (6,50%), Galicia (7,46%), Madrid (6,4%), Navarra (4,28%), País Vasco (5,9%), y La Rioja (5,88%). Fuente EPA IV 2007. INE.

Un contexto de aumento de la segmentación del mercado laboral (estables – temporales) existente antes, durante y sobre todo después de la crisis económica, que provoca un aumento de las desigualdades sociales. Es esta situación de falta de empleo decente la hace emerger voces que llaman a la reflexión ante las limitaciones de la orientación profesional en España (en el marco del resto de políticas activas de empleo) y los peligros del aumento de demandas y exigencias de una orientación dirigida especialmente a la adaptabilidad y flexibilidad.

Más que una nueva cultura de empleo, lo que estoy viendo es una nueva marca de empleo en España, es decir, precariedad, bajos salarios y rotación laboral. Eso no. Eso es una marca de empleo. Pero eso es una marca... Eso no es una nueva cultura de empleo. Es una nueva marca (...) su reforma laboral: precariedad, devaluación salarial y desprotección también y, luego por cierto, trabajadores pobres. Nunca habíamos tenido desde los años 40 trabajadores pobres. Eso es una nueva marca de empleo, no una nueva cultura de empleo, que son cosas diferentes. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:16.

Esta situación limitante para la orientación (en el marco de las políticas activas) nos lleva a situar otro de los techos de cristal de las políticas de orientación, su vigencia al calor de unas ciertas dinámicas económicas y laborales que razonablemente permiten un dinamismo lógico del mercado laboral. Pero no a la sustitución de la propia creación de empleo.

La cuestión es que han sufrido profundos cambios (desempleo masivo, precarización, tipos de empleos...) y, por tanto, se ha producido un desajuste de estos sistemas respecto de la mayor envergadura de las necesidades laborales, de empleo, formación y orientación profesional. Profesor Departamento Sociología UAM. Cita 2:1.

...lo que no hay que hacer, es lanzar el mensaje de que con políticas activas resolvemos el problema. No. Con políticas activas resolvemos algunos problemas, pero cuando un país tiene cinco, seis millones de parados, con el tamaño que tiene España eso es un problema de creación de puestos de trabajo. Y ahí tiene que haber una buena política macroeconómica y tiene que haber creación de tejido empresarial. Porque eso no es un problema de esta crisis, la crisis la ha puesto en evidencia de una manera salvaje y terrible, pero llevamos desde finales de los años 70 con un problema de creación insuficiente de empleo, que sólo pareció que se solventaba con algo que luego vimos que era una burbuja. O sea, que no era un crecimiento sano de la economía. Entonces, con políticas activas se hacen muchas cosas, pero no todas, en concreto no se resuelve el problema de creación de empleo. Profesor Departamento de Economía US. Cita 37:16.

Cómo hemos podido analizar, la orientación profesional emerge como uno de los elementos que el paradigma de flexiguridad coloca como elemento proveedor de un nuevo concepto de seguridad. Unos servicios de orientación sustanciales y bien dotados que apoyen el desarrollo de las trayectorias y la gestión de las carreras profesionales. Del debate con las personas expertas, emerge la compleja caracterización del modelo de flexiguridad en España, y el encaje de la orientación profesional dentro de él. Un modelo teórico interesante, originario de contextos con bajas tasas de desempleo y altas tasas de actividad (Dinamarca, Holanda, etc.), pero cuya manifestación práctica genera un amplio cuestionamiento y falta de credibilidad en nuestro contexto especialmente tras el balance de la última década. (Artiaga, Tovar, & Fernández-Rodríguez, 2014; Keune & Serrano; 2014; Lope & Alós, 2013; Malo, 2013). De esta manera la defensa de la orientación como elemento garantizador de una cierta nueva seguridad y garantía de reinserción en el mercado laboral es, a día de hoy, difícilmente defendible en nuestro contexto.

Porque en una situación de flexiguridad la orientación no tendría que ser una opción sino que tendría que ser una absoluta garantía, un derecho. Y en tanto que la orientación no esté planteada como un derecho, como un servicio público, no todos pueden acceder a ello y por tanto la flexiguridad es una entelequia. Ex Representante Dirección General FP. Mº de Educación. Cita 19:6.

Es un papel de la orientación muy alto, junto con la formación a lo largo de la vida. Se hace cuando se ha dado los principios de flexiguridad, fue un debate de muchos años en la UE, un debate amplio con muchas participaciones. Y la formación a lo largo de toda la vida era un de las medidas de seguridad que se daban a cambio de la flexibilidad, que iba a ser externa, y que al final intentó ser interna y al final es interna y externa, las dos valen, bueno sobre todo la interna, ¡mentira!, externa también ¿Y a cambio de qué? A cambio de unas garantías para que las transiciones no sean dolorosas... Representante SEPE provincial. Cita 39:40

11.3.2.- Los problemas para la realización efectiva de la orientación en España

«Pero la dificultad institucional, la falta de inversión y la falta de profesionales hace que -en mi opinión y he sido gestora- la orientación no haya funcionado» Exsecretaria de Estado de Empleo. Cita 51:6.

Del análisis de las reflexiones de las voces de los expertos surge el mensaje de los problemas de realización efectiva de la orientación en España. Una realidad que asume en varias opiniones que la orientación no haya funcionado en España. Por varios motivos.

a).- El insuficiente número de recursos económicos y humanos

Esta realidad de escasez de recursos, hace que el tratamiento individualizado sea un deseo muy alejado de la realidad en España. Solo la orientación más centrada en la diversidad, especialmente en los sectores más vulnerables con riesgo de exclusión parece acercarse al modelo de tratamiento individualizado. Los distintos informes analizados en el capítulo 6º de esta tesis, muestran cifras variadas del ratio entre personal técnico en orientación y personas usuarias. Cifras casi siempre pensando en las estructuras de los Servicios Públicos de Empleo. La complejidad de visualización de los distintos mapas de recursos de orientación realmente disponibles y activos en cada CC.AA. puesta en relación con el total de personas usuarias y participantes de los programas y servicios de orientación nos acercaría posiblemente a una cifra más exacta, ya que los SPE solo cubren una parte de las acciones de orientación profesional. Aun así, las distintas fuentes consultadas muestran un ratio preocupante entre personal técnico y personas a atender. El CES en 2009 4,7 efectivos/1.000 personas. CC.OO en 2010 señala 4,7 efectivos/1.000 personas. La OIT ofrece datos de 2010 que indican un ratio de 1 efectivo/450 personas. La OCDE ofrece un último dato de 1 efectivo/269 personas.

Todos estos datos muestran un fenómeno claro, la enorme distancia de España con la gran mayoría de los países europeos. Distancia motivada por los pocos recursos humanos disponibles, y por las escandalosas cifras de desempleo alcanzadas en España, actualmente y en el periodo estudiado. Así mismo, la tendencia en España parece apuntar a una relajación de la tensión en los SPE debido a la bajada de las cifras de las personas desempleadas.

Otros datos analizados muestran ambivalentes datos. Es cierto que España invierte unas cantidades muy importantes en políticas de empleo (3,8% del PIB en 2011), si bien es cierto que concretamente en políticas activas de empleo el gasto es más pobre (0,89% del PIB en 2011). Ahora bien, ese importante gasto, repartido entre un número de personas desempleadas tan alto como el español hace que la inversión por persona desempleada sea de las bajas de Europa. Tal y como se ha explicado en punto 6.3 de esta investigación, recientes datos muestran la bajada de inversión por persona desempleada desde los 1.762 euros del año 2008, hasta los 602 euros del año 2013 (Jansen, 2016). Recordemos que el 2013 fue el peor año de la crisis respecto a las cifras de desempleo.

Y aquí está uno de los ejes del problema, imagino. Del problema de realización efectiva de la orientación. Entonces, siguiendo las directrices de la Unión Europea, los últimos PAPE, la estrategia española de activación, ya antes la reforma de las políticas activas de empleo del 2011, 2012, de alguna ya inciden, enfatizan ese aspecto. La necesidad de reforzar los servicios de orientación de forma que los usuarios puedan acceder a esos servicios de forma individualizada, con atención personalizada, etcétera, etcétera. Hasta ahí la orientación es correcta y trasladan unas orientaciones que parecen tener sentido, parece imprescindible efectuar esa orientación personalizada. Otra cosa es que en la práctica es posible de hacer con los recursos que existen, ¿se hace de forma efectiva, sí, no? Podemos ver. En cualquier caso que la orientación tenga un papel importante como un mecanismo destinado a la inserción laboral parece evidente, no es un error. Puede ser un error la falta de aplicación efectiva de políticas en ese sentido. No basta con hacer una orientación y una línea de actuación, vamos a potenciarlo. ¿Cómo se potencia, en el papel o en la práctica? Profesor de Sociología UAB. Cita 34:2.

A todas cuentas, eso lo puedes hacer, puedes ver las plantillas de los SEPE y dividirlo por el número de desempleados de esa comunidad autónoma y entonces dices: "No". Representante Fundación Tripartita. Cita 18:12.

Esta situación provoca que se implementen medidas de orientación con un carácter más masivo y generalista. Con poca atención a la diversidad, con un imposible tratamiento individualizado, con una excesiva presión por el escaso margen económico que se da para atender dignamente a las personas desempleadas. Esta situación claramente detectada en los SPE, es ciertamente contrarrestada con experiencias innovadoras y proyectos integrales, en los que se tiene más margen de maniobra, si bien son servicios que llegan solamente a una parte minoritaria de la población activa española.

La mejor parte de los servicios, yo creo que ha habido retroceso y una tendencia a las previsiones de corta duración relativamente superficiales, intentando desarrollar esto de *skills* para el desarrollo de la carrera, seleccionados, cómo procurar empleos y algunas metodologías que son empleados por las personas. Pero en general se han adoptado estas soluciones muy baratas, rápidas y que se aplican a todas las personas. Y claro, es un problema. Representante CEDEFOP. Cita 9:7.

Una reflexión emerge con fuerza, Una situación que refleja el gran contraste entre la norma legal y la práctica real en España. Una vez más la distancia entre los deseos del legislador, y las posibilidades prácticas y presupuestarias para poder llevar a cabo los mandatos legales.

Entrevistador: ¿Cómo explicarla, cómo justificarla, cómo ver qué esta disciplina, este campo disciplinar, científico lo que es la orientación ha alcanzado un estatus tan importante?

Entrevistado: -Yo no digo le haya... A ver, lo alcanzará cuando sea una realidad y se desarrolle como lo hemos puesto en las últimas normas sobre el papel. Representante SEPE. Cita 16:23.

11.3.3.- Ausencia de una estrategia global: insuficiente voluntad política, carácter reactivo, e intermitencias de los servicios

Entonces ahí digamos que la orientación jugaría un rol de lubricante, de una facilitadora. Pero siempre que las máquinas... Es decir, yo puedo hacer de lubricante, pero si tengo los engranajes del asunto. Lo que no puedo es lubricar donde una pieza es por aquí y la otra por allá. Catedrático MIDE UB. Cita 36:7.

Dentro de las limitaciones, emerge la inexistencia de una política de orientación en mayúsculas. Una falta de estrategia global en materia que ordene e interconecte todas las piezas del complejo engranaje. Esta falta de planificación estratégica, generada por una insuficiente voluntad política, provoca como resultado la repetición cíclica de episodios relativamente similares, explicados por el eminente carácter reactivo de las medidas de orientación para el empleo (direccionadas en la urgencia de la re-inserción en el empleo de los grandes colectivos de personas desempleadas), en lugar de un carácter más proactivo y preventivo. Y explicada por el carácter no sostenido de los servicios, caracterizados por una estacionalidad preocupante, asociada a la obtención o no de financiación pública.

Se observa una vez más, una orientación para el empleo que emerge en los discursos con fuerza en las épocas de crisis, pero que a veces cae en el olvido cuando baja la presión en las cifras de desempleo.

Una asignatura eternamente pendiente en materia laboral, que en contraste con las serias limitaciones presupuestarias explicadas anteriormente, puede suponer la movilización de grandes

presupuestos sin una argumentación clara a nivel de estrategia global de orientación, corriendo el riesgo de generar unas inversiones que no se optimizan adecuadamente. Como veremos algo más adelante, la urgencia en articular mejor lo existente, en acercarnos a un sistema más integrado ayudaría a optimizar mejor los recursos.

...hace falta realmente todo un cambio que a nivel normativo si está, es decir, las bases están, las bases claramente están en el ámbito educativo, están claramente en el ámbito laboral y están en la ley de las cualificaciones. Aparece como uno de los tres elementos para el sistema nacional de las cualificaciones la formación profesional. Uno de los elementos es la orientación y es el sistema integrado que aparece en la norma estatal y que luego aparece más desarrollado en la Ley de Economía Sostenible. En esa época, en el año 2011 aproximadamente es cuando sí se hace un intento, yo creo que bastante serio, en el que yo estoy implicada, por intentar hacer realidad un sistema integrado. Entonces ahí sí que el Consejo General de la Formación Profesional creó un grupo de trabajo específico para trabajar sobre una posible, una potencial norma para desarrollar un sistema integrado de orientación profesional y se llegó a empezar a elaborar una especie de borrador o de pre borrador o de versión cero de lo que podría llegar a ser una norma de un sistema integrado, que nunca llegó a hacerse público y luego inmediatamente se cerró porque, bueno, no es un ámbito prioritario aunque parezca que la norma lo es. Ex Representante Dirección General FP. Mº de Educación Cita 19:10.

...la orientación será cualquier cosa porque mientras pase eso la orientación solamente será testimonial en la norma pero realmente no desde el ámbito de decisión política no se considera una actuación que vaya a tener una repercusión y que compense realmente una inversión económica. Ex Representante Dirección General FP. Mº de Educación. Cita 19:15.

11.3.4.- Retraso estructural de los Servicios Públicos de Empleo

En un plano distinto al comentado anteriormente sobre las limitaciones de presupuesto y recursos humanos en los sistemas de orientación, especialmente en las redes dependientes del Sistema Nacional de Empleo, se sitúan una serie de discursos que plantean los retos de los Servicios Públicos de Empleo ante los contextos de crisis (Navarro & Climent; 2011).

Los discursos se centran en remarcar un carácter más innovador en el tercer sector de acción social: empleo social protegido, programas experimentales de empleo, dotación de

herramientas para realizar balance de competencias para el empleo, mayor énfasis en la prospección laboral, etc. (Plataforma Tercer Sector, 2015) una descripción del contexto donde se acentúa la labor de los SPE como especialistas en la gestión administrativa de las prestaciones y subsidios, no especialistas en orientación. Reforzando y reservando un papel para las entidades del tercer sector como proveedores más especializados en una orientación más centrada en la diversidad, más especializada en sectores concretos de población.

Ellos han sido, te lo he dicho antes, de matrícula de honor pagando prestación por desempleo. Hemos tardado un día, a veces ni un día en reconocer, ni matrícula de honor controlando que es lo que es personal administrativo las subvenciones que se han dado para la formación, para los OPEAS, para las escuelas taller, para los talleres de empleo, para... Pero es que no pueden hacerlo porque no son profesionales de la orientación. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:26.

Otra parte de los discursos defienden con bastante sentido común el no hacer leña del árbol caído, explicando que dada la situación de desborde de los SPE en estos años de avalancha de personas usuarias en relación con los recursos laborales existentes.

Una chica que trabaja conmigo ha hecho la tesis sobre el servicio público de empleo. Entonces una de las conclusiones que sacábamos era: "Ojo. Vale, el servicio público de empleo no lo está haciendo bien. Pero es que con los recursos que tiene igual hace milagros". O sea, es que atender a cinco millones de parados es tremendo. No hay servicio que lo aguante. O sea, es que...que vayas a una oficina de empleo y pases y que te den los buenos días es casi un milagro porque la cola a veces es, claro es que, ¿qué le van a hacer? Profesora Economía Universidad de Oviedo. Cita 43:11.

11.3.5.- Poca atención del mundo académico laboralista. Dudas sobre las metodologías que demanda el momento, y sobre el nivel competencial de los profesionales

Tres tipos de dudas emergen de estos campos de reflexión que describe y hace emerger esta investigación: una insuficiente perspectiva multidisciplinar para analizar la realidad de la orientación para el empleo en España; las dudas sobre las metodologías usadas son las más adecuadas en este momento; y el nivel real competencial de los profesionales de la orientación.

a).- Mejorar la perspectiva multidisciplinar

En primer lugar, bajo una perspectiva multidisciplinar, la orientación profesional en España parece sufrir un excesivo academicismo del mundo educativo, y un abandono y falta de interés del mundo académico vinculado al derecho del trabajo y la seguridad social, especialmente en comparación con el interés mostrado por el mundo del trabajo social y la sociología del trabajo. Este desinterés parece ser causa de la falta de concreción de la orientación para el empleo como un derecho subjetivo, exigible

Hay muchos estudios sobre metodologías de intervención. Y está muy bien, es importante, desarrollar instrumentos de trabajo de las personas. Pero hay un análisis, que es un análisis sociológico, político y económico que es lo que crea los argumentos para el desarrollo de los servicios. Y esto está completamente fuera del terreno de la psicología (risas). Yo voy a estos encuentros para la gente de orientación, y siempre me parece divertido cuando tienes estos fundamentalistas de la psicología, te dicen: "No, esto es orientación, y no eso no es la técnica de la orientación". Pero hay mucho más...En la actividad y relevancia de la actividad. Pero hay un punto interesante en su análisis yo creo que el vínculo de trabajo con psicología, aun es completamente dominante, pero que es muy importante reforzar el análisis social y económico de este terreno de la orientación profesional. Representante CEDEFOP. Cita 9:47

...Entonces es verdad porque mientras me lo preguntabas, yo me estaba preguntando a mí mismo: "¿Pero y qué hay algo publicado sobre este tema?". Y no me salía nada, no me sale nada, digo yo: "Joder, podre darle algo a este chico". Digo, no, no me sale ninguna publicación de este tema. Y yo creo que tiene que ver con la... Y luego claro, que estamos con un vendaval de normas, estamos en un época especial. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UV. Cita 20:16.

En esta línea, resultan muy interesantes de Echeverría (2016, p. 17) que plantea la siguiente reflexión:

De poco sirven enfoques psicologistas, que focalizan su atención en los determinantes personales y acaban por responsabilizar casi exclusivamente al individuo del logro de los objetivos de cambio y desarrollo. Igualmente inoperantes son los enfoques sociologistas, que centren la intervención únicamente en el cambio de los condicionamientos

situacionales, a la espera de que éstos permitan por sí solos la autorrealización de las personas (Echeverría, 2016, p. 17).

b).- Dudas metodológicas

En segundo lugar, el debate sobre las dudas acerca de las metodologías usadas en este momento en España, sobre su adecuación a las dinámicas del mercado laboral real. Un debate metodológico que puede distanciar la orientación para el empleo con los principios éticos de la orientación profesional, pero ante el cual obliga a un terreno distinto de acción para la orientación profesional, fundamentado por la compleja realidad laboral de la España en crisis y post-crisis donde la efectividad de las metodologías anteriores entra en cuestión, y donde otro tipo de teorías ganan más peso como adaptación al medio, y fomento de una mayor autonomía de las personas.

De esta manera, cada vez cobran más interés intervenciones basadas en planteamientos que ponen en valor la dimensión relacional y el soporte social (Bright, Pryor, Wilkenfeld, & Earl, 2005; Shultheis, 2003). El papel de la indecisión en la toma de decisiones, como la incertidumbre positiva de Gelatt (1991), o la importancia del mundo que va conformando cada persona (Gelatt, 2002). La toma en consideración del azar y la suerte, lo que requiere planificar la propia causalidad (Krumboltz & Levin, 2004). El cambio total de perspectiva que nos plantea la orientación verde (Plant, 2015). Las metodologías que apuestan por un papel proactivo de las personas participantes en los programas de empleo (SIIS, 2016, p.107).

Toda una necesaria reconversión metodológica de la orientación profesional que ya antes de la crisis dibujaba un escenario de nuevas perspectivas para la orientación basadas en: la incorporación del constructivismo, un mayor entendimiento de la indecisión, tener en cuenta los sentimientos y la emotividad como elemento natural en la toma de decisiones, una mayor toma en consideración de la planificación de la casualidad, o el aumento de la importancia del soporte social y relacional de las personas (Corominas, 2006).

Se supone que cuando empezamos en lo de flexiguridad, eso significa que hay una forma diferente ya de construir las carreras. Es decir, no podemos continuar planteando la orientación como destinada a la persona que es capaz de elegir cuál va a ser su carrera porque no estamos en esa situación. Entonces uno no puede elegir, las posibilidades no son tantas como para elegir: "Elijo el mercado". Más bien el mercado me elige a mí o me meto en aquello que encuentro, que a lo mejor es lo que más me gusta. Entonces la

forma de construir las carreras ya es distinta, y lo que tenemos que enseñar cuando hablamos de desarrollo de carrera a lo mejor es no solamente a manejar las transiciones, sino también a manejar incluso distintas formas de contrato de trabajo. O sea, enseñar a integrar cosas que hasta ahora hemos concebido como lo no ideal porque no estaba ligado a la seguridad. Entonces cuando hablamos de que la flexibilidad debe de ir asociada a la orientación es cierto, porque es el peor de los males. Es decir, habría que plantearse si la flexibilidad comparte los valores éticos con la orientación. O sea, la flexibilidad en el fondo es vender la moto. Ex Representante Dirección General FP. Mº de Educación. Cita 19:7.

En esta línea, el clima detectado reconoce un insuficiente impulso innovador y de investigación en orientación profesional en España.

Entonces realmente hay pocos profesionales investigando. Somos un colectivo reducido en España. Tenemos una sola revista científica en el campo de la orientación específicamente centrada en esto. Y es una revista que sobrevive con el trabajo voluntario y duro de pocas personas. Esa es la realidad. Profesora departamento MIDE UNED. Cita 38:78.

Esta necesaria actualización metodológica puede chocar con protocolos de actuación muy rígidos de la Administración financiadora de los programas, lo que puede mermar la necesaria creatividad y flexibilidad de los propios programas para adaptarse tanto a los contextos locales de actuación, como a los perfiles concretos de las personas participantes.

Hay otro problema que no tiene que ver directamente con la orientación, es que los centros de orientación tienen que efectivamente decir a las personas. ¿Por qué? Porque muchas veces son empleados profesionales pero están muy limitados por las reglas de servicio. Define muy exactamente un tipo de tratamiento, lo que pueden decir, el tipo de información que puede ser dada y estos contenidos y estas definiciones del trabajo muchas veces condicionan fuertemente el trabajo que puede ser desarrollado por los clientes. Esto es un trato formal, institucional que es importante y debe ser discutido... Representante CEDEFOP, Cita 9:31.

Como se puede observar en toda la investigación, una de las claves de la modernización de las políticas activas de empleo, y una de las claves de la realización efectiva (o no) de la orientación profesional en España es el tratamiento individualizado, el alejamiento de este postulado obliga a diseños metodológicos dirigidos al gran público, con un carácter masivo que contradice el planteamiento de atención a la diversidad e individualización de los servicios.

No, yo creo que. No creo que sea una especie de limitación metodológica. Yo creo que en, en. Yo creo que el problema que tenemos es que no lo hacemos. Es que no hacemos orientación. Es que las experiencias que tenemos. Tenemos experiencias muy concretas de orientación que han salido bien. Lo que tenemos, lo que necesitamos es hacer una gran experiencia de orientación, masiva ¿No? Porque tenemos hay 10 millones de personas a los que orientar, según la OCDE. Pero... porque, claro. No solamente te hablan de desempleados. Te hablan de desempleados y de personas que tienen empleo. Que a lo mejor necesitan orientación para hacer otras cosas que quieren y pueden hacer y no quedarse toda su vida en la situación que estén. El problema, yo no creo que la disciplina tenga limitaciones teóricas, yo creo que el problema es que no la hemos ensayado convenientemente y que luego, ha habido experiencias prácticas. No han salido mal las experiencias prácticas. Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:23.

c).- Las dudas sobre el nivel competencial de los profesionales de la orientación

En tercer lugar, una duda emerge del debate con los expertos del contexto sociolaboral. El insuficiente nivel competencial de una parte significativa de los profesionales de la orientación. Una profesión compleja, que necesita una mirada multidisciplinar, un conocimiento exhaustivo del contexto sociolaboral y de actualización constante.

...empezamos por que los profesionales que van a hacer esa orientación, su formación es como es, que eso hay que reconocerlo, un médico no te entrara a un hospital sin un reconocimiento de su formación. Yo no digo que tienen que ser ni psicólogos ni pedagogos ni sociólogos ni tal. Pero en este momento orientador en España es cualquiera que haga un cursillo de 20 horas. Ya está dicho todo. Catedrático MIDE UB. Cita 37:23.

11.3.6.- Imagen social de la orientación, y los evidentes dilemas éticos de esta disciplina en materia de política de empleo

Se detectan dos importantes limitaciones y disonancias en el ecosistema de la orientación. Dos serían las disonancias clave para comprender el estado de la cuestión en la España post-crisis. Los dilemas éticos de la orientación profesional ante las dinámicas socio-laborales imperantes caracterizadas por una fuerte precariedad laboral y el aumento de las desigualdades sociales. Y fruto de ello, junto a más factores, la imagen social de la orientación profesional ante la ciudadanía.

a).- Dilemas éticos

Toda una batería de situaciones sociales colocan a la orientación profesional, una vez más, en el filo de la navaja entre el eje persona y el eje sistema. Del análisis de los discursos emerge la gran presión a la que ha estado sometido el sistema de orientación profesional en la España en crisis, y a la que está sometido en la etapa actual post-crisis. Las distintas categorías que conforman estas inquietudes éticas serían las siguientes.

Un desplazamiento de las responsabilidades, de las responsabilidades colectivas, a las responsabilidades individuales. Una especie de proceso en el que se diluyen las responsabilidades políticas colectivas en el devenir de las condiciones de vida y trabajo, y subraya constantemente las responsabilidades individuales en la materia. Una pérdida del equilibrio, y como se reflexionaba en un apartado anterior, una minoración del principio de intervención de la orientación.

No toda la responsabilidad es del orientador, el usuario tiene parte de responsabilidad en la orientación, tiene que informarse, tiene que coger herramientas tal, dotarse de... Y luego sentarse con el profesional, tú no puedes ir, d y decir: "Oye venga" (...) Y eso también es muy difícil, también es muy difícil el trabajar esa cultura de la gente de que tú eres el responsable de tu propia búsqueda activa de empleo o de tu mejora en el empleo, tú te lo tienes que trabajar, tienes que buscar el profesional, no, la gente va, unos por ir, otros porque les mandan, las políticas pasivas, estás obligado a ir aJoder, esa cultura hay que cambiarla, cada uno que sea responsable. Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:35.

Yo no creo que sea contraste. Yo creo el problema que tienen estos conceptos es que descontextualizan. Es decir, son un concepto que se centra únicamente en una parcela del problema, los factores de mano de obra y descontextualiza todo lo que tiene que ver con

relaciones políticas, hasta tipo de estrategia competitiva que está siguiendo determinado país y con ella que tipo de trabajos se están generando, en términos cuantitativos pero sobre todo cualitativos. Este tipo de cuestiones se omiten del análisis. En estudios que hemos realizado, la cuestión de la empleabilidad, era justamente el tema central de esto. La empleabilidad, la importancia o el éxito, la eficacia de este nivel de empleabilidad consiste fundamentalmente en el contexto geográfico con ello el empleo colectivo, de las modalidades de las redes de inserción, de las redes de interdependencia. Yo creo que hay una cuestión fundamental, la cuestión justamente de los peligros de una empleabilidad de una forma descontextualizada, es decir, lo único que consigue es responsabilizar a la víctima de su propia situación, de su propia situación. Profesora Facultad Psicología UCM. Cita 12:4.

La presión de adaptación al contexto sociolaboral que obliga a frenar el desarrollo de un necesario pensamiento crítico. Concretado en qué se entiende por inserción laboral, qué se entiende por trabajo decente, qué intereses contrapuestos actúan en el escenario político-económico-laboral.

Es poner un envoltorio más bonito a una situación bastante lamentable. En la que te ponen en situación de equilibrio dos elementos, que por ser una situación de equilibrio serían digamos razonables, la flexibilidad y la seguridad, pero que en la realidad cada vez la flexibilidad como decía va a más y la seguridad a menos. Porque el respaldo social, la garantía social de que vas a poder llegar a fin de mes es menor. Por tanto el desequilibrio es mayor. Entonces los valores de la orientación, que precisamente es ayudar a que el individuo se desarrolle, que llegue lo más lejos posible, que llegue tal, si la orientación la utilizamos, la manipulamos de tal manera que sirva para ayudar a que cada uno se sienta lo menos mal posible en la situación, en la coyuntura que le toca en cada uno de los momentos, bueno, pues hasta sea un elemento para calmar a la masa social. Es muy peligroso el uso que se puede hacer de la orientación. Y respecto a eso podemos hablar de otras muchas cosas. Es decir, la flexiguridad no juega igual con los distintos tipos de categorías profesionales por ejemplo. Entonces la orientación ahí no puede dirigirse por igual a la gente, pues la flexiguridad no tiene... Es un concepto muy malévolo, muy bien intencionado al principio, cuando empezamos a hablar de él en Europa, pero muy malévolo y al final lo que acaba haciendo yo creo que es, mi opinión, es que aleja cada vez más el... Redefine la idea de seguridad, la aleja cada vez más de la

solidaridad redistributiva, que está en el ámbito social, como te decía antes, y lo aproxima cada vez más a la responsabilización personal de su situación y de adaptarse a la situación que le toca. Por lo cual la seguridad social es cada vez menor y la responsabilidad individual cada vez mayor. Ex representante Dirección General FP. Mº de Educación. Cita 19:8.

En línea con el principio del tratamiento individualizado, centrado en las necesidades y construcciones narrativas de la cada persona, emerge la preocupación por la no ubicación de la persona en el centro de las intervenciones. El peligro de una orientación totalmente desnaturalizada.

A ver, la orientación no da trabajo y la orientación tampoco va a mejorar las perspectivas laborales y la orientación lo que tampoco puede hacer es -o no debe hacer- intentar ajustar la bolsa de personas potencialmente desempleadas o desempleadas a las necesidades del mercado. Es decir, eso también es una perversión de lo que es la orientación que se supone que está al servicio del individuo más que al servicio de lo que es el mercado... Ex Representante Dirección General FP. Mº de Educación. Cita 19:16

Me parece también que el primar bienestar de las personas debe estar al centro en ese movimiento en el desarrollo de un sistema así. A mí me parece que no será simple hacerlo, pero es posible. Tiene que haber un pensamiento integrado entre lo que es el crecimiento de la economía, el papel del trabajo en ese crecimiento, la protección social. Y eso tiene que estar bien integrado en esta alianza, en esta forma de pensar en el plano del trabajo. Es muy evidente que si todo está integrado, la orientación tiene un papel muy positivo. Si los intereses no están integrados, la orientación es un instrumento que puede adquirir cualquier tipo de valoración. Porque sólo puede aportar metodologías que pueden ser utilizadas, pero selectivamente. Representante CEDEFOP. Cita 9:16.

En la misma línea, la presión enorme por la consecución de objetivos en los programas de orientación para el empleo, así como la dotación de los mismos como fuente de ingresos para todo tipo de entidades, emerge como una preocupación real en el ecosistema de la orientación.

«Yo llevo 14 años en este negocio -porque es un negocio- y es que la gente viene muy desorientada» Representante Servicio Orientación Universidad Pública. Cita 27:20.

El trabajo con personas en riesgo de exclusión social, y la posible presión por activarlas

laboralmente puede hacer obviar otro tipo de elementos que rodean a las personas que les pueden suponer unas dificultades añadidas.

Claro, la conexión de políticas activas y pasivas muy bien pero, claro, cuando a mí me trasladan de una manera sibilina el mensaje: "Oye, que está costando mucho la protección por desempleo", y me dicen: "Es que hay que aliviar este coste", me están diciendo otra cosa distinta. Me están diciendo, entre comillas: "Que pongan el disparadero a desempleados que perciben prestaciones y los que no demuestren que están para la labor se caen". Es una manera bruta de decirlo, Luis, pero eso es muy distinto a decir: "Mira, tú eres el orientador. A ver qué podemos hacer con esta persona que tiene estas características y tal. Representante SEPE Provincial. Cita 39:21.

La orientación como escaparate y como elemento simbólico de actuación de la Administración ante problemas que como hemos visto desborda el ámbito de acción de la orientación, es otra preocupación detectada.

Porque de hecho es lo que queda mejor decir que haces y el costo no es tan elevado. Entonces si comparas el gasto en formación y en orientación, está claro. Consultor de políticas de empleo y formación. Cita 21:35.

Hay una apuesta más de cara a la galería, porque está de moda, porque interesa, que una apuesta decidida, real, presupuestaria. Esa es mi opinión. Ahora, la verdad es que cada vez se crean más empresas, por otra parte. Muchas de ellas por necesidad, pero bueno. Representante ANEL. Cita 6:7.

Del análisis de los discursos oficiales, y de las conversaciones que acompañaron a varias entrevistas (al comienzo o al final de las mismas) emerge una preocupación del sistema de ser un bien intercambiable a cambio de la "paz social".

Pero hasta donde yo veo de las experiencias de trabajo que están teniendo las personas que están recién atendidas aquí. Flexibilidad sí, toda, total y absoluta, la seguridad no sé dónde está. Y entonces ¿Cuál es el papel de la orientación, qué es lo que estamos haciendo nosotras? Contener. Dar paños calientes. Intentar, bueno pues sí, pues dar la vuelta y bueno pues después de que has probado y has estado trabajando y has estado una semana porque una sustitución o por lo que fuera pues de limpiezas y ahora estas otra vez en la casilla de salida. Pues bueno, pues bien, pues vamos a hacer una formación

relacionada con, yo qué sé, la atención a personas dependientes a ver si por ahí... Somos calmantes. Y que es importante, pero quiero decir que eso es como que te venden una moto. Es que esto no tiene que ser así. Representante entidad 3 tercer sector Navarra. Cita 30:5.

b).- La imagen social de la orientación y los orientadores

La suma de estos dilemas éticos, junto a las limitaciones de recursos de todo tipo, junto al difícil contexto de actuación de estos últimos años en España hace emerger dudas sobre la propia imagen de la orientación y los profesionales de la orientación. Las dificultades de orientar para el empleo en contextos de falta de creación del mismo, y la imposibilidad de realizar intervenciones individualizadas, entre otros motivos, parecen provocar un desgaste evidente de la orientación y su imagen en los últimos años en España.

Hemos hecho un estudio hay muchas experiencias de varios países del Sur de Europa. Hay una insatisfacción. Porque las personas sienten que esencialmente tienen acceso a la orientación cuando están sin empleo y se dirigen al centro de empleo. En forma urgente hay una complementariedad en que las medidas pasivas, las medidas activas y la orientación están encastradas también el estar por lo menos en ese apoyo. Pero lo que toda la gente dice es que la orientación no ofrece una solución adecuada para las personas. Esencialmente porque muchas personas dicen literalmente: "Podrían preguntarme al menos lo que yo quiero" (risas). Y esto es muy interesante porque cuando haces una lectura del discurso de las personas, lo que lees es una descripción exacta de que el servicio de orientación...reflexión de necesidades, reflexión crítica y creativas sobre las soluciones con un conocimiento muy fuerte en el mercado del trabajo entre oferta y el sistema que tienen para poder ayudar a las personas a desenvolver su carrera. En la realidad lo que las personas dicen es que no hay en efecto una complementariedad, hay formalmente, pero en la realidad. Representante CEDEFOP. Cita 9:30.

Y que incluso, no sé si me atrevería a decir que el término orientador laboral está denostado, no sé cómo decirte. Ahora si le llamas coach, ya sabes, o sea: "No es que tenga un coach personalizado. No es que tengo un orientador laboral". Los sindicatos, los servicios de... Estás parado y quieres ir... Estás buscando empleo y tal. No, no, ese no es el concepto. Entonces quizá también ya el propio término yo lo veo que está un poco desgastado y que está muy relacionado, se relaciona muchísimo con un determinado tipo

de asesoramiento, orientación. Representante Confederación de Empresarios de Navarra. Cita 11:15.

Perdería credibilidad quiere decir que tiene una alta credibilidad, cosa que no es cierta, creo. Creo que no es cierta. Tampoco creo que sea cierto que los servicios de orientación y sus mecanismos asociados sean un desastre, tampoco estoy diciendo eso. Digo que mucha credibilidad entre la población ya no tiene. En cualquier caso si todos los problemas que expresaron, las limitaciones que expresaron, se mantienen, obviamente eso funciona en contra de la credibilidad entre la ciudadanía y los servicios de orientación, evidentemente que sí. Eso está claro. Profesor Departamento Sociología UAB. Cita 34:20.

11.3.7.- Eternos debates cruzados con los que convive, y tendrá que convivir la orientación profesional

Del análisis de las 52 entrevistas emergen multitud de limitaciones directas que ponen en cuestión el alcance, sentido y efectividad de la orientación en materia laboral en España. Toda una serie de voces y discursos dibujan un escenario de problemáticas asociadas, transversales, mantenidas en el tiempo, que afectan y complejizan aún más el desarrollo adecuado de una política de orientación en nuestro contexto. Estos debates se clasifican en este estudio en cuatro categorías:

- Polémicas políticas (estado-CC.AA.);
- la relación entre lo público y lo privado;
- el desajuste entre las necesidades empresariales y la formación de la población;
- y los prejuicios y dudas ante la orientación al autoempleo y emprendimiento.

a).- Cuestiones políticas y competenciales

Siendo la orientación profesional una disciplina científica fundamentada en la educación, en el mundo del trabajo (y en nuestro marco del sur de Europa en las políticas sociales) es lógico que elementos tan politizados y tan sensibles repercutan en sus planteamientos, estrategias y planes de acción futura.

Dentro de estas polémicas aparecen las tradicionales pugnas entre los discursos de corte más socialdemócrata o más neoliberal. Un fenómeno bastante localizado en el sur europeo,

especialmente España, es el de las continuas polémicas a cerca de las competencias autonómicas, entre posicionamientos más centralizadores, y posicionamientos descentralizadores.

Yo creo que hay diferencias acentuadas esencialmente en los países del sur, hay un proceso irregular de avances y retrocesos en orientación que naturalmente están muy asociados a crisis y dificultades, pero también opciones políticas o posicionamientos políticos que no crean siempre una evolución consistente de los sistemas. Representante CEDEFOP. Cita 9:1.

Entrevistador: ¿hacia qué modelo nos dirigimos en este ámbito, o hacia qué modelo deberíamos dirigirnos? Has hablado antes del modelo británico, has utilizado los conceptos socialdemócrata, neoliberal.

Entrevistador: -Bueno, se podría decir en planta cachondo que en función de cada comunidad autónoma nos movemos en un modelo u otro, es decir estamos en 17 modelos distintos. Representante ANAC. Cita 5:8.

b).- El debate entre lo público y lo privado

En el marco de las distintas tendencias económicas, emergen posicionamientos tendentes a priorizar o no los servicios públicos de empleo, distintas valoraciones sobre el papel del tercer sector de acción social, el margen otorgado a las entidades privadas con ánimo de lucro, etc. Toda una serie de elementos en un escenario marcado por las recomendaciones europeas de búsqueda de colaboraciones en materia de provisión de servicios de orientación profesional. Varios son los puntos a destacar.

En primer lugar, se detecta que en este apartado este eje de política de empleo, la orientación, parece emerger como un nicho de negocio menos rentable que otros ejes de las políticas activas como puede ser la formación profesional para el empleo o la intermediación laboral.

O sea, la intervención de las entidades privadas tiene que ver con el mayor contacto, que en este caso, son más bien entidades sociales. Yo creo que tiene más que ver con una colaboración... Te iba a decir que las instituciones públicas lo que hacen es poner fondos y las instituciones privadas intervienen; cuando intervienen, lo hacen como entidades sociales o como entidades que tienen más vínculos con los grupos beneficiarios de los programas. Pero a ese nivel, no es a un nivel de privatización total o de empresas privadas que asumen, como pueden ser las consultoras. Asumen poco en ese sentido por

la misma razón que estaba comentando antes, porque no...El sector de la orientación no es un sector rentable económicamente, por eso requiere las subvenciones y por eso requiere políticas de apoyo y poner fondos, en ese sentido. Profesora Departamento MIDE UNED. Cita 38:12.

En segundo lugar, se refleja el debate ante el cual la orientación profesional va a estar continuamente expuesta, el reto de articular bien e integrar la colaboración entre entidades públicas, y entidades privadas, y qué papel dinamizador y fiscalizador debe jugar la Administración, especialmente la laboral y educativa. Esta relación adecuada e interna entre administraciones supone a día de hoy todo un reto.

Pues es que estamos en las mismas. Nosotros ya hemos sacado ahora algunos contratos con agencias de colocación para 360 desempleados que van a costar 290.000 euros. ¡Coño, dame 290.000 euros! Dámelos a mí que pongo, no sé, 45.000 euros que debe costar un técnico con toda seguridad social, pues me da para unos cuantos. Me da para unos cuantos. Es un poco apostar por lo público o apostar por lo privado. Ahora, cada inserción va a salir...eh. A lo mejor tenían que incentivar también al público, decir oye cada inserción que me consigas...no lo sé. Representante Servicio Orientación SPE Autonómico. Cita 33:16.

Una colaboración público privada si se hace hay que hacerla bien. Lo que han hecho - bajo mi punto de vista- es un poco chapuza. Entonces lo que no puedes es decir: "Como la estrategia dice que tiene que haber una colaboración público-privada, la hago, pero a unos precios bajísimos, no te doy información, tal, búscate la vida y ya estoy haciendo colaboración público-privada. Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:22.

c).- Mismatch

El tercer debate recurrente detectado es continua emergencia y aparición del desajuste entre oferta y demanda (*Mismatch*), fuente de continuas referencias y planteamientos, especialmente de la administraciones internacionales (CEDEFOP, 2014). Varios elementos definen este desajuste. Por ejemplo, la realidad de la existencia de una población sobrecualificada para las demandas del mercado laboral español, la prioridad en mejorar las políticas educativas y formativas para reducir la población en fracaso escolar o bajos niveles

competenciales, o el aumentar el porcentaje de población con estudios de Formación Profesional.

Así mismo surge el debate entre las competencias demandadas por las empresas, y las tasas de desempleo. Detectándose una situación en España de coexistencia de dificultades de cobertura de determinados puestos técnicos de alto nivel competencial, con cifras de desempleo importante en otro tipo de niveles más bajos de cualificación. Situación que parece puede acentuarse ante la evolución de un mercado de trabajo de altas exigencias competenciales (CEDEFOP, 2014; Echeverría, 2016, p. 9).

Y luego hay otra cosa que me irrita todavía más en este tema de la ocupabilidad y es que exigimos a los trabajadores que se preparen para cualquier eventualidad, que mejoren su ocupabilidad, en un terreno con un mercado de trabajo y la economía que no sabe nadie por dónde va a ir, y sin embargo no pedimos a las empresas que mejoren su capacidad de ofrecer puestos de trabajo. Ni siquiera les pedimos que se preparen para formar a los trabajadores, cualquier trabajador se supone que va y hace prácticas en una empresa, y viva la vida alegre y divertida, ya con eso has entrado al mercado de trabajo. No, no, hay que exigir a las empresas que sean responsables socialmente y que sean capaces de formar y de generar empleos. No hay ninguna razón para hacer caer toda la responsabilidad de la crisis en los trabajadores, no hay ninguna. Y decirles que es que ellos no se han ocupado de mejorar su empleabilidad. ¿Qué me estas contando, chaval? Mejora tú tu oferta de empleo. Representante Fundación Tripartita. Cita 18:7

También es verdad que ahora con la situación del mercado de trabajo pues los candidatos... En fin, digamos que no escasean. Pero cuidado, porque estamos empezando a detectar que va ser perfectamente compatible en los próximos años, probablemente este mismo año, altas tasas de desempleo con puestos de trabajo no cubiertos, con vacantes no cubiertas, por inadecuación está empezando a aparecer. Imagínate dentro de un año cuando las bolsas de desempleo se hayan reducido y ahí no haya candidatos de... Representante ASEMPELO. Cita 14:2.

d).- La orientación para el autoempleo y emprendimiento: entre el prejuicio y el embellecimiento

Esta investigación optó por incluir en el debate y las preguntas a la orientación para el autoempleo y emprendimiento, asociándola a una orientación profesional que España busca el desarrollo de carreras profesionales donde la opción del trabajo por cuenta propia es una opción más. El fuerte impulso de estas medidas en España, siendo el país de la UE que más esfuerzo presupuestario está dedicando en toda la UE-28 a estas políticas (CES, 2016, p. 308) genera un debate en el ecosistema de la orientación profesional.

Del análisis de estos discursos emergen varias reflexiones. En primer lugar una serie de discursos muy críticos con las políticas de fomento del emprendimiento y autoempleo. La mayoría de las voces escuchadas, de los distintos ámbitos analizados, coinciden en una llamada a la reflexión sobre el ensanchamiento de estas medidas de orientación al autoempleo.

...el emprendimiento, otro intento desesperado. Los resultados que quede ahí el resultado, los el emprendimiento es un intento desesperado de que hagas, te auto emplees, puesto que empleos no hay, pues, invéntatelos tú. Seguro que el 70, 80% de ese esfuerzo, de ese tiempo mal invertido y sobre todo dinero que se ha gastado en ayudar a esa persona a emprender algo que... No sé si es un tema de orientación, quién sabe lo que...Evidentemente hay una buena red de asesoramientos que se supone que los da el servicio público de empleo. Yo conozco un par de experiencias también, no ha funcionado y de pública ha habido, que no ha funcionado ni la primera, ni la segunda y no digo que no haya espíritu emprendedor. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UPV. Cita 24:11.

Entrevistador: ¿Qué opinión tienes de todo este abanico de servicios, programas, actividades de orientación para el empleo que se están poniendo encima de la mesa?

Entrevistado: -Se piensa con el desencanto verdad. Pero en mi opinión es que son espejismos. Representante Entidad 3 tercer sector Navarra. Cita 30:4.

En segundo lugar, unas importantes cautelas a su desarrollo, una necesidad de equilibrar las estrategias, y medir muy bien los pasos que se dan en ese sentido.

Pues yo creo que está bien. Trabajar en el emprendimiento me parece que es necesario, creo que es una salida real, que es una salida factible. No creo en el discurso que todo el mundo tiene que emprender, sí creo que todo el mundo puede emprender pero tampoco agobiar a la gente emprende o eres idiota, que parece que se está llegando un poco a eso. Representante ANEL. Cita 6:10

Y en tercer lugar, unas reflexiones que fundamentan los límites de dicha orientación emprendedora. En especial complejizando la creación de multitud de microempresas, ante el déficit de grandes empresas, y analizando las tendencias de las tasas de asalarización de los países más desarrollados de nuestro entorno.

Entrevistador: me gustaría saber un poquito qué opinión tienes de todo este despliegue de servicios encaminados hacia el emprendimiento.

Entrevistado: -Que son muy viejos. Si recuerdas -de nuevo- las políticas de empleo, las políticas activas sobre todo de empleo que se desarrollan en los países miembros de la UE, derivan en grandes trazos de los criterios que muestra la propia Unión Europea al respecto. Pero el fomento del espíritu empresarial, un término que a mí siempre me ha llamado un poco la atención, eso de "espíritu empresarial", está presente en la estrategia europea de empleo desde Lisboa, del 2000. Desde Lisboa del 2000 y como objetivo para el 2010 uno de los... Y a posteriori después la estrategia europea 2020, uno de los elementos permanentemente presentes ha sido el fomento de ese espíritu empresarial después concretado con lo que aquí se denomina el fomento de la emprendeduría y el fomento del trabajo autónomo. Esto curiosamente contradice una tendencia que se muestra en todos los países de la UE desde hace décadas, desde antes incluso de la existencia de la propia Unión Europea. Y es el progresivo aumento de las tasas de asalarización en todos los países relativamente avanzados. Si hoy Suecia tiene un 87 u 88% aproximadamente, creo que 90% ya, de población ocupada que son asalariados, hace 10 años tenía 83% y hace 20 tenía 77%. Si España está hoy en un 82, 83%, hace 10 años estaba en 77% y unos años antes en un 75%. Este proceso de asalarización parece inherente al propio funcionamiento del sistema capitalista, de alguna manera, ¿no? En cualquier caso está presente desde hace décadas. Profesor Departamento de Sociología UAB. Cita 34:11.

11.3.8.- Conclusiones acerca de las Limitaciones de la orientación profesional. La emergencia de sus problemas de realización efectiva

Esta investigación nos muestra que la orientación profesional se enfrenta en España a una serie de limitaciones significativas que impiden el desarrollo de un sistema de orientación profesional de calidad, en línea con las mejores experiencias dentro de nuestro contexto europeo.

PARTE IV. Discusión y conclusiones

Los sistemas de orientación en España tuvieron que afrontar una subida de las tasas de desempleo de hasta 19 puntos en el periodo 2007-2013¹⁰. Una situación que provocó el desborde de dichos sistemas. Observándose dos tiempos distintos desde el comienzo de la crisis hasta la actualidad.

El primer tiempo se puede dividir en dos sub-periodos. Del 2008 al 2011, y del 2014 hasta la actualidad. En estos dos periodos, se observa que los sistemas de orientación para el empleo afrontaron, y afrontan, unas importantes cifras de desempleo. Desplegando una importante red de servicios y programas, detectándose así mismo importantes hitos como la incorporación de 3.000 orientadores al Sistema Nacional de Empleo en la legislatura 2008-2011, y desbloqueo observado desde el año 2015 en varias CC.AA. de las principales fuentes de financiación de estas medidas política sociolaboral. Podemos decir que el sistema de orientación gestionó relativamente la situación en estos periodos.

El segundo tiempo, fue el periodo comprendido entre el año 2011 y año 2013, se observa un desborde claro del sistema de orientación. Experimentándose una “tormenta perfecta” dándose al mismo tiempo dos fenómenos:

- Unas espectaculares cifras de desempleo (26,94% en el segundo trimestre de 2013) que posiblemente ningún sistema de orientación para el empleo sea capaz de soportar.
- Y la puesta en práctica de unas medidas de ajuste presupuestario que recortaron sustancialmente las fuentes de financiación de todo tipo de proyectos de orientación profesional.

Es en esta época donde se observan numerosos desmantelamientos de servicios de orientación en toda España. Supone la «la peor época» para hacer orientación profesional de la historia reciente en España, la orientación se queda en mínimos, no por la coyuntura de 2007 (reducción significativa de clientes por las rápidas absorciones de un mercado laboral en “plena forma”), sino por la situación de exceso de clientes y prácticamente nula absorción de mercado laboral depresivo.

Tal y como hemos comentado en el capítulo sexto de esta tesis, el mercado laboral español se caracteriza por varios rasgos: altas tasas de desempleo, altas tasas de temporalidad, una fuerte segmentación entre estables y temporales, bajos niveles salariales, alto número de

¹⁰ 19,01 puntos de diferencia entre la tasa de desempleo del segundo trimestre de 2007 (7,93%) y la tasa del primer trimestre de 2013 (26,94%). Fuente EPA – INE.

horas de trabajo al año en paralelo a crecientes cifras de trabajo parcial no deseado, alta accidentabilidad y siniestralidad, etc.

Un mercado laboral post-crisis marcado por un aumento de las desigualdades sociales (EAPN, 2015; FOESSA 2014; Laparra, 2015). Marcado por un significativo porcentaje de la población que vive una realidad laboral de precariedad, entendida como inseguridad, excesiva flexibilidad, e indefensión ante las dinámicas del mercado laboral (Antón, 2006, p. 12; Laparra, 2006, p. 15-32). Un marco de empleo “débil”, englobado en la crisis del concepto de ciudadanía laboral tradicional, y la difusa construcción de un nuevo concepto de ciudadanía social que le sustituya (Alonso, 2007; Sennett, 2000).

Todo ello dibuja un escenario caracterizado por una mayor tensión para el sistema de orientación para el empleo, y una mayor vocación del mismo hacia las necesidades de los sectores más vulnerables: jóvenes, población inmigrante, personas mayores de 45-50 años, etc. En este escenario las funciones de la orientación se dibujan como facilitadoras de mayores niveles de adaptabilidad al medio, flexibilidad, resiliencia, y el desarrollo de competencias de gestión de la carrera en un contexto muy complejo para una parte importante de la población activa española.

La orientación profesional experimenta otra limitación, la realidad del modelo de flexiguridad español, cuya comparativa con otros modelos de flexiguridad europeos deja en evidencia algunas las medidas de seguridad y protección desarrolladas en España en los últimos años, en comparación con las amplias medidas de flexibilidad laboral desplegadas.

De esta manera, en la España actual, la orientación profesional entendida como un derecho ciudadano en el marco de unos mercados de trabajo transicionales (derecho transicional) emerge frágilmente ante el aumento de las demandas sociales y laborales. Su realidad actual en España, la hace emerger con evidente debilidad como elemento proveedor de un nuevo concepto de seguridad en el empleo. Un nuevo concepto de seguridad más vinculado a la empleabilidad que cada persona es capaz de desarrollar para gestionar su carrera, que a la tradicional relación contractual estable. Todo ello situando a las necesarias políticas de creación de empleo, estímulo y dinamismo económico en un segundo plano.

Toda una serie de reflexiones, muchas de ellas altamente cualificadas, reconocen abiertamente que la orientación no ha funcionado en España. Se reconocen problemas que impiden la realización efectiva de la orientación profesional. Los problemas detectados serían los siguientes:

- Una insuficiente dotación de recursos económicos y humanos ante el volumen de necesidades actuales. Unos recursos que garanticen una de las claves de un sistema moderno de orientación, el tratamiento individualizado, tratamiento que salvo a colectivos muy específicos resulta imposible dado el ratio entre personal técnico de los servicios y número de personas demandante de los mismos. Como se ha podido observar, según varios informes oficiales el ratio en España se sitúa entre las 200 y 300 personas por técnico, si bien es cierto que esta investigación empírica ha llegado a observar ratios de 1.000 personas por técnico en determinadas capitales autonómicas. Esa situación provoca directamente el uso abusivo de soluciones generalistas de orientación, con un carácter masivo, acciones y metodologías que nos alejan de una correcta atención a la diversidad y a unos adecuados niveles de calidad. Esta situación expone un contraste evidente entre la literalidad de la normativa, y la práctica real. Reconociéndose por personal de la administración incumplimientos desde el minuto uno.
- Ausencia de una estrategia global en materia de orientación profesional. Con la falta de una verdadera política de orientación en España. Tema pendiente motivado por una insuficiente voluntad política. Esta falta de visión global hace que el sistema de orientación se caracterice por la intermitencia y desconocimiento relativo de sus servicios. Además de que el carácter de estos sea eminentemente reactivo ante las duras consecuencias de las crisis económicas que cíclicamente nos impactan.
- Un retraso estructural de los Servicios Públicos de Empleo en materia de orientación. Con insuficiente flexibilidad y capacidad de innovación social en los mismos. Todo ello, en comparación con las dinámicas detectadas por el tercer sector de acción social, más especializado en atención a colectivos específicos, si bien es cierto que este tercer sector se financia principalmente por parte de fondos públicos de la Administración. Todo ello no nos puede hacer olvidar la tensión enorme sufrida en las estructuras del Sistema Nacional de Empleo, lo que obliga a reconocer el esfuerzo en su actividad de gestión de prestaciones en esta etapa de crisis, más aun con unos recursos humanos decrecientes.
- Así mismo, una triple duda caracteriza una serie de limitaciones singulares.
 - En primer lugar, las dudas que genera la atención desigual por parte de los distintos mundos académicos con voz en el debate. Observándose tendencias a los debates excesivamente academicistas en el mundo psicopedagógico por un lado, y una preocupante desatención por parte del derecho del trabajo y la seguridad social.

- En segundo lugar, una necesidad acuciante de nuevas perspectivas en orientación para el empleo, una orientación que tiene que poner los pies en el suelo del contexto laboral español anteriormente descrito. Se detecta una necesidad de desarrollo de la orientación en territorios que ayuden a transitar y gestionar mejor las carreras de las personas ante la nueva cultura de trabajo creciente en España. Hablamos de la gestión de la incertidumbre, la previsión de la causalidad, el papel de la emotividad, la dimensión de las relaciones sociales, la incorporación del constructivismo y socioconstructivismo, y la atención a las reflexiones de la orientación verde.
- En tercer lugar, emergen claramente las dudas sobre el nivel competencial real de una buena parte de las personas profesionales de la orientación en España.
- A través de esta investigación se detecta una preocupación en el ecosistema de la orientación español sobre cómo compaginar los principios éticos y deontológicos de la orientación, con la práctica en el contexto laboral real. En concreto emergen ambivalencias sobre:
 - Cómo gestionar una tendencia discursiva que resta peso a las responsabilidades colectivas y sociales en materia socio-laboral, y hace ganar peso a las responsabilidades individuales.
 - Como cultivar una pensamiento crítico ante la presión por la adaptabilidad a un medio socio-laboral extremadamente complejo y duro en muchos casos.
 - La frecuente no visión de la persona como centro de la intervención en orientación. Una desnaturalización de la orientación provocada por las soluciones generalistas, poco individualizadoras, y sometidas a una gran presión por la activación y rendición de cuentas.
 - En esa línea, la fuerte tensión por la consecución de objetivos, y la realidad de la orientación como área de “negocio” proveedor de recursos e ingresos para una diversidad de entidades.
 - Las complejidades de actuar con colectivos en riesgo de exclusión, vulnerables y/o perceptores de rentas garantizadas. El tener una visión holística de los obstáculos que sufren dichas personas en sus vida diaria, y el saber trabajar con éxito la motivación para el empleo.

- La orientación como elemento simbólico, de apariencia de que la Administración hace algo. Una medida claramente útil, que suele demostrar un cierto dinamismo de las administraciones y una preocupación ante los efectos del desempleo. Pero que en ocasiones corre el riesgo de quedarse en elementos meramente simbólicos ante la dimensión de los problemas sociales.
- La orientación como elemento dotador de «paz social», entendida en un doble sentido. Como una como contrapartida de ámbito de gestión para agentes sociales (grandes sindicatos o asociaciones empresariales). Y como efecto placebo para las multitudes damnificadas por los efectos de la crisis.
- Fruto de estos debates éticos, y del resto de limitaciones detectadas, se observa un estado de opinión que cuestiona la imagen social de la orientación profesional, y asociada a ella, su desempeño profesional, observándose una imagen desgastada, y una erosión de su credibilidad ante los evidentes “techos de cristal” que tiene para su despliegue y desarrollo óptimo en España.
- Como cierre a esta visión específica de las limitaciones que experimenta la orientación en política de empleo. Se detectan cuatro aspectos de carácter transversal y estructural (sostenidos en el tiempo), ante los que orientación profesional, presente y futura, debe saber convivir en un país diverso y disperso como España.
 - En primer lugar, la convivencia con los debates y tensiones políticas, que siempre van a marcar el terreno de actuación. Especialmente al ser nuestro objeto de estudio una disciplina científica con un pie en las políticas educativas, y otro pie en las políticas laborales, terrenos de alta conflictividad política, con frecuentes desencuentros y clara pugna de interés. En concreto, se detectan en la actualidad tensiones acerca de las finalidades asociadas a los distintos modelos de gestión (de carácter más socialdemócrata o de carácter más neoliberal). Y en otro plano las tensiones territoriales de la España autonómica, caracterizadas por los fuertes debates competenciales entre las competencias estatales y las autonómicas.
 - En segundo lugar, la convivencia con el debate de la relación entre lo público y lo privado. En línea con la necesidad de mejorar los niveles de coordinación actual, sobre qué tipo de entidades debe recaer la gestión colaborativa de los servicios de orientación.

- En tercer lugar, la convivencia con el constante debate acerca del desajuste en la población española entre las competencias y cualificaciones de la población española, y las demandas empresariales actuales.
- Y en cuarto lugar, la gestión del lugar a otorgar a la orientación para el autoempleo y emprendimiento. Desde posturas que lo ven como una oportunidad, o posturas (mayoritarias) que lo ven con escepticismo.

PARTE IV. Discusión y conclusiones

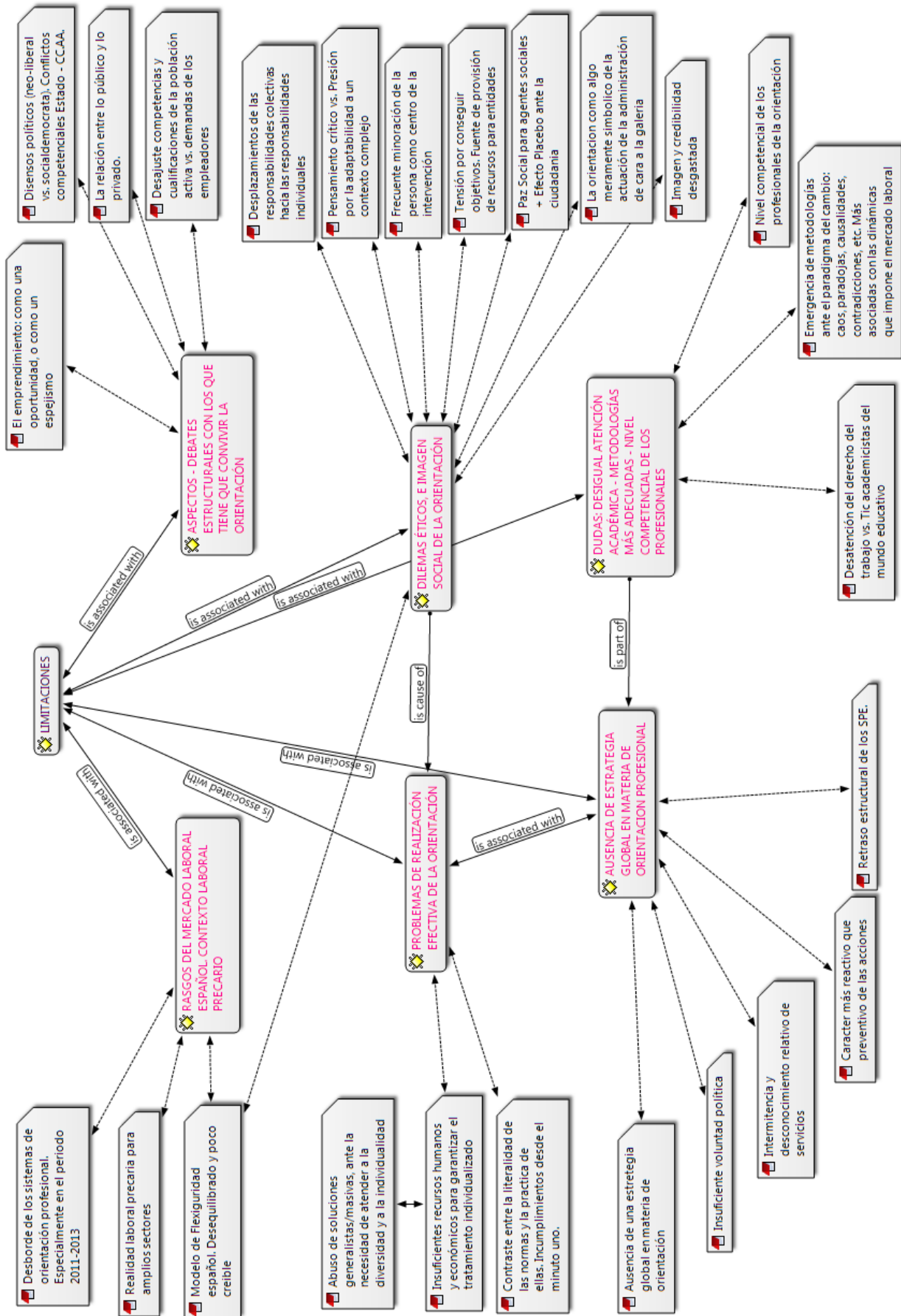


Gráfico 11. Network "Limitaciones de la orientación"

11.4.- La integración de la orientación con el resto de políticas de empleo. Realidad de los sistemas integrados de orientación

“Primero de toda la vida la integración de las políticas ha sido una demanda constante. Es decir eso solo es posible instaurando los itinerarios personalizados y los tutores”.
Representante de ASEMPELO. Cita 14:9.

El investigador se ha aproximado a la cuestión de la integración de la orientación en dos planos de análisis. En primer lugar, el análisis los discursos acerca de la integración real del eje de orientación en el terreno de las políticas de empleo, tanto en lo que tiene que ver con sus funciones con el resto de políticas activas de empleo, como con su posicionamiento especial en la relación entre políticas pasivas y políticas activas.

En segundo lugar, se plantea un análisis sobre las valoraciones de la realidad actual de los sistemas integrados de información y orientación (SIOP), sistemas puestos encima de la mesa por multitud de actores, Administración incluida. Por ello bajo este segundo plano de análisis, el investigador se ha aproximado a las reflexiones sobre la integración de la orientación consigo misma (eje de orientación en políticas activas de empleo); observando la realidad de integración, articulación, comunicación y colaboración de la red de entidades proveedoras de servicios de orientación. Tratando de ampliar la mirada no solo al ámbito laboral, sino a un territorio más amplio de servicios de educación, formación para el empleo, y política social.

11.4.1.- Compleja integración de la orientación con el resto de políticas activas de empleo

La Estrategia Española de Activación para el Empleo nos fija el marco de las políticas activas de empleo. Siendo la orientación para el empleo y el autoempleo, la intermediación laboral, la formación para el empleo, y los incentivos a la contratación, los principales ejes de políticas activas de empleo en España. Todo ello junto con las medidas de igualdad de oportunidades de acceso al empleo, y los esfuerzos institucionales de mejorar el marco de las políticas de empleo.

El posicionamiento de la orientación como el primer Eje de estas políticas activas, muestra una positiva voluntad política. Un interés de que la orientación juegue un papel importante como puerta de entrada y dinamizadora de dichas medidas y acciones de activación. El análisis de los discursos observados, muestra un claro contraste entre la literalidad de la norma y la práctica real. Y así mismo, ofrece un cierto desequilibrio de algunas de las medidas y

ejes de PAE que tradicionalmente se han desarrollado en España, con una gran importancia a determinadas medidas, y una escasa implementación de otras.

a).- Débil integración e interconexión entre medidas y ejes en política activa de empleo

El análisis refleja un consenso en la debilidad existente en la integración e interconexión entre las distintas medidas y ejes de políticas activas de empleo, a nivel general entre ellas, y en especial de la conexión de la orientación con el resto de medidas. Curiosamente, una parte significativa de ellas se dinamizan desde un mismo punto, el Sistema Nacional de Empleo (SEPE más servicios públicos de empleo autonómicos).

Es que creo que van cada uno por su lado. O sea, yo le doy alguien una prestación, pero no le tengo en cuenta para orientación, y luego no le priorizo... en el tema de ofertas. O sea, realmente yo creo que son, cosas completamente independientes....a lo mejor tenemos una visión sesgada, pero me reía porque...para mí que es que no tiene nada que ver, yo creo que trabajan muy estanco, de manera muy estanca y de hecho la parte formativa... toda la gente que está llevando, todo eso del Servicio Navarro de Empleo.. A mí me da la impresión de que ahí ni se reúnen, fíjate lo que te digo (risas). Es la impresión que a mí me da. Representante entidad 1 del tercer sector Navarra.8:17.

De tal manera que sí, ha habido acciones y hay acciones pero lo que no veo yo es un desarrollo como estructura, como apuesta, por la orientación profesional... se funciona de manera muy independiente sin tampoco una acción a largo plazo sino que un poco son acciones puntuales, en algunos casos improvisadas, en otros muy dependientes del presupuesto, del proyecto, sin esa continuidad. Entonces, sí que, si entendemos el desarrollo como una apuesta con una dirección, yo realmente veo que hay más... ¿Cómo se dice eso? Que hay más ruido que nueces. Profesora departamento MIDE UNIZAR. Cita 50:1

Del análisis emerge una insatisfacción acerca del desempeño real que actualmente desarrolla el eje de orientación en política de empleo. Una necesidad de mayor respeto y posicionamiento para la orientación. Posicionamiento que sí parecen tener otros ejes de política activa.

La formación profesional -sea de nivel medio, sea de nivel superior, sea la más directamente vinculada al empleo- guarda relación muy directa con las necesidades formativas o que se presume cuáles deben ser esas necesidades formativas. De lo que ya

no estoy tan seguro es de qué la orientación, la materia que a ti te afecta, sea un elemento central de esa presencia del mundo laboral. Catedrático de Derecho del Trabajo y la SS UAB. Cita 35:4.

Un elemento transversal es la realidad política española, con un reparto competencial en materia de política de empleo que complejiza un trabajo colaborativo para el desarrollo de las políticas activas de empleo, y en concreto de la orientación.

O sea, nuestra impresión -visto desde Bruselas-es que hay todavía una falta de comunicación o de planificación conjunta, o sea, no es por la comunicación, sino una visión, una estrategia, una programación conjunta de las distintas políticas activas y de las activas con las pasivas también. O sea, yo creo que en activas y pasivas yo creo que está muy motivado por el hecho de que una se gestiona a nivel central y las otras se gestionan a nivel...A nivel regional, pero en el tema de las activas incluso notamos que en la mayoría de los casos hay una falta de planificación conjunta, o sea que son estrategias o políticas que se diseñan cada una en su casa con sus objetivos y no siempre acorde a unos objetivos, a unos principios comunes. Y parte del problema viene de ahí, sin duda. Representante Comisión Europea. Cita 49:11.

b).- Mejorar el papel de la orientación en el SNCFP

Una de las dos medidas de políticas activas con más desarrollo en España ha sido la formación profesional para el empleo, junto a los incentivos a la contratación. España desarrolló en el año 2002 las bases del Sistema de Cualificaciones y Formación Profesional, importante hito que mejoró el papel teórico de la orientación en el centro de dicho sistema. Así mismo, las últimas reformas urgentes del sistema de FP siguen situando a la orientación en un lugar destacado.

Aun así, los discursos detectados muestran una realidad de desajustes en España entre los mundos educativo y formativo, y el mundo más relacionado con el empleo. Como elemento conector, la orientación profesional en España sigue teniendo la dificultad de lograr una mejor integración entre ambos mundos. Lo que afecta a una mejor orientación a las acciones de formación para el empleo, acreditación y certificación de la experiencia laboral. Una de las claves que aparece es la necesidad de garantizar los tratamientos individualizados sostenidos en

el tiempo para valorar el impacto y aprovechamiento de las acciones formativas que se han podido desarrollar.

Antes me refería a la interacción entre orientación y formación, que pienso -vuelvo a subrayar- que es absolutamente imprescindible; siempre que la orientación contribuya o apueste a que una persona concreta debe formarse para para acceder al mercado de trabajo según las necesidades que se aprecian en un territorio concreto. Pero si eso es así, la interacción entre la orientación, que al final eso se completa entre el técnico orientador y la entidad pública o privada que forma, es que ha de ser muy directa. De lo contrario lo único que tenemos es el hecho de que se orienta a una persona hacia que acceda a un determinado mecanismo de formación ocupacional que se puede acreditar o no, que se puede certificar o no con los certificados de profesionalidad, etcétera, etcétera, pero sin que el propio técnico tenga después una idea excesivamente clara del grado de aprovechamiento efectivo de esa formación. Ha ido, ha acudido y tiene el certificado. Estupendo, ¿qué más? ¿Qué más? ¿Qué más, qué se requiere? ¿A partir de esa formación puede acceder a otro módulo formativo de superior entidad, o no? Bueno, una mayor conexión con los servicios que prestan la formación serviría para ese mejor conocimiento. Y para que la orientación posterior a la formación pueda dar una orientación con mayor sentido. ¿Y ahora qué? Después de ese primer acceso formativo, ¿qué hacemos ahora? Profesor Departamento Sociología UAB. Cita 34:5.

c).- El fomento a la contratación como medida principal y protagonista en políticas activas de empleo

Tal y cómo se ha podido observar en el capítulo sexto de esta tesis, las ayudas económicas a la contratación directa, los incentivos y bonificaciones a la contratación han tenido un gran protagonismo en las políticas de empleo españolas. En 2014 protagonizaron el 75% del presupuesto de la partida dedicada a políticas de fomento del empleo del SEPE, con un coste de 1.500 millones (CES, 2015, p. 309). El protagonismo se da tanto por su volumen económico presupuestario, como por el continuo y sucesivo encadenamiento de novedades legislativas al respecto, llegando incluso a cubrir a una buena parte de la población activa española (jóvenes, mujeres, mayores de 45, etc.).

Sobre esta relación orientación-incentivos, la mayoría de los discursos la sitúan como una relación problemática, que implica una limitación del desarrollo del sistema de orientación en España, debido al enorme trasvase económico para las bonificaciones que recorta las

posibilidades no solo de la orientación, sino del propio sistema de Seguridad Social. Al margen de esta relación más limitante para la orientación, emergen voces que alertan de lo indiscriminado de las bonificaciones tipo “barra libre” sin ningún tipo de función y actuación de los dispositivos de orientación. Una orientación que diagnostique, señale, vehiculice los posibles incentivos a los sectores más vulnerables y en desventaja real. Una vez más, la dicotomía corto plazo versus medio y largo plazo emerge en la política de empleo española.

Sí, nosotros pensamos que se ha invertido claramente más. Es decir, este año en los presupuestos generales del estado las políticas activas suben un 19% pero en su mayor parte son incentivos a la contratación. Claro, esto también quiere decir que estamos incentivando el simple y bruto hecho de la contratación porque sin verificar que esto es idóneo, sin incidir sobre la preparación de las personas y sin incidir y prevenir aquellas causas que le puedan hacer recaer nuevamente en el desempleo. Es decir, estamos dejando que la ley del mercado actúe de la manera más pura -en el peor sentido de la expresión posible- estamos dándole dinero a un empresario para que contrate a alguien no porque sea idóneo sino simplemente porque está desempleado o porque contratándolo ahorrará prestaciones públicas. Pero claro, esto no es en lo que hay que invertir de cara al futuro del mercado de trabajo. El problema que tenemos es que -como decíamos al principio- lo del transatlántico, -como ocurre con muchas políticas públicas- las medidas que se implantan hoy, no tienen efecto positivo real y realmente profundo y cualitativo hasta siete, ocho, 15, 20 años después, pero si se hace bien da un resultado muy importante. Representante ASEMPLEO. 14:12.

d).- Movimientos pendulares entre orientación e intermediación laboral

Esta tesis detecta una toma en consideración de la relación especial y pendular entre orientación e intermediación. En primer lugar, se reconoce el limitado alcance en materia de intermediación del principal agente proveedor de servicios de orientación que son los SPE debido a la falta de recursos, y a la tendencia similar del resto de SPE europeos.

Promotores que dedicamos nosotros (...) en gran parte a atender al empresario, que yo creo que es un poco... No es que sea dejadez, sino que es falta de recursos. Te quiero decir, con tanto desempleo te tienes que dedicar casi en cuerpo y alma a los parados, no a los empresarios. Entonces dedicamos... Incluso hicimos un grupo de prospección, una base de datos, un procedimiento, y teníamos seis o siete personas dedicadas solamente a prospección, a ir a las empresas: “Oye, qué quieres, qué necesitas”. El problema es que en

2009 cuando empiezan a trabajar prácticamente pues comienza la crisis ya de una manera galopante. Y entonces pues las necesidades que ya tenían, no sé, es cómo puedo hacer un ERE, esas eran las necesidades. Pero bueno, sí que se detectaban necesidades formativas, no solamente de desempleados, de trabajadores, de mano de obra. Y bueno, pues se cogían a lo mejor algún trabajador de la empresa y otros desempleados. Y es lo que te digo, esa prospección se hace en tiempos de crisis y es complicado. Responsable orientación SPE Autonómico. Cita 33:13.

En según lugar, se subraya la importancia de la prospección e intermediación para los servicios de orientación para el empleo, como elemento fundamental facilitador del objetivo máximo que es la inserción en el empleo.

Y la verdad es que les exigimos presentar un proyecto en el cual basamos básicamente casi toda la puntuación a la hora de darles esa subvención, y sobre todo les exigimos que tengan una cartera de empresas. Una cartera de empresas porque, cuando la orientación laboral está bien, mejora la empleabilidad pero, al final el resultado tiene que llegar. Responsable orientación SPE Autonómico. Cita 33:1.

En tercer lugar, se incide en la relación pendular entre los ejes de orientación e intermediación en función del ciclo económico que se viva. Un impulso y toma de consideración de la orientación en épocas de crisis y más desempleo, y un impulso y desarrollo de la intermediación en épocas de creación de empleo.

Yo creo que uno de los factores principales es la situación del mercado laboral en España. Me explico: en los momentos que aquí, en el año 2008, 2007, finales de 2008, prácticamente teníamos pleno empleo. Entonces, la orientación laboral se daba, se seguía dando, pero no tenía la fuerza que puede tener ahora mismo porque realmente había empleo, o casi todo el que quería trabajar, trabajaba. Con lo cual no era -vamos a poner unas comillas-necesaria, por decirlo de alguna forma, porque siempre tenías algo que ofrecer a los desempleados que se podían inscribir. Ahora el problema es que no tenemos gran cosa que ofrecer. Tenemos políticas activas, hay formación, hay escuelas-taller, hay determinadas cosas, pero el problema es que no tenemos empresas que vengan a poner ofertas de empleo, no tenemos puestos de trabajo que ofrecer. Entonces, para mí ese es un factor importante por el cual la orientación cada vez está tomando más auge. Menos

intermediación, más orientación. Más intermediación, menos orientación. Yo creo que eso es un poco... Si los ponemos en una balanza, ahora mismo la orientación está arriba y la intermediación está abajo. Responsable orientación SPE Autonómico. Cita 33:3.

e).- Visión crítica, pero reconocimiento de avances en la materia

Visión crítica con bastantes áreas de mejora, pero se apuntan avances. El estado de la cuestión que analiza esta tesis detecta un claro y evidente análisis crítico en materia de integración de políticas activas de empleo, si bien es cierto que se indican mejoras en comparación con épocas pasadas. Si bien es cierto, se asume un ritmo lento y pausado en dicho avance en materia de integración global de todos los ejes de las políticas activas de empleo.

Pues yo lo valoro en términos generales en una fase de *expert*, luego estaría la fase de consolidación y luego ya pues cuando esto... La vida que tiene un producto cuando sale al mercado, pues despegando, luego se consolida y luego pues cae. Pues sería un poco ese símil, lo mismo yo llevo 14 años trabajando en este ámbito y he vivido un poco quizás en esos años lo que ha sido la interrelación entre ellas. Antes eran como departamentos estancos más o menos y cada vez se van relacionando más... Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:27.

11.4.2.- La orientación en la encrucijada actual entre políticas activas y políticas pasivas de empleo

Una vez valorado el grado de integración entre la orientación y el resto de políticas activas de empleo, esta investigación indagó acerca del rol de la orientación en la relación entre las políticas activas y las políticas pasivas, incluyendo la relación de la orientación con otro tipo de garantías económicas ante situaciones de vulnerabilidad y desempleo de larga duración. Del análisis surgen tres espacios de reflexión.

a).- Área extremadamente sensible

El primero de ellos, es constatar que esta área activo-pasivo es muy sensible políticamente. Lógicamente la protección ante el desempleo supone una de las claves de las políticas de empleo, un volumen de presupuesto significativo, y un derecho de la población, tanto de la ocupada ya que es una prestación contributiva costeada con una parte de las nóminas de la población asalariada, como de la población en general que disfruta de una políticas de

garantía social ante situaciones de pobreza y riesgo de exclusión. En resumen supone uno de los pilares de nuestro estado de bienestar, y cualquier modificación afecta directamente a posicionamientos políticos y económicos de gran alcance.

Las reflexiones sitúan el debate en la búsqueda del equilibrio más adecuado, y en la necesidad de articular una mejor coordinación entre activas y pasivas, espacio donde el eje de orientación va ir desempeñando un papel creciente (SIIS, 2016; SIIS, 2012)

...la relación menos concebida es la vinculación de política-pasivas con políticas Activas. Ese es un caballo de batalla, es un hándicap importante para los servicios públicos de empleo porque tenemos una cultura de subsidio que está resultando muy difícil y luego las partes ahí no lo ven claro, los diferentes actores que participan sindicales, empresariales, administración, de cómo actuar, de que le puedes exigir a alguien que está teniendo una política pasiva... Representante de Confederación de Empresarios de Navarra. Cita 11:28.

b).- Necesidad evidente de mejora de la conexión entre pasivas y activas, donde la orientación puede y debe jugar un buen papel

En segundo lugar, tal y como hemos comentado, los discursos describen una situación estructural de necesidad de mejora de la integración entre los distintos ejes de políticas de empleo. Una integración que vaya más allá de la información y oferta prioritaria de procesos de selección a personas receptoras de prestaciones y subsidio. Del análisis se detecta que es precisamente esa relación entre activas-pasivas, donde queda más por hacer.

...Esto ha seguido evolucionando y cada vez más la formación tiene implícita temas de orientación laboral, se mete bajo un módulo, están los módulos de prácticas en la orientación para favorecer esa intermediación entre el... Yo creo que cada vez, pero queda un camino por recorrer muy, muy grande. Queda un camino por recorrer muy grande. Pero bueno, yo creo que se va... El principal, donde peor estamos es en la vinculación de pasivas con activas... Representante Confederación Empresarios de Navarra. Cita 11:29.

...Y luego si miras este lado de la política activa y la política de protección económica, cero íntegra, nunca ha estado integrada ¿Por qué? Porque mientras la política de apoyo económico es de competencia estatal, como sabes, la otra es de competencia autonómica. Y aunque los funcionarios conviven en la misma oficina y conviven en algunas comunidades autónomas... Ex Secretaria de Estado de Empleo. Cita 51:30

c)- El complejo equilibrio entre el derecho a la protección, y la activación

En tercer lugar, emerge la tensión continua entre los ejes persona y sistema. Desde el punto de vista del eje sistema, aparecen con claridad los planteamientos dirigidos a favorecer la activación de las personas, y la tradicional crítica a la cultura del subsidio, más aun en época de estrecheces presupuestarias.

Entonces, por otro lado lo que sí que vemos como servicios públicos de empleo entre políticas activas y pasivas es que cuando nosotros damos una prestación es persona esté activa. O sea que haya una contraprestación -por decirlo de alguna forma-. "Yo te doy esto pero tú me demuestras que estás activo y yo te ayudo a que estés activo". Y ese es un cambio sustancial también, o sea no podemos ir hacia tener personas que se acostumbren a tener unos determinados ingresos por tener unas determinadas características. Tenemos que ayudarles y activarles y acompañarles para el empleo y junto con una política pasiva siempre va una activa. El programa último que hemos sacado. Representante SEPE. Cita 16:34.

Desde el punto de vista del eje sistema de vida de la persona, se plantean reflexiones que contrarrestan la presión y crítica constante a las políticas pasivas. Con una defensa de la mejora del sistema de protección, en paralelo a una mejora del sistema de coordinación e integración de medidas (Pérez Eransus, 2015).

No es extender el sistema de la renta activa de inserción a todo el mundo. Pero sí que habría que hacer algo en el sentido que te comentaba antes, de ir incrementando la intensidad de la política activa conforme uno pasa más tiempo recibiendo la pasiva. Creo que eso sería especialmente importante para la gente que agota la prestación sobre todo con duraciones largas, y tasas, sí. . Porque es que ahora los tenemos todavía cobrando más tiempo subsidios, y hasta que no llegan al plan PREPARA o el que está en cada momento, no se toma esa acción adicional de vinculación de la pasiva con la activa. Y creo que cuando llega este momento la activa tiene una especie como de componente de: "Cómo te damos un dinero tendrás que hacer algo". No. Esto hay que articularlo como un doble derecho. El derecho a la prestación y el derecho a tener una verdadera reintegración en el mercado de trabajo porque lo tienes por las activas. Entonces hay que integrarla. Desde antes a lo mejor, no desde el día uno. Porque hay gente que se va colocar, cada uno lo que haga. Pero sí para la gente que va acumulando tiempo y tiempo recibiendo la política pasiva y ahí la orientación individual es absolutamente esencial

porque es la única manera de realmente ver a quién hay que hacerlo y a quién no.
Profesor Departamento Economía. Cita 37:10.

11.4.3.- Sistemas integrados de orientación profesional. Entre el deseo y la realidad

La mejora de los niveles de integración en el mundo de la orientación profesional ha sido una demanda histórica y un tema recurrente en congresos, conferencias, y publicaciones (Echeverría & Martínez Clares, 2015a; Echeverría & Martínez Muñoz, 2014). Dicha demanda fue parcialmente satisfecha al aparecer en distintas normativas laborales las referencias a la puesta en marcha de sistemas integrados de información y orientación profesional. Esta integración se plantea como un elemento aglutinador y optimizador de los servicios de orientación vinculados a muy distintos ámbitos: educativos, formativos, laborales, socio-comunitarios, etc. Una forma de optimizar y ordenar los recursos, y evitar duplicidades.

Tras esas medidas legales, la realidad y complejidad de las capacidades para poder articular unos sistemas integrados quedó latente con el análisis de los escasos estudios de esa realidad autonómica junto a las voces y discursos analizados al respecto en esta investigación (Echeverría & Martínez Clares, 2015b; García-Hernández & Sánchez-Santamaría, 2013).

- En primer lugar, se comprueba una opinión totalmente generalizada de la débil integración dentro de los sistemas de orientación.
- En segundo lugar, se detectan voces que sencillamente asumen la inexistencia en España de sistemas integrados de orientación.
- En tercer lugar, se subrayan las responsabilidades de que España no disponga de un marco de orientación más moderno, sostenible y lógico; y los efectos de esa baja integración.
- Y en cuarto lugar, se analizan las voces que plantean los tímidos avances en esta materia.

a).- Descripción del débil grado de integración

Aparece como estructural en todo el sur europeo. Causado, entre otros motivos, por los lenguajes distintos entre distintas disciplinas y áreas de gestión pública. Especialmente significativo entre el mundo de la educación y el mundo del empleo, donde se detectan tensiones desde el ámbito local, al ámbito nacional. Pero también desde el punto de vista de las complejidades de la conexión entre la orientación para el empleo y el acompañamiento e

intervención más vinculada las políticas de inclusión social.

...en dos palabras: muchos chiringuitos y poca concatenación de esfuerzos. Cada uno se va acogiendo a programas financiados, la mayoría de ellos por el Fondo Social Europeo, son convocatorias, que se presenta un grupo de profesionales que intentan hacer algo respecto a esto. Pero no hay, lo que yo llamo la unión de esfuerzos. Es muy difícil que se desarrolle en España si no hay un sistema que unifique todos los esfuerzos que están por ahí. No hay un sistema de orientación en nuestro país (...) Los niveles de integración son bajos, escasos y contradictorios (...) Hay que mejorar una cuestión, que nunca en España ha sido, y es que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Empleo se unan y a continuación las Consejerías de Educación y las Consejerías de Empleo. Y a continuación los ayuntamientos, la parte de educación y de empleo. Es decir, de arriba hacia abajo. De tal forma que haya como una institución, que puede ser que puede ser como el PIC alemán, que sea una entidad, un ente, llámalo como quieras, que sea de información y orientación profesional. Mientras no exista eso va a ser muy difícil. Catedrático MIDE UB. Cita 36:1.

La integración aparece entrelazada y asentada a las tradicionales relaciones de *networking* profesional entre personal técnico de orientación, de empleo, de formación, de inserción sociolaboral, de trabajadores sociales, etc. Pero sin una entidad dinamizadora que realmente sea efectiva.

Entrevistado: Nosotros sí hacemos ese acompañamiento muchas veces apoyados en redes con otras entidades o con otras instituciones. Hombre, son básicas las instituciones socio sanitarias, otras entidades o los dispositivos educativos. Los sindicatos, a veces. Cada vez menos. El servicio navarro de empleo, cada una de sus estrategias. Pero es una...

Entrevistador: -¿Pero esa relación de servicios que tenéis la hacéis de modo propio o digamos que hay una cierta integración de este tipo de servicio?

Entrevistado: -No, es instrumentar sobre el caso. No, está buscada, está muchas veces arañada. Yo no veo que exista de este nivel establecida o institucionalizada como prestación pública, no hay dispositivos transversales y si no hay un agente público que coja a una persona y la lleve por los dispositivos. Que la lleve no sería la palabra, cada uno va y que le acompañe y sitúe el hilo en paralelo. Así que en paralelo es lo que funciona. Yo creo que eso no existe, lo que pasa es que hay muchos profesionales, entiendo, que les

gusta trabajar los casos en redes y sí que les gusta cuestionar o colaborar por dar una perspectiva -desde mi punto de vista- de por qué no puedo hablar con el médico de familia de no sé quién de cuando yo estoy viendo una serie de hábitos locos». Representante Servicios Sociales de Base de Pamplona. Cita 4:11.

b).- Situación conocida, pero no por ello alarmante

De la opinión generalizada acerca de la escasa integración entre servicios, algunas voces muy autorizadas plantean abiertamente la situación alarmante y el descarte del constructo de sistemas integrados en España.

Y otra cuestión que también hemos dicho desde el principio y no nos han hecho ningún caso, es el tema de la coordinación entre orientación y formación. Se están gastando muchos recursos en formación y en muchos caso pues mal aprovechados, porque a lo mejor se da a las personas los cursos que no necesitan y muchas veces se quedan vacíos cursos incluso. Entonces esto está completamente descontrolado. Representante FOREM Estatal. Cita 15:10.

c).- Insuficiente integración. Responsabilidades

De este análisis se puede afirmar la baja o nula integración de los sistemas de orientación en España. Y dentro de esta reflexión, los discursos apuntan, en primer lugar a la responsabilidad de la propia Administración Pública. En dos planos:

- Un primer plano que señala la poca integración entre la propia administración pública (mejorar la relación público-público) lo que dificulta que la propia administración exija al siguiente nivel de entidades proveedoras de servicios una correcta coordinación e integración.
- En segundo plano, que sitúa a la Administración, como financiadora de gran parte del volumen de los proyectos-programas y servicios de orientación profesional, por lo que debería velar por una correcta gestión de los recursos, evitando los posibles efectos perversos de esta falta de integración:

- El despilfarro de recursos económicos:

...yo opino que falta mucha coordinación. Yo creo que el problema de la coordinación, sobre todo en estrategias públicas, sea de lo que sea, yo creo que es un

problema muy enquistado, y eso hay que solucionarlo. Quiero decir aquí cada uno va a su pedo, hablando pronto y mal. Cuando esto debían ser objetivos por lo menos globales, enmarcar los objetivos, que todos vayamos en esa dirección. Quiero decir, al final es lo que te comentaba antes, es una pérdida increíble de recursos el estar así de descoordinados. Técnico de empleo y juventud ayuntamiento navarro. Cita 48:10.

- Un contradictorio uso de la falta de recursos humanos como argumento justificador de nula voluntad política en coordinar y dinamizar.

...pues la experiencia que tengo con lo socio comunitario también es que quizás hay no una ausencia de recursos sino una ausencia de coordinación de los recursos. En algunos casos el diagnóstico es casi de muchos recursos en antenas de empleo, orientador de servicios sociales u orientador de temas del ayuntamiento de temas de empleos o de la comunidad autónoma. Pero pocas acciones coordinadas, ya no tanto de cara a los casos a los individuos a la parte orientada sino de parte de qué vamos a informar o de qué vamos a orientar. Quizás la parte más de: qué recursos disponemos, qué formación hay, cómo adaptamos la demanda al tipo de formación o qué tipo de empleo o de yacimientos de empleo hay. Me da a mí la impresión de que...eso es, de integración de los recursos y de aprovechamiento de los recursos. Y yo creo que en España y en Navarra siempre el discurso profesional ha sido: no hay recursos, no hay recursos, no hay recursos. Y en algunos terrenos ocurre también servicios sociales pero en estos servicios de orientación para el empleo también, a veces el problema no es solo que no hay recursos físicos ni humanos sino que quizás están tan fragmentados que no ofrecen una respuesta eficaz. Y yo creo que ese quizás para mí es un poco la crítica más al tema socio comunitario. Profesora Departamento Trabajo Social UPNA. Cita 1:2.

- Una atención que repercute en la calidad de los servicios, y en la imagen social de la orientación:

¿Por qué Cruz Roja, FOREM, COCENFE, todas tenemos que inscribir en nuestra base de datos a Miguel López? No. Vamos a repartir, y entonces, de esa manera, es una forma también de desahogar y que cada cual pueda atender a unas personas y no que al final dicen: "No, cuantos más sellos consigas, más..." Pero ¿Qué es esto? ¡Esto

parece una gymkhana! Representante entidad 3 tercer sector Navarra. Cita 30:11.

- Una insuficiente o nula relación entre un número de entidades proveedoras de servicios, necesitado de una redimensión:

Mira, si son recursos públicos y son recursos que da la administración, la administración perfectamente puede poner condiciones. Igual que hoy nos dice: "Ahora os damos más puntos si hacéis orientación y mañana ya os los quitamos". Perfectamente puede establecer unas líneas, un protocolo. Decir: "A ver, obligatoriamente a mí me tenéis que volcar toda la información de todo esto cada día, cada mes, cada semana, y hacer reuniones con todos los..." Normalmente estas ayudas muchas veces acaban estando en los municipios, están llegando... Bueno, eso es fácil coordinarlo, hay que tener voluntad de coordinarlo. O sea, lo que no puede ser es yo reparto el dinero, me olvido de todo, dificulto lo más posible para que todas las entidades que tienen que trabajar trabajen, y luego bueno, pues me dais los resultados que ya veré yo cómo los paso al siguiente nivel, a la comunidad autónoma, al Estado y a Europa. Eso es lo que pasa. Entonces yo lo veo facilísimo. Si tienes voluntad pues claro, puedes poner en las condiciones que regulan las ayudas públicas lo que tú como servicio público de empleo, que entiendo que eres quien tienes que garantizar que haya una coordinación, que haya una integración, exigir a las entidades. Es decir, yo a usted no le doy subvención si no habla con este otro. Vamos, no lo veo un... Hay muchas, pues mira, a lo mejor no tiene que haber tantas, o a lo mejor sí, tiene que haber más, yo eso no lo sé. Pero claro que se puede coordinar, hay muchas maneras de coordinar las cosas. Representante FOREM Confederal. Cita 15:31.

- Ausencia de mapas de servicios. Que si bien serían de gran utilidad, es cierto que la dinámica de subvenciones hace que cada 12 o 6 meses esos mapas necesiten ser actualizados:

Y creo que será necesario coordinación de recursos, ordenación política y organización de recursos mínima para que colabore en cooperación... sólo una cosa más que es la... A mí me parece difícil hacer la cooperación si no hay si quiera una identificación de los servicios que existen exactamente en el país. Identificación de los servicios, lo que hacen, quiénes son las personas, lo que hacen los servicios. Y

cómo medimos el impacto de los servicios y que metodologías están siendo utilizadas. Reportes muy detallados. Representante CEDEFOP. Cita 9:22.

- Habitual duplicidad de servicios, combinada con una ausencia de servicios específicos para distintas zonas o sectores.

Yo creo que afortunadamente -bueno a veces afortunada y a veces desafortunadamente- eso se salva más a nivel local. Aunque a veces a nivel de estructuras grandes no hay la coordinación ni la conexión que debería haber, cuando aterrizas más en los servicios locales sí que ves que eso, pues que la orientadora laboral de Caritas está coordinándose con la orientadora laboral del Servicio de Andalucía Orienta o el servicio de Cruz Roja. Entonces sí que afortunadamente esa red se genera más a nivel local. Pero debería estar bastante más coordinada también desde arriba, desde el planteamiento que se hace porque a veces también se están duplicando recursos y otras veces, pues eso, se está duplicando una parte cuando hay otra que se está dejando sin cubrir. Representante Cáritas. Cita 9:4.

d).- Elementos positivos en el camino de la integración

De la misma manera que en la integración de la orientación con el resto de políticas activas se detectan voces que reconocen el lento avance. En este análisis sobre los niveles de coherencia interna dentro de los sistemas integrados de orientación, se observan visiones constructivas que asumen que, a un ritmo muy lento, se observan mejoras en un camino obligado hacia niveles más razonables y lógicos de integración.

Yo creo que el empleo es una puerta muy importante para el acceso a la inclusión social. A mí me gusta decir que eso es el empleo y la llave de esa puerta suele ser la formación y la educación. Afortunadamente cada vez más de las políticas sociales en España están apostando por un trabajo conjunto con las políticas de empleo. Y yo creo que ese tiene que ser el camino, tiene que haber cada vez más coordinación y relación entre los servicios públicos de empleo -ya sean regionales o estatales- y los servicios públicos de servicio social -ya sean consejerías de servicios sociales o ministerios de servicios sociales-. De hecho yo creo que ahí hay un ejemplo -por lo menos a nivel político- muy importante y es desde hace cuatro años participamos todos en algo que se llama La Red de Inclusión Social de España. Están representados todas las consejerías de empleo de todas las comunidades autónomas más el ministerio de empleo, todas las consejerías de

servicios sociales de las comunidades autónomas más el ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad. Y luego estamos representados algunas seguridades que tenemos como dilatada trayectoria en el ámbito tanto de la inclusión social como del empleo. Representante FSG Estatal. Cita 17:6.

En esta lógica, se proponen áreas de mejora a favor de una integración con un mayor sentido común. Proponiendo pasos para mejorar la situación actual, detectando buenas prácticas en ese sentido, optimizando las herramientas actuales, promoviendo programas pilotos que integren políticas.

Yo creo, yo en estos momentos, ya no propongo la integración de un único sistema, si no articular, lo que hay, compartiendo aquello en que ganamos todos, sin compartir, que básicamente son, sistemas de información, formación de los orientadores y protocolos de orientación. Eso yo creo que es más claro, eso no toca lo que existe y que en cambio todo el mundo dice que quiere hacer eso, que no tiene medios para hacerlo, si lo dirigieran conjuntamente, se ahorraría mucho y no toca demasiado los intereses en liza, y en cambio el resultado sería enormemente positivo. Que trabajar en los sistemas de información, pues aún tenemos la guerra de cada autonomía y el estado que se inventa otro portal, cada autonomía tiene su portal, de educación el del trabajo, y lo que cuesta mantener eso, no todos tienen las informaciones, los portales privados no se integran ahí por problemas bastante absurdos, por tanto ya solamente compartir información, que sería más fácil en teoría de integrar hoy con los medios tecnológicos que tenemos, está costando pues muchísimo, no. Muchísimo. Entonces programas de formación compartidos, tanto que a los profesores de orientación de sistemas educativos, les genera a formación, más profesional por parte de los empresarios de trabajo, y a su vez pues los del SEPE podía tener alguna formación de orientación educativa, donde los de educación son más fuertes. Eso no sería nada complicado articularlo, cada uno su curso si quieres, pero intercambiando programas. Y luego intentar avanzar si es que se puede, los protocolos, cuales son los que se hacen, cuales son los que hay, conjuntamente, etcétera y todo eso creo que se podría avanzar ya sería muchísimo, muchísimo. Consultor de políticas de empleo y formación. Cita 21:31.

11.4.4.- Conclusiones sobre la integración de la orientación en las políticas de empleo. Sin su implementación, no es posible mejorar

Bueno, como la orientación no ha funcionado bien las integraciones han sido muy escasas y ya no te digo nada con el tema de protección económica por desempleo (...) y la falta de orientadores, el diseño institucional de alguna forma no facilita que haya... no digo que lo impida. Pero no facilita que haya una integración entre todas las vertientes que para mí sería orientación, formación, certificación, medidas de apoyo al empleo o al autoempleo, la bisagra que es la intermediación, y en todo este juego las relaciones que tienen con la protección económica por desempleo. A mí me gusta llamarla pasiva pero bueno, la pasiva que le he llamado así, la protección económica por desempleo. Aquí ha habido en la fase de orientación, formación, certificación, e intermediación que para mí sería el orden. Aunque ya estaría. La intermediación es la bisagra. Aquí ha habido muy poca integración ¿Por qué? Porque como no ha habido orientación, cada uno ha hecho el curso que le ha venido bien. Le viniera bien, o no le viniera bien. Con lo cual la formación y la orientación no han tenido una buena integración, para mí tienen que estar mejor integradas. La certificación debería de ser un elemento siguiente a la formación y la orientación te tendría que decir, “Oiga usted ha estado en este curso, certifique”, pero, no lo hace, que no está y luego son tres esferas distintas. Ex Secretaria de Estado de Empleo Cita 51:29.

La integración de políticas, ejes, proyectos, programas y servicios de orientación profesional ha sido una demanda de toda la vida en España. Como detecta este estudio, esta reclamación sigue vigente, observándose un ambivalente clima de opinión: con reconocimiento de la preocupación de la administración por la materia, pero con la emergencia de voces que señalan una degradación de la situación, fruto la débil respuesta de la administración, y fruto de varios años de fuerte crisis económica. En línea con la situación del sur Europeo, la integración supone un espacio de área de mejora para lograr un “buen gobierno” de las políticas de empleo.

Como elemento transversal, la Administración plantea unas referencias normativas que muestran una dirección de preocupación y actualización en esta materia, si bien resultan escasas, y en los últimos tiempos presentan una tendencia a la baja. Así mismo, el análisis de la puesta en práctica de estas medidas refleja una realidad preocupante, con consecuencias negativas tanto para el propio sistema de orientación, como para su imagen, como para las propias políticas de empleo, como para las cuentas económicas públicas, como para la calidad de la gestión pública,

y sobre todo para lo más importante, los servicios de orientación profesional que recibe la ciudadanía.

De esta manera la orientación está presente como primer eje de las políticas activas de empleo en la EEAE, pero tiene pendiente ganarse un respeto y posicionamiento que otras políticas activas sí tienen (formación para el empleo e incentivos a la contratación). La debilidad que la orientación muestra como elemento dinamizador, como elemento de puerta de entrada, mantenimiento y salida en el sistema de políticas activas de empleo, merma el correcto funcionamiento y despliegue del resto de políticas activas y de empleo. Supone un punto estratégico de mejora para poder optar a una realidad de políticas activas de empleo más avanzadas.

Dentro de las políticas activas se detectan varias dinámicas de interés que cabe destacar.

- Así en primer lugar, se observa una desproporción en el uso y presupuesto asignado a la principal política de empleo española (al margen de la protección económica ante el desempleo), hablamos de los incentivos a la contratación, incentivos que actualmente merman el desarrollo de resto de medidas (la orientación entre ellas). De esta manera se observa una tensión, que prima a una medida cortoplacista, en detrimento de una medida que prima la búsqueda de resultados más a largo plazo como la orientación profesional.
- En segundo lugar, se aprecian elementos de desgaste y erosión de la segunda política activa más usada en España, la formación para el empleo, detectando un bajo papel de la orientación en la asignación de acciones formativas más adecuadas para los itinerarios de empleabilidad. Un contraste con la enorme tarea en materia de formación, acreditación y certificación pendiente en España.
- En tercer lugar, se aprecia una relación pendular especial entre la política activa de intermediación laboral, y la orientación. La lógica que emerge, plantea un movimiento pendular entre Intermediación y Orientación. Movimiento que implementa la importancia de la intermediación en épocas de crecimiento económico y de empleo, y que implementa la importancia de la orientación en épocas de crisis y destrucción de empleo, como se viene observando en España en las últimas décadas. Ello obliga a buscar conexiones más sustanciales entre las dos medidas.

El papel de la orientación en la relación entre políticas pasivas y políticas activas de empleo aparece como un elemento caracterizado por la sensibilidad del mismo, fruto de los

disensos político-económicos, y el alcance de su cobertura. Esta relación política pasiva/política activa emerge como el área con menor integración actual en políticas de empleo, y como un territorio ambivalente donde la orientación está llamada a jugar un papel creciente tanto en el marco de los mercados de trabajo transicionales, como en el marco de los modelos de activación inclusiva.

La orientación emerge como un elemento dinamizador de las políticas activas de empleo y de las políticas de empleo en general, pero se encuentra con una dura realidad: el no ser capaz de dinamizarse a sí misma, o tener muchas dificultades para ello. La realidad española muestra una muy pobre experiencia en lo que se refiere a la articulación de sistemas integrados de información y orientación profesional (SIOP), punto de partida elemental para poder aspirar a dinamizar el conjunto de políticas de empleo, y lograr dotar a España de un sistema más avanzado, moderno, e inclusivo.

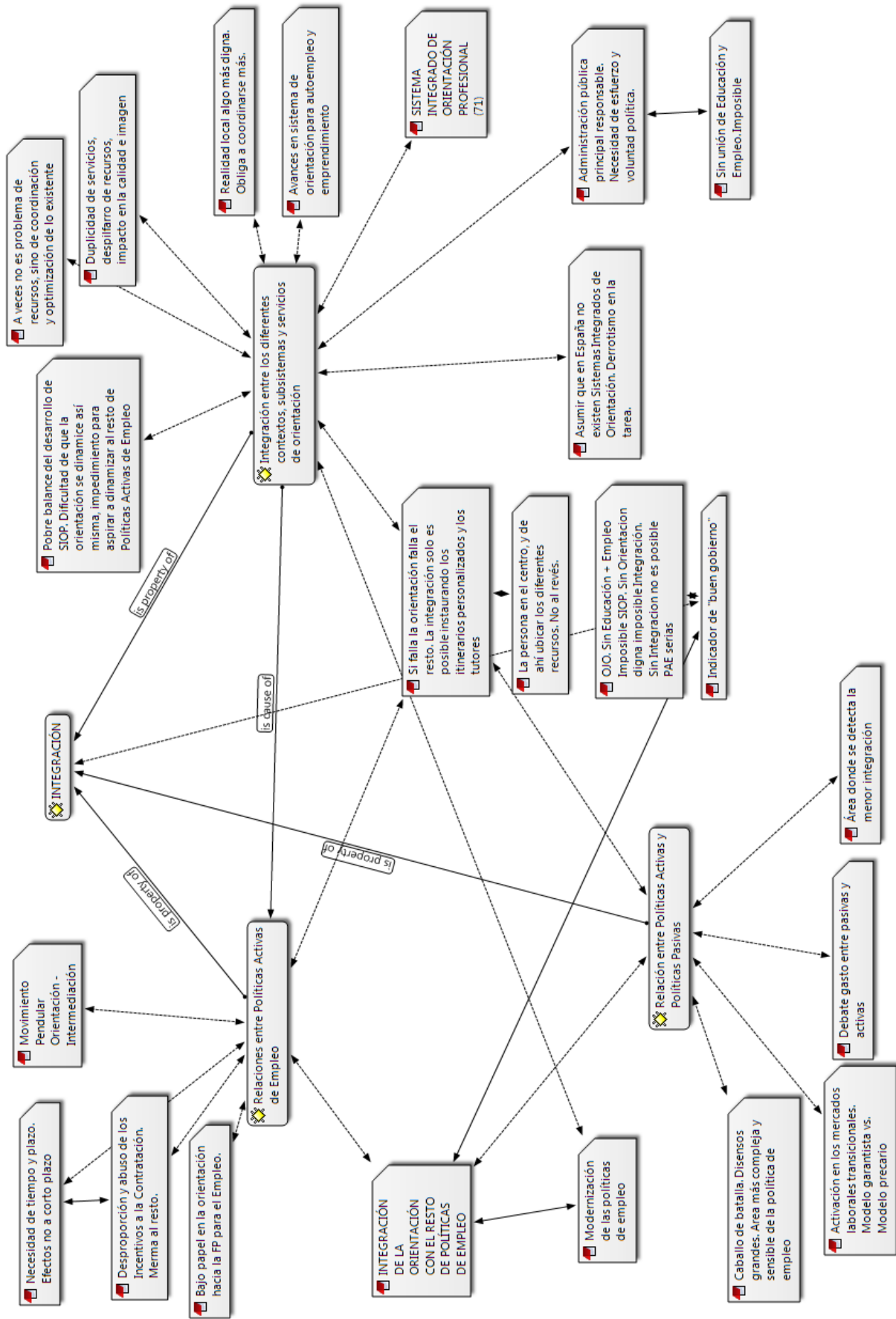


Gráfico 12. Network "Integración de la orientación".

Como elementos que aportan algo de luz al sistema, emergen las conocidas redes informales integradas (*networking*) presentes especialmente en el ámbito local – regional, y la preocupación por dicha realidad necesitada de mayor voluntad y acción política de la administración, que es el principal proveedor, donante y financiador.

Pero esta realidad de debilidad en la integración, coordinación y comunicación, afecta en primer lugar a los estamentos públicos. Pero en segundo lugar al amplio mapa de entidades privadas (con o sin ánimo de lucro). Varias voces subrayan sus efectos negativos: duplicidad, despilfarro económico, impacto en la calidad e imagen de la orientación, etc. Y como elemento más preocupante aparecen las voces que asumen la no existencia de dicho sistema integrado, y asumen el “tirar la toalla” en esta materia en España.

11.5.- La evaluación de la orientación en política de empleo

De los cinco grandes códigos de análisis de esta investigación, este referido a los discursos sobre los tratamientos evaluadores de la orientación es el que más desorden discursivo e indeterminación presenta. Presentado un clima de opinión del que podemos señalar cinco claves:

- En primer lugar, sobre el tratamiento de los sistemas de calidad en los sistemas de orientación, emergen dos tipos de reflexión, una que apunta a lo macro (políticas y proyectos), y otra que apunta a lo micro (programas y servicios).
- En segundo lugar, de reflexiones acerca de los objetivos planteados por la política de empleo española al eje de orientación, emerge el carácter eminentemente cuantitativo de los mismos.
- En tercer lugar, se observa el debate actual y diversidad de opiniones sobre los distintos acentos que señalan la importancia de la inserción en el empleo, y/o el desarrollo personal y mejora de la empleabilidad.
- En quinto lugar, se recoge el estado de indeterminación, desconocimiento e insuficiente reflexión respecto a las políticas evaluadoras en general, y en particular en orientación, cosechando una serie de reflexiones de interés sobre la posible mejora de los sistemas evaluadores en la materia.

11.5.1.- El tratamiento de la calidad en los sistemas de orientación

Calidad sin más, es poco; calidad con indicadores, ya es algo; calidad con

indicadores que además evalúen la eficacia con indicadores, con instrumentos, con mecanismos que puedan validar mejor esa eficacia para reformular de forma constante, digo, las políticas que se aplican, las medidas que se hacen, es lo que me parecería más adecuado. Profesor Departamento Sociología UAB. Cita 34:17.

Los discursos señalan dos ámbitos de reflexión, en primer lugar un ámbito de carácter más micro, que fija su mirada en la evaluación de la calidad en el desarrollo de los servicios y programas, en la atención que recibe la persona usuaria y participante. En segundo lugar están las referencias a un ámbito más macro, que fija su mirada en la propia evaluación de las políticas de orientación.

a).- Mirada a la calidad en un sentido más micro

Respecto a la mirada más micro, dos ideas emergen.

- La primera de ellas, la consideración de los sellos de calidad y certificados como algo básico, de fácil adquisición, pero que hoy en día se puede considerar casi una parafernalia.

Yo creo que en el nivel laboral, el que depende de las políticas públicas o de servicios públicos de empleo, falta yo creo que una parte importante de apuesta por la calidad, que en el fondo es saber la opinión de los propios participantes o beneficiarios de esas políticas. Yo creo que esa es una forma de medir la calidad de lo que se hace, y no hay sistemas de calidad en los servicios públicos de empleo. Aunque el huevo políticamente se puede vender. Que cumplen la norma ISO o la norma FQM, o la norma... Pero realmente yo creo que, o mi sensación es que se queda como pura parafernalia. Representante FSG. Cita 17:13

- La segunda de ellas, es el reconocimiento del cumplimiento formal de los estándares calidad mínimos de control de calidad, pero en paralelo emergen las dudas sobre su comprobación efectiva por parte de las administraciones, y las dudas sobre el efecto en la calidad provocado por la disminución de los recursos disponibles.

...hemos visto que los sistemas de orientación que tienen una calidad muy buena también porque son o porque pueden... la calidad de los sistemas de orientación al fin y al cabo... A ver cómo explicarlo.... los itinerarios personalizados de inserción socio-laboral son caros. Requieren que para que sean de buena calidad, para que se adecuen a las necesidades de las personas tienen que ser unos itinerarios que estén diseñados y que

estén dotados del presupuesto necesario para que se puedan desarrollar y que puedan alcanzar sus objetivos. Entonces en ese sentido algunas entidades del tercer sector que pueden acceder a la gestión de, o sea, al fondo social europeo pues sí que han podido diseñar unos protocolos de actuación que son muy buenos y que además han conseguido pues eso, crear unas sinergias entre estas distintas entidades que han hecho que los resultados puedan medirse, puedan evaluarse y puedan mejorarse en aquellos aspectos en los que se puedan mejorar. Representante FSE. Cita 31:9.

b).- Mirada a la calidad en un sentido más macro

Respecto a la mirada más macro, se plantean las reflexiones de un sentido más preocupado por la efectividad y sostenibilidad de las propias políticas y grandes proyectos, preocupado por la mejora del marco de actuación de la orientación, y por obtener unas buenas retroalimentaciones que ayuden a mejorar el sistema.

...yo en estos momentos creo que la calidad pasaría básicamente por reforzar la calidad de los instrumentos del apoyo a la orientación, más que intentar avanzar un área de control de calidad, creo que sería darle apoyo a la calidad. Es decir enriquecer instrumentos, es decir, apoyar a las entidades, a los servicios, a los orientadores a que puedan hacer mejor su trabajo con más instrumentos y con más y mejores metodologías. Porque en el proceso de control de calidad como lo que tenemos, el resultado será negativo en el mejor de los casos, y en el peor, pues será un desastre. Consultor políticas de empleo y formación. Cita 21:26.

11.5.2.- Los objetivos del eje de orientación en política de empleo. Excesivamente cuantitativos. Posibilidad de objetivos ocultos

Como se recordará los objetivos formales de la orientación en política de empleo se basan en tres claves.

- En primer lugar los objetivos estructurales definidos para el Eje 1 de Orientación en la EEAP.
- En segundo lugar, la relación de estos con los objetivos estratégicos o políticos que se marcan en cada EEAP.
- Y en tercer lugar la valoración de los indicadores para cada Eje.

Del análisis de los discursos se sacan varias conclusiones. La primera de ellas, es el gran desconocimiento de los mismos. El estudio de los mismos parece reservado a personal de la administración pública y un reducido grupo de investigadores de las políticas de empleo. La segunda, una valoración general más bien negativa del cumplimiento de los mismos, aunque ciertamente es contradictorio el desconocimiento de los objetivos, y la valoración negativa de su cumplimiento, lo que puede significar un cierto escepticismo generalizado en el ecosistema de orientación profesional.

Es un cambio sustancial, porque tú dices: ¿Cuántas actuaciones de orientación se han hecho en España? Muchas. ¿Quiénes han hecho orientación? Muchos. No solamente las oficinas de empleo. Las universidades, las OPEAS, las agencias de colocación, los sindicatos, los empresarios, muchos proveedores del servicio de orientación. ¿Cómo se ha hecho, qué estándares, qué efectividad han tenido, a quién han llegado, qué resultados? Eso ya es otro cantar, porque... Representante SEPE. Cita 16:11.

Y la tercera, el cuestionamiento de si estos objetivos sirven para el fin previsto. Leyendo entre líneas otro tipo de agenda oculta en los objetivos de la orientación.

En los indicadores todo cabe, en los referentes todo cabe. En lo que cada política nacional dice que ha hecho, qué medidas ha puesto en práctica para conseguir determinado indicador, casi todo vale. Y los que trabajamos en administración sabemos cómo se pueden colocar las cosas de determinada manera. De forma que cuando tú ves las típicas tablas que cada uno de los países lleva, ves que realmente... A lo mejor, las actuaciones que todos los países y no solamente España colocan, habría que plantearse si realmente sirven al fin previsto. O sea, porque a lo mejor, no sirven al fin previsto. Ex Representante Dirección General FP. Mº de Educación Cita 19:3.

11.5.3.- Entre la inserción laboral y el desarrollo de la empleabilidad: La urgencia de los resultados

Dos conceptos emergen como parámetros para valorar los resultados de la orientación. La inserción en el empleo (o creación de empresas en el caso del autoempleo), y el desarrollo personal y de la empleabilidad de las personas.

Dentro de las voces que señalan lo prioritario de la inserción en el empleo se plantea primeramente la inserción en empleo como principal meta. Y en segundo lugar, lugar se

complejiza el concepto de inserción laboral, planteando el interrogante de qué se entiende por la misma, un debate tradicional en el ecosistema de la orientación y la inclusión social.

De esta forma, la preocupación radica en qué duración tienen las experiencias laborales de las personas participantes de los servicios de orientación, situado al mantenimiento en el empleo como meta principal. Un reciente estudio realizado por Card, Kluve & Weber (2015) manifiesta que los programas desarrollados bajo la filosofía *work first* obtienen efectos a corto plazo que habitualmente no se sostienen al pasar los primeros meses, aunque por el contrario esta tipología de programas parece ser gran utilidad para las personas en situación de vulnerabilidad y serias dificultades de acceso al trabajo, sectores de población prioritarios para la orientación profesional en una España con unas elevadas tasas de población en riesgo de pobreza.

Por lo tanto vamos a... No diría al prêt-à-porter en el ámbito socio comunitario y privado, pero bastante. Mientras que en el sector público yo no puedo dejar de orientar o tratar de orientar a las personas que necesitan ese primer paso. Es así como yo lo veo y por lo tanto no es ninguna crítica a la falta de éxito. Falta de éxito que se va a medir en relación con lo que ha servido la orientación para llegar al momento final que es el que esa persona se mantenga, insisto, porque no solo hablamos de implantar, sino de mantenerse en el mercado de trabajo. Y ese es un buen debate. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UAB. Cita 35:12.

En política de empleo yo creo que la mejor herramienta es la inserción laboral. El grado de inserción laboral yo creo que dice mucho de las políticas de orientación de empleo. Representante Sección OP Mº Educación. Cita 13:11.

Otra parte de los discursos plantean el resultado fundamental en términos de desarrollo personal y mejora de la empleabilidad (competencias, motivación, formación, acreditación, etc.). Este tipo de resultados, más vinculados al refuerzo del desarrollo del capital humano de las personas participantes y usuarias de los servicios, parecen tener un mayor impacto en el largo plazo (Card, Kluve, & Weber, 2015). Especialmente en personas desempleadas de larga duración. Una orientación tendente a esa mejora competencial y desarrollo personal es el centro de los mensajes de una parte del ecosistema de la orientación.

Yo creo que ahí es verdad que hemos tenido dificultades, porque por un lado no nos parece que sea justo tampoco medirlo sólo en base a las incorporaciones laborales. Incorporaciones laborales a las que además habría que dar un seguimiento porque no es

lo mismo que una persona tenga un empleo y lo pierda a los dos meses que alguien pueda mantenerlo. Entonces ahí es una cosa que es verdad que nos está costando desde hace tiempo, porque consideramos... Lo hemos dicho: si lo que estamos trabajando realmente es cómo mejorar el nivel de empleabilidad de la gente, eso es lo que tenemos que medir. Cuál era el nivel de empleabilidad de partida y cuál es el nivel de empleabilidad un tiempo después. Creo que se está trabajando bastante en esa línea. Sé que se están haciendo esfuerzos cada vez más para medir un poco el impacto, y para poder hacer esos diagnósticos también tanto en la parte inicial como luego más adelante en el proceso. Creo que sí se va a poder demostrar, pero es verdad que vamos con retraso un poco en esa parte, como que todavía queda mucho por hacer. Representante Cáritas. Cita 10:19.

Finalmente, la dirección y composición más adecuada parece ser la combinación de ambas tareas. El desarrollar competencias para el empleo, trabajar la motivación y las actitudes, mejorar la inteligencia emocional, relacional y financiera de las personas, evaluar dichos avances competenciales, y por supuesto desarrollar al máximo las competencias de gestión de carrera y búsqueda activa de empleo, tratando de conectar todo lo posible con las medias de intermediación laboral y fomento del empleo.

11.5.4.- Desconocimientos. Multiplicidad de propuestas. Aportaciones para la evaluación de la orientación en política de empleo

El análisis de las distintas voces observadas en el ecosistema de la orientación para el empleo, nos ofrece luces y sombras en materia evaluadora. Sombras, ante las significativas dudas acerca de la falta de cultura evaluadora en España: Una falta de conocimiento sobre las metodologías más adecuadas, la ausencia de presupuesto específico asignado a la misma, la falta de integración en la gestión y seguimiento de los proyectos, y la complejidad de la medición de los intangibles asociados a la orientación profesional e inserción en el empleo (Valcárcel, 2016). Todo ello en paralelo a una creciente tensión evaluadora motivada por el interés en optimizar los recursos y evaluar los resultados. Precisamente de esa tensión aparecen las luces y aspectos más interesantes, motivados por una mayor conciencia por evaluar los resultados de los programas y servicios, junto con un mayor interés en medir el impacto social de los proyectos y políticas activas de empleo.

Buenos ejemplos son observables en la propia UE, con la publicación de la Comisión Europea “Métodos propuestos para la medición del impacto social” (Comisión Europea, 2014). Y el creciente interés de los últimos años en el amplio mapa de entidades del tercer sector de acción social. La obra de Letts, Ryan y Grossman (1997) se suele utilizar como inicio del debate sobre la efectividad de los recursos destinados al tercer sector, y sobre inversión social de dichos esfuerzos, al valorar los lentos progresos y la persistencia de los problemas sociales.

Así mismo, es bueno destacar que dentro de los distintos enfoques y metodologías, nos encontramos con técnicas de buenas prácticas corporativas (Estándares SVN, Pacto Mundial ONU, Principios CERES, ISO 14001). Así como planteamientos para la mejora de procesos de gestión (Teoría del cambio, *New Profit*-Cuadro de Mando Integral, REDF Oasis, Acumen-Cuadro de Mando Integral, Atkisson Model, *Global Report Initiative*, AA1000). Y planteamientos para la medición cuantitativa de resultados (Análisis Coste Beneficio, REDF SROI, CDVCA SROI, PSIA Banco Mundial).

En la misma línea, este impulso evaluador se concretó en 2011 con la *Social Business Initiative* que buscó contribuir a los objetivos de Horizonte 2020 a través de la generación de empleo sostenible e integración laboral contribuyendo al crecimiento inclusivo. Por ejemplo el grupo de expertos en Emprendimiento Social de la Comisión Europea planteo una metodología basada en la *European Venture Philanthropy Association* compuesta de cinco pasos:

- Establecimiento de objetivos.
- Análisis de los agentes involucrados.
- Medición (resultados, impactos e indicadores).
- Verificación y valoración del impacto.
- Y seguimiento y presentación de resultados.

a).- Las dudas y los déficits como principio de la tarea evaluadora como elementos emergentes

El retraso de España en materia de evaluación y medición de impacto de sus políticas de empleo se refleja en el estado de opinión detectado por esta investigación. Dudas, inseguridades y déficits emergen ante las lógicas directrices europeas encaminadas a la construcción de un modelo de políticas más monitorizado, más sistematizado, donde poder evaluar en un primer momento aspectos más cuantitativos de las mismas, pero con la mirada a medio plazo a

introducir evaluaciones más cuantitativas. Todo ello con reconocimientos de cambios positivos en la Administración, con la puesta en marcha de lentos procesos para modernizar dicha políticas, si bien es cierto, muy orientadas al control burocrático.

En primer lugar, se asume la falta de cultura evaluadora en España. Una cultura que va cambiando poco a poco fundamentalmente por la necesidad de optimizar los escasos recursos económicos, y por las directrices europeas en la materia, más acentuadas tras el rescate del sistema bancario español de 2012.

Entrevistador: -A mí se me ha transmitido en alguna comunidad autónoma que andan locos de papeleo.

Entrevistado: -Andan locos, sí, ¿sabes por qué? Porque no estábamos acostumbrados a recoger y es importante documentar lo que haces. Es que es importante, es que es para ordenar y para mejorar, lo que te decía y para conocer. Pero tú has podido atender a muchos pero si tú no has recogido elementos esenciales de la atención que has realizado, cómo vas a poder mejorar tanto la política individual que tú hagas con cada una de esas personas, como a nivel del conjunto del servicio público de empleo, como a nivel estatal. Es que esa es otra forma... Es otro enfoque de la cultura de políticas activas de empleo. Entonces efectivamente ¿por qué andan locos? Porque a veces había una falta de sistematización, porque todavía faltan muchos desarrollos tecnológicos que apoyen la prestación del servicio, porque hay cuestiones que hay que mejorar todavía. O sea, hay mucho por hacer. O sea, lo que realmente te das cuenta es que poniéndonos ya de acuerdo en todo lo que queremos hacer, que queremos conseguir, el camino que tenemos pues es todavía largo, es largo pero por lo menos yo creo que el ponernos de acuerdo en qué es lo que queremos conseguir y en la forma de trabajar porque esto al fin y al cabo es una forma de trabajar, si te das cuenta. Es poner orden de decir: "A ver, tú me puedes decir he atendido a 40.000 ¿pero han estado satisfechos, no satisfechos, quiénes han conseguido empleo, quiénes no han conseguido? Etcétera. Representante SEPE. Cita 16:15.

La falta de cultura evaluadora provoca un desconocimiento, inseguridades, dudas, y mensajes contradictorios sobre la mejor forma de evaluar el desempeño de la orientación, tanto con una visión micro, como con una visión macro. Junto a estas dudas, se detecta claramente una mayor preocupación por aprender y desarrollar metodologías de medición de impacto en España.

Esa es la pregunta del millón. Yo creo, a ver, España como bien sabes, con el nuevo

marco de políticas activas ha creado este sistema de indicadores de realización y de resultados, que al final en teoría deberían servir para asignar recursos a aquellos que han logrado los resultados, pero es una cuestión complicada. Porque los números es fácil medirlos, o sea el tema del impacto real en el empleo, pues es más complicado, más allá de sostenibilidad en materia temporal -si quieres- yo creo que lo complicado es medir el tiempo, la calidad, es el tipo de empleo que se está logrando. O sea el cómo cubre la orientación, pues eso, la necesidad de la persona y del sistema productivo. Y eso es lo que merece una reflexión un poquito más profunda, yo creo. O sea, hasta ahora la medición se está haciendo casi meramente -si quieres- en términos de impacto económico, del gasto o de lo que te gastas en orientación y de lo que devuelves -entre comillas- no me gusta nada utilizar esa palabra, pero lo que devuelves a la sociedad en términos pues de una vez empleado, contribución, seguridad social y demás, productividad. Representante Comisión Europea. Cita 49:14.

Más allá de las dudas, una serie de voces plantean la necesidad de no presionar en exceso a las políticas activas de empleo, que en una época en España como la pasada y presente, presenta evidentes “techos de cristal” ante las dinámicas del mercado laboral y el retraso en materia de políticas de orientación.

O sea la formación es necesaria pero no es suficiente, tu puedes comprobar que efectivamente a determinados niveles educativos la tasa de paro disminuye mucho eso es así. Pero no es suficiente con que tú tengas ese nivel educativo para que encuentres trabajo, tiene que haber más cosas. Responsabilizar a las políticas activas de eso, no es justo si tienes un mercado laboral con cuatro millones y medio de parados que si es absurdo. Eso a lo mejor creo que si cuando tienes una tasa de desempleo del 6%, pues sí puedes decir... Representante Fundación Tripartita. Cita 18:20.

Unido a esta necesidad de amortiguar la presión evaluativa ante las políticas activas, emerge el discurso de no existencia de suficientes pruebas científicas de impacto de la orientación profesional en política de empleo en el contexto europeo, a lo que en España se añade la falta de I+D en orientación profesional.

Yo creo que tiene mucho que ver de que, no hay suficientes pruebas científicas, de impacto de orientación y eso tiene consecuencias políticas muy fuertes porque es difícil

decir a los gobiernos al reforzamiento de políticas pasivas y dotaciones para políticas activas. Es muy difícil de crear este tipo de argumento para la acción política. Representante CEDEFOP. Cita 9:8.

b).- Orientaciones generales detectadas en materia de evaluación

En el clima detectado, en primer lugar, se describe la presión actual por medir y evaluar que hay en España, en línea con el asentamiento de la filosofía de la orientación a resultados también servicios públicos. En concreto, la realidad señala que resultados vinculados a los objetivos marcados a las políticas activas de empleo (en los Planes Anuales de Política de Empleo) tienen su reflejo en el reparto presupuestario entre las CC.AA. En segundo lugar, se señala la tendencia de necesidad de ampliar la mirada evaluadora de lo micro a lo macro, tanto en la evaluación de las propias políticas de orientación, como en las políticas activas de empleo, como en las políticas de empleo a nivel global.

La novedad, está orientado a resultados pero no solamente es decir orientado a resultados es que la distribución de fondos que hacemos anualmente a las comunidades autónomas para que desarrollen sus políticas activas de empleo está supeditado a los resultados que obtenga. Con lo cual ya si quieres lo vemos más adelante con lo de la entrevista pero es un cambio sustancial porque medimos resultados y en función de medir resultados pagamos al año siguiente. Esto es para todos los ejes y para todos los objetivos. Por lo tanto no es simplemente que quede en el papel tu puedes hacer esto y tienes que enfocarlo de esta forma sino que tienes que hacerlo de la forma más adecuada para obtener estos resultados porque repercute en la distribución de fondos del año siguiente y las consecuencias que ha tenido esto han sido muy sustanciales de mejora en el sistema, de mucha mejora en el sistema. Representante SEPE, cita 16:2.

Y esto es un elemento que me gustaría enfatizar. Todo tipo de acciones, todo tipo de políticas activas son siempre mejorables. Se lleva a cabo una acción, no puedes repetirla a lo largo del tiempo durante un año y otro año y otro año y otro año. Cosa que hacen muchos servicios de empleo locales, comarcales o comunidades autónomas. Porque se basan en los módulos formativos que están disponibles anualmente y se repiten de forma reiterada independientemente de su eficacia o no. Medir esa eficacia debe servir para cargarte la mitad de los módulos formativos que ofreces y ofrecer otros, o cambiar la

modalidad que estás ofreciendo. Profesor Sociología UAB. Cita 34:15.

c).- Elementos complejizadores para la tarea evaluadora en España

Varias voces señalan la importancia de evaluar, pero exponen una serie de problemáticas asociadas. Elementos que complejizan la necesaria tarea evaluadora de las medidas de orientación.

- En primer lugar, por la presencia de importantes elementos informales en las relaciones laborales españolas, en concreto la importancia del capital social de las personas y sus entornos familiares (Martín Criado, 2012).

...la evaluación de impacto y ahí la cosa se complica mucho porque es muy difícil aislar el peso de la orientación o de la formación del otro conjunto de circunstancias que dan lugar a que una persona encuentre un empleo o no lo encuentre y que este sea estable o no lo sea. Entonces es muy difícil qué decir. Decir que hay modelos...para hacer esto. Pero yo que soy socióloga lo encuentro súper complicado porque luego cuando ves las encuestas de cómo ha encontrado la gente trabajo resulta que imagínate 70% lo hace por conocidos y amigos. Entonces claro, tú dices: "Bueno, entonces todo esto que estoy contando yo es una tontería muy gorda". Porque al final aquí lo que funciona es el plus de confianza que yo le doy a mi primo que se lo dice a su jefe. Representante Fundación Tripartita. Cita 18:18.

- En segundo lugar, por la realidad en España de un mercado laboral fracturado, espasmódico, con etapas de gran creación de empleo, y etapas de enorme destrucción de empleo, y las afecciones que tiene todo ello a las posibilidades reales de encontrar un empleo.

...guarda relación pues con la situación de mercado de trabajo, y eso no conviene olvidar. Ningún PAPE, ninguna medida -tú que lo has vivido directamente como profesional-, ninguna medida de política de empleo se podrá desligar... Podremos buscar indicadores... Perdón, la lista de indicadores, de resultados, o se pueden conseguir algunos, otros, pero eso no quitará... No quitará que sigamos teniendo la obligación, al menos quienes somos juristas, de preguntarnos cómo encajan todas esas medidas dentro de un mercado de trabajo cada vez más, a mí parecer, fracturado. Catedrático Derecho del Trabajo y SS UAB. Cita 35:22

- Necesidad de complementar la mirada cuantitativa con la mirada cualitativa.

Tradicionalmente las miradas evaluadoras en España se han centrado más en la dimensión cuantitativa de la misma. Realidad que emerge de forma muy clara en los servicios y acciones vinculados al Sistema Nacional de Empleo, necesitando actualmente complementar la visión con metodologías cualitativas.

...fíjate cuando hablas por ejemplo del tema de emprendimiento, voy a medir el asesoramiento a emprendedores, por ejemplo, si hay un servicio o una oficina específica de orientación y se ha creado el efecto. Se ve la efectividad de las medidas de apoyo ¿cómo? Porque claro tu... En orientación lo que pasaba mucho es que se hablaba mucho de cuestiones que parecían intangibles o poco medibles. Entonces dijimos: "Eso no puede ser, aquí todo se puede medir y si no vamos a mirar de qué forma se puede medir. Pero todo se tiene que medir". Representante SEPE. Cita 16:28.

Muy cuantitativos. Para nada cualitativos sin impacto, ¿no? Y entonces a mí me parece que se pierde una oportunidad. Es decir, a mí no me sirve. Eso estamos en el debate político. Yo he atendido a quince mil, yo he hecho sesenta itinerarios de empleabilidad, y dices: "Bueno, ¿cómo lo has hecho?" Primero, ¿quién lo ha hecho?, por tanto el perfil profesional, que es el que se ha olvidado, tenía que haber impuesto un perfil profesional. Esto es como un médico, yo te estaba hablando antes de la parte especializada de la orientación que la asimilo a la parte especializada en medicina, y un traumatólogo te opera de huesos, y un cardiólogo de corazón, no al revés. Entonces, aquí todo el mundo sirve para todo, y eso no es cierto. O sea, perfil profesional e indicadores cualitativos y de impacto. Porque claro, dices: "Sí, sí, yo te hago los registros, yo atiendo a una persona pero...". Directora gerente SPE Autonómico. Cita 52:7.

- Uno de los elementos complejizadores de primer orden es la presión cortoplacista de las evaluaciones, que choca con el carácter de impacto de la orientación a más largo plazo en las trayectorias y carreras profesionales de las personas.

Lo que tenemos que saber es que las personas que han pasado por un programa de orientación profesional han adquirido en mayor medida que personas que no han pasado por ese programa de orientación profesional. Y sobre todo no en el corto plazo sino en el medio y en el largo plazo. La orientación para mí, tú sabes más de esto, pero la orientación para mí es una carrera de fondo. Si yo tengo universitarios probablemente en

pocas sesiones puedo orientarlos en el sentido de cómo comportarse en una entrevista, el currículum hay que hacerlo de esta manera. Necesitan poco, entre comillas, poca ayuda para el acceso al empleo. Pero cuando hablamos de riesgo de exclusión es que partimos de unas situaciones donde la intervención puede ser desde el principio en el sentido de adquirir hábitos de trabajo. Entonces eso es una carrera de fondo. Si es una carrera de largo plazo, no podemos pretender obtener resultados en el corto. Y eso se mediría en el medio y en el largo plazo, en por ejemplo, menos parados en riesgo de exclusión social. Un mayor porcentaje de parados activos, de parados buscando activamente empleo y con posibilidades, en una reducción de los parados con baja empleabilidad, por ejemplo. Y eso se puede hacer, y se pueden evaluar programas y que el medio plazo nos digan: " Pues mira, gracias a este programa de orientación laboral, hemos obtenido que estas personas, pues se...a lo mejor no en términos de la inserción laboral no hay grandes medidas, pero sí que las hemos sacado de la exclusión social". O su nivel de empleabilidad antes era de dos en una escala de 10, y ahora está en el seis. Profesora Departamento de Economía UO. Cita 43:9.

d).- Propuestas más destacadas para la mejora de la acción evaluadora

De todos los discursos emergen varias propuestas para la mejora de la evaluación en concreto de las medidas de orientación en política de empleo. Dichas propuestas se basan en la necesidad de sumar las metodologías cuantitativas y las cualitativas. La necesidad de ampliar las evaluaciones al medio plazo. La extensión de metodologías (Malo & Cueto, 2015; De la Rica, 2015). Evaluar en función de la situación de la persona, su acercamiento a la normalidad que exige el mercado laboral.

...evaluaciones que se llaman de carácter contrafactual por ejemplo: Coges un grupo de referencia, el grupo de referencia siempre es aquellos que han seguido una acción concreta, una acción concreta puede ser un plan de empleo o puede ser un taller de empleo o ser una acción de formación ocupacional que acredita en no sé qué. Coges ese grupo de referencia y analizas estadísticamente -y puedes analizarlo incluso cualitativamente- la evolución de su inserción en el ámbito laboral y su vinculación con la actividad formativa seguida. Pero al mismo tiempo tomas otro grupo de referencia, de personas, de similares... idénticas sería lo ideal, pero de muy similares características, educativas, edad, trayectoria laboral etcétera, etcétera; y que no han seguido ese curso o acción formativa, y evalúas a si mismo su inserción o no en el ámbito laboral. Esto es lo

único que te permite medir la eficacia relativa de la acción respecto a quienes no la han seguido. Es lo único, es costoso. Profesor Departamento Sociología UAB. Cita 34:14

11.5.5.- Conclusiones. Falta de cultura evaluadora y complejidades de la tarea

La evaluación de la orientación se presenta como un terreno ambivalente. Por un lado se reflejan un gran número de dudas, incertidumbres, y mensajes que hacen emerger un retraso estructural en España en esta materia. Pero por otro lado, se vislumbran unos pasos más razonables, y unas propuestas concretas de avance en la materia, lo que es muy positivo y esperanzador.

La Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, señala para el eje de orientación cinco objetivos:

- Informar sobre el mercado de trabajo y las medidas y servicios ofrecidos por los Servicios Públicos de Empleo.
- Realizar un diagnóstico individualizado o perfil de los demandantes de empleo.
- Diseñar, realizar y hacer seguimiento de los itinerarios individuales y personalizados de empleo.
- Gestión y cobertura de ofertas de empleo.
- Relación con empresas y otros agentes del mercado de trabajo.

El análisis de los mismos, despierta una valoración positiva de la puesta en marcha de un sistema dotado de indicadores más sistematizado y monitorizado, pero a la vez un cierto escepticismo sobre su carácter eminentemente cuantitativo y un cuestionamiento de los resultados reales obtenidos. Así mismo, emergen voces que plantean que estos objetivos pueden servir a un fin distinto del planteado, el desarrollo de una cultura laboral más flexible y adaptable en España.

Respecto a la evaluación de los sistemas de calidad, se reflejan dos tipos de miradas. La primera más micro, reconoce que los certificados y sellos de calidad son elementos básicos hoy en día, elementos de relativa fácil adquisición. En segundo lugar, surgen dudas sobre la comprobación efectiva de los mismos por parte de la Administración. La mirada más macro, plantea que las políticas activas de empleo son siempre mejorables, lo que exige una revisión continua ante los cambios de ciclo económico-laborales. Una exigencia de valorar la calidad de

las mismas, observando la efectividad y sostenibilidad de dichas políticas. Lo que exige una necesaria innovación social en la materia, y una renovación y actualización de los proyectos.

A la hora de definir los resultados más esperados de la orientación como eje de política activa de empleo, los discursos giran en torno a dos posicionamientos clásicos. Entre la filosofía más vinculada a lograr de forma prioritaria la inserción laboral, y una filosofía que prioriza el desarrollo personal y competencial que oriente hacia una mejor dotación de capital humano.

- En primer lugar, la inserción en el empleo; aparece como elemento más deseado tanto por los financiadores-donantes, tanto por las entidades proveedoras de servicios, así como por las personas usuarias y participantes de los servicios de orientación. Esta tensión hacia a la inserción subraya más necesidad de una mayor integración de la orientación con las medidas de intermediación laboral e incentivos para la contratación. Apareciendo así mismo, los pronunciamientos del tradicional debate acerca de qué se entiende por inserción laboral (duración, calidad, y posibilidad de mantenimiento en el empleo), un debate que obliga a complementar los resultados de inserción de los programas, con el análisis de los atributos del empleo encontrado fruto de la acción orientadora.
- En segundo lugar, el desarrollo personal y competencial, como elemento generador de mayores niveles de empleabilidad. Bajo esta filosofía de mejorar los niveles de capital humano, aparecen como elementos críticos la orientación por competencias, el trabajo de las actitudes, la integración de la orientación con las medidas de formación profesional para el empleo y con los sub-sistemas de orientación del contexto educativo.

Los discursos asociados a las inseguridades y dudas acerca de la práctica evaluativa en España giran en torno a varias ideas.

- En primer lugar, se asume una falta de cultura evaluadora en España, pero así mismo se observan cambios a mejor, motivados por la falta de recursos económicos y la intervención de la UE.
- En segundo lugar, se reconoce la dificultad de obtener evidencias científicas que defiendan el impacto positivo de la orientación.
- En tercer lugar, se observan afirmaciones tendentes a no presionar en exceso los mecanismos evaluadores de la orientación, dado que los resultados pueden mostrar unos resultados muy pobres, especialmente en épocas de recesión y destrucción de empleo

PARTE IV. Discusión y conclusiones

como los vividos en España desde 2008, lo que puede ser muy contraproducente para la mejora del sistema.

Varios serían los aspectos que dotan de una mayor complejidad a la tarea evaluativa, emergen:

- la existencia en el mercado laboral español de elementos informales de gran peso (capital social y relacional);
- la propia situación de un mercado laboral significativamente fracturado y segmentado en España;
- la existencia de una tradición excesivamente centrada en las metodologías cuantitativas en la cultura evaluativa Española (sacrosanto dato) en detrimento de las metodologías cuantitativas;
- la poca tradición de proyectos plurianuales, lo que obliga a desarrollar evaluaciones con un carácter muy cortoplacista.

Las tendencias globales detectadas inciden en una mayor presión por la orientación a resultados de estas políticas de orientación (en el marco del resto de las PAE). La intensificación de la evaluación ante la aparición de programas cuasi-experimentales. Y una tendencia a una mayor conciencia del mundo socio-laboral a favor de la evaluación global del impacto social de las políticas y proyectos.

Así mismo, emergen propuestas concretas que insisten en lo idóneo de fusionar las metodologías cuantitativas y las cualitativas. La necesidad ampliar los tempos para la evaluación, complementando las lógicas evaluaciones anuales con evaluaciones de estratégicas más medio plazo que permitan una mejora y actualización del sistema de orientación. En concreto emergen como metodologías especialmente útiles las evaluaciones de carácter contrafactual, evaluaciones con grupo control y grupo tratamiento, donde se observa la evaluación de personas participantes en los programas de orientación, y se compara con personas que no han disfrutado de dichas acciones. Las macro evaluaciones, o análisis agregado de impacto, que facilitan medir la eficacia de las medidas comparando trayectorias y vidas laborales. Y los estudios experimentales (con asignaciones aleatorias a grupo tratamiento y grupo control), y los estudios observacionales (emparejamientos exactos-*Matching*; Comparaciones individuales Antes-Después de una intervención; Estimación Diferencia-en-Diferencias).

Todo un despliegue de metodologías evaluadoras que sin duda tienen un interesante y potencial desarrollo futuro en España.

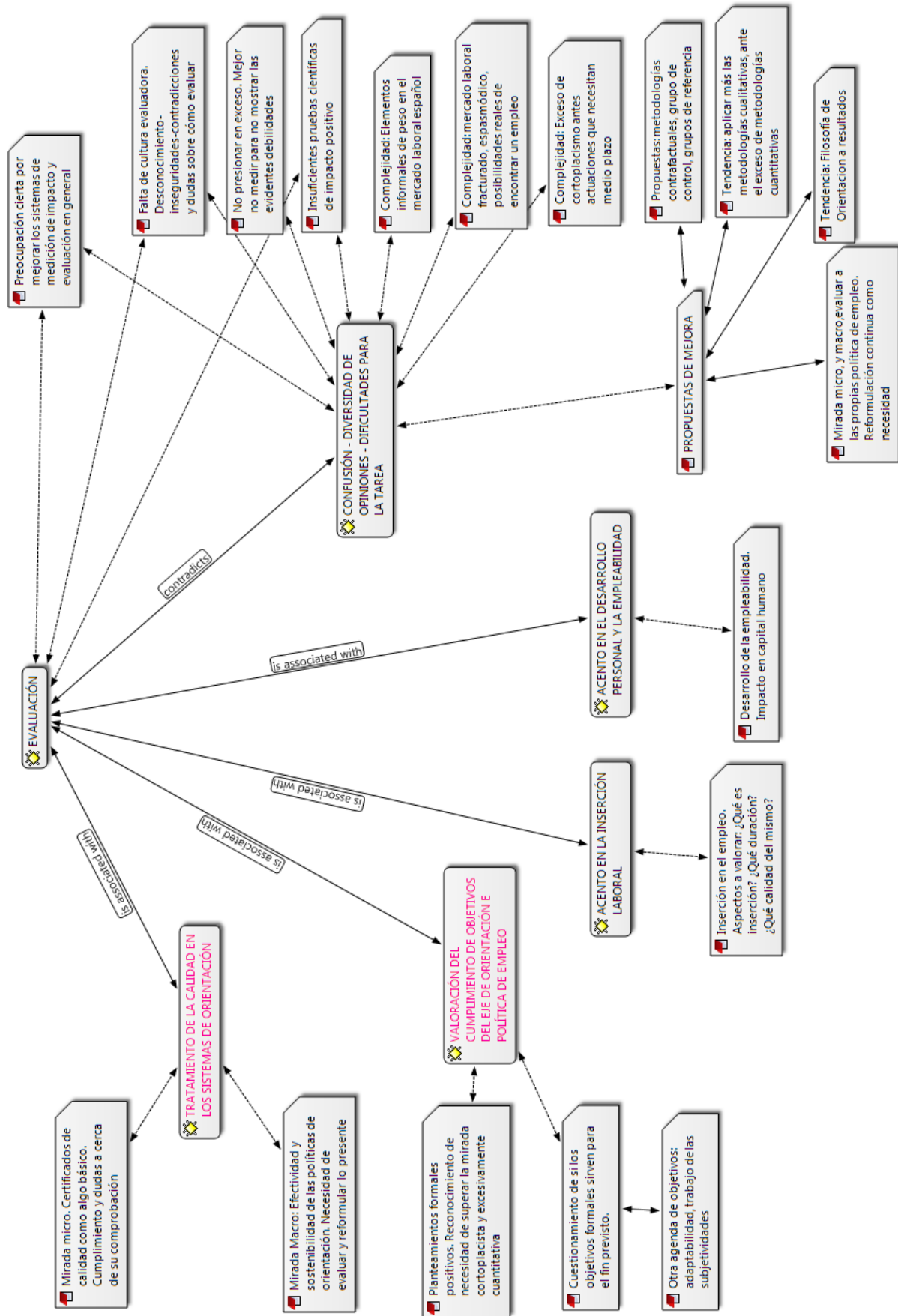


Gráfico 13. Network “evaluación de la orientación”.

11.6.- Conclusiones finales de la investigación

Llegado a este punto conviene hacer una síntesis de las aportaciones de utilidad de esta investigación. Para ello, tal y como indicaba Umberto Eco en su famosa obra *Cómo se hace una tesis*, se exponen en primer lugar las lógicas limitaciones de esta investigación, bajo una mirada de humildad científica (Eco, 1983). En segundo lugar, se plantea la posible perspectiva de la investigación. Y en tercer lugar, se exponen las conclusiones finales.

11.6.1.- Limitaciones de la investigación

Conviene subrayar que esta investigación cualitativa presenta varias limitaciones, todas ellas lógicas desde el punto de vista del investigador.

En primer lugar, los recursos disponibles han podido mermar un mayor despliegue en la investigación. Ya que el autor no ha desarrollado sus estudios doctorales bajo la cobertura de becas alguna, ni en el marco de un programa o proyecto de investigación. Al contrario, el investigador se ha financiado por sí mismo el estudio, compatibilizándolo con su situación de persona desempleada con responsabilidades familiares, lo que sin duda le ha impedido acceder a más contactos y a disponer de más recursos para realizar la investigación con más amplitud y disposición de tiempo.

En segundo lugar, el investigador ha realizado una apuesta por los procesos de investigación cualitativa, no introduciendo metodologías de análisis cuantitativo significativas. Lo que sin duda habría mejorado la perspectiva y conocimiento en profundidad de la materia de estudio. Así mismo, las dificultades para poder agrupar a expertos en la materia, dispersos geográficamente, ha impedido poder desarrollar la técnica de grupos de discusión.

En tercer lugar, el autor se ha entrevistado con una muestra de medio centenar de personas expertas, hasta que consideró saturado el discurso. Es posible que un mayor número de expertos hubieran podido aportar más visiones. Así mismo, una parte importante de los expertos de carácter autonómico provienen de las CC.AA. cercanas al lugar de residencia del autor. Dicha visión del norte de España ha podido restar amplitud al estudio. Así mismo, aunque se cuenta con la opinión de personas expertas a nivel internacional, un mayor número de las mismas sin duda hubiera dotado de más datos cualitativos a la investigación.

En cuarto lugar, el periodo de tiempo en el que se han realizado las entrevistas a expertos (2014-2016) viene condicionado por las duras consecuencias de la crisis económica y ajustes presupuestarios en España, lo que ha podido influir significativamente en las opiniones de los

expertos. Otra etapa analizada, con otra coyuntura, hubiera podido modificar el nivel de crítica detectado.

11.6.2.- Prospectiva de la investigación

Esta investigación confía en poder aportar un mayor conocimiento del sistema de orientación profesional en España, ampliando el análisis de su rol actual, no solo al triángulo con los tres vértices conocidos -educación, formación, y empleo- en el que la orientación debe jugar un papel central, sino convirtiendo ese triángulo en un cuadrado. Incluyendo así un vértice más, las políticas sociales, encargadas de favorecer la inclusión social de la población más vulnerable, a través del empleo prioritariamente, pero no solo en exclusiva a través del mismo.

El enfoque de la investigación ha tratado de abrir la mirada a los mundos profesionales y académicos que van más allá del sistema educativo. Si bien se ha centrado especialmente en las políticas de empleo, lógicamente interconectadas con el sistema educativo, el de la formación profesional para el empleo, y el de las políticas sociales. De esta forma, la orientación profesional puede y debe ser un elemento que facilite unas mejores políticas encaminadas a una mejor gestión de los recursos públicos, una mayor equidad, y un mejor desarrollo humano.

Por ello, los humildes resultados de esta tesis doctoral, pueden ser de utilidad para investigaciones futuras. De este estudio llevado a cabo, y en línea con las bases teóricas y normativas emanadas en nuestro contexto estatal y europeo, se abren diversos interrogantes para avanzar en comprender y explicar nuestra materia de estudio:

- Poner en marcha sistemas de transparencia y comunicación que faciliten la identificación del mapa de entidades que prestan servicios de orientación profesional en el ámbito de las políticas de empleo. Clarificando la visualización del sistema, estructura, y servicios de orientación profesional.
- Profundizar en el papel práctico de la orientación profesional en las futuras reformas de las políticas activas de empleo. Observando su potencial desarrollo como dinamizador del resto de políticas activas y pasivas de empleo.
- Desarrollar propuestas que planteen otros equilibrios y desarrollos presupuestarios en el marco de las políticas activas de empleo. Facilitando modelos alternativos que implementen el papel de medidas como la orientación, y reajusten las medidas de incentivos a la contratación.

- Poner en relación las evidencias que se vayan generando sobre el impacto de las medidas de orientación profesional con el nuevo concepto de seguridad y estabilidad en el empleo emanado del paradigma de flexiguridad.
- Observar la evolución de esta disciplina científica ante el mantenimiento de significativos niveles de desigualdad social, y la consolidación y ensanchamiento del fenómeno de personas trabajadoras pobres.
- Proyectar el impacto que una mejora del sistema de orientación profesional pueda llegar a tener en la mejora del sistema educativo, económico, y social español.
- Estudiar y mejorar el campo de las metodologías evaluativas aplicadas a las medidas de orientación profesional, en un marco de mayor exigencia de resultados.

11.6.3.- Conclusiones finales

El autor de esta investigación considera de interés e importancia los resultados y conclusiones de la misma. Esta investigación refleja el estado de opinión sobre la realidad de la orientación profesional más vinculada a las políticas de empleo en España, un ámbito escasamente estudiado. El resultado refleja un estado de desgaste, preocupación y serias limitaciones para poder articular un sistema de orientación avanzado en España, todo ello en paralelo del reconocimiento de los pasos que se están dando en los últimos años y el gran potencial de la orientación como eje de política activa de empleo.

Esta investigación ha logrado interconectar toda una serie de opiniones de personas vinculadas y expertas en la materia, lo que refleja un interesante escenario multidisciplinar que puede facilitar una mejor comprensión del fenómeno de estudio. Así mismo, se ha analizado el estado de opinión del ecosistema de la orientación profesional en un momento crucial, que va desde el epicentro de la crisis económica española (2013) a la posterior salida paulatina de la misma (2016). De esta forma esta investigación realiza su aportación a la mejora del marco y sistema de orientación profesional en España. Aportando un análisis que facilita el diagnóstico y mejor conocimiento de la realidad que se pretende mejorar, ampliando la mirada a mundos no exclusivamente vinculados a la educación y psicopedagogía.

Los resultados de esta investigación se relacionan con los estudios previos en tres líneas. En primer lugar, con la inquietud reflejada por varios proyectos de investigación vinculados al grupo de investigación en sistema de orientación psicopedagógica y competencias de los orientadores (GRISOP) que ofrece los mejores análisis realizados hasta el momento en España, si bien es cierto que muy vinculados al sistema educativo. En segundo lugar, los estudios previos

sobre las tendencias del mercado laboral, los efectos de la crisis económica en las relaciones laborales, y el modelo de flexiguridad que se está desarrollando en España. Y en tercer lugar, los estudios actuales y buenas prácticas en materia de inclusión socio-laboral, y los debates sobre la necesidad de implementar modelos orientados a una activación inclusiva.

El autor considera cumplidos los objetivos marcados al inicio del proceso investigador. Específicamente, se han realizado aportaciones para lograr entender mejor el papel estratégico de la orientación en las políticas de empleo y el análisis sobre los tres tipos de discursos sobre su futuro. Se ha logrado captar y entender las limitaciones de la orientación ante la realidad socio-laboral española. Se ha explorado e indagado sobre el nivel de integración de la orientación el resto de políticas de empleo (activas y pasivas). Y se ha analizado la naturaleza de los objetivos fijados a la orientación en política de empleo, captando propuesta de mejora del marco y sistema de orientación. Todo ello ha facilitado el cumplimiento del objetivo general de la investigación, el analizar el papel de la orientación profesional en las actuales políticas de empleo.

De esta investigación cualitativa se derivan estas cinco conclusiones principales:

- Justificación de la orientación: Potenciadora de la prevención y desarrollo de las personas. Difícil equilibrio entre el eje sistema/persona. Naturaleza reactiva y muy cortoplacista.

La orientación en política de empleo se justifica bajo dos lógicas (Educativa, y Económico-Laboral). En la lógica educativa las políticas de orientación se alinean especialmente con los principios básicos de prevención, desarrollo e intervención social. Si bien se observa una clara minoración del principio de intervención social.

En la lógica económico-laboral destaca en primer lugar una orientación alineada en los cambios de nuestras relaciones laborales y la construcción de una nueva cultura de empleo. Una nueva categoría para la orientación enmarcada en el paradigma de activación, mejora de la empleabilidad, y el paradigma de la flexiguridad. Destacando el trabajo de las subjetividades, las nuevas formas de nombrar y entender el problema del desempleo, y un ambivalente nuevo significado de seguridad-estabilidad en el empleo. En segundo lugar, una orientación como seña de la modernización de los Sistemas Públicos de Empleo y las Políticas de Empleo; bajo un marcado mandato de la UE, y con la justificación de una mejor planificación del desarrollo humano de los países. En tercer lugar, una orientación con un marcado carácter reactivo y cortoplacista; una medida de choque que apuesta por desplegar todas las opciones de acceso al empleo (por cuenta ajena, o propia).

De esta forma la orientación en España presenta una naturaleza más cortoplacista, presionada por la realidad del contexto laboral. Una orientación menos finalista, más distante de una mejor gestión y construcción de carreras profesionales. Un equilibrio complejo entre el eje sistema económico y el eje sistema de vida de la persona. Entre la superación y desarrollo personal, y la búsqueda de oportunidades sostenibles de manera colectiva.

- Sin mejorar la integración del sistema de orientación, es muy difícil lograr un sistema mejor y más avanzado.

Se detecta un discurso global asociado con una demanda constante de mejorar los niveles de integración de la orientación en política de empleo. Se observa la preocupación de la administración por mejorar en este ámbito, a través del señalamiento en normativas de la figura de los sistemas integrados de información y orientación. Si bien se detecta la timidez de su desarrollo, y unas voces muy críticas que alertan del empeoramiento de esta cuestión y la débil respuesta de la Administración.

La orientación se posiciona oficialmente como el primer eje de política activa en España, pero en realmente tiene pendiente ganar posicionamiento y respeto, ante el resto de medidas de políticas activas de empleo. En primer lugar, ante el abusivo y desproporcionado uso de los incentivos a la contratación en España, de carácter cortoplacista, pero en claro detrimento de otro tipo de medidas como la orientación. En segundo lugar, el relativo desgaste de la Formación Profesional para el empleo, con voces que señalan la necesidad de un mayor papel de la orientación ante la clara necesidad de avanzar en acreditación de competencias profesionales. Y en tercer lugar, en un mejor encaje e interconexión de las medidas de orientación e intermediación laboral, dotadas de una singular relación pendular según los ciclos económicos.

La relación entre políticas pasivas y políticas activas aparece como un elemento muy sensible, con evidentes disensos políticos acerca del nivel adecuado y justo de cobertura ante el desempleo. Esta relación emerge como el área con menor integración en políticas de empleo, y como un territorio ambivalente donde la orientación está llamada a jugar un mayor papel, ya sea en las dinámicas de los mercados de trabajo transicionales, o los modelos de activación inclusiva.

En resumen, la orientación emerge como un elemento dinamizador de las políticas de empleo, pero se enfrenta a las dificultades para dinamizarse a sí misma. Mostrando una pobre experiencia en lo que se refiere a la articulación de sistemas integrados de información y orientación profesional. Este déficit afecta al resto de medidas de políticas de empleo, y supone un obstáculo para poder lograr dotar a España de un sistema más avanzado, moderno, e inclusivo de orientación.

- El sistema de orientación presenta múltiples limitaciones y problemas de realización efectiva.

A los obstáculos que debe superar la orientación para mejorar su capacidad de integración y articulación junto al resto de políticas de empleo, esta investigación añade una importante cartera de limitaciones observadas, y acentuadas en el periodo de crisis («es como contener una tormenta tropical con un paraguas, no tiene ningún sentido»). Todo ello hace que «la orientación en España no haya funcionado», presente multitud de problemas de realización efectiva (especialmente la imposibilidad de hacer realidad los tratamientos individualizados), manifestándose como una política débil ante el exceso de demandas que generan los rasgos del mercado laboral español.

La orientación aparece como un elemento aun débil en el modelo español de intercambio entre flexibilidad y seguridad en el empleo. Un intercambio falto de credibilidad, y con una tendencia regresiva en España. De esta forma, España presenta una ausencia de estrategia global en materia de orientación. Lo que genera unas medidas de orientación tradicionalmente reactivas ante los efectos de las sucesivas crisis. Unido a un sistema complejo, cambiante, e intermitente de servicios de orientación.

Esta investigación indica la aparición de grandes dudas sobre de las metodologías que exigen las tendencias laborales en España, y sobre el nivel competencial de los profesionales de la orientación.

Toda esta situación de dificultades de realización efectiva provoca dos consecuencias notables: en primer lugar las dudas sobre la credibilidad e imagen de la propia orientación ante la ciudadanía, y en segundo lugar, los importantes dilemas éticos que detectados en el ecosistema de la orientación, en relación a su capacidad de actuación y respuesta ante el exceso de demandas que impone el contexto laboral español.

- Necesidad de avanzar en nuestra cultura evaluadora. Complementando la mirada cuantitativa con la cualitativa.

Se parte de una realidad de falta de cultura evaluadora en España, por lo que hay que poner en su justo valor que la administración laboral en España esté realizando sinceros esfuerzos por articular un sistema de evaluación más moderno, sistematizado y monitorizado.

En esta línea, las valoraciones acerca de los objetivos planteados al eje de orientación (y emprendimiento) inciden en el carácter eminentemente cuantitativo de los mismos (sacrosanto dato), el aumento de la presión por su cumplimiento (reparto de fondos de políticas activas de empleo), un cierto escepticismo sobre su cumplimiento formal, y la emergencia de voces que plantean una agenda oculta para dichos objetivos (adaptabilidad a un contexto precario sobre todo).

La mejor forma de evaluar y medir el impacto de las políticas de orientación aparece como el elemento que más dudas, incertidumbres y contradicciones genera. De esta forma, emergen voces que subrayan los peligros de evaluar en exceso al sistema de orientación en un contexto laboral como el español (precario, espasmódico, con significativos elementos informales) planteando mejor no presionar ante los probables pobres resultados a corto plazo y las insuficientes pruebas científicas de su impacto positivo.

Así mismo, se reconoce como crucial en políticas de empleo el indicador de resultados “inserción en el empleo”, como elemento básico en la evaluación cuantitativa de la orientación. Indicador cuantitativo que conviene fusionar con indicadores cualitativos que se fijan en la mejora del capital humano y relacional de las personas (balance de competencias, gestión emocional, valoración del nivel de empleabilidad, nivel de cualificación, etc.). Al respecto, se apunta como muy necesario, implementar los esfuerzos en investigación y evaluación global de las políticas activas de empleo. Expandiendo el uso de metodologías que mejoren la calidad de las evaluaciones, lo que obliga a superar el carácter cortoplacista de las evaluaciones actuales.

- De las dudas sobre el futuro, a la apuesta por un futuro mejor.

Esta investigación se alinea con los discursos más optimistas acerca del futuro de la orientación en las políticas de empleo. Reconociendo su gran potencial, su utilidad en la

planificación de mejores carreras profesionales y unos menores desajustes entre los niveles educativo-formativos de la población y las demandas del tejido productivo. Una orientación que emerja como un indicador de modernización, buen gobierno, calidad, democracia y equidad de unas políticas de empleo más fuertes, flexibles, equilibradas, y garantistas.

Así mismo, esta tesis considera suficientemente justificado el estado de malestar del ecosistema de la orientación. La orientación, al margen de las buenas prácticas puntuales detectadas, aparece como algo muy secundario en las políticas de empleo españolas desarrolladas hasta el momento, una política fragilizada que ciertamente exige un tratamiento más equilibrado dentro de las políticas activas de empleo si aspira a mejorar su imagen y credibilidad social, más aún ante el contexto laboral presente y futuro en España. Un contexto que le va a obligar a acentuar más aún su papel de trabajo terapéutico, psicológico, actitudinal y competencial, especialmente ante los sectores más damnificados de una sociedad más desigual.

Para concluir, esta investigación considera de interés continuar abordando en el futuro investigaciones sobre las funciones de la orientación profesional en las políticas de empleo españolas. Planteando dos interrogantes cuyo análisis futuro bien merece reflexiones e investigaciones que avancen en la comprensión del fenómeno de estudio. En primer lugar, los pasos que realmente se pueden llegar a poner en marcha en España, asociados al mayor protagonismo de las políticas activas de empleo (especialmente la orientación) como nuevos mecanismo generadores de “seguridad y estabilidad en el empleo”. Especialmente en un marco como el español con serias presiones para recortar la cobertura ante el desempleo, y con evidentes déficits en materia de políticas activas de empleo.

En segundo lugar, emerge con fuerza una duda ¿hasta dónde puede llegar la orientación profesional en un contexto como el español? Se parte de un amplio consenso acerca de la necesidad de mejorar globalmente el sistema de orientación, implementando este eje de políticas de empleo caracterizado como “eterna promesa”. La duda emerge ante el hipotético caso de que la administraciones lograran articular un mejor sistema de orientación, ¿Cuál sería su «techo de cristal»? Sería interesante profundizar ante una hipotética contradicción entre el desarrollo de un sistema de orientación más avanzado, más moderna, más dotada de recursos en su caso, pero que actúa una realidad socio-laboral caracterizada, para amplios sectores, por elementos tendentes a la desregulación e individualización de las relaciones laborales, la insuficiente atención a las

PARTE IV. Discusión y conclusiones

desigualdades sociales generadas por la quiebra del trabajo normalizado y estable, y la clara continuidad de lo que se ha venido llamando la construcción del empleo precario. ¿Sería posible dotar a España de un sistema avanzado de orientación que no vaya de la mano de unas políticas laborales más avanzadas y tendentes al empleo decente?

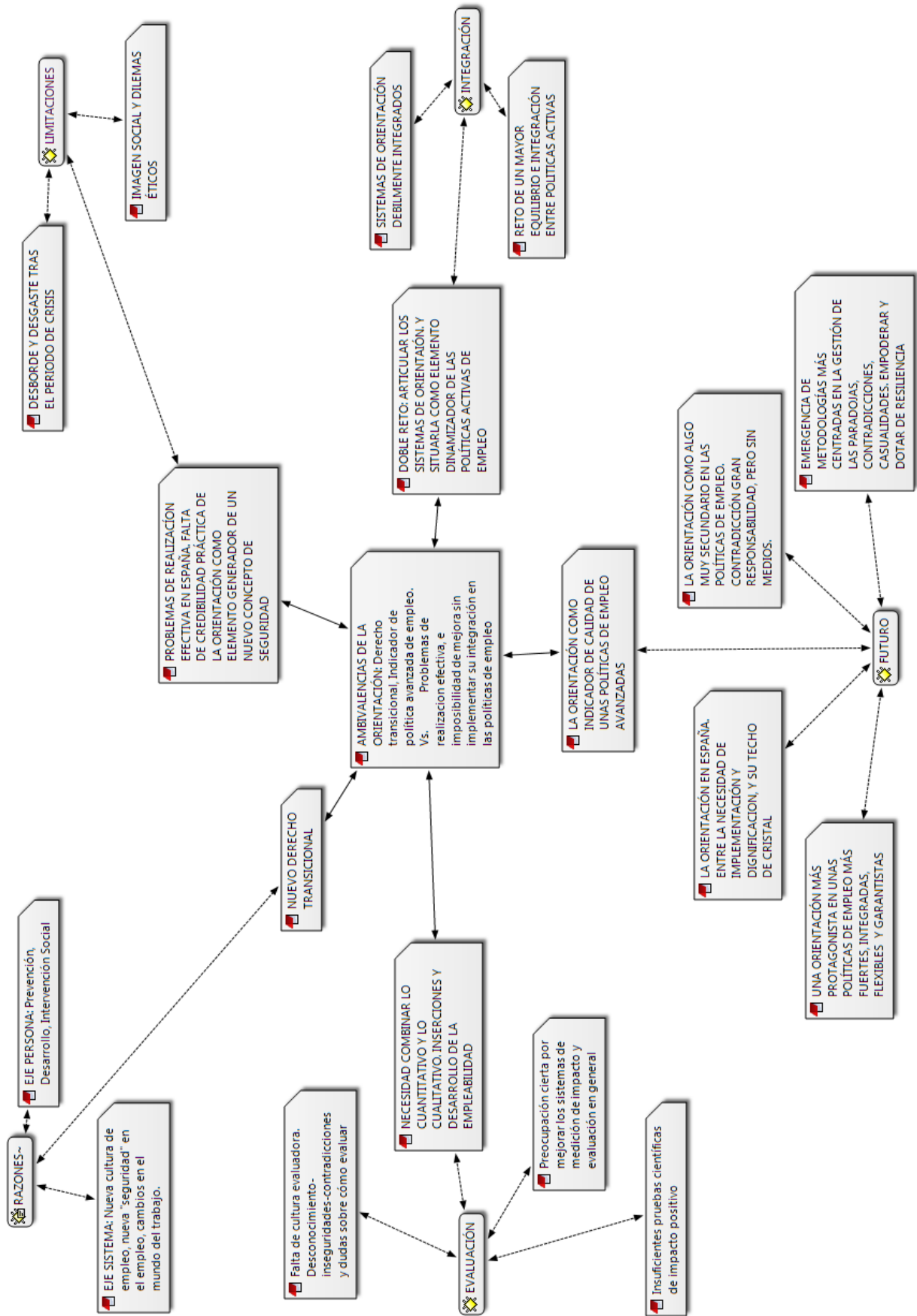


Gráfico 14. Network conclusiones generales

PARTE V.- REFERENCIAS Y ANEXOS

1.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC Sevilla. (18 de Junio de 2012). La Junta cierra 26 oficinas de Andalucía Orienta y desatiende a 22.500 parados. *ABC*. Recuperado de: <http://sevilla.abc.es/20120512/andalucia/sevi-junta-cierra-oficinas-andalucia-201205121308.html>
- Acción contra el hambre. (2015). *Guía para fortalecer competencias clave para los sectores emergentes de emprendimiento de jóvenes en riesgo de exclusión*. Madrid: Acción contra el Hambre.
- Aguilar, M. (2005). *La inserción laboral de los jóvenes en España. Un enfoque microeconómico*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- AIOEP. (8 de agosto de 1995). *Normas éticas de la AIOEP*. Recuperado de: <http://iaevg.net/iaevg.org/IAEVG/nav19a4.html?lang=4&menu=1&submenu=3>
- Ajzen, I. (2002). Perceived behavioral control, self-efficacy, locus of control, and the theory of planned behavior. *Journal of Applied Social Psychology*, 32, pp. 665-683.
- Alarcon, M. M. (2009). *La intermediación laboral como un instrumento eficaz en tiempos de crisis: Servicios públicos de empleo y entidades afines*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Alcadipani, R. & Hogdson, D. (2009). By any means necessary? ethnographic access, ethics and the critical researcher. *Tamara: Journal of critical postmodern organization science*, 7 (3/4), pp. 127-146.
- Alfaro, I. (2009). Diagnóstico para las transiciones académico-profesionales. En L. Sobrado & A. Cortés (Coords.), *Orientación Profesional: Nuevos escenarios y perspectivas* (pp. 221-242). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Alonso, L. E. & Fernández Rodríguez, C. J. (2012). *La financiarización de las relaciones salariales: Una perspectiva internacional*. Madrid: Catarata.
- Alonso, L. E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Rubí (Barcelona): Anthropos.
- Álvarez González, M. (1995). *Orientación Profesional*. Barcelona: Cedecs.

- . (2004). Los modelos/sistemas de orientación en España y las nuevas tendencias europeas. Presente y futuro. En AAVV, *Encuentro Nacional de orientadores de centros educativos* (pp. 25-48). Madrid: ESIC.
- Álvarez González, M. (2008). La orientación profesional como una de las funciones del Departamento de orientación. En R. BISQUERRA, *Las funciones del Departamento de orientación* (pp. 39-131). Madrid: MEC.
- Álvarez González, M. & Bisquerra, R. (1996). *Manual de orientación y tutoría*. Barcelona: Praxis.
- Álvarez Rojo, V. (1994). *Orientación educativa y acción orientadora: Relaciones entre la teoría y la práctica*. Madrid: EOS.
- Álvarez Gayou, J. L. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa: fundamentos y metodología*. Barcelona: Paidós.
- Amber, D. (2016). *Mayores de 45 años en desempleo. Historias silenciadas y desafíos de la formación*. (Tesis Doctoral). Universidad de Granada.España.
- Amit, R., Glosten, L., & Muller , E. (1993). Challenges to theory development in entrepreneurship research. *Journal of management studies*, 30 (5), pp. 815-834.
- Amudson, N. (2006). Challenges for Career Interventions in Changing Contexts. *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 6, pp. 3-14.
- Andreu, J., García Nieto, A., & Pérez Corbacho, A. (2007). *Evolucion de la teoría fundamentada como técnica de análisis cualitativo*. Madrid: CIS.
- Antón, A. (2006). *Precariedad laboral e identidades juveniles*. Madrid: Fundación sindical de estudios.
- Arbizu, F. M. (2011). *Sistema nacional de cualificaciones. Máster de prientación profesional UCLM. Sesión del 16 de diciembre 2011*.Cuenca.
- Ardoino, J. (1993). L'approche multiréférentielle des situations éducatives et formatives. *Pratiques de Formation*, 25/26, pp. 15-34.

- Arraiz, A. & Sabirón, F. (2009). Perspectivas y retos de la Orientación Profesional. En L. M. Sobrado, & A. Cortes (Coords.), *Orientación profesional: nuevos escenarios y perspectivas* (pp. 23-46). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Arraiz, A. & Sabirón, F. (2012). *Orientación para el aprendizaje a lo largo de la vida: modelos y tendencias*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Artiaga, A., Martín, M. P., & Serrano, A. (2014). Qué significa la orientación: producción política del desempleado. En C. J. Fernández Rodríguez & A. Serrano (Coords.), *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo* (pp. 411-448). Madrid: CIS.
- Artiaga, A., Tovar, F. J., & Fernández Rodríguez, C. J. (2014). Mercado de trabajo y protección social en España. En C. J. Fernández Rodríguez & A. Serrano (Coords.), *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo* (pp. 81-105). Madrid: CIS.
- Arulmani, G. & Nag-Arulmani, S. (2004). *Career Counselling. A handbook*. New Delhi: Tata Mc Graw-Hill Publishing. .
- Auer, P. (2008). *Seguridad en los mercados laborales: Combinando flexibilidad y seguridad para el trabajo decente*. Ginebra: OIT.
- Autor, D. & Dorn, D. (2013). The Growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market. *American Economic Review*, Vol. 103, nº 5, pp. 1553-1597.
- Bandura, A. (1977). Self-efficacy: toward unifying theory of behavior change. *Psychological Review*, 84, pp. 191-215.
- Barner, R., & Higgins, J. (2007). Understanding implicit models that guide the coaching process. *Journal of management development*, 26, pp. 148-158.
- Baron, R. A. (2002). OB and entrepreneurship: the reciprocal benefits of closer conceptual links. En B. M. Staw & R. M. Kramer, *Research in organizational behavior - An annual series of analytical essays and critical reviews* (pp. 225-270). Oxford: Elsevier Science.
- Bauman, Z. (2007). *Tiempos Líquidos*. Barcelona: Tusquest.
- (2009). *Múltiples culturas, una sola humanidad*. Buenos Aires: Katz.

PARTE V. Referencias y anexos

- Bayon, F. (2010). *Coaching hoy: teoría general del coaching*. Madrid: Editorial Universitaria Ramon Areces.
- Beck, C. E. (1973). *Orientación educacional. Sus fundamentos filosóficos*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Beltrán, M. (1985). Cinco vías de acceso a la realidad social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 29, pp. 7-42.
- Benavent, J. (2000). *La orientación psicopedagógica en España. Desde 1939 hasta la LGE de 1979*. Valencia: Promolibro.
- Bernard, F. (1995). Comment sortir du labyrinthe. *Cahiers Pédagogiques*, 20, pp. 36-37.
- Biemans, H., Nieuwenhuis, L., Poell, R., Mulder, M., & Wesselink, R. (2004). Competence-based VET in the Netherlands: background and pitfalls. *Journal of Vocational Education and Training*, 56 (4), pp. 523-538.
- Birks, M. & Mills, J. (2015). *Grounded theory. A practical guide*. Londres: SAGE .
- Bisquerra, R. (1992). *Orientació psicopedagògica i desenvolupament de recursos humans*. Barcelona: La Llar del Llibre.
- (1996). *Orígenes y desarrollo de la Orientación Psicopedagógica*. Madrid: Narcea.
- (2002). Educación emocional para las transiciones. En L. Sobrado, *Orientación profesional: diagnóstico e inserción sociolaboral* (pp. 277-332). Barcelona: Estel.
- Blanch, J. (1990). *Del viejo al nuevo paro. Un análisis psicológico y social*. Barcelona: P.P.U.
- Blázquez, E. M. (2012). *El sistema de formación profesional para el empleo: hacia la creación de un derecho laboral*. Cizur Mayor: Aranzadi.
- Blossfeld, H. P. & Mills, M. (2010). How does globalization affect the life courses of young men and women in modern societies? En J. C. Tremmel, *A Young Generation Under Pressure?* (pp. 37-56). Nueva York: Springer.

- Bobély-Pecze, T. B. & Hutchinson, J. (2013). *The Youth Guarantee and Lifelong Guidance*. Jyväskylä (Finlandia): ELGPN.
- Bolivar, A. (2008). *Ciudadanía y competencias básicas*. Sevilla: Fundación ECOEM.
- Bourdieu, P. (1980). Le capital social: notes provisoires. *Actes de la recherche en sciences sociales, vol.31*, pp. 2-3.
- Branden, N. (2013). *El arte de vivir conscientemente*. Barcelona: Paidós Iberica.
- Brewis, J. & Wray-Bliss, E. (2008). Re-searching ethics: Towards a more reflexive critical management studies. *Organization studies, 29 (12)*, pp. 1521-1540.
- Bright, J. E., Pryor, R. G., Wilkenfeld, S., & Earl, J. (2005). The role of social context and serendipitous events in career decision making. *International Journal for Educational and Vocational Guidance, 5*, pp. 19-36.
- Brott, P.E. (2004). The storied approach: a postmodern perspective for career counseling. *The Career Development Quarterly, 49*, pp. 304-313.
- Caballero, M. A. (2005). *Claves de la Orientación Profesional. Estructura, planificación, diagnóstico e intervención*. Madrid: CCS.
- Caballero Minguez, G. & Kington, C. (2005). Capital social e instituciones en el proceso de cambio económico. *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía II-05*, pp. 70-92.
- Cabero, J. (2013). El aprendizaje autorregulado como marco teórico para la aplicación educativa de las comunidades virtuales y los entornos personales de aprendizaje. *Teoría de la Educación: Educación y Cultura en la Sociedad de la Información, Vol. 14 n° 2*, pp. 133-156.
- Cabeza, J., Cardona, M. B., & Terradillos, E. (2014). Políticas de Empleo (I). En M. B. Cardona, & J. CABEZA, *Políticas Sociolaborales* (pp. 247-286). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- Calvo, F. J.; Rodríguez-Piñero, M. C. (2011). *Colocación y servicios de empleo*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Camas, F. & Rodríguez-Piñero, M. (2014). Políticas de empleo (II): políticas activas. En M. B. Cardona & J. Cabeza, *Políticas sociolaborales* (pp. 287-326). Cizur Menor: Aranzadi.

- Campo, M. & Labarca, C. (2009). La teoría fundamentada en el estudio empírico de las representaciones sociales: un caso sobre el rol de orientador del docente. *Opción*, vol.25, núm. 60, pp. 41-54.
- Campos, V. & Sanchis, J. R. (2014). Políticas de fomento del autoempleo. En M. B. Cardona & J. Cabeza, *Políticas sociolaborales* (pp. 423-462). Cizur Mayor: Aranzadi.
- Carcar, J. E. (2015). Las lanzaderas de empleo y emprendimiento, instrumentos innovadores contra el desempleo: aspectos jurídicos y de política laboral. *Lan Harremanak*, nº 32, pp. 303-322.
- Card, D., Kluver, J., & Weber, A. (2015). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *IZA DP*, 9236.
- Casal, J. (1997). Modalidades de transición profesional, mercado de trabajo y condiciones de empleo. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 11, pp. 21-50.
- Casal, J., Masjuan, J. M., & Planas, J. A. (1991). *La inserción social y profesional de los jóvenes: los itinerarios de transición entre los 14 y los 25 años*. Madrid: CIDE.
- Casal, J., Merino, R., & García, M. (2011). Pasado y futuro del estudio sobre la transición de los jóvenes. *Papers: Revista de sociología*, nº 96, 4, pp. 1139-1162.
- Castañeda, L. & Adell, J. (2013). *Entorno personales de aprendizaje: Claves para el ecosistema educativo en red*. Alcoy: Marfil.
- Castells, M. (4 de agosto de 2013). *Entrevista a Manuel Castells*. Recuperado de: <http://sociologos.com/2013/08/04/manuel-castells-la-sociabilidad-real-se-da-hoy-en-internet/>
- Castells, M. (1997). *La era de la información*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castillo, J. & Agulló, I. (2012). *Trabajo y vida en la sociedad de la información*. Madrid: Catarata.
- CEDEFOP. (2006). *Mejorando las políticas y sistemas de orientación continua. El uso de herramientas de referencias comunes en Europa*. Recuperado de: http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4045_es.pdf

- . (2014). *Desajuste de competencias: más de lo que parece a simple vista*. Recuperado de: http://www.sepe.es/contenidos/personas/formacion/refernet/pdf/NI-032014_es.pdf
- Ceinos, C. (2009). Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en orientación profesional. En L. Sobrado & A. Cortes (Coords.), *Orientación profesional. Nuevos escenarios y perspectivas* (pp. 183-201). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory - a practical guide through qualitative analysis*. Thousand Oaks (EE.UU.): Sage.
- Chisvert, M. J. (2014). Revisión del desarrollo de la orientación sociolaboral como política activa de empleo. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Vol. 25. n^o1, 1^o Cuatrimestre, pp. 8-24.
- Cohen, L., Manion, L., & Morrison, K. (2013). *Research methods in education*. New Delhi (India): Cambridge University Press India.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge (EE.UU.): Harvard University Press.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1996). *Libro Verde Vivir y Trabajar en la Sociedad de la Información: Prioridad para las personas*. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0389:FIN:ES:PDF>
- . (1997). *Tratado de Amsterdam por que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>
- . (2000). *Memorándum de la Comisión, de 30 de octubre de 2000, sobre el aprendizaje permanente*. Recuperado de: <http://www.oei.es/eduytrabajo2/Memoaprenpermanente.pdf>
- . (2007). *Competencias clave para el aprendizaje permanente: Un marco de referencia europeo*. Recuperado de: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/publ/pdf/ll-learning/keycomp_es.pdf
- Comisión Europea. (2008). *Comunicación de la Comisión Nuevas Capacidades para Nuevos Empleos Previsión de las capacidades necesarias y su adecuación a las exigencias del mercado laboral*. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0868:FIN:ES:PDF>

- (2010a). *Comunicación de la Comisión. Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.* Recuperado de: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf
 - (2010b). *Resolución de la Comisión: La Plataforma Europea contra la Exclusión. Un marco europeo para la cohesión social y territorial.* Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:ES:PDF>
 - (2010c). *Comunicación de la Comisión Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: Una contribución europea hacia el pleno empleo.* Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:ES:PDF>
 - (2012a). *European Skills/Competences, qualifications and Occupations (ESCO).* Recuperado de: https://ktl.jyu.fi/img/portal/23370/Noemden_Communication_from_the_EC.pdf?cs=1353668733
 - (2012b). *Contribución de los SPE a la Estrategia Europa 2020. Documento sobre la estrategia SPE 2020.* Recuperado de: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9690&langId=es>.
 - (2013a). *Comunicación de la Comisión Trabajar juntos por los jóvenes europeos Un llamamiento a la acción.* Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0447:FIN:ES:PDF>
 - (2013b). *Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo.* Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0430:FIN:ES:PDF>
 - (2014). *Recomendación del Consejo relativa al PNR de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2014 de España.* Recuperado de: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_spain_es.pdf
- Consejo de Europa. (2008). Proyecto de Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados. *Incluir mejor la orientación permanente en las estrategias permanentes de educación y formación permanente.* Bruselas (Bélgica): Diario Oficial de la Unión Europea.

- Consejo de la Unión Europea. (2002). *Resolución del Consejo de 19 de diciembre relativa al fomento de la cooperación reforzada europea en materia de educación y formación profesionales*. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:013:0002:0004:ES:PDF>
- . (2004). *Proyecto de Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre el fortalecimiento de las políticas, sistemas y prácticas en materia de orientación permanente en Europa*. Recuperado de: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/guidance/resolution2004_es.pdf
- . (2008). *Resolución del Consejo sobre la mejora de la integración de la orientación permanente en estrategias de aprendizaje continuo*. Recuperado de: <http://www.todofp.es/dctm/todofp/legislacion/resolution-on-lguidance---l1121-nov-08.pdf?documentId=0901e72b800d01ab>
- . (2010). *Decisión del consejo de 21 de octubre de 2010 relativa a las orientaciones para para las políticas de empleo de los Estados Miembros*. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0707&from=ES>
- . (2013). *Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil*. Recuperado de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:0001:0006:ES:PDF>
- Consejo Económico y Social. (2009). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2008*. Madrid: CES.
- . (2015). *Informe 03/2015 Competencias profesionales y empleabilidad*. Madrid: CES.
- . (2016). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2015*. Madrid: CES.
- Consejo Europeo. (2000). *Consejo Europeo de Lisboa*. Recuperado de: <http://cdrportal.meh.es/Documentacion/Publico/SGPEDC/Estrategia%20de%20Lisboa.pdf>
- . (2005). *Hacia un Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje a lo largo de la vida*. Recuperado de: <http://www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/educacion/mecu/normativa/2005-haciamarcoeuropeo.pdf?documentId=0901e72b806a6c66>

PARTE V. Referencias y anexos

- Cook, M. J. (2000). *Coaching efectivo*. Madrid: Mac Graw Hill.
- Corominas, E. (2001). Competencias genéricas en la formación universitaria. *Revista de Educación*, 325, pp. 299-321.
- Corominas, E. (2006). Nuevas perspectivas de la orientación profesional para responder a los cambios y necesidades de la sociedad de hoy. *Estudios sobre Educación*, 11, pp. 91-110.
- Corominas, E. & Isus, S. (1998). Transiciones y orientación. *Revista de Investigación educativa*. 16 (2), pp. 155-184.
- Cortés, A. (2008). Contextualización de la formación para el empleo y la orientación. *Revista Tavira*, nº 24, pp. 35-54.
- Covey, S. R. (2005). *El octavo hábito: de la efectividad a la grandeza*. Barcelona: Paidós Iberica.
- Crespo, E., Prieto, C., & Serrano, A. (2009). *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. Madrid: CIS.
- Creswell, J. W. (2009). *Research design - qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. Thousand Oaks (EE.UU.): Sage.
- Cubeiro, J. C. (2011). *Por que necesitas un coach: verdades y mentiras sobre el mundo del coaching*. Barcelona: Alienta.
- Cuevas, V. (2013). El e-portafolio para la orientación vocacional. *Conferencia III jornadas de orientación 20 de abril*. Cuenca. Recuperado de: <http://www.jornadas.apoclam.org/descarga-de-materiales.html>
- Davies, A., Fidler, D., & Gorbis, M. (2011). *Future Work Skills 2020*. Recuperado de: http://www.iftf.org/uploads/media/SR-1382A_UPRI_future_work_skills_sm.pdf
- De la Garza, E. (2010). *Hacia un concepto ampliado de trabajo*. Barcelona: Anthropos.
- De la Rica, S. (2015). *Políticas activas de empleo: una panorámica*. Fedea Policy Papers-2015/01. Recuperado de: <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2015/01/FPP2015-01.pdf>
- De Pablos, J. & MARTÍNEZ, A. (2008). La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 77, pp. 105-133.

- Del Río, E. (1997). *Modernidad posmodernidad (Cuaderno de Trabajo)*. Madrid: Talasa.
- Dean, A. (2013). *Tackling long-term unemployment amongst vulnerable groups*. Recuperado de: http://wapes.org/fr/system/files/oecd_ltu_study_2013_0.pdf
- Delors, J. (1995). *Libro blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- Denzin, N. & Lincoln, Y. (2005). *The sage handbook of qualitative research*. Thousand Oaks (USA): Sage.
- Donoso, T. (2002). La inserción socio-laboral: Diagnóstico de las variables relevantes. En L. Sobrado, *Orientación profesional: Diagnóstico e inserción sociolaboral* (pp. 67-104). Barcelona: Estel.
- Donoso, T. & Figuera, P. (2007). Niveles de diagnóstico en los procesos de inserción y orientación profesional. *Revista electrónica de investigación psicoeducativa*, 11, 5 (1), pp. 103-124.
- Dorsch, F. & Nueno, P. (2007). *Cartas a un joven emprendedor*. Barcelona: Critica.
- Draucker, C., Martsof, D. S., Ross, R., & Rursk, T. B. (2007). Theoretical Sampling and category development in grounded theory. *Qualitative health research*, 17, pp. 1137-1148.
- EAPN. (2016). *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2015. Resumen ejecutivo*. Madrid: EAPN-ESPAÑA.
- Eby, L. T. & Allen, T. D. (2008). Moving toward interdisciplinary dialogue in mentoring scholarship. An introduction to the special issue. *Journal of vocational behavior*, 72, pp. 159-167.
- Eby, L.T., Butts, M. M., Durley, J., & Ragins, B. R. (2010). Are bad experiences stronger than good ones in mentoring relationships? Evidence from the mentor and protégé perspective. *Journal of vocational Behavior*, 77, pp. 81-92.
- Echeverría, B. (1995). La orientación y los procesos de transición. En R. Bisquerra, *La orientación profesional* (pp. 49-94). Barcelona: Institut Municipal d'Educació de Barcelona.

- . (2011). *Sistema integrado de orientación profesional SIOP*. En *Sesión del Máster de Orientación Profesional 26 de noviembre 2011*. Cuenca: Universidad de Castilla la Mancha.
- . (2016). Empleabilidad, formación y orientación. En A. Pantoja, C. Villanueva, & N. Cantero, *Libro de actas del III congreso internacional sobre diagnóstico y orientación* (pp. 1-24). Barcelona: Fundación Universitaria Iberoamericana.
- Echeverría, B. (Coord.), Isus, S., Martínez Clares, M.P., & Sarasola, L. (2008). *Orientación Profesional*. Barcelona: UOC.
- Echeverría, B. & Martínez Clares, P. (2015a). Luces y sombras de la orientación. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 18 (2), pp. 1-13.
- Echeverría, B. & Martínez Clares, P. (2015b). *Sistema Integrado de Orientación*. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 18 (2). Recuperado de: <http://revistas.um.es/reifop/article/view/219041>
- Echeverría, B. & Martínez-Muñoz, M. (2014). *Guía de Orientación Profesional Coordinada*. Recuperado de: <https://www.fundacionbertelsmann.org/es/home/publicaciones-raiz/publicacion/did/guia-de-orientacion-profesional-coordinada-1/>
- Eckenschwiller, M. C. (1990). *Mieux se connaître pour un emploi*. Paris: Les Éditions d'Organisation.
- Eco, U. (1983). *Cómo se hace una tesis*. Barcelona: Gedisa.
- El Diario (21 de mayo de 2014). *Privatizada la orientación laboral por un millón de euros al año*. El Diario. Recuperado de: http://www.eldiario.es/clm/Privatizada-orientacion-laboral-millon-euros_0_262473932.html
- Emaus Fundación Social. (2015). *Modelo Inclue. La apuesta por una atención de calidad en el ámbito de la inclusión social*. Madrid: Editorial Fundación Social.
- Ensher, E. A. & Murphy, S. E. (2005). *Power Mentoring*. San Francisco (EE.UU.): Jossey Bass.
- Ettinger, J. C., Gaspard, G., & Pourtois, M. T. (1997). Créer son entreprise: l'évolution psychologique nécessaire. *Gestion 2000. 1. janvier-février*, pp. 89-97.

- Feldman, D. & Lankau, M. (2005). Executive coaching: A review and agenda for future research. *Journal of Management*, 31, pp. 829-848.
- Fernández Cornejo, J. A. & Algarra, A. (2000). *El mercado de trabajo en la UE: Fundamentos teóricos y políticas de empleo*. Madrid: Pirámide.
- Fernández Enguita, M. (1989). Los efectos del desempleo juvenil sobre las transiciones a la vida adulta. En *Juventud, trabajo y desempleo*. Madrid: M.T. y S.S.
- Fernández López, M. F. & Calvo, F. J. (2013). *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*. Albacete: Bomarzo.
- Fernández Rodríguez, C.J. & Serrano, A. (Coords.). (2014). *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Madrid: CIS.
- Ferreira, C., Pascual, L., & Pol, C. (2013). La producción española en tesis doctorales sobre orientación en la base de datos TESEO (2001-2012). *RELIEVE Revista electrónica de investigación y evaluación educativa*, pp. 1-10. Recuperado de: <https://ojs.uv.es/index.php/RELIEVE/article/view/2460>
- Figuera, P. (1994). *La inserción socioprofesional del universitario*. (Tesis doctoral). Universidad de Barcelona, Facultad de Educación, España.
- Flick, U. (2015). *El diseño de investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- FOESSA. (2014). *VII informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundacion Foessa - Cáritas Española Editores.
- Fournet, M. (1993). S'insérer par le diplôme ou l'expérience? Etude exploratoire des représentations des jeunes 16-25 ans entrés en C.F.I. *L'Orientation Scolaire et Professionnelle*, 4, 27, pp. 351-361.
- Fundación 1º de mayo. (2016). *Mercado de trabajo y protección por desempleo. Colección informes, número 126*. Recuperado de: http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NBdd_ShwDocumento?cod_primaria=1185&cod_documento=4898
- García Ferrando, M. (1979). *Sobre el método: problemas de investigación empírica en sociología*. Madrid: CIS.

- García Yañez, P. (2012). *La evaluación de la competencia profesional: entrevista de incidentes críticos. Sesión del Máster de orientación profesional 20 de abril 2012*. Cuenca: Universidad de Castilla la Mancha.
- García-Gómez, B. & Sanchez-Santamaría, J. (2013). La orientación profesional en los servicios sociales municipales: propuesta de una unidad para inmigrantes en exclusión social. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Vol 24, nº2, 2º Cuatrimestre, pp. 126-137.
- García-Hernández, J. L. (2012). *Estudio descriptivo de los servicios de orientación profesional en la Comunidad Foral de Navarra*. (Trabajo fin de máster inédito). UCLM, Facultad de Educación, España.
- García-Hernández, J. L. & Sánchez Santamaría, J. (2013). Estudio descriptivo sobre los servicios de orientación para el empleo en Navarra. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, Vol. 24, nº 2, 2º Cuatrimestre, pp. 37-57.
- García-Hernández, J.L., Gabari-Gambarte, I, & Idoate-García, V. (2014). Evaluación de la satisfacción laboral en docentes de FP-FOL de Navarra. *International Journal of Dedelopmental and Educational Psychology. INFAD Revista de Psicología*, Nº 1-Vol. 3, 2014. pp. 451-462.
- García-Ruiz, R., Sánchez, A. & Rodríguez, A. (2013). Las competencias socio-personales en la integración socio-laboral de los jóvenes que cursan programas de cualificación profesional inicial. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Vol. 24, nº2, 2º Cuatrimestre, pp. 58-78.
- Gelatt, H. B. (1991). *Creative decision making using positive uncertainty*. Los Altos (USA): Crisp.
- Gelatt, H. B. (2002). *The process of illumination: Looking at your worldview*. Recuperado de: <http://contactpoint.ca/wp-content/uploads/2013/01/pdf-02-19.pdf>
- Gergen, K. (1985). The social constructionist movement in modern psychology. *American Psychologist*, 40, pp. 266-275.
- . (2006). *Construir la realidad. El futuro de psicoterapia*. Barcelona: Paidós.

- Glaser, B. G. (1992). *Basiss of grounded theory analysis: emergence vs forcing*. Mill Valley (USA): Sociology Press.
- . (2014). *Memoing: A vital grounded theory procedure*. Mill Valley (USA): Sociology Press
- Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Nueva York (USA): Aldine.
- Goleman, D. (1996). *Inteligencia emocional*. Barcelona: Kairós.
- . (1999). *La práctica de la intelengia emocional*. Barcelona: Kairós.
- Gómez-Millán, M. J. (2011). *Colectivos destinatarios de las políticas selectivas de empleo*. Murcia: Ediciones Laborum.
- Goos, M., Mannig, A., & Solomons, A. (2014). Explaining job polarization: Routine-biased technological. *American Economic Review*, Vol. 104, N°8, American Economic Association, pp. 2509–2526.
- Gordillo, M. V. (2008). *Nuevas perspectivas en orientación: Del counseling al coaching*. Madrid: Síntesis.
- Greciet, P. (2012). La formación profesional para el empleo dentro del sistema nacional de empleo. *Sesión del Máster de orientación profesional de 10 de febrero de 2012*. Cuenca: UCLM
- Greenhaus, J. H. & Callanan, G. A. (1994). *Career Management*. New York (USA): Dryden Press.
- Guichard, J. & Huteau, M. (2007). *Transition*. Paris: Dunod.
- Guichard, J. (2006). Marcos teóricos para las nuevas tareas en orientación y guía sobre carreras. *Orientación y Sociedad*, p. 6.
- Gutiérrez-Crespo, E. (2012). Proyecto profesional y herramientas para la mejora de la empleabilidad. En J. A. Planas, A., Cobos, & E. Gutiérrez-Crespo, *La orientación profesional y la búsqueda de empleo. Experiencias innovadoras y técnicas de intervención que facilitan la inserción laboral* (pp. 79-98). Barcelona: Graó.
- Habermas, J. (1989). *El discurso filosófico de la modernidad*. Madrid: Taurus.

PARTE V. Referencias y anexos

- Heras, J. (21 de noviembre de 2012). *Los orientadores laborales alzan la voz para evitar sus despidos*. *El periodico de Aragon*. Recuperado de:
http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/economia/orientadores-laborales-alzan-voz-evitar-sus-despidos_808109.html
- Hernández, J. & López, A. (1996). *Aprender a buscar trabajo. Evaluación entidades formativas*. Collado Villalba: Cauce editorial.
- Hernández, J. & Martínez Clares, P. (1994). Pautas para la evaluación de un programa de orientación. *Revista de Investigación Educativa*, 23, pp. 598-604.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación (Quinta edición)*. D.F.(Mexico): McGraw-Hill.
- Holgueras, A. I. (2016). Análisis de la influencia de la orientación profesional en los jóvenes en situación de abandono escolar. *Educatio siglo XXI: Revista de la Facultad de Educación*, Vol. 34, Nº 1, pp. 137-156.
- Homs i Ferret, O. (2008). *La formación Profesional en España: Hacia la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Fundación La Caixa.
- Hoyt, K. & Shylo, A. (1987). *Career education in transition: trends and implications for the future*. Ohio (EE.UU.): Eric Clearmghouse on Adult, Career and Vocational Education.
- Hugues, D. & Borbély-Pecze, T. B. (2012). *Youth Unemployment: A Crisis in Our Midst – The role of lifelong guidance policies in addressing labour supply and demand*. Jyväskylä (Finland): ELGPN.
- Hulot, N. (2006). *Pour un pacte écologique*. Paris: Éditions Calman-Lévy.
- Irving, B. A. & Malik, B. (2005). *Critical reflections on career education and guidance: justice within a global economy*. London (UK): Routledge Falmer.
- Isus, S. (2008). Concepto y funciones de la Orientación Profesional. En B. Echeverría (Coord.), *Orientación profesional* (pp. 164-213). Barcelona: UOC.
- Janesick, V. J. (1998). *Stretching exercises for qualitative researchers*. Thousand Oaks (USA): SAGE.

- Jansen, M. (2016). *El reto de la inserción de los parados de larga duración. Fedea Policy Paper 2016-26*. Recuperado de: <http://www.fedea.net/http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/12/FPP2016-26.pdf>
- Jurado, P. & Olmos, P. (2010). Procesos de orientación para la inserción sociolaboral de personas con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo. Un modelo de orientación para la inserción. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Vol 21, nº 1, 1er cuatrimestre, pp. 93-108.
- Kammeyer, J. D. & Judge, T. A. (2008). A quantitative review of mentoring research: test of a model. *Journal of Vocational Behavior*, 72, pp. 269-283.
- Keune, M. & Serrano, A. (2014). *Deconstructing Flexicurity and Developing Alternative Approaches. Towards New Concepts and Approaches for Employment and Social Policy*. New York (USA): Routledge.
- Kram, K. E. (1983). Phases of the mentor relationship. *Academy of Management Journal*, 26, pp. 608-625.
- Krueger, R. A. & Casey, M. A. (2000). Focus Groups. A Practical Guide for Applied Research. *Forum: Qualitative Social Research*, 3(4), p. 28.
- Krumboltz, J. D. (1996). *A Social Learning Theory of Career Counseling*. Stanford: Stanford University Press.
- Krumboltz, J. D. & Levin, A. S. (2004). *Luck is no accident*. Atascadero (USA): Impact Publishers.
- Kuhn, T.S. (1995). *La estructura de las revoluciones científicas*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- Lambing, P. & Kuehl, C. (1997). *Entrepreneurship Prentice Hall*. New Jersey (USA): Upper Saddle River.
- Laparra, M. (2006). *La construcción del empleo precario*. Madrid: FOESSA-CARITAS.
- Laparra, M. & Pérez Eransus, B. (2012). *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona: Obra social La Caixa .

PARTE V. Referencias y anexos

- M. Laparra, T. García de Eulate, M. Lasterra, N. Zugasti, A. García, P. Damonti, & P. Azcona (2015). *La desigualdad y la exclusión que nos queda. II Informe CIPARAIS sobre el impacto social de la crisis 2007-2014*. Barcelona: Edicions bellaterra.
- Lasch, C. (1979). *The culture of narcissism*. Nueva York (USA): Norton.
- Lasheras, R. (2015). (Sobre)viviendo por encima de sus probabilidades. El prolongado impacto de la crisis en las condiciones de vida de la población más vulnerable. En M. Laparra, T. García de Eulate, M. Lasterra, N. Zugasti, A. García, P. Damonti, & P. Azcona, *La desigualdad y la exclusion que nos queda* (pp. 295-400). Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Law, B. & Watts, A. G. (1977). *Schools, career and community*. Londres (UK): CIO.
- Lea, E. H. & Leibowitz, Z. B. (1992). *Adult career development: concepts, issues, and practices*. Alexandria: The national Career Development Association.
- Longenecker, J. G., Moore, C. W., & Petty, J. W. (1999). *Small business management*. Cincinnati (EE.UU.): South Werstern Publishing.
- Longo, M. (2003). *Lo qué les queda a los jóvenes. Capital social, trabajo y juventud en varones pobres del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires (Argentina): IDICSO.
- Lope, A. & Alós, R. (2013). Las políticas activas de empleo en España: deficientes políticas para malos empleos. *Sociología del trabajo*, 77, pp. 92-116.
- López Bonelli, A. R. (1989). *La orientación vocacional como proceso, teoría, técnica y práctica*. Buenos Aires (Argentina): El Ateneo.
- López del Paso, R. (2013). La economía sumergida en España. *eXtoikos*, N° 10, pp. 63-66.
- Lovén, A. (2003). The Paradigm Shift: Rhetoric or Reality? *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 3, pp. 123-135.
- Mahoney, M. (2005). *Psicoterapia Constructiva: Una guía práctica*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Malo, M. A. (2013). ¿Qué fue de las propuestas de flexiguridad? *Anuario de relaciones laborales en España*, n° 4, pp. 302-303.
- Malo, M. A. & Cueto, B. (2015). El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España. *Documentación social*, 178, pp. 105-120.

- Manzanares, M. A. (2013). Sistemas integrados de orientación. Una propuesta para la articulación de estructuras y servicios a nivel local. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Vol. 24, nº 1, 1º Cuatrimestre, pp. 62-77.
- Manzanares, M.A. & Sanz, C. (2016). Orientación profesional. Fundamentos y estrategias. Ciudad Real: UCLM-Worters Kluwer.
- Manzano, N., Martín, A., & Ruiz, M. (2012). El rol del mentor en un proceso de mentoría universitaria. *Revista de Educación XXI*, 15 (2), pp. 93-118.
- Martín, M. P. (2014). Servicios públicos de empleo y nuevos modos de gobernanza. En C. J. Fernández-Rodríguez & A. Serrano (Coords.), *El paradigma de la flexibilidad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo* (pp. 135-178). Madrid: CIS.
- Martín Criado, E. (2010). *La escuela sin funciones: crítica de la sociología de la educación crítica*. Barcelona: Bellaterra.
- . (2012). El fraude del capital social. Consideraciones críticas en torno a "E Pluribus Unum". *Revista Española de Sociología*, Nº 17, pp. 109-118.
- Martín Puebla, E. (2009). *El sistema de formación profesional para el empleo*. Valladolid: Lex Nova - Fundación Tripartita.
- . (2011). Reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral. *Temas laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social Nº 110*, pp. 13-42.
- Martínez Castaño, M. (2012). Coaching y orientación profesional. Sesión del Máster orientación profesional del 18 de mayo de 2012. Cuenca: UCLM.
- Martínez Clares, M. P. (2008). Orientación Profesional para la transición. En B. Echeverría (Coord.), S. Isus, & L. Sarasola, *Orientación profesional* (pp. 245-334). Barcelona: UOC.
- Martínez García, J. S. (2013). *Estructura social y desigualdad en España*. Madrid: Libros de la Catarata.
- McClelland, D. C. (1973). Testing for competence rather than for "intelligence.". *American Psychologist*, Vol 28(1), pp. 1-14.

PARTE V. Referencias y anexos

- Mclaughlin, M. (2010). *Content area reading: teaching and learning in age of multiple literacies*. Boston (EE.UU.): Pearson.
- Mertens, D. (2005). *Research and evaluation in Education and Psychology: Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods*. Thousand Oaks (USA): Sage.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. Thousand Oaks (USA): SAGE.
- Minas, R. (2014). One-stop shops: Increasing employability and overcoming welfare state fragmentation? *International Journal of Social Welfare. Special Issue: Lost in Activation?*, pp. 40-53.
- Ministerio de Educación - ELGPN. (2011). *Políticas de orientación a lo largo de la vida: "Una tarea en marcha". Informe sobre el trabajo de la "Red europea sobre Políticas de Orientación a lo largo de la vida" (ELGPN), 2009-2010. Informe resumido*. Recuperado de:
https://sede.educacion.gob.es/publiventa/descargas.action?f_codigo=14737&codigoOpcion=3
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2013a). *Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016*. Recuperado de: http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/descargas/EEEJ_Documento.pdf
- . (2013b). *Reforma de las políticas activas de empleo. Nuevo modelo de programación, evaluación y financiación*. Recuperado de:
<http://www.ugt.es/actualidad/2013/septiembre/b14-otros-PAE.pdf>
- Ministerio de Sanidad. (2009). *Estrategia Nacional Sobre Drogas 2009-2016*. Recuperado de:
<http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/publica/pdf/EstrategiaPNSD2009-2016.pdf>
- . (2012). *Estrategia nacional para la inclusión social de la población gitana en España 2012-2020*. Recuperado de:
<http://www.msssi.gob.es//ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/poblacionGitana/docs/EstrategiaNacionalEs.pdf>
- . (2013a). *Plan de acción sobre drogas España 2013-2016*. Recuperado de:
http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/publica/pdf/PLAN_ACCION_SOBRE_DROGAS2013_2016.pdf

- . (2013b). *Plan Nacional de Inclusión Social 2013*. Recuperado de: <http://www.msssi.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=3137>
- Ministerio de Trabajo e Inmigración. (2010). *El empleo y la dimensión social en la estrategia UE-2020*. Madrid: Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales.
- Mogberg, D. & Velasquez, M. (2004). The ethics of mentoring. *Business Ethics Quarterly*, 14, pp. 95-122.
- Monereo, J. L. (Coord.) (2011). *La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral*. Albacete: Bomarzo.
- Monge, V. (2015). La codificación en el método de investigación de la grounded theory o teoría fundamentada. *Innovaciones educativas. Año XVII. Número 22*, pp. 77-84.
- Montané, J. (1993). *Orientación ocupacional*. Barcelona: CEAC.
- Moreno, L. & Serrano, A. (2009). Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional. *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 2, pp. 11-32.
- Moriano, J. A. & Gorgievski, M. (2007). *Psychology of entrepreneurship: Research and education*. Madrid: UNED.
- Moriano, J. A. & Palací, F. J. (2003). *Características personales y sociales del emprendedor en Castilla y Leon. Trabajo presentado al VIII Congreso Nacional de Psicología Social*. Malaga.
- Morin, E. (1990). *Introduction à la pensée complexe*. Paris: ESF.
- Muñiz, M. J. (20 de febrero de 2013). *El EcyL despedirá a 60 de los 114 orientadores laborales incluidos del ERE. El Diario*. Recuperado de: http://www.diariodeleon.es/noticias/leon/ecyl-despedira-60-114-orientadores-laborales-incluidos-ere_771406.html
- Narayan, D. (1999). *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington (USA): Banco Mundial.
- Navarro, Y. & Climent, J. A. (2011). El reto de los Servicios Públicos de Empleo en contextos de crisis. *Revista Andaluza de Relaciones Laborales*, 24, pp. 15-16.
- Neuman, W. L. (2009). *Understanding research*. Londres: Pearson.

PARTE V. Referencias y anexos

- Nueno, P. (2009). *Emprendiendo hacia el 2020: Una renovada perspectiva global del arte de crear empresas ysus artistas*. Bilbao: Deusto.
- OCDE. (2004a). *Orientación profesional. Guía para responsables políticos*. Madrid: Dirección General de Educacion y Cultura.
- . (2004b). *Orientación profesional y políticas públicas. Cómo acortar distancias*. París: Ministerio de Educación y Ciencia.
- . (2007). *Sistemas de Cualificaciones: Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida*. Madrid: Ministerio de Educación.
- . (2011). *Preparándose para trabajar*. Paris: OCDE.
- . (2015). *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Spain*. Madrid: OECD.
- Olarte, S. (2008). *Políticas de empleo y colectivos con especiales dificultades. La subjetivación de las políticas activas de empleo*. Cizur Mayor: Aranzadi.
- OIT. (2012). *Tendencias mundiales del empleo 2013. Informe ejecutivo*. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_202216.pdf
- . (2016). *World Employment Social Outlook. Trends 2016*. Ginebra: OIT.
- Orgemer, G. (2002). *Enciclopedia de los Recursos Humanos*. Madrid: Artegraf.
- Orteu, X. & Pí, Z, J. (2007). *Guia d'inserció sociolaboral adreçada als professionals de l'àmbit de les drogodependències*. Recuperado de: http://www20.gencat.cat/docs/canalsalut/Home%20Canal%20Salut/Professionals/Temes_de_salut/Drogues/documents/Guia%20d%27inserci%C3%B3%20sociolaboral.pdf
- Padilla, M. T. (2001). *Estrategias para el diagnóstico y la orientación profesional de personas adultas*. Barcelona: Laertes.
- . (2009). El diagnóstico en orientación profesional: modaliddes e instrumentos. En L. Sobrado & A. Cortés (Coord.), *Orientación profesional. Nuevos escenarios y perspectivas* (pp. 101-118). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Parlamento Europeo. (2004). *Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco único para la*

transparencia de las cualificaciones y competencias (Europass). Recuperado de:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:104E:0960:0966:ES:PDF>

-. (2006). *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente*. Recuperado de:
[ex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/l_394/l_39420061230es00100018.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/l_394/l_39420061230es00100018.pdf)

-. (2008). *Recomendación del Parlamento Europea y del Consejo del 23 de abril, relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente*. Recuperado de:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:111:0001:0007:ES:PDF>

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative evaluation and research methods*. Londres (UK): Sage.

Peavy, R. V. (1998). *Sociodynamic Counselling: A constructivist perspective*. Bloomington: Trafford Publishing.

Pelayo, M. B. (2012). *Capital social y competencias profesionales: Factores condicionantes para la inserción laboral*. Recuperado de <http://www.eumed.net/>

Pereira, M. (1996). El cuestionario de educación para la carrera: Características y adaptación. *Revista de Ciencias de la Educación*, nº 168, diciembre, pp. 447-471.

Pérez Boullosa, A. (2009). Orientación para la Inserción Profesional: estrategias y recursos. En L. Sobrado & A. Cortés (Coords.), *Orientación Profesional. Nuevos escenarios y perspectivas* (pp. 263-285). Madrid: Biblioteca Nueva.

Pérez Bollousa, A. & Blasco, P. (2001). *Orientación e insercion profesional: competencias y entrenamiento para su práctica*. Valencia: Nau Llibres.

Pérez del Prado, D. (2011). *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*. Valencia: Tirant lo blanch.

-. (2013). Los planes extraordinarios de empleo y crisis económica: entre la necesidad y la reconstrucción de las políticas pasivas de empleo en España. En J. Cabeza & F. Fernández Prol, *Políticas de Empleo* (pp. 159-176). Cizur Menor: Aranzadi.

Pérez Eransus, B. (2005). *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid: Cáritas-Fundación Foessa.

PARTE V. Referencias y anexos

- . (2006). Rentas mínimas y políticas de activación. *Documentación social*, nº 143, pp. 77-92.
- . (2015). La evolución del empleo y del trabajo en un mundo globalizado. Cambios culturales y alternativas. *Documentación Social*, 178, pp. 15-36.
- Pérez Escoda, N. (1994). *La inserción laboral integrada en el currículum de la formación ocupacional*.(Tesis Doctoral). UB, Facultad de Educación, España .
- Pérez, E., Passera, J., Olaz, F., & Osuna, M. (2005). *Orientación, información y educación para la elección de carrera*. Barcelona: Paidós Iberica.
- Piketti, T. (2013). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Planas, J. A., Cobos, A., & Gutiérrez-Crespo, E. (2012). *La orientación profesional y la búsqueda de empleo*. Barcelona: Graó.
- Planas, J. A. (2009). Los servicios de orientación en las Comunidades Autónomas. En M. Álvarez González & R. Bisquerra, *Manual de orientación y tutoría*. Barcelona: Walker Kluwer España.
- Plant, P. (2015). Green guidance: guidance for the future. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Vol. 26, nº1, 1º Cuatrimestre, pp. 115-123.
- Plataforma Tercer Sector. (2015). *Tercer sector de acción social en 2015: Impacto de la crisis*. Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social.
- PNUD. (2009). *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Recuperado de: http://www.pnud.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/IDH2009/HDR_2009_ES_Complete.pdf
- . (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos de desarrollo humano* . Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Potter, J. & Wetherell, M. (1987). *Discourse and social psychology*. Londres (UK): SAGE.
- Proyecto Tunning. (2006). *Una introducción a Tunning Educational Structures in Europe. La contribución de las universidades al proceso de Bolonia*. Recuperado de: http://www.unideusto.org/tuningeu/images/stories/documents/General_Brochure_Spanish_version.pdf

- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*. New Jersey (USA): Princeton University Press.
- Red Navarra de lucha contra la pobreza y la exclusión social (2005). *El acompañamiento como método de intervención en los procesos de inclusión*. Pamplona: RED
- Red de recursos de evaluación y aprendizaje. (2016). *Evaluación del impacto social de las lanzaderas de empleo*. Madrid: Fundación Telefonica.
- Repetto, E. (1994). *Orientación educativa e intervencion psicopedagógica*. Madrid: UNED.
- . (2003a). *Modelos de orientación e intervención psicopedagógica. Volumen 1. Marco conceptual y metodológico*. Madrid: UNED.
- . (2003b). *Modelos de Orientación e Intervención Psicopedagógica. Vol. 2*. Madrid: UNED.
- Repetto, E., Ferrer, P., & Manzaon, N. (2008). Validation of the competency framework for educational and vocational guidance practitioners: A study of prior training and competency relevance. *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 8, 3, pp. 163-175.
- Rifkin, J. (2010). *The empathic civilisation: the race to global consciousness in a world in crisis*. New York (USA): Tarcher-Penguin .
- Rivas, F. (1995). La conducta vocacional: Proceso de socialización y de desarrollo personal. En F. Rivas, *Manual de asesoramiento y orientación vocacional* (pp. 23-60). Madrid: Síntesis.
- Riverin-Simard, D. (1996). Le concept du chaos vocationnel: un pas théorique é l'aube du XXIIe siècle? *Lórentatiion scolaire et professionnelle*, 25, pp. 467-487.
- Rocha, F. (2010). *Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España*. Recuperado de: http://www.1mayo.ccoo.es/nova/NBdd_ShwDocumento?cod_primaria=1185&cod_documento=3615
- Rodríguez Cabrero, G. (2013) *El empleo de las personas vulnerables: una inversión rentable*. Madrid: Caritas, Cruz Roja, Fundación ONCE, FSG.

PARTE V. Referencias y anexos

- Rodríguez Diéguez, A. (2002). La orientación ocupacional. Análisis de algunas propuestas desde la comunidad andaluza. En L. Sobrado, *Orientación Profesional: Diagnóstico e inserción sociolaboral* (pp. 217-246). Barcelona: Estel.
- Rodríguez Escanciano, S. (2012). *La intermediación en el mercado de trabajo: análisis y propuestas*. Madrid: La Ley.
- Rodríguez Martínez, A. (2012). *Orientación profesional por competencias transversales para mejorar la empleabilidad*. (Tesis doctoral). UNIZAR, Facultad de Educación, España.
- Rodríguez Moreno, M. L. (1998). *La orientación profesional. I. Teoría*. Barcelona: Ariel Educación.
- . (2006). *Evaluación, balance y formación de competencias laborales transversales*. Barcelona: Laertes.
- . (2008). *Dels estudis universitaris al món del treball. La construcció del projecte professional*. Barcelona: Servei de Publicacions de la Universitat de Barcelona.
- . (2009). Técnicas y recursos de orientación profesional. En L. Sobrado, & A. Cortés (Coords.), *Orientación Profesional. Nuevos escenarios y perspectivas* (pp. 73-100). Madrid: Biblioteca Nueva.
- . (2011). *Orientación profesional no sexista. Teoría y práctica*. Berlin (Alemania): Editorial Académica Española.
- Rodríguez Moreno, M. L. & Taveira, M. C. (2010). La gestión personal de la carrera y el papel de la orientación profesional. Teoría, práctica y aportaciones empíricas. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, 21 (2), pp. 335-345.
- Roig, J. (1982). *Fundamentos de la orientación escolar y profesional*. Madrid: Anaya.
- Romero Rodríguez, S. (1999). *Enseñar a explorar el mundo del trabajo. Diagnóstico de las destrezas exploratorias y propuestas de intervención*. Archidona: Aljibe.
- . (2000). *De gira hacia el trabajo*. Archidona: Aljibe.
- Romero Rosales, V. Pérez, E., Vidal, S., & Juez, M. (2004). *Inserción Ocupacional*. Barcelona: Altamar.

- Ruesga, S. M. (2009). *El sistema social español en un marco de flexiseguridad. Análisis comparado de algunas experiencias europeas y lecciones para el caso español*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Sabirón, F. (2006). *Métodos de investigación etnográfica en ciencias sociales*. Zaragoza: Mira Editores.
- Sabirón, F. & Arraíz, A. (2013a). Reorientando la evaluación desde la herramienta portafolio: la evaluación socioconstructivista al servicio del aprendizaje profesional. *Revista de evaluación educativa*, 2 (1).
- Sabirón, F. & Arraíz, A. (2013b). Aprendiendo de la evaluación: decálogo para la evaluación auténtica de competencias profesionales a través del portafolio. *Revista Iberoamericana de evaluación educativa*, 6 (1), pp. 135-152.
- Saint Martin, D. (2004). Del Estado providencial al Estado de inversión social. *Foro internacional*, n° 176, pp. 281-300.
- Saldana, J. (2009). *The coding manual for qualitative researchers*. Los Angeles (USA): SAGE.
- San Martín, C. (2010). *La política de empleo como instrumento de inclusión social: Un análisis jurídico*. Madrid: Dykinson.
- San Martín, D. (2014). Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa. *REDIE*, vol. 16, núm. 1, 2014, pp. 104-122.
- Sánchez Almagro, M. L., Prieto, A., Alonso, P., & Amores, J. (2011). *Guía práctica del asesor y orientador profesional*. Madrid: SINTESIS.
- Sánchez García, M. F. (2004). *Orientación Laboral. Para la diversidad y el cambio*. Madrid: Sanz y Torres.
- . (2010a). Fundamentos e instrumentos de apoyo para la información y orientación. En AA.VV., *Materiales del curso sobre formación en evaluación y acreditación de competencias profesionales Acredi-t*. Madrid: UNED.
- . (2010b). La orientación en España: Despegue de una profesión. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Vol. 21, N° 2, 2º Cuatrimestre, pp. 231-239.

PARTE V. Referencias y anexos

- Sánchez García, M. F., Álvarez González, M. (2012). *Bases teórico-prácticas de la orientación profesional*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Sanchis, E. (2014). *Desempleo y salud. Colección estudios, nº 81*. Madrid: Fundación 1º de mayo.
- Santana, L. (2009). *Orientación educativa e intervención psicopedagógica*. Madrid: Pirámide.
- . (2013). *Orientación Profesional*. Madrid: Síntesis.
- Santos, A., Moldes, A., & Montalba, C. (2004). *Paro, exclusión y políticas de empleo: Aspectos sociológicos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sanz De Miguel, P. (2013). El discurso de la activación dentro de la Estrategia Europea de Empleo: Análisis de los marcos interpretativos. *Intersticios - Revista Sociológica de Pensamiento Crítico, Vol. 7 (1)*, pp. 231-248.
- Sanz Oro, R. (2001). *Orientación Psicopedagógica y calidad educativa*. Madrid: Pirámide.
- Sarasola, L. (2008). Formación y orientación para el empleo. En B. Echeverría (Coord.), *Orientación Profesional* (pp. 335-416). Barcelona: UOC.
- Schlossberg, N. K. (1984). *Counseling adults in transition, linking practice with theory*. Nueva York (USA): Springer Pb. Co.
- Schmid, G. (2007). Transitional Labour Markets: Managing Social Risks over the Life-Course. *WZB Discussion Paper, SP I*, , pp. 111.
- Schmid, G. & Schomann, K. (2006). El concepto de mercados de trabajo transicionales y algunas conclusiones para la política de empleo: el estado de la cuestión. En L. Toharia, *Los mercados de trabajo europeos*. Madrid: Ministerio de trabajo y asuntos sociales.
- Schultheis, D. E. (2003). A relational approach to career counseling: Theoretical integration and practical application. *Journal of Counselind and Development, 81*, pp. 301-310.
- Seligman, M. & Csikszentmihalyi, M. (2000). Positive Psychology: An Introduction. *American Psychologist, 55 (1)*, pp. 5-14.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama

- Serrano, A. (2008). *Protección y flexiseguridad: la modernización de los servicios públicos de empleo*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Serrano, A. & Martín, M. P. (2014). El poder de nombrar. En C. J. Fernández Rodríguez & A. Serrano (Coords.), *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas. un análisis cualitativo* (pp. 37-58). Madrid: CIS.
- Serrano, C. (2009). *Servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas. Público y privado en la actividad de colocación*. Granada: Comares.
- SIIS-Centro de Documentación y Estudios. (2012). *Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- . (2016). *Revisión de tendencias, innovaciones y buenas prácticas de inclusión sociolaboral*. Pamplona: Gobierno de Navarra.
- Sobrado, L. & García Murias, R. (2012). *Evaluación de las competencias éticas en el uso de las TIC para los profesionales de la orientación*. Conferencia en la IAIEVG International Conference, 4 octubre de 2012. Mannheim, Alemania. Recuperado de: http://www.iaevg-conference-2012-mannheim.com/fileadmin/redaktion/presentations/Garcia_Murias.pdf
- Sobrado, L.M. & Cortés, A. (Coords.) (2009). *Orientación Profesional: Nuevos escenarios y perspectivas*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Sobrino, G. M. (2006). *La política de colocación*. Albacete: Bomarzo.
- Standing, G. (2013). *El precariado. Una nueva clase social*. Barcelona: Ediciones de pasado y presente.
- Sultana, R. G. (2012). *Flexicurity: Implications for lifelong career guidance*. Jyväskylä (Finlandia): ELGPN.
- Super, D. (1991). *Models of career development. Historical and current perspectives*. Lisboa: Congreso of AIOSP.
- Tashakkori, A. & Teddlie, C;. (2003). *Handbook of mixed methods in social & behavioral research*. Los Angeles (USA): SAGE.

PARTE V. Referencias y anexos

- Taverira, M. C. (2011). *Mentoría y Gestión Personal de la Carrera en Contexto Universitario*. Jornadas internacionales Transiciones y orientación a lo largo de la vida. Madrid 11 de marzo. Facultad de Educación UNED.
- Toharia, L. (2006). *Los mercados de trabajo transicionales: Nuevos enfoques y políticas sobre los mercados de trabajo europeos*. Madrid: MTAS.
- Torres, C. (2015). *España 2015, Situación social*. Madrid: CIS.
- Torres, R. (2012). *Ponencia las políticas activas del mercado laboral: algunas buenas prácticas*. Seminario Ortega y Gasset de Empleo. Recuperado de: http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/Políticas%20activas%20empleo_RTorres.pdf
- . (12 de noviembre de 2016). El empleo en la revolución digital. *El país*. Recuperado de: http://politica.elpais.com/politica/2016/11/11/actualidad/1478888922_637918.html
- UNESCO. (2010). *Informe Mundial sobre el aprendizaje y la educación de adultos*. Recuperado de: http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/GRALLE/grale_sp.pdf
- . (2012). *Directrices de la UNESCO para el reconocimiento validación y acreditación de los resultados del aprendizaje no formal e informal*. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002163/216360s.pdf>
- Unrau, Y., Gabor, P., & Grinnell, J. (2007). *Evaluation in social work. The art and science of practice*. New York (USA): Oxford University Press.
- Valcarcel, M. (2016). Medición de impacto social. Conferencia encuentro de fundaciones y asociaciones 5 de abril de 2016. Pamplona.
- Vallecillo, M. R. & Molina, C. (2008). *Empresas de inserción y mercados de trabajo inclusivos. Nuevo marco regulador y modelos de gestión*. Granada: Comares.
- Van Berkel, R. & Valkenburg, B. (2007). *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Varela, R. (2001). *Innovación empresarial. Arte y ciencia en la creación de empresas*. Bogotá (Colombia): Prentice Hall.

- Velázquez de Medrano, C. (1998). *Orientación e intervención psicopedagógica: Concepto, modelos, programas y evaluación*. Archidona: Aljibe.
- . (Coord.) (2013). *Estudio de casos sobre las políticas públicas de orientación educativa en una muestra de seis CC.AA. (1990-2010)*. Madrid: Editorial UNED.
- Vélaz de Medrano, C., Manzano, N., & Blanco, A. (2011). *Los procesos de cambio de las políticas públicas sobre orientación y apoyo a la escuela: análisis comparado de sistemas vigentes y emergentes. Estudio múltiple de casos en una muestra de CC.AA.* Recuperado de: <http://www.uned.es/grisop/documentos/Doc%208.pdf>
- Ventura, J. (2005). *El prácticum en los estudios pedagógicos y la inserción laboral. Nuevos enfoques ante el reto europeo*. (Tesis doctoral). Universidad de Barcelona. Facultad de Pedagogía, España. Recuperado de: http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/2898/TESIS_JJVENTURA.pdf?sequence=1
- Vilaseca, B. (2013). *Qué harías si no tuvieras miedo*. Barcelona: Conecta.
- Villar, M. & Méndez, M. J. (2014). Necesidades de orientación profesional de las mujeres gallegas en función de la edad. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Vol. 25, nº2, 2º cuatrimestre, pp. 127-138.
- Watts, A. G. (2001). L'éducation en orientation pour les jeunes: les principes et l'offre au Royaume-Uni et dans les autres pays européens. . *L'orientation scolaire et professionnelle*, 30, pp. 92-104.
- . (2002). The role of the information and communication technologies in integrated career information and guidance systems: a policy perspective. *International journal for educational and vocational guidance*, 2, pp. 139-145.
- Watts, A. G., Guichard, J., Plant, P., & Rodríguez Moreno, M.L. (1994). *Los servicios de orientación académica y profesional en la Comunidad Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Whitmore, J. (2011). *Coaching: El método para mejorar el rendimiento de las personas*. Barcelona: Paidós ibérica.
- Wiltahen, T. & Tros, F. (2004). The concept of flexicurity: a new approach to regularizing employment and labour markets. *Transfer*, Vol. 10, nº 2, pp. 166-186.

PARTE V. Referencias y anexos

World Economic Forum. (2016). *The Future of Jobs*. Geneva: WEC. Recuperado de:
<https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs>

2.- REFERENCIAS LEGISLATIVAS

Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978.

2.1.- Leyes orgánicas

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

2.2.- Leyes

Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores

Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.

Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.

Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal.

Ley 19/1997, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional.

Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.

Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.

Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

2.3.- Reales Decreto -Ley

Real Decreto Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo.

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica.

Real Decreto-ley 10/2009, de 13 de agosto, por el que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.

Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas

Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

2.4.- Reales Decretos

Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros Especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido.

Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo.

Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el programa de talleres de empleo.

Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Real Decreto 1416/2005, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales.

Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo

Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo

Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad.

Real Decreto 229/2008, de 15 de febrero, por el que se regulan los Centros de Referencia Nacional en el ámbito de la formación profesional.

Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral.

Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario.

Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación.

Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la estrategia Española de Empleo 2012-2014.

PARTE V. Referencias y anexos

Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad y los reales decretos por los que se establecen certificados de profesionalidad dictados en su aplicación

Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.

2.5.- Ordenes

ORDEN de 14 de noviembre de 2001, por la que se regulan el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios y las Unidades de Promoción y Desarrollo y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas.

ORDEN TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

ORDEN TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

Orden ESS/1897/2013, de 10 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad y los reales decretos por los que se establecen certificados de profesionalidad dictados en su aplicación.

2.6.- Resoluciones

Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2013.

Resolución de 16 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2014, por el que se

aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2014, según lo establecido en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

2.7.- Leyes autonómicas

Ley 1/2013, de 10 de octubre, de Aprendizaje a lo Largo de la Vida. (Comunidad Autónoma del País Vasco).

3.- ANEXOS

En el CD ANEXO:

Anexo 1. Carta de solicitud a personas expertas para su participación en la investigación.

Anexo 2. Entrevista transcrita persona experta n° 7.

Anexo 3. Entrevista transcrita persona experta n° 11.

Anexo 4. Entrevista transcrita persona experta n° 21.

Anexo 5. Entrevista transcrita persona experta n° 23.

Anexo 6. Entrevista transcrita persona experta n° 31.

Anexo 7. Entrevista transcrita persona experta n° 34.

Anexo 8. Entrevista transcrita persona experta n° 46.

Anexo 9. Entrevista transcrita persona experta n° 49.