

SISTEMAS INTEGRADOS DE ORIENTACIÓN. UNA PROPUESTA PARA LA ARTICULACIÓN DE ESTRUCTURAS Y SERVICIOS A NIVEL LOCAL

COMPREHENSIVE GUIDANCE SYSTEMS. A PROPOSAL FOR THE IMPLEMENTATION OF STRUCTURES AND SERVICES AT LOCAL LEVEL

Asunción **Manzanares Moya**¹

Universidad de Castilla La Mancha

RESUMEN

El artículo revisa, desde una aproximación documental, la evolución de la orientación conforme a las políticas públicas europeas en tanto que contexto necesario para entender el papel estratégico que la orientación desempeña en el triángulo educación-formación-empleo. En el caso español, se señalan los hitos normativos para reforzar el concepto y práctica de la orientación a lo largo de la vida y se argumenta la necesidad de articular sistemas integrados de orientación. Para la puesta en marcha de un sistema integrado se propone considerar cuatro aspectos de especial importancia si el sistema se proyecta a nivel local, a saber: a) los postulados sobre los que se basa la coordinación de las estructuras educativas, formativas y laborales implicadas, b) el tipo de información con la que se nutre el sistema para mejorar su orden interno, transparencia y eficacia, c) la naturaleza de las acciones y su capacidad para ofrecer un continuo de respuestas en el territorio conforme a demandas crecientemente heterogéneas y d) el aseguramiento de la calidad del sistema mediante el seguimiento y evaluación de las acciones. El artículo se cierra presentando algunos elementos conclusivos y otros necesitados de un mayor estudio que abren líneas de trabajo en el ámbito de la orientación.

¹ *Correspondencia:* Asunción Manzanares Moya. Facultad de C.C. de la Educación y Humanidades. Avda. de los Alfares, 44.16071 Cuenca. Correo-e: asuncion.manzanares@uclm.es

Palabras clave: orientación, orientación profesional, servicios de orientación, política pública, cooperación intersectorial.

ABSTRACT

This article reviews -from a documentary approach- the evolution of guidance attending to the European public policies as the necessary context to understand the strategic role guidance plays in the education–training–employment triangle. In the Spanish case, the author points out the regulatory milestones that are intended to strengthen the idea and practice of guidance throughout life and argues for the need to implement comprehensive guidance systems. Four important aspects need to be considered in order to implement a comprehensive system, especially at the local level: a) the principles on which the coordination of the related education, training, and employment structures are based; b) the type of information the system uses to improve its internal organization, transparency, and effectiveness; c) the nature of the actions displayed and their ongoing ability to respond to increasingly diverse demands in the territory; and d) the assurance of the quality system by monitoring and evaluating the actions carried out. The article concludes by presenting some future lines of work in the lines of work in the field of lifelong guidance.

Key Words: guidance, career guidance, careers services, public policy, cross-sectoral cooperation.

Introducción

Desde principios de los noventa la Unión Europea viene postulando un marco de trabajo coordinado que requiere el concurso de la política pública educativa, de formación y empleo como espacio necesario para el desarrollo de la orientación. El proceso para llegar a esta política concertada no ha sido tan rápido como en el caso de otras políticas sectoriales, dadas las posibilidades jurídicas que en sus orígenes ofrecía el ordenamiento comunitario para una efectiva cooperación (Mangas y Liñán, 2005).

Durante un largo periodo las políticas de cooperación europea, tanto en el ámbito de la educación como en el de la formación profesional, fueron gestionadas independientemente la una de la otra. Tampoco se avanzó uniformemente puesto que, así como la educación ha tenido presencia desde los primeros tratados y la cooperación se articula con actores claramente identificables en sistemas educativos estructurados, en el caso de la formación, la cooperación comunitaria se ha visto con la dificultad que supone contar con múltiples interlocutores (estado, regiones, empresas, sindicatos, patronales), públicos y privados, y ubicados en estructuras sensibles al contexto económico (Company, 2007). Ambos hechos han afectado a la necesidad de fomentar acciones relacionadas con la orientación, tanto a escala nacional como comunitaria. Finalmente, la resolución de este proceso ha estado sujeta a la tradición en política multisectorial y tipo de estructuras de orientación existentes en los distintos Estados miembros, como bien reflejan las normativas estatales y, en nuestro caso, además, las concreciones autonómicas.

Con el paso del tiempo la orientación se ha convertido en un elemento central de las políticas de educación, empleo y formación. Su vinculación con el aprendizaje permanente ha sido determinante en el avance hacia una menor adjetivación (educativa, laboral, personal) y un mayor esfuerzo en hacer que sea a lo largo de la vida y, consiguientemente, en potenciar la accesibilidad e integración de las estructuras y servicios de información, formación y orientación.

El artículo analiza la evolución experimentada en la comprensión de la orientación hasta llegar a constatar la necesidad de articular estructuras y servicios para dar una mejor respuesta a las demandas crecientemente complejas y heterogéneas de las personas, en las numerosas transiciones que tendrán que afrontar de la educación a la formación y el empleo a lo largo de la vida. Desde esta consideración, el trabajo tiene como objeto examinar algunos elementos importantes relacionados con la articulación de un sistema integrado de orientación. El foco se pone en la integración de estructuras locales si bien estos elementos tienen entidad para permitir un análisis de la cuestión, también, desde los niveles regional y nacional. Salvedad hecha de la envergadura que adquieren desde estos otros niveles administrativos las acciones y políticas orientadoras en términos de transversalidad, interterritorialidad e intersectorialidad.

La orientación en el marco de las políticas públicas europeas

En la evolución de la política educativa europea la orientación empieza a tener un lugar en los programas comunitarios cuando temas como la inserción laboral de los jóvenes son objeto de preocupación. La transición de la escuela a la vida activa se convierte en una prioridad a partir de la Resolución de 2 de febrero de 1976 del Consejo de Ministros por la que se crea un programa de acción para preparar a los jóvenes en su acceso al mercado de trabajo (IFAPLAN). A partir de este momento se establecen algunas condiciones básicas que deben cumplir las políticas educativas para facilitar dicha transición. De entre ellas destaca la importancia que se concede a la orientación en los centros educativos y, en consecuencia, a la necesidad de que se ofrezca cuanto antes, sea continua en toda la escolarización y no quede reducida a la mera transmisión de información. Como destaca Company (2007), también se manifiesta la necesidad de que los centros educativos establezcan vínculos con otros interlocutores en el desempeño de este papel; en concreto, se habla de trabajar coordinadamente con “otras instancias de orientación, los empresarios y demás personas o instituciones del entorno que estén en condiciones de dar acceso a oportunidades de aprendizaje extraescolar y la comunidad local, para detectar las necesidades y oportunidades profesionales y de empleo que presentan, y las respuestas que la escuela puede aportar” (IFAPLAN, 1987: 192).

A principios de los 80, con una comunidad europea integrada por diez Estados miembros, se estima que los sistemas de educación y formación son algo rígidos y poco transparentes. Ante el reto del mercado único, la Comisión Europea propone la adopción de grandes programas para favorecer el conocimiento mutuo y la permeabilidad entre los sistemas educativos, la movilidad de las personas y el intercambio de información entre los profesionales de la orientación. Hechos significativos de ello son la puesta en marcha del Programa PETRA, la creación de la Red Eurydice, la Red Europea de Centros Nacionales de Recursos para la Orientación (hoy EUROGUIDANCE), la publicación del primer informe sobre “Los servicios de orientación académica y profesional en la Comunidad Europea” (Comisión Europea, 1994) o la creación del Forum europeo de orientación académica (FEDORA) y el Servicio Europeo de Empleo (EURES).

Con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea en 1993 se intensifica la cooperación en la práctica totalidad de los sectores. La estrategia europea de empleo funciona como elemento dinamizador de la cooperación en materia de educación y formación profesional, que entran en una época de racionalización de los programas e impulso decidido en la búsqueda de respuestas ante los retos que se le plantean a la Unión (ampliación, desequilibrio de los mercados laborales, desajustes en las cualificaciones profesionales). El proceso se acelera y la evolución posterior consigue que la orientación adquiriera una importancia creciente para el desarrollo de las políticas públicas, al tiempo que estas devienen importantes para la orientación dado que definen su marco de actuación y las razones esenciales para su financiación. Los programas Sócrates y Leonardo

da Vinci son acciones significativas del momento, con influencia en la innovación en orientación como acción clave para el aprendizaje.

En adelante, tanto el Consejo Europeo celebrado en Lisboa en el año 2000, como los posteriores Consejo de Estocolmo de 2001 y la Declaración de Copenhague de 2002 ponen en valor medidas para impulsar estrategias de cooperación a nivel europeo en materia de educación y formación que garanticen el acceso universal y continuo al aprendizaje y se logre que los ciudadanos de Europa, a lo largo de su vida, puedan acceder fácilmente a información y asesoramiento de calidad acerca de las oportunidades de aprendizaje. El portal Ploteus, creado en el 2000, ejemplifica el avance en esta dirección. Paralelamente, se inicia un proceso de revisión de las políticas de orientación a partir de la colaboración entre instituciones supranacionales (OCDE, European Training Foundation, World Bank) que analizan la situación en 38 países (europeos, en vías de desarrollo y países desarrollados no europeos) y que publica el CEDEFOP (2004). Dicho análisis muestra la convivencia de sistemas con una gran tradición junto con otros menos desarrollados pero la dinámica de la globalización, junto con la adopción de políticas de cooperación internacional, sitúan ya definitivamente el tema de la orientación en una perspectiva de convergencia, como bien señala el *Memorandum sobre el aprendizaje permanente* (Comisión Europea, 2000).

Un punto de inflexión en el escenario que describimos son las Resoluciones del Consejo de Europa de mayo de 2004, sobre la orientación a lo largo de la vida (Consejo de Europa, 2004) y de noviembre de 2008, sobre la integración de la orientación en las estrategias de aprendizaje permanente (Consejo de Europa, 2008). Son relevantes porque propician un giro conceptual acorde con la demanda de aprendizaje permanente que lleva a replantearse el campo de actuación en el que tradicionalmente se ha movido la orientación y porque, en consecuencia, invitan a los Estados miembros a tomar medidas para fortalecer sus sistemas. También es destacable que centran su atención en extender el acceso a la orientación para que esté al alcance de todas las personas y adecuarla en forma, lugar de prestación y periodicidad a la creciente diversidad de necesidades (competencias básicas, opciones académicas, transiciones, inserción laboral, movilidad, acreditación). A partir de este momento la orientación aparece indisolublemente asociada al desarrollo de una estrategia de aprendizaje permanente dirigida a prevenir la falta de adecuación entre la educación y la formación y las necesidades del mercado de trabajo, y apoyar la movilidad de los ciudadanos europeos.

Como se observa, una de las preocupaciones de todos estos organismos ha sido lograr un consenso en torno a los objetivos de los sistemas de orientación (Watts, Sultana y McCarthy, 2010). La evolución muestra que el de orientación ha sido un “concepto en construcción” hasta que ha quedado definida como el “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” (Consejo de Europa, 2008). Este concepto compartido se proyecta en la Estrategia Europea 2020 asociando la orientación a las iniciativas de “Juventud en movimiento” y “Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos” (Comisión Europea, 2010) otorgándole un papel transversal para el logro de sus objetivos que ha sido ratificado en la Resolución sobre orientación de 2012² donde, además, es reconocida como un derecho en el modelo social europeo.

² 4th European Conference on Lifelong Guidance Policies - Lifelong guidance 2020, Cyprus 24 October 2012.

La experiencia europea en la integración de estructuras de orientación

Las resoluciones arriba analizadas han servido como acicate para que muchos de los Estados miembros revisaran la finalidad y calidad de sus sistemas de orientación. Siendo un objetivo importante incrementar la cooperación entre las estructuras orientadoras de educación y empleo, la Comisión Europea ha monitorizado muchas de las experiencias desarrolladas. Éstas tienen en común que parten de la creación de un foro nacional, de carácter interministerial e intersectorial, que agrupa a todos los organismos públicos y privados con responsabilidad en orientación. Desde estos foros se analiza la situación de la orientación en el país y se trabaja en el establecimiento de objetivos compartidos y criterios comunes de calidad que refuerzan el vínculo de la orientación con el aprendizaje a lo largo de la vida. Aun cuando se piensa en la mejora general de la respuesta orientadora, se observa una tendencia a intensificar la acción sobre jóvenes, adultos y grupos con necesidades especiales ante la educación y el empleo, reforzándose de forma importante la dimensión profesional de la orientación. También es frecuente que este trabajo concluya con un informe técnico que sirve de base para reformar el sistema de orientación y que, con frecuencia, se utiliza como referencia para la elaboración de normativa.

Una exposición detallada las distintas experiencias europeas puede verse en Cedefop (2011). En estas páginas destacamos las que, a nuestro juicio, sobresalen por una mayor consideración de la orientación como parte de la estrategia nacional de aprendizaje permanente, que ha cristalizado en desarrollos con impacto en la formación de los orientadores y en el aseguramiento de la calidad de la práctica orientadora.

Los ministerios de Educación y de Economía y Empleo finlandeses, en el marco de un programa que se inició en 2007, promueven la cooperación de las estructuras educativas y laborales a nivel regional y local. El foco se ha puesto en la población adulta y las medidas van dirigidas a incrementar la accesibilidad a la respuesta orientadora. Desde la constatación de las diferencias existentes entre las estructuras administrativas educativas y laborales, el programa se desarrolla a través de subproyectos de trabajo que comprometen a los orientadores tanto del sistema educativo (desde la primaria hasta la universidad) como de las oficinas de empleo.

En Alemania, desde 2006 el National Forum Career Guidance in Education, Training and Employment es responsable de articular una estrategia coherente de orientación. Además de los Ministerios de Educación, Economía y de la Agencia Federal de Empleo, son miembros de la misma todas las organizaciones que cuentan con un servicio de orientación, así como universidades con programas de formación de orientadores (Heidelberg, Dresden, Mannheim) y asociaciones profesionales.

En Austria, a través de las acciones desarrolladas por el National Lifelong Guidance Forum, la integración de las estructuras orientadoras se concibe como parte de una estrategia nacional de orientación y aprendizaje a lo largo de la vida. Este caso destaca por la articulación del trabajo de las entidades mediante proyectos a nivel nacional, regional y local, con un marcado carácter proactivo y apoyo en la European Guidance Forums que ha permitido que las iniciativas desarrolladas desde Sócrates, Comenius y Leonardo sirvieran como revulsivo para movilizar a los orientadores desde las distintas estructuras.

En Latvia, con un número importante de entidades dedicadas a la orientación y un trabajo sostenido en este tema desde 2005, el Ministerio de Bienestar Social recibió la tarea de establecer un sistema de soporte para la orientación –básicamente profesional- como prioridad en la política de desarrollo nacional. Abordó la planificación de una infraestructura institucional y la participación de todas las partes interesadas desde un concepto de trabajo basado en la “Mejora del Desarrollo de la Carrera como Apoyo al Desarrollo”, para lo que se estableció el foro nacional.

En Hungría es el Servicio Público de Empleo quien lidera la integración de estructuras a través de una acción descentralizada a nivel municipal que se apoya de forma importante en el trabajo que realizan las organizaciones no gubernamentales. Aunque el énfasis se pone en la orientación profesional, lo cierto es que las necesidades locales abren el espectro de destinatarios y con ello de instituciones convocadas, de tal forma que la búsqueda de una mejor respuesta ha ido acompañada de una importante reestructuración de los servicios y procesos orientadores.

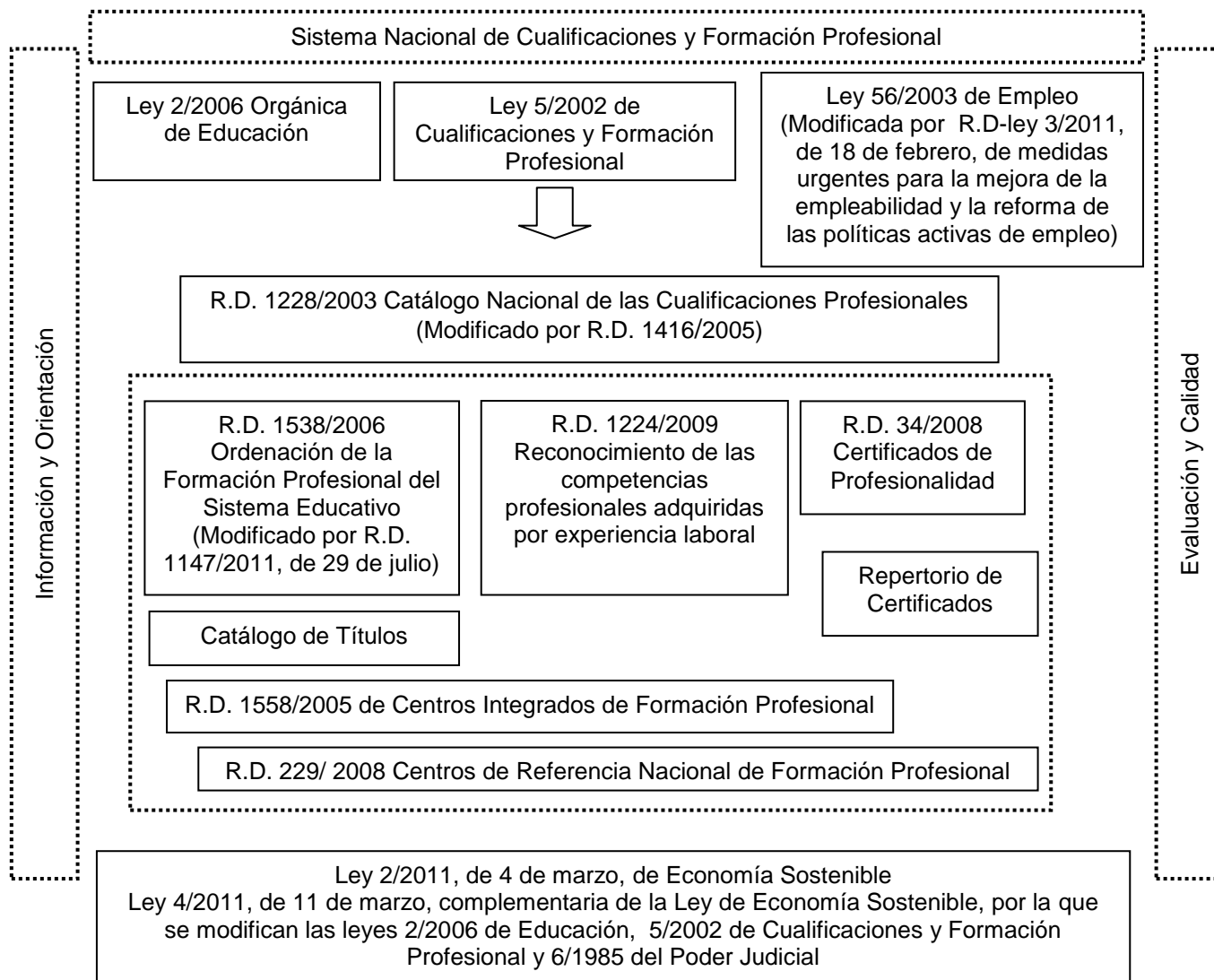
De la necesidad de un sistema integrado de orientación en el contexto español

En nuestro caso, a nivel estatal, el marco normativo vigente (véase figura 1) crea un escenario de oportunidades útil para reforzar el desarrollo de la orientación que defendemos.

La alineación de las principales leyes orgánicas (ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, ley 56/2003 de Empleo³, ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de la Educación) viene a corregir disfunciones derivadas de la escasa interrelación de los sistemas de educación y empleo, que afectaba a la relación entre formación y cualificación y a la correspondencia entre títulos y formación. Dichas normas definen un marco de trabajo que señala a las administraciones públicas como responsables de proporcionar información y orientación al alumnado del sistema educativo, a las familias, trabajadores desempleados y ocupados y a la sociedad en general. Y, a la administración general del Estado, como responsable del desarrollo de fórmulas de cooperación entre los agentes implicados.

En las distintas normas -sobre todo las relativas a la formación profesional- son profusas las alusiones a la importancia de lograr la coordinación entre la diversidad de agentes. El artículo 15 de la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y la Formación Profesional, el artículo 31 del R.D. 395/ 2007 por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo y el artículo 55 del R.D. 1147/2011 de ordenación de la formación profesional del sistema educativo, configuran el marco general sobre la organización de la información y orientación profesional. El R.D. 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, encomienda a las administraciones educativa y laboral (también a las administraciones locales, agentes sociales y otras entidades) garantizar un servicio de información y orientación abierto y permanente para facilitar la decisión de participar en el procedimiento conforme a los requisitos establecidos. También la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, mediante la incorporación del artículo 15 bis, en la ley 5/2002 de las Cualificaciones y Formación Profesional, refuerza el papel de los sistemas de orientación para el asesoramiento de los ciudadanos en relación con las posibilidades de formación y empleo y la complementariedad de los dispositivos dependientes de las administraciones.

³ Esta es la norma fundamental en política de empleo, posteriormente modificada por el RD ley 3/2011, de 18 de febrero. La Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre) es el principal instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Empleo que pretende regir un nuevo enfoque de esta política conforme a los objetivos establecidos en la Estrategia Europea 2020, De entre los diez ámbitos de actuación previstos, la orientación profesional ocupa un lugar destacado, junto con la formación y recualificación y las oportunidades de empleo y formación.

FIGURA 1. Desarrollo normativo con incidencia en el concepto y práctica de la orientación

Fuente: Elaboración propia

Junto a la declaración de intenciones recogida en normativa, la justificación de un sistema integrado se encuentra en el carácter procesual de la orientación y en su contribución a la igualdad, cohesión social y equidad (Lewin, 2003). Una respuesta acorde con estas características exige, en primer lugar, tener en cuenta las estructuras de orientación existentes, tanto en el ámbito educativo como laboral, gestionadas directamente por la Administración pública ya sea central, autonómica o local, o de forma subsidiaria por agentes sociales y entidades civiles. Precisamente, uno de los primeros retos de un sistema integrado es identificar y trazar el mapa de estructuras de orientación educativa y profesional ofrecidos a nivel nacional, regional o local a los grupos de destinatarios para dar una respuesta adaptada a sus necesidades. Y es un reto porque, en la práctica, la atomización de los recursos parece seguir obedeciendo a criterios por los que prevalece el contexto de intervención en función de la edad y características particulares de los colectivos, aunque los contextos (educativo, sociocomunitario, organizaciones o empresarial) no sean categorías excluyentes y, de hecho, la persona puede recibir orientación simultáneamente en más de uno de ellos.

Según la tradición en política multisectorial, el criterio de zonificación de servicios y las estructuras de orientación existentes en cada Comunidad Autónoma encontramos que, en un mismo distrito socioeducativo, coexisten distintos servicios y profesionales de la orientación: orientadores en equipos de sector, en unidades o departamentos de orientación en Centros de Infantil, Primaria y Secundaria, centros de orientación e información para universitarios, técnicos asesores de empleo en las Oficinas de empleo, técnicos de inserción laboral vinculados a Planes de integración social o a servicios dirigidos a colectivos con especiales dificultades, orientadores que desarrollan acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo (OPEA), Agentes de Empleo y Desarrollo Local (AEDL), técnicos de empleo en Centros de la mujer, servicios de orientación en las Cámaras de Comercio. La integración de todas las estructuras a nivel orgánico y dependientes administrativamente hablando es inviable; al menos como modelo no se plantea en ningún país (salvo en un hipotético marco sin estructuras que se crearan *ad hoc*). Por tanto, la integración hay que entenderla en términos de complementariedad de servicios, coordinación en la planificación de intervenciones y recursos, y como parte de una política concertada que favorezca la permeabilidad y el trabajo en red de estos profesionales.

De hecho, los principios que definen los sistemas de orientación a lo largo de la vida (transparencia, accesibilidad, flexibilidad, innovación, investigación, información de calidad), están pensados para contextos que han conseguido ordenar sus estructuras y hacerlas funcionales entre sí (OCDE, 2004; CEDEFOP, 2006). Un sistema integrado de orientación es tal si se flexibiliza el paso por las estructuras a través de programas diferenciados pero complementarios, de tal suerte que la persona tenga una respuesta satisfactoria que contribuya a que permanezca en el sistema educativo, mejore sus posibilidades de inserción laboral, mantenga un esfuerzo de actualización y mejora de su cualificación profesional. Sólo así podrá ayudar a las personas a transitar de un modo eficaz entre los sectores educativo, formativo y laboral y, con ello, desde otra consideración, podrá garantizarse una óptima relación rentabilidad social-coste-eficacia de la orientación.

Elementos para la articulación de un sistema integrado de orientación a nivel local

El avance hacia una planificación coordinada de las funciones y programas que se desarrollan desde las estructuras de orientación requiere, en primer lugar, que las administraciones e instituciones tengan asumido el papel clave de la orientación y la visión estratégica del asunto a largo plazo. Un sistema integrado de orientación tiene sentido dentro de un marco político y estratégico concreto que justifica sus objetivos, combate la fragmentación de actuaciones y configura un modelo de acción claro.

El proceso de descentralización en las formas de intervención de la administración pública explica que las Comunidades Autónomas gocen de significativas atribuciones: a) a la hora de definir políticas en el ámbito educativo (y sistemas de orientación acordes con los modelos regionales de educación), b) desarrollar la política de empleo (gestionando la formación para el empleo, entre otras medidas) y c) crear estructuras al efecto (observatorios, agencias de cualificación profesional). Ciertamente, la orientación ha sufrido distinta suerte según la política educativa de cada Comunidad Autónoma, dando como resultado sistemas institucionales diferentes a la hora de organizarla en cada territorio (Vélaz de Medrano, Manzano y Blanco, 2011). Con todo, sigue siendo responsabilidad de las instituciones colocar al ciudadano en un lugar prevalente para el disfrute de este derecho y establecer cauces de coordinación entre las unidades administrativas implicadas, que permitan ofrecerle la respuesta de mayor calidad sin que su eficacia dependa de la titularidad de la entidad. Para ello se requieren estructuras estables que permitan generar las bases de un sistema que, respetando la diversidad de servicios y las

especificidades de cada institución y territorio, den coherencia y unidad a la respuesta orientadora que se ofrece.

Sin menospreciar la labor que han de desempeñar la administración estatal y autonómica como impulsoras del funcionamiento integrado de los servicios de orientación de sus entidades colaboradoras, en relación a nuestro objeto de análisis consideramos relevante situarnos en el contexto local para calibrar las posibilidades reales de una acción coordinada entre las principales entidades concernidas: equipos externos de orientación, institutos de educación secundaria, centros de educación de personas adultas, oficinas de empleo y centros colaboradores del sistema público de empleo, servicios de orientación laboral y corporaciones locales. Las razones que lo justifican son varias.

En primer lugar, porque a nivel local el carácter sistémico y preventivo de la orientación es más visible y útil para abordar situaciones complejas que sólo pueden atenderse debidamente si se plantean como una estrategia global de distrito, sector o municipio. A nivel local tiene particular sentido articular una colaboración estable con los recursos sociales, educativos, laborales del entorno y poder así desarrollar programas con visos de continuidad e impacto sobre cuestiones como son la prevención del absentismo escolar, la lucha contra el abandono temprano de la educación y la formación, las medidas de empleo-formación, la creación directa de empleo o la articulación de acciones de asistencia al autoempleo.

En segundo lugar, porque lo local es el ámbito por excelencia de aplicación de las políticas activas de empleo y de eficacia de la orientación en su papel regulador entre la oferta y la demanda de formación y su vínculo con el mundo laboral. La proximidad al mercado de trabajo requerida por este tipo de actuaciones coloca a los sistemas de orientación en la necesidad de articularse a escala local. Si no es así resulta difícil reconocerles el papel que tienen como observatorios de la eficacia y eficiencia de la oferta de educación y formación en un territorio y como instrumentos de los que se sirve el mercado de trabajo para ajustar los deseos individuales con las necesidades laborales.

De forma operativa, la puesta en marcha de un sistema integrado de orientación conlleva, al menos, revisar cuatro cuestiones⁴:

- Los postulados sobre los que se basa la coordinación de las estructuras implicadas y el grado en que el sistema implica el trabajo en red, porque se cuenta con un proyecto común por el que se comparten objetivos, acciones y recursos.

Un sistema integrado de orientación requiere de un proyecto común en donde las distintas estructuras que operan a nivel local no compiten por los recursos (tampoco por los destinatarios), sino que reajustan los propios para dotarles de mayor funcionalidad en aras a un objetivo común que explica la alineación de las distintas acciones. Una coordinación efectiva se consigue compartiendo un proyecto común no sólo a nivel institucional y de responsables políticos, sino técnico y entre sus profesionales. El proyecto común es más que la suma de las partes, de modo

⁴ Los elementos que se proponen son fruto del trabajo desarrollado desde la dirección del Máster en Orientación Profesional de la Universidad de Castilla La Mancha, desde el curso 2007/08 (<http://www.mop.posgrado.uclm.es/default.aspx>). Desde este espacio formativo, la labor docente desarrollada, la tutorización de trabajos fin de Máster a orientadores en activo, así como el análisis de la experiencia de diversas entidades que han tratado de avanzar en esta dirección y han sido presentadas al Consejo Regional de Formación Profesional de Castilla La Mancha, se ha generado un importante banco de conocimientos y recursos para someter a contraste teórico-práctico esta cuestión. En el marco normativo estatal se señala la importancia de los sistemas integrados de orientación, posiblemente los desarrollos teóricos no dedican todo el espacio que sería necesario al tema pero, desde luego, en la práctica profesional ésta es una cuestión por resolver, tanto en lo que se refiere a los principios teóricos que avalan las experiencias como a su viabilidad y posibilidad de transferencia.

que la construcción del trabajo en red ha de objetivarse hasta llegar a una coordinación robusta. Esto supone no sólo determinar qué entidades han de participar en el sistema sino las funciones, tipo de información y servicios que han de prestar cada una de ellas para evitar la duplicidad de actuaciones y racionalizar los recursos existentes. Y, sobre todo, hacerlo en relación con los destinatarios potenciales del sistema:

- Estudiantes de Educación Primaria y Secundaria, de Formación Profesional, universitarios o en situación de riesgo de exclusión social.
- Trabajadores en situación de desempleo, en activo, en situación de mejora de empleo, candidatos a participar en un proceso de certificación de competencias adquiridas por la experiencia o vía informal.

La coordinación entre las estructuras identificadas, en su avance progresivo hacia un trabajo en red, interpela directamente al modelo de orientación necesario para afrontar las necesidades de información, orientación y formación de los individuos y grupos. No vamos a obviar que la comprensión de la orientación que tiene un departamento de orientación en un instituto es muy diferente de la del servicio de orientación de una oficina de empleo. Pero si, por ejemplo, en el municipio, el abandono escolar prematuro es un problema, para resolverlo ambas estructuras tendrán que compartir la mirada, las estrategias y los recursos más indicados para garantizar el retorno al sistema educativo⁵.

- El tipo de información con la que se nutre el sistema y que contribuye a su orden interno, transparencia y eficacia evitando duplicidades o necesidades sin cubrir en el entorno.

Sabemos que orientar no es informar pero que no hay una buena orientación sin una información veraz para la toma de decisiones vinculada al itinerario formativo y de calidad sobre el mercado de trabajo. Desde esta consideración cabe apuntar que la información que circula por un sistema integrado de orientación ha de introducir orden -en el sentido definido por Bertalanffy (1976) para cualquier sistema- y tener potencia para transformarse en material útil para orientar. Esto supone que, de entrada, un sistema integrado ha de identificar toda la información y recursos del territorio, de forma particular los relacionados con dos cuestiones transversales a su ejercicio: género e interculturalidad/migración.

La importancia de la cantidad y calidad de la información que circula por un sistema integrado de orientación se asocia a la naturaleza de los datos que se manejan para facilitar en los destinatarios la toma de decisiones educativas, formativas y de construcción de su carrera. En este sentido, no es lo mismo que las estructuras intercambien información ocasionalmente, que hacerlo dentro de un sistema donde todas son recursos y están a disposición de todos. El grado de integración del sistema conforme al uso de la información es analizado por Bezanson y Kellett (2001), siendo interesante entender que se trata de una progresión hacia un sistema de coordinación articulado en red.

Precisamente, la falta de colaboración entre los profesionales de la orientación sobre todo se observa en las dificultades para compartir información (sobre la estructura del sistema educativo, los programas educativos, la oferta de formación para el empleo, el comportamiento del mercado laboral de la zona, bolsas de trabajo, ayudas, becas, subvenciones) y para integrarla en los protocolos de trabajo habituales que permita, por ejemplo, la derivación de usuarios entre la red

⁵ Se han localizado experiencias en este sentido como es el Protocolo de colaboración y derivación entre las oficinas de empleo y los centros de educación de personas adultas en el marco del *Programa Acción Joven de Castilla La Mancha* para jóvenes menores de 25 años sin titulación obligatoria (2011).

buscando la respuesta más ajustada para ofrecer medidas de segunda oportunidad para aquéllos que quieren reincorporarse a la formación. La fragmentación de la información dificulta el trabajo coordinado. Por tanto, para dotar de una mayor transparencia y eficacia a las estructuras locales, son acciones a considerar la elaboración compartida de materiales y guías de recursos o la difusión de información conjunta (blogs, portales web) que sirva para conocer la oferta educativa y formativa y para analizar el mercado laboral y las necesidades formativas de la zona,

- La naturaleza de las acciones y su capacidad para ofrecer un continuo de respuestas a los ciudadanos conforme a demandas heterogéneas.

La capacidad de las personas para gestionar su futuro académico y profesional con autonomía se establece desde edades tempranas y, en un contexto de aprendizaje a lo largo de la vida, existen fundados argumentos a favor de que la orientación se inicie cuanto antes. La Red Europea de Políticas de Orientación a lo largo de la Vida (*European Lifelong Guidance Policy Network*, ELPGN) sugiere el trabajo de las denominadas Habilidades de Gestión de la Carrera (*career management skills*) para desarrollar -desde la escuela a la edad adulta- las competencias que “proporcionan herramientas, tanto a individuos como a grupos, para buscar, seleccionar, analizar, sintetizar y organizar por sí mismos la información de carácter educativo, formativo y profesional que en cada momento de su vida les interese; así como a las habilidades para adoptar y llevar adelante sus propias decisiones y transiciones” (ELPGN, 2011: 13). Como se comprueba, son competencias necesarias para moverse por el sistema educativo y manejarse en el laberinto de la formación y el empleo.

En nuestro contexto, además, la opcionalidad que permite el sistema educativo, junto con la creciente flexibilidad de las ofertas formativas vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y la posibilidad de evaluar y acreditar competencias adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, lleva a pensar que no tiene ningún sentido que la práctica más frecuente sea trabajar la toma de decisiones al finalizar la enseñanza obligatoria. La tendencia europea es clara a la hora de lanzar el proceso de orientación antes de la edad en que los estudiantes han de tomar sus primeras decisiones educativas con repercusiones profesionales. Y fortalecer la coordinación para ampliar la cobertura de las necesidades de orientación.

Un sistema de orientación como el que describimos requiere de una oferta formativa integrada y diversificada de acuerdo con los principios rectores del aprendizaje a lo largo de la vida (Ministerio de Educación, 2011) para responder a situaciones variadas y definir itinerarios a partir de las estructuras existentes en el municipio. Por tanto, necesita revisar el mapa de actuaciones analizando su suficiencia, su grado de adaptación a las necesidades del contexto, el nivel en que facilita oportunidades para acceder y completar formación, obtener una titulación o un certificado de profesionalidad, etc. Y concretarlo en una guía de acciones de información, orientación y formación que alimente el sistema integrado. De entre dichas acciones cabe pensar en información y orientación sobre la oferta educativa y formativa; programas de empleo y formación; itinerarios formativos de inserción en el mercado laboral; búsqueda activa de empleo y posibilidades de autoempleo; situación del mercado laboral europeo, nacional y local; evaluación y acreditación de competencias, entre otras.

- El seguimiento y evaluación permanente de las acciones de información, orientación y formación llevadas a cabo por el sistema.

La demostración del impacto y calidad de las prácticas orientadoras es una asignatura pendiente, pese a los esfuerzos que se vienen realizando desde el ELPGN y los desarrollos existentes próximos al movimiento de programas basados en evidencia y aseguramiento de la calidad de la orientación (Nassar-McMillan & Holland, 2011; Plant, 2012). En el tema que nos

ocupa, la eficacia, e incluso supervivencia, de un sistema integrado de orientación depende de su capacidad de respuesta a las demandas cambiantes del entorno. Para ello es fundamental la existencia de mecanismos de evaluación que introduzcan elementos de corrección y reflexión sobre el grado de cobertura de las necesidades de orientación, la idoneidad de su planificación, el fundamento de sus estrategias, la optimización de los recursos, la posibilidad de innovación, el grado de coordinación entre estructuras, en definitiva, de su calidad. Dada la escasa implantación de sistemas de calidad, no parece fácil conseguir que las entidades que forman parte de un sistema de orientación compartan directrices comunes. En el caso de las dependientes de la administración laboral, por ejemplo, la práctica más extendida es evaluar el número de personas atendidas y su grado de satisfacción o el número de contrataciones conseguidas; en cualquier caso, son aspectos con débil vinculación a la calidad del servicio en términos de cobertura, pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de la orientación.

Por otro lado, son pocas las investigaciones que relatan las características y resultados conseguidos por evaluaciones que garantizan la calidad de la orientación conforme a los criterios de mejora establecidos por el CEDEFOP (2006, 2008) y las últimas resoluciones del Consejo. En nuestro país, más allá de la documentación que en su día elaborara el INEM para el control de la calidad de las acciones de información, orientación y búsqueda de empleo (I.O.B.E.), o el modelo de calidad desarrollado por la Junta de Andalucía para la Red "Andalucía Orienta", lo cierto es que la evaluación no es una práctica extendida entre las estructuras orientadoras. Últimamente, se han localizado algunas herramientas interesantes (Sanz López, 2010a) por su ajuste con las prioridades establecidas en la Resolución 2008, que pueden funcionar como áreas de evaluación a nivel local: 1) adquisición de las habilidades de gestión de la carrera, 2) facilidad en el acceso a los servicios de orientación, 3) desarrollo de garantías de calidad en los servicios de orientación y 4) coordinación y cooperación entre administraciones y organismos prestatarios de orientación.

Así, parece oportuno considerar algunas medidas que refuercen la evaluación y se asocien a la mejora de la calidad de la orientación:

- Protocolizar las acciones de información y orientación y explicitar la conexión de las diferentes funciones y el papel de cada una de las entidades (relaciones entre el plano político y el operativo, normas de funcionamiento, cooperación con los actores locales).
- Diseñar y aplicar sistemas de indicadores e instrumentos para revisar la programación y desarrollo de la orientación así como la evaluación de resultados, garantizando la comparabilidad de los estudios.

Implicaciones sobre el modelo y la práctica de las distintas estructuras de orientación

La orientación en el ámbito educativo y laboral son expresiones de un mismo proceso si, como sostenemos, se trata de dar una respuesta integral a necesidades planteadas por personas a lo largo de la vida respecto a su trayectoria formativa y profesional. Siendo así, formar parte de un sistema integrado de orientación tiene implicaciones diferenciales en la práctica de las entidades dependientes de la administración educativa o laboral.

Las estructuras educativas representan un buen número de recursos en el territorio que facilita la cobertura de las necesidades orientadoras. La inclusión de los departamentos de orientación en un sistema integrado, sin embargo, requiere analizar la organización de la orientación en cada territorio. Cuáles son las estructuras internas y externas de apoyo a los centros educativos, qué funciones desempeñan y cómo se articula la comunicación entre ellas es una cuestión que facilita (o no) la realización de diagnósticos compartidos que conducen a programas de orientación con proyección comunitaria (o no) en un distrito educativo.

Admitiendo que el trabajo en red permite explorar las posibilidades que ofrece la creciente flexibilización de la formación, entonces, es obvio que a los departamentos de orientación en centros de secundaria les compete la aplicación de las medidas que garantizan la continuidad académica del alumnado y su titulación. Para conseguir dicho fin entendemos que es importante revisar el currículum de la orientación académica y profesional. En orientación, a diferencia de otras especialidades, la ausencia de una secuencia estructurada del currículum de las competencias y los contenidos relacionados con lo académico-profesional comporta el riesgo de realizar una intervención más o menos puntual en los momentos terminales del sistema, donde la necesidad de tomar decisiones parece acuciante. Llegados a este punto las estructuras educativas de orientación han de preguntarse por cuál es la lógica conforme a la que se construye la trayectoria educativa del alumnado, si la labor orientadora se realiza sólo con información sobre resultados escolares y opciones académicas, si se cuenta con los recursos del territorio, entre otros aspectos recogidos con detalle en Manzanares Moya y Sanz López (2012).

Un comentario particular merece la orientación en los centros de educación de personas adultas y en la formación profesional y su peso en un sistema integrado.

Los Centros de Educación de Adultos se caracterizan por tener una amplia y diversa oferta educativa (enseñanzas dirigidas a la obtención de titulación oficial, cursos de promoción y extensión educativa, de formación para el empleo, certificados de profesionalidad) como corresponde al perfil tan heterogéneo de su alumnado respecto a edad, formación académica anterior, experiencia profesional y laboral, cultura de procedencia, intereses, necesidades y expectativas hacia el centro. En este momento la importancia que se reconoce a la formación para garantizar una mejor cualificación y posibilidades de empleo ha supuesto un notable incremento de la matrícula y oferta de segunda oportunidad en estos centros. La afluencia de menores de 25 años que abandonaron prematuramente el sistema, obliga a una práctica de la orientación como elemento de motivación al aprendizaje, con una repercusión clara en la planificación y gestión de los itinerarios formativos y profesionales.

En el caso de la Formación Profesional, la orientación favorece la permeabilidad de los tres subsistemas de formación y facilita que las personas rentabilicen el esfuerzo por mejorar su cualificación. Compartimos el planteamiento de Sanz López (2010b) cuando alude a la importancia de la orientación en esta etapa porque sus opciones están fuertemente ligadas a las ocupaciones y, paradójicamente, se constata una menor orientación –por comparación con otras etapas educativas- puesto que ya se ha tomado una decisión.

En el caso de la administración laboral, la orientación es un elemento al servicio de la política activa de empleo -junto a la información y la intermediación laboral- e importante instrumento del Sistema de Cualificaciones. El logro de los objetivos de esta política, sujeto a la evolución del mercado de trabajo, requiere sobremanera de servicios coherentes, ordenados y de calidad. En este contexto, la orientación funciona como una acción transversal y conforme a enfoques muy diversos según el ámbito de intervención en los procesos de orientación y formación para el empleo: administración pública, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, entidades especializadas en colectivos con dificultades ante el mercado laboral. A diferencia de lo que ocurre en educación donde tenemos identificados modelos de intervención, el de orientación para el empleo no está definido. Aún así, podemos concretar algunos elementos que necesitan ser compartidos por las entidades porque tienen repercusión tanto en la finalidad como en los métodos empleados y, conjuntamente, en el modelo de orientación que se desarrolla:

- El análisis del entorno socio-económico y la influencia del mercado de trabajo.

- Los cambios que afectan al sistema nacional de empleo para el desarrollo de la política de empleo y, sobre todo, la reforma de las políticas activas.
- Las características del proceso orientador conforme a un modelo de atención personalizada atento a las necesidades vinculadas no sólo a la búsqueda de empleo sino a la trayectoria social, profesional y educativa.
- La estabilidad en el tiempo y sostenibilidad financiera de los servicios de orientación para el empleo y el autoempleo.

Conclusión

A nuestro juicio, en el caso español, en los últimos años hemos asistido a un lento pero importante desarrollo normativo que ha facilitado la sensibilización sobre la necesidad de concertación en la planificación política en este ámbito. Los desarrollos prácticos han sido menores y, en el tema aquí tratado, quedan cuestiones pendientes. Así, podemos destacar:

- Con respecto a la gestión de sistemas integrados de orientación: es necesario avanzar en la identificación de patrones de éxito en función de la situación nacional, regional o local, el marco administrativo en el que se ejecuta la política de empleo y de formación para el empleo, el número de organismos implicados y la forma de organización elegida en la que se integra la variedad de actores, entre otros.
- En referencia al modelo de orientación: es necesario consolidar enfoques no sólo reactivos sino proactivos y congruentes con el aprendizaje a lo largo de la vida. A nivel local, el trabajo en red obliga a reforzar la dimensión comunitaria de la orientación y, por tanto, la transformación del contexto potenciando factores determinantes como son el valor social de la formación o el encuentro entre el mercado laboral y los recursos de formación disponibles.
- Sobre la práctica orientadora: es necesario atender a las formas de acceso al sistema y puntos de acogida, a la calidad de la información que se suministra para atender las demandas iniciales, a cómo se pasa del acceso a la activación del proceso de orientación y, con ello, al diseño de itinerarios para la continuación o retorno a la educación (conducentes al título de Graduado en ESO, de formación profesional o a certificados de profesionalidad) e inserción en el mercado de trabajo (asalariado, autoempleo, empleo social, empleo ligado al desarrollo local).

Todas estas cuestiones pueden considerarse retos que la orientación tiene planteados para un mayor desarrollo y crecimiento.

Prospectiva

Habiendo justificado desde la revisión de la literatura y normativa la necesidad de avanzar hacia la integración de las estructuras orientadoras, serán precisos estudios posteriores preocupados porque el trabajo a nivel operativo alimente el nivel estratégico de las políticas de educación, formación y empleo. Estas políticas, procedentes de instancias superiores, confieren a los sistemas de orientación que operan localmente unas prioridades determinadas pero, dada la complejidad del contexto económico y social, su efectividad depende de su coherencia e implantación. Lo local es un ámbito privilegiado para este encuentro pero es necesario “cerrar el círculo”; no vaya a ser que el marco de trabajo concertado que definen las políticas actuales se desgaste sin que hayamos llegado a comprenderlo y desarrollarlo en su totalidad.

Referencias bibliográficas

- Bertalanffy, L.V. (1976). *Teoría general de los sistemas. Fundamentos, desarrollo y aplicaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bezanson, L. & Kellett, R. (2001). *Integrating career information and guidance services at a local level*. París: OECD.
- Comisión Europea (1994). *Los servicios de orientación académica y profesional en la Comunidad Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (2000). *Memorándum sobre el aprendizaje permanente*. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea. Bruselas. SEC (2000) 1832.
- Company, F. J. (2007). *Orígenes y reciente desarrollo de la cooperación en orientación profesional en la Unión Europea*. Universidad de Castilla La Mancha: Máster en Orientación Profesional. Documento interno.
- CEDEFOP (2004). *Politiques d'orientation dans la société de la connaissance. Tendances, défis et réponses en Europe*. Luxembourg: Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.
- (2006). *Mejorando las políticas y sistemas de orientación continua. El uso de herramientas de referencias comunes en Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- IFAPLAN (1987). *Nuevos temas y lugares educativos. Jóvenes en transición*. Madrid: Editorial Popular.
- OCDE (2001). *La formation tout au long de la vie pour tous: grands axes de l'action. Analyse des politiques éducatives*. París: OCDE.
- (2004). *Orientación profesional y políticas públicas. Cómo acortar distancias*. París: OCDE.
- Lewin, B. (2003). *Approaches to Equity in Policy for Lifelong Learning*. París: OECD.
- Mangas, A. y Liñan, D. (2005). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Manzanares Moya, A. y Sanz López, C. (2012). *Situación actual y desafío de la orientación: repensando la orientación en el ámbito educativo*. En A. Manzanares Moya (Coord.) *Temas educativos en el punto de mira*. (pp. 119-158). Madrid: Wolters Kluwer.
- Sanz López, C. (2010a). *La orientación profesional. Áreas prioritarias*. Universidad de Castilla La Mancha: Máster en Orientación Profesional. Documento interno.
- (2010b). *La orientación profesional en los sistemas de formación profesional* *Revista Española de Orientación e Intervención Psicopedagógica*, 21, 3, 643-652.
- Watts, A.G., Sultana, R.G. & McCarthy, J. (2010). *The involvement of the European Union in career guidance policy: a brief history*. *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 10, 2, 89-107.

Fuentes electrónicas

- Comisión Europea (2010). *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Recuperado el 30 de Enero de 2012, de: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf
- Consejo de Europa (2004). Resolución sobre el fortalecimiento de las políticas, sistemas y prácticas en materia de orientación permanente en Europa. Recuperado el 24 de Octubre de 2011, de: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/guidance/resolution2004_es.pdf
- (2008). Resolución sobre la integración de la orientación en las estrategias de educación y formación permanente. Recuperado el 28 de Enero de 2012, de: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:319:0004:0007:ES:PDF>
- CEDEFOP (2008). *From policy to practice. A systemic change to lifelong guidance in Europe*. Recuperado el 25 de Junio de 2012, de: http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/505/5182_en.pdf
- (2011). *Lifelong guidance across Europe: reviewing policy progress and future prospects*. Luxemborg: Cedefop. Recuperado el 29 de Enero de 2013, de <http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/18625.aspx>
- 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*. Madrid: Ministerio de Educación. Recuperado el 25 de Junio de 2012, de: <http://todofp.es/todofp/profesores/Europa/orientaci-n-europa/Redes-europeas-de-Orientacion-Profesional.html#ELGPN>
- Ministerio de Educación (2011). *El aprendizaje permanente en España*. Madrid: Ministerio de Educación. Recuperado el 25 de Junio de 2012, de: http://www.educalv.es/ficheros/AF_plan_aprendizaje_2011.pdf
- Nassar-McMillan, S. & Holland A. (2011). Programme evaluation toolbox: effective evaluation principles and consideration in career practice. *Journal for Educational and Vocational Guidance*, 12, 91-104. Recuperado el 29 de Enero de 2013, de: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10775-011-9195-2?LI=true#page-1>
- Plant, P. (2012). Quality assurance and evidence in career guidance in Europe: counting what is measured or measuring what counts? *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 12, 91-104. Recuperado el 29 de Enero de 2013, de: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10775-011-9195-2?LI=true#page-1>
- Vélaz de Medrano, C., Manzano, N. y 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 Comunidades Autónomas*. Madrid: IFIIE, Ministerio de Educación. Recuperado el 15 de Enero de 2012, de: <http://www.uned.es/grisop/libros.htm>

Fecha de entrada: 24 de julio 2012

Fecha de revisión: 21 de enero 2012

Fecha de aceptación: 4 de enero 2013