

ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LAS DIRECTIVAS EUROPEAS PARA MEJORAR LOS SISTEMAS DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL, Y SU EFECTO SOBRE EL EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA

Analysis of the Effectiveness of the European Directives to Improve Professional Orientation Systems, and Their Effect on Employment in the European Union

José Luis García-Hernández

Departamento de Educación del Gobierno de Navarra

jgarciaher8@educacion.navarra.es

Alejandra Cortés-Pascual

Universidad de Zaragoza

alcortes@unizar.es

Resumen:

El artículo revisa desde una aproximación documental la evolución de la orientación en las políticas de empleo europeas. Se analizan las influencias del paradigma de activación en el modelo social europeo. Se revisa el papel estratégico de la orientación en el impulso de conceptos como empleabilidad, flexibilidad, y aprendizaje a lo largo de la vida. En este contexto emerge una orientación facilitadora de metas de naturaleza social y económica, por ello se revisan los principales hitos en torno a la Estrategia Europa 2020, la Estrategia Europea de Empleo, y la relevancia de la orientación en la nueva configuración de los nuevos sistemas públicos de empleo. Así mismo, se reflexiona acerca del reto de la integración de los sistemas de orientación profesional. El artículo se cierra planteando conclusiones y aspectos que requieren un mayor estudio al suponer nuevas líneas de investigación en el ámbito de la orientación.

Palabras clave: Orientación profesional, política del empleo, flexibilidad, crisis económica, Europa.

Abstract:

The article reviews from a documentary approach the evolution of guidance in European employment policies. The influence of the activation paradigm in the European social model is analysed. The strategic role of guidance in the promotion of concepts like employability, flexibility, and life-long learning is reviewed. In this context, a social and economic goal facilitating guidance arises, therefore the main milestones around the Euro-

pean Employment Strategy 2020 are analysed, and the relevance of guidance in the new configuration of the new public employment policies are reviewed. Likewise, it reflects upon the challenge of integration of professional guidance systems. The article closes proposing conclusions and aspects that require further study because these require new lines of research in the guidance environment.

Keywords: Professional guidance, employment policy, flexibility, economic crisis, Europe.

Introducción

Al analizar las políticas sociolaborales es de utilidad entender el rol que se está otorgando a la orientación profesional. La UE se marcó la ambiciosa meta de combinar crecimiento económico y cohesión social, mediante un complejo proceso de regulación supranacional que ha ido configurando todas las esferas de sus Estados Miembros.

La unificación económica europea ha experimentado pasos significativos, aunque la articulación social se ha desarrollado a un ritmo más pausado. Aunque ciertamente desde el punto de vista laboral se experimenta una reacción que intenta paliar los efectos de la crisis de empleo, más focalizada en los países del sur europeo. Todo ello supone un reto para los sistemas de orientación, especialmente para los de orientación para el empleo, debido a su carácter más reactivo. Una orientación para el empleo asociada a las políticas laborales e interconectada a las políticas educativas y formativas. De esta dinámica europea, de avance en política laboral, y de necesidad de responder a los efectos de la última crisis, emergen unas políticas que vienen situando a la orientación en un papel destacado, en la política laboral y también en la social. Buena muestra es el recientemente aprobado Pilar europeo derechos sociales (Comisión Europea, 2017), orientado a reforzar el apoyo activo para el empleo, así como la educación, formación y aprendizaje permanente.

En este contexto, se analiza la evolución experimentada por la orientación hasta el momento actual de poscrisis, en el que la administración europea debe plantear alternativas que faciliten la gestión de las carreras ante fenómenos como el desempleo significativo (en mayores de 50 y menores de 30 años); el ensanchamiento de la desigualdad social, el impacto y gestión de la 4ª revolución industrial, entre otros. Desde esta consideración nos marcamos como objetivo examinar algunos elementos relacionados con la articulación de los sistemas de orientación en Europa; fijando el foco en el análisis de la orientación como un elemento clave de las políticas activas de empleo. Para ello presentamos los resultados de una investigación cualitativa realizada en España, conducente a captar el estado de la cuestión en los países del sur europeo.

Contexto: el modelo social europeo bajo el paradigma de la activación

El modelo social europeo es un constructo sujeto a diversas interpretaciones dadas las distintas tradiciones ideológicas y de Estados de Bienestar (continental, anglosajón, nórdico, y mediterráneo). Este modelo avanza al albur de las decisiones políticas, en un contexto desigual debido a las grandes diferencias internas entre países, y resulta afectado por la globalización económica y las distintas visiones sobre cómo hacer frente a los efectos más perjudiciales de dicha globalización.

En el terreno del empleo las dinámicas globalizadoras están provocando un inmenso aumento de la fuerza laboral mundial, caracterizada por unas condiciones de vida y trabajo precarias. Una situación donde los paí-

ses emergentes 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: 1) Una vulnerabilidad de los niveles europeos de empleo ante la enorme competencia internacional empresarial. 2) Un aumento de las deslocalizaciones. 3) Una reducción de la demanda de mano de obra poco cualificada en dicho entorno (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010).

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. Primeramente, la preocupación por los efectos del desempleo de larga duración (Kroon, Vliegenthart, & Van Selm, 2017). Seguidamente, los procesos de reestructuración de los Estados de Bienestar, con modificaciones de calado en sus sistemas de protección social. Finalmente, la expansión del concepto de inserción laboral, toda una serie de medias compuestas de subvenciones, modelos de contratación, formación para el empleo, programas específicos y experimentales, desarrollo local, asociado lógicamente las medidas de orientación para el empleo (Santos, Moldes, & Montalba, 2004).

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

Posteriormente la OCDE adoptaría el término, transformándolo paulatinamente y aplicándolo en los escenarios de los años 80 de gran preocupación por el desempleo, planteando remplazar las políticas pasivas de empleo (protección económica) por las activas (de estímulo a la vuelta al empleo). La diferenciación entre pasivas y activas fue paulatinamente introduciéndose en la construcción de las políticas de empleo europeas, pero con un sentido diferente al original escandinavo. Por un lado, la doctrina *welfare* (de carácter tradicional europeo), insiste en la responsabilidad de la sociedad respecto de la persona excluida, y su derecho a ser integrada. Por otro lado, la doctrina *workfare* incide en la responsabilidad individual para la inserción laboral (Pérez Eransus, 2005). 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 (cobertura condicionada a 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 se desplaza a un estado encauzado a facilitar a ciudadanía una necesaria adaptabilidad. 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.

Todo ello plantea una realidad heterogénea del discurso de la activación, apelando al empoderamiento de las personas frente a las instituciones, pero planteando 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 europeos donde la figura de persona trabajadora está asentada, reforzada y protegida ante los vaivenes del mercado, pueden emerger como empoderadoras, pero en países donde esa figura de persona empleada es realmente frágil, estas medidas de activación tienen más problemas para superar las situaciones de fragilidad (Crespo, Prieto, & Serrano, 2009).

Papel estratégico de la orientación profesional

El tridente formado por la empleabilidad, la flexiguridad, y el aprendizaje a lo largo de la vida, engloba el desarrollo de la orientación en las políticas laborales. Primeramente, empleabilidad supone un elemento intermedio entre las cuestiones económicas y la protección social, situando en esta expresión la dimensión individual en la búsqueda activa de empleo. Europa no propone directamente mecanismos de creación de empleo directo, sino la mejora de las condiciones de empleabilidad. Por ello es misión de las instituciones el facilitar las condiciones para que cada persona consiga un empleo adecuado, con medidas de educación y formación para el empleo, combinadas con medidas de orientación. 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 del mercado laboral (Peeters, Nelissen, De Cuyper, Forrier, Verbruggen, & De Witte, 2017; De Pablos & Martínez, 2008).

Flexiguridad supone un constructo que fusiona dos términos contradictorios, flexibilidad y 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 (Wilthagen & Tros, 2004). Así mismo, de la mano del concepto de mercados de trabajo transicionales, se vienen exponiendo 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. Subrayando la importancia de las variadas transiciones profesionales y vitales. Para ello se adopta una perspectiva más centrada en la seguridad general en el empleo, más que en un puesto de trabajo concreto. En la actualidad, son variados los sentidos que se le otorgan a la flexibilidad, aunque todos vienen a coincidir en la relevancia otorgada a las políticas activas de empleo. Unas políticas presentadas como herramientas llamadas a contrarrestar la merma de seguridad que trae la flexibilidad en el terreno laboral (Sanz De Miguel, 2013).

El aprendizaje a lo largo de la vida se considera la esencia del aprendizaje permanente. Definida por el Memorándum sobre el aprendizaje permanente como una de las claves de la sociedad del conocimiento del siglo XXI. Considerándose valiosa la preparación permanente en competencias, como forma de construir mejores proyectos profesionales. El aprendizaje a lo largo de la vida lleva de la mano a la orientación a lo largo de la vida; una orientación planteada como una gama de actividades que facilita la toma de decisiones, la gestión del aprendizaje, y unas mejores trayectorias vitales. Este posicionamiento se reforzó por la Resolución del Consejo sobre la mejora de la integración de la orientación permanente en estrategias de aprendizaje continuo en 2008.

Este contexto dibuja a la orientación como facilitadora de la consecución de metas de naturaleza social y económica, ayudando a conseguir tanto una educación más eficaz, como un mercado laboral con un mejor. Unas políticas de orientación, claramente interconectadas con medidas educativas, sociales y laborales, se ven lógicamente condicionadas por la marcha de la economía. Todo ello ha venido 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, siguen siendo referenciales las obras 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. Situando a la orientación en varios escenarios como su función instrumental de adaptación a 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).

Marco laboral-formativo en la UE. Hitos previos a Europa 2020

El marco actual viene definido por la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010a), pero cabe mencionar varios hitos antes de llegar a ella. En 1975 se creó uno de los organismos clave, el CEDEFOP Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional. En los años 90, 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 destacando, por ejemplo, el primer informe sobre los servicios de orientación académica y profesional en la Comunidad Europea (Watts, Guichard, Plant, & Rodríguez, 1994). O el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo de Delors (1995), que supuso un punto de inflexión en materia de empleo y condujo a la programación de las Estrategias Europeas de Empleo.

Los dispositivos de implementación de la orientación fueron creciendo, en 1992 nace la Red Eurydice (hoy incluida en Euroguidance) y la Red EURES (Portal Europeo de la Movilidad Profesional). Seguidamente el Tratado de Ámsterdam permitió ampliar las competencias de la unión en política laboral, coordinando unas políticas de empleo y estableciendo un procedimiento multilateral triple (Directrices para el Empleo, Planes Nacionales de Acción y el Informe Anual conjunto), junto al intercambio de buenas prácticas en materia de empleo.

La Estrategia Europea de Empleo, nacida del Proceso de Luxemburgo de 1997, planteo cuatro principios de actuación: Empleabilidad, desarrollo del espíritu de empresa, adaptabilidad, e igualdad de oportunidades para las mujeres. Posteriormente el Consejo Europeo planteo la Estrategia de Lisboa (2000) fijando unos ambiciosos objetivos, 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. Resultando el aprendizaje y la orientación permanente claves.

Este impulso dio paso al Memorándum sobre el aprendizaje permanente que estableció el Espacio Europeo de Aprendizaje Permanente, subrayando la necesidad de redefinir la orientación y el asesoramiento (Comisión de las comunidades europeas, 2000). El proceso de avance del marco teórico-normativo y de acción fue implementándose, en 2004 se experimenta un punto de inflexión fruto de nuevas referencias europeas. La Resolución sobre el fortalecimiento de las políticas, sistemas y prácticas en materia de orientación permanente en Europa (Consejo de la Unión Europea, 2004). Y La decisión relativa a un Marco comunitario único para la transparencia de las cualificaciones y competencias Europass (Parlamento Europeo, 2004). Junto al establecimiento de un Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje a lo largo de la vida (Consejo Europeo, 2005).

Todo ello supuso una evolución en línea con los planteamientos de la educación permanente y orientación más adaptada a las distintas necesidades. En este proceso, dos organismos se van conformando como protagonistas. Primeramente, 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 con el objetivo de a la práctica políticas más efectivas y mejor fundadas en el terreno de la orientación permanente.

El avance se afianzó con la resolución del Consejo Europeo de 2008 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; algo 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. Citando 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:

- 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.

Estrategia Europa 2020: referencias para transitar por la crisis del empleo

Dados los problemas para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa, y ya en plena crisis económica, surgió en 2010 la Estrategia Europa 2020 como forma de crecimiento inteligente sostenible e integrador. Para ello se plantearon cinco objetivos principales para 2020, que se acompañan de unos objetivos para cada Estado Miembro de la Unión Europea: 1) Tasa de empleo del 75% (personas de 20 a 64 años). 2) Inversión del 3% del PIB en I+D. 3) Incrementar el peso de las energías renovables un 20%. 4) 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. 5) Reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social (Comisión Europea, 2010a).

Esos objetivos se articulan a través de varias iniciativas emblemáticas, de las cuales nos interesan especialmente dos, la agenda de nuevas cualificaciones y empleos y la plataforma europea contra la pobreza. Primeramente, 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: 1) Implementación de la flexibilidad. 2) Mejora de la capacidad de las personas para los puestos de trabajo presentes y futuros. 3) Mejora de la **calidad del empleo** garantizando mejores condiciones laborales. 4) **Mejora** de los escenarios para la creación de empleo.

Paralelamente, la Plataforma Europea contra la Pobreza señala varios campos de clara conexión con nuestro objeto de estudio (Comisión Europea, 2010b).

- 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, y de ahí se financian multitud de programas de orientación y formación para el empleo.
- Abogar por pruebas sólidas de lo que funciona y lo que no en cuanto a innovaciones de política social antes de aplicarlas en general.

La Estrategia Europea de Empleo (EEE)

Aunque el empleo es una competencia exclusiva de los Estados Miembros, la UE complementa y coordina la acción de los mismos. Situando el empleo como eje fundamental de la política social europea (Cabeza, Cardona, & Terradillos, 2014). La consolidación de la Estrategia a través de sus distintas fases supuso todo un

nuevo proceso de reorganización de lo laboral en la UE, ya en clara conexión con sus orientaciones económicas, 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.

De esta manera, la Estrategia va evolucionando sobre dos singulares líneas. Primeramente, un amplio contenido reglamentario (directrices, informes, recomendaciones y programas nacionales de reformas) asociado a una difusión de ideas y conceptos que va empapando a las instituciones y agentes sociales, creando una nueva cultura de empleo. Seguidamente, la aparición de una serie de representaciones que cultivan un lenguaje común muchas veces ambivalente, pero que van armando un discurso justificado en necesidades técnicas ineludibles (De Pablos & Martínez, 2008). Pasamos a detallar varios elementos englobados en dicha Estrategia.

Directrices de Empleo e Informe Conjunto sobre el Empleo

Son los objetivos y prioridades de las políticas de empleo europeas. 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 a las “orientaciones previas para las políticas económicas”, las denominadas Orientaciones Integradas Europa 2020. Hablamos de las siguientes directrices sintetizadas en la siguiente tabla.

Tabla 1. Orientaciones Integradas Europa 2020.

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.

Fuente: Consejo de Europa, 2010. Paquete de empleo

El paquete de empleo lo conforman una serie de acciones puestas en marcha por la Comisión Europea desde 2012, planteadas como medidas de choque ante la crisis del empleo de esa etapa. Hablamos de acciones sobre: 1) Empleo juvenil. 2) Derechos en el trabajo. 3) Reestructuración. 4) Servicios Públicos de Empleo. 5) Programa de aprendizaje mutuo. 5) Observatorio Europeo de las Políticas de Empleo.

Empleo Juvenil

La UE pretende aumentar la tasa de actividad de todas las franjas de edad, para ello se plantea medidas para reducir el desempleo juvenil y aumentar su tasa de empleo. La Garantía Juvenil supone una de las herramientas de la Comisión Europea en su llamamiento urgente de acción contra el desempleo juvenil de 2013. Al respecto cabe mencionar las recomendaciones del Consejo, entre varias, la recomendación para la 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, asegurando 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 sobre la colaboración público privada y de los contextos socio-comunitarios y organizacional-laborales sugiere mejor colaboración 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) de tal manera que se ayude claramente a facilitar la transición del desempleo, la inactividad o la educación a la vida laboral (Comisión Europea, 2013).

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 tres: 1) El Marco Europeo de las Competencias Clave para el Aprendizaje Permanente. 2) La Clasificación Europea de Competencias, Cualificaciones y Profesiones (Comisión Europea, 2012a). 3) El Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente (EQF).

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

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. Unido a los profundos procesos de cambio en el entorno europeo (envejecimiento de la población, omnipresencia de las TIC, desequilibrios entre demanda y oferta de empleo, etc.).

Una muestra de las reflexiones sobre cómo actuar en este contexto la aporta el interesante documento Contribuciones de los servicios públicos de empleo a la estrategia Europa 2020 – Documento sobre la estrategia Servicios Públicos de Empleo 2020 (Comisión europea, 2012c). Estas indicaciones 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 transicionales, y el modelo de flexiguridad. 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 servicios públicos de empleo se ven obligados a afrontar las tendencias que han puesto fin al concepto de mercado laboral tradicional industrial.

La respuesta política europea es 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 las 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 la construcción de unos nuevos sistemas públicos de empleo (sistema como red de colaboración más allá de los tradicionales servicios públicos). Una transformación 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, estos servicios priorizaran la activación en capital humano y en la ayuda a las personas para protegerse a sí mismas, reduciendo las tradicionales políticas pasivas (Moulettes, 2015).
- 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, a un nuevo rol facilitador, asesor y director de los distintos servicios que se ofrecen a los clientes.

Todo ello se concreta en una apuesta sobre los cambios en el papel de los servicios públicos de empleo, 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 se necesita 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), 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 Servicios Públicos de Empleo 2020 la define en varios niveles: 1) Mejora de la transparencia del mercado laboral. 2) Establece normativas para las políticas activas de empleo. 3) Identifica las necesidades del mercado. 4) Conecta ciudadanía con empleadores. 5) Posibilita la cooperación y la innovación entre agentes laborales. 6) Facilita las operaciones y formación de asociaciones en el mercado. 7) Actuación como proveedores de servicios suplementarios en el caso de que el mercado no pueda asumirlos.

La orientación al cliente aparece como elemento transversal, los servicios públicos de empleo actuaran a la vez como proveedores y como demandantes de servicios, para ello resulta crucial la cooperación (público, privada, comercial, no comercial) incluyendo también la cooperación geográfica. Dicha función directiva debe defender el valor de las cualificaciones como forma de conseguir un empleo sostenible, siendo necesaria la estimulación del desarrollo permanente, lo que conlleva la interacción 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 seguramente aparecerán en su camino). Solo se consideran 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 señala que se deberán utilizar diversas tácticas, como la puesta en marcha de servicios para mejorar la situación de determinados grupos (personas con algún tipo de discapacidad, 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, se tratará 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 se debe 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. 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.

El reto de la integración de los sistemas de orientación profesional

En paralelo a toda la batería de medidas englobadas en la Estrategia Europa de Empleo, la Comisión Europea ha venido trabajando con organismos internacionales como la OCDE, y con sus propias estructuras como el CEDEFOP, y 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.

Apostando por 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. De estos rasgos se puede destacar: 1) La necesidad de sistemas transparentes y de fácil acceso. 2) Respuesta a la gran diversidad de personas usuarias. 3) Prioridad a las etapas de transiciones esenciales. 4) Servicios más flexibles e innovadores. 5) Orientación individualizada con personal titulado. Competencia para gestionar la trayectoria profesional propia. 6) Garantía de acceso a servicios independientes de intereses de una institución particular. 7) Y buscar la implicación de todos los actores interesados (OCDE, 2004b).

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: 1) Centrarse en el beneficiario. 2) Capacitar a las personas. 3) Facilitar la accesibilidad. 4) Garantizar la calidad de la orientación (CEDEFOP, 2006).

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 insuficientemente integrados.

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:

Tabla 2. Indicaciones de la European Lifelong Guidance Policy Network para una mejor calidad en los servicios de orientación.

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).

Fuente: (Ministerio de Educación, 2011)

Respecto a los mecanismos de cooperación, los temas más candentes giran en torno a la forma de establecer foros (nacionales, regionales, o locales). Y en relación 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, los retos serían alcanzar el nivel desarrollado en áreas cercanas, como el marco europeo de garantía de calidad para la Formación Profesional, la educación superior u otros servicios de interés general.

Conclusiones

En nuestra opinión se hace necesaria una reflexión sobre la relación de la orientación en los pilares normativos y políticos que configuran el escenario europeo, no solo desde el punto de vista educativo-formativo, sino también desde el punto de vista social, laboral y económico (Borbély-Pecze & Hutchinson, 2013). De este análisis emergen claramente varios ángulos de necesario análisis presente y futuro, atendiendo necesariamente a las especificidades de cada Estado Miembro.

- Desarrollo práctico del modelo de Activación. El modelo actual de activación individual resulta hegemónico, si bien es cierto que desde nuestro punto de vista, las aportaciones más valiosas y enriquecedoras vienen de la mano de los modelos que pretenden poner el foco no solo en la persona, sino en la estructura que rodea a las personas, subrayando la necesidad de intervenciones comprensivas que miren solo aspectos de empleabilidad, apoyo a la dotación de apoyos estables a través de prestaciones, y el poder contar con profesionales de la orientación comprometidos y atentos a la flexibilidad de cada persona. En este sentido aparecen referencias de utilidad para humanizar las coordenadas de los modelos de Activación, en concreto, los modelos de inclusión activa asociados al paradigma Social Investment (Saint Martín, 2004), y los modelos de Activación Inclusiva (Pérez Erasmus, 2006).

- Analizar la realidad de los distintos modelos de flexiguridad. Estos modelos tienden a redefinir el concepto de "seguridad" de manera singular, moviendo el foco lejos de las nociones de solidaridad redistributiva hacia un énfasis en la responsabilidad individual de las personas. Todo ello supone un nuevo contrato social, muy dependiente de los desarrollos prácticos en cada Estado Miembro, dependiendo del posicionamiento de la figura de persona trabajadora en cada país, con claras contradicciones en los países del sur europeo, especialmente España. Estos modelos imperantes en las normas laborales europeas abren un espacio significativo para las demandas de prestación de servicios de orientación profesional, resituados ya como un derecho, una nueva dotación de seguridad, en el marco de los mercados de trabajo transicionales (Sultana, 2012).
- Desarrollo de la atención personalizada en los servicios de orientación profesional. Principio claro en el discurso europeo, en el que influyen dos factores para su consecución: por un lado, el análisis de los presupuestos dedicados a políticas de empleo, especialmente las partidas reservadas a políticas activas de empleo, y por otro lado las tasas de desempleo que soporta cada país. Resultando clave la ratio que mide el personal técnico de empleo y las personas que es capaz de atender.
- Modernización de los servicios públicos de empleo, y sus posibles ambivalencias. Los discursos oficiales de mejora del marco de actuación de los servicios públicos de empleo, en lo que se refiere a la implementación de los sistemas de orientación resultan positivos y esperanzadores, especialmente en contextos no tan avanzados como los del sur europeo. La apuesta por la integración, la individualización, orientación a resultados, son elementos razonables desde nuestro punto de vista. Ahora bien, sería de utilidad contrastar la plasmación práctica en cada Estado Miembro, de tal forma que esta modernización repercuta realmente en la calidad del empleo en el sector de la orientación, realmente se creen redes integradas de agentes colaboradores y proveedores de orientación profesional, y el papel de la orientación sostenible vaya más allá de unas inserciones laborales en dinámicas laborales de una calidad cuestionable.

Todos estos puntos pueden considerarse de interés para construir sistemas de orientación estatales y autonómicos de más calidad y mejor impacto social.

Prospectiva

Habiéndose justificado desde la revisión de la literatura y normativa la potencialidad y rol destacado de la orientación profesional en el ámbito sociolaboral, serán precisos estudios posteriores que retroalimenten dichas normativas, bajo un análisis comparado de entre teoría y práctica real. De tal forma que los objetivos que oficialmente se marcan a las políticas de orientación traten de no dissociarse en exceso de los márgenes reales de actuación en cada estado miembro, con lo que ello repercute en la coherencia e imagen de la orientación y las personas profesionales que prestan estos servicios de gran utilidad pública.

Bibliografía:

- Bobély-Pecze, T. B., & Hutchinson, J. (2013). *The Youth Guarantee and Lifelong Guidance*. Jyväskylä (Finland): ELGPN.
- Cardona, M.B., & Cabeza, J. (2014). *Políticas Sociolaborales*. Cizur Menor (Spain): Aranzadi.

- CEDEFOP. (2005). Improving policies and systems of continuous guidance. The use of common reference tools in Europe. file:///C:/Users/gaher/Downloads/4045_en.pdf
- . (2018). From long-term unemployment to a matching job The role of vocational training in sustainable return to work. http://www.cedefop.europa.eu/files/3076_en.pdf
- Commission of the European Communities. (2000). A memorandum of lifelong learning. <http://uil.unesco.org/i/doc/lifelong-learning/policies/european-communities-a-memorandum-on-lifelong-learning.pdf>
- European Commission. (2008). Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. New capabilities for new jobs. Forecast of the necessary capacities and their adequacy to the demands of the labor market. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0868:FIN:ES:PDF>
- . (2010a). Europe 2020 European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- . (2010b). The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0758&from=EN>
- . (2010c). An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:776df18f-542f-48b8-9627-88aac6d3ede0.0003.03/DOC_1&format=PDF
- . (2012a). European Skills/Competences, qualifications and Occupations (ESCO). https://ktl.jyu.fi/img/portal/23370/Noemden_Communication_from_the_EC.pdf?cs=1353668733
- . (2013). Youth Guarantee. Retrieved from: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079>
- . (2017). European pillar of social rights 2017. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1226&langId=en>
- Council of the European Union. (2008). Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 21 November 2008 on better integrating lifelong guidance into lifelong learning strategies. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42008X1213\(02\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42008X1213(02)&from=ES)
- . (2010). Council decision of October 21, 2010 regarding the guidelines for employment policies of the Member States. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0707&from=ES>
- . (2004). Draft Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on the strengthening of policies, systems and practices regarding permanent guidance in Europe. http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/guidance/resolution2004_es.pdf
- . (2008). Council Resolution on improving the integration of permanent orientation in strategies of continuous learning. <http://todofp.es/dam/jcr:2444de6d-e80e-4353-930c-a28f003a7124/resolution-on-lguidance---III21-nov-08-pdf.pdf>
- . (2005). Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning. <http://www.mecd.gob.es/dctm/ministerio/educacion/mecu/normativa/2005-haciamarcoeuropeo.pdf?documentId=0901e72b806a6c66>
- Crespo, E., Prieto, C., & Serrano, A. (2009). Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación. Madrid: CIS.
- Crouch, C. (2014). Introduction: labour markets and social policy after the crisis. *Transfer* 2014, Vol. 20(1) 7-22. DOI: 10.1177/1024258913515142.

- 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.
- Delors, J. (1993). Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century - White Paper. <http://aei.pitt.edu/1139/>
- European Parliament (2000). Lisbon European Council. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm
- European Public Employment Services. (2012). Contribution of the PES to the Europe 2020 Strategy. Document on the SPE 2020 strategy. <https://file:///C:/Users/gaher/Downloads/PES%20Network%20Strategy%202020%20%20and%20beyond.pdf>
- Jepsen, M., Drahokoupil, J. (2017). The digital economy and its implications for labour. 2. The consequences of digitalisation for the labour market. *Transfer* 2017, Vol. 23(3) 249-262. DOI: 10.1177/1024258917714659
- Kroon, A.C., Vliegthart, R., & Van Selm M. Between Accommodating and Activating: Framing Policy Reforms in Response to Workforce Aging across Europe. *The International Journal of Press/Politics* 2017, Vol. 22(3) 333-356. doi: 10.1177/1940161217708525 journals.sagepub.com/home/hij
- 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. doi: <https://doi.org/10.5944/reop.vol.24.num.1.2013.11271>
- 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. https://sede.educacion.gob.es/publventa/descarga.action?f_codigo_agc=14737_19
- Moulettes, A. (2015). The Darker Side of Integration Policy: A Study of Public Employment Officers' Discursive Construction of Female Immigrants' Employability. *Journal of Workplace Rights*. SAGE Open. April-June 2015: 1-13. doi: 10.1177/2158244015575631
- Leisink, P., & Bach, S. (2014). Economic crisis and municipal public service employment: comparing developments in seven EU Member States. *Transfer* 2014, Vol. 20(3) 327-342. DOI: 10.1177/1024258914538351
- OECD. (2004a). Career Guidance. A handbook for policy makers. <http://www.oecd.org/education/innovation-education/34060761.pdf>
- . (2004b). Career guidance and public policy. Bridging the Gap. <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/34050171.pdf>
- European Parliament. (2004). Decision nº 2241/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 on a single Community framework for the transparency of qualifications and competences (Europass). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D2241&qid=1521741964024&from=EN>
- Pérez Eransus, B. (2005). Políticas de activación y rentas mínimas. Madrid (España): Cáritas-Fundación Foessa.
- . (2006). Rentas mínimas y políticas de activación. *Documentación social*, nº 143, pp. 77-92.
- Peeters, E., Nelissen, J., De Cuyper, N., Forrier, A., Verbruggen, M., & De Witte, H. (2017). Employability Capital: A Conceptual Framework Tested Through Expert Analysis. *Journal of Career Development*. 1-15. doi 10.1177/0894845317731865
- Saint Martin, D. (2004). Del Estado providencial al Estado de inversión social. *Foro internacional*, nº 176, pp. 281-300.

- Santos, A., Moldes, A., & Montalba, C. (2004). *Paro, exclusión y políticas de empleo: Aspectos sociológicos*. Valencia (España): 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.
- Sultana, R. G. (2012). *Flexicurity: Implications for lifelong career guidance*. Jyväskylä (Finlandia): ELGPN. http://www.elgpn.eu/publications/browse-by-language/english/Sultana_Flexicurity_concept_note_web.pdf
- Watts, A. G., Guichard, J., Plant, P., & Rodríguez Moreno, M.L. (1994). *Los servicios de orientación académica y profesional en la Comunidad Europea*. Luxemburg: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Wiltahen, T., & Tros, F. (2004). The concept of flexicurity: a new approach to regularing employment and labour markets. *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 10, 2: pp. 166-186.