

Orientación profesional y políticas públicas

Cómo acortar distancias



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

De conformidad con el artículo 1 de la convención firmada en París el día 14 de Diciembre de 1960, con entrada en vigor el día 30 de Septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) promoverá políticas destinadas:

- a alcanzar los mayores niveles de empleo y crecimiento sostenible y un mayor nivel de vida en los Estados Miembros, manteniendo a la vez la estabilidad financiera para contribuir al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a la expansión económica tanto en los Estados Miembros como en los que no lo son durante el proceso de desarrollo económico; y
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria de conformidad con las obligaciones internacionales.

Los Estados Miembros de la OCDE son originariamente: Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía, Estados Unidos y el Reino Unido. Los siguientes países se convirtieron en miembros con posterioridad mediante su adhesión en las fechas que se indican junto al país. Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), México (18 de mayo de 1944), República Checa (21 de diciembre de 1995), Hungría (7 de mayo de 1996), Polonia (22 de noviembre de 1996), Corea (12 de diciembre de 1996) y la República Eslovaca (14 de diciembre de 2000). La Comisión de la Comunidad Europea participa en el trabajo de la OCDE (Artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Originalmente publicado por la OCDE en inglés y francés con los siguientes títulos:

Career Guidance and Public Policy

Bridging the Gap

Orientation professionnelle et politique publique

Comment combler l'écart

© 2004, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París
Reservados todos los derechos.

Para la edición española:

© 2004, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París y Ministerio de Educación y Ciencia de España.

La calidad de la traducción española y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Ministerio de Educación y Ciencia.

Publicado por acuerdo con la OCDE, París.

**Traducción del Ministerio de Educación y Ciencia
por acuerdo con la OCDE.**



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA
Dirección General de Educación, Formación
Profesional e Innovación Educativa

Edita:
Secretaría General Técnica
Subdirección General de Información y Publicaciones

NIPO: 651 04 004 6
ISBN: 84-369-3860-7
Depósito legal: M-31388-2004
Imprime: DIN Impresores

PRÓLOGO

Esta publicación presenta los resultados de un estudio de las políticas de orientación profesional emprendido a comienzos del año 2001 en 14 países de la OCDE. Se trataba de ver cómo la organización, la gestión y el funcionamiento de los servicios de orientación profesional podían contribuir a la realización de algunos objetivos esenciales de las políticas públicas. El estudio incluyó en particular la forma en que estos servicios de orientación profesional pueden contribuir a la consecución de los objetivos nacionales en materia del aprendizaje a lo largo de toda la vida y a la puesta en marcha de políticas activas de empleo. Este estudio coincide con un creciente interés internacional por la relación entre orientación profesional y las políticas públicas. Este interés se ha manifestado en la celebración, en 1999 y 2001, de dos encuentros internacionales dedicados a la orientación profesional y su relación con las políticas públicas (Fundación Canadiense de Orientación Profesional, 2000 y 2002) y en la realización de análisis similares a cargo de la Comisión Europea y del Banco Mundial. El estudio de la OCDE está estrechamente asociado a estas dos iniciativas.

Este estudio ha adoptado una perspectiva muy amplia. De acuerdo con su tema central de cómo la orientación profesional puede contribuir a las políticas públicas a favor del aprendizaje a lo largo de toda la vida, se ocupa de los servicios de orientación que se prestan a lo largo de la vida y que se dirigen tanto a los jóvenes como a los adultos y a las personas de la tercera edad. Estudia estos servicios en contextos muy variados: la enseñanza obligatoria, la enseñanza secundaria post-obligatoria, la educación superior o universitaria, el ámbito local, el servicio público de empleo y el lugar de trabajo. También analiza de forma muy amplia a los actores e interesados de la orientación profesional: no sólo las administraciones públicas, sino también la empresa, los sindicatos, las organizaciones locales, las instituciones educativas, los padres, los alumnos y los orientadores profesionales.

Los análisis del estudio se organizan en cuatro ejes principales:

- ¿Por qué la orientación profesional es importante para las políticas públicas? (capítulos 1 y 2).
- ¿Cómo puede organizarse más eficazmente la orientación profesional? (capítulos 3 a 6).
- ¿Qué recursos hay que asignar a la orientación profesional? (capítulos 7 y 8)
- ¿Cómo se puede mejorar la dirección estratégica? (capítulos 9 y 10)

En el anexo 1 se encuentran precisiones sobre la forma en que se ha organizado este estudio. El presente informe comparativo se basa en gran medida en los Cuestionarios nacionales y las Notas sobre los países participantes elaboradas a lo largo del estudio. Estos documentos, al igual que las principales fuentes utilizadas, se pueden consultar en: www.oecd.org/edu/careerguidance.

Los coordinadores nacionales que se han ocupado de los cuestionarios nacionales y la organización de las visitas han sido un elemento esencial del éxito del estudio. Estos, junto con los autores de los documentos de trabajo encargados para el mismo y los expertos que han participado en las visitas, han aportado elementos importantes a las reflexiones recogidas en este informe. El anexo 1 incluye los datos de los coordinadores nacionales y los expertos que han participado en el estudio. En

el seno de la secretaría de la OCDE, ha sido responsabilidad de Richard Sweet y de Tony Watts, autores del presente informe comparativo. Dianne Fowler se ha encargado del apoyo administrativo y el proyecto se ha realizado bajo la responsabilidad administrativa de Abrar Hasan, Jefe de la División de Políticas de Educación y Formación. Este informe se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE.

ÍNDICE

PRÓLOGO	3
Panorámica y conclusiones principales	7
Introducción.....	7
¿Por qué la orientación profesional es importante para las políticas públicas?	7
¿Cómo puede organizarse más eficazmente la orientación?.....	8
¿Qué recursos hay que asignar a la orientación profesional?	10
¿Cómo mejorar la dirección estratégica?.....	12
En conclusión.....	15
CAPÍTULO 1. Los retos de las políticas de orientación profesional	17
1.1. ¿Qué esperan los responsables políticos de la orientación profesional ?.....	18
1.2. Los retos específicos del aprendizaje a lo largo de toda la vida y las políticas activas de empleo....	22
1.3. ¿Qué suponen estos retos para la orientación profesional?	25
CAPÍTULO 2. ¿Podrá la orientación profesional superar los nuevos retos?.....	29
2.1. ¿Es válido el concepto de la orientación profesional, en principio?	30
2.2. ¿La orientación profesional es eficaz en la práctica?	33
CAPÍTULO 3. Responder a las necesidades de orientación profesional de los jóvenes.....	38
3.1. Responder a las necesidades en el marco escolar	39
3.2. Responder a las necesidades de los jóvenes no escolarizados o en situación de riesgo.....	49
3.3. Responder a las necesidades de los estudiantes de enseñanza superior.....	51
CAPÍTULO 4. Responder a las necesidades de orientación profesional de los adultos.....	57
4.1. Los servicios públicos de empleo.....	58
4.2. La orientación dentro del marco de la educación de adultos.....	62
4.3. Los servicios locales de orientación.....	64
4.4. Los servicios vinculados al empleo.....	67
4.5. Solución de las carencias	69
CAPÍTULO 5. Modalidades de prestación de servicios innovadoras y variadas	75
5.1. Diversificar la oferta de servicios.....	76
5.2. Ampliar el acceso a la orientación.....	77
5.3. Mejor aprovechamiento de la tecnología	78
5.4. Los procesos de preclasificación	81
CAPÍTULO 6. Servicios de información profesional más eficaces.....	85
6.1. La importancia de la información profesional	86
6.2. Las fuentes de información profesional	86
6.3. Carencias y puntos débiles de la información profesional	90
6.4. Convertir la información en acción	94

CAPÍTULO 7. El personal de orientación profesional	97
7.1. ¿Cuál es la dimensión del personal que ejerce la orientación profesional?	98
7.2. ¿La orientación profesional es una función, un trabajo o una profesión?.....	99
7.3. Reorganizar el personal de orientación profesional, su formación y su titulación.....	106
CAPÍTULO 8. La financiación de la orientación profesional	111
8.1. Estimación del gasto	112
8.2. La financiación de las administraciones públicas: métodos y problemas.....	116
8.3. Modelos de mercado	121
CAPITULO 9. ¿De qué manera pueden las políticas públicas influir en el ejercicio de la orientación profesional?	129
9.1. La dirección estratégica	130
9.2. Datos y hechos	132
9.3. La legislación	137
9.4. Las normas de calidad.....	139
9.5. Reforzar la participación de los consumidores	143
CAPITULO 10. Elaboración del marco de la política de orientación accesible a lo largo de toda la vida	145
Referencias	159
<i>Anexo 1.</i> Procedimientos seguidos para realizar el estudio	167
<i>Anexo 2.</i> La orientación profesional en los programas de estudios.....	172
<i>Anexo 3.</i> Formación, titulación y funciones del personal de orientación profesional en los centros de enseñanza y en los servicios públicos de empleo	174
<i>Anexo 4.</i> Estimación del gasto público dedicado a la orientación profesional en tres países	180

PANORÁMICA Y CONCLUSIONES PRINCIPALES

Cómo leer este informe

Los lectores que dispongan de poco tiempo pueden leer únicamente esta presentación, que contiene un resumen del informe y sus principales conclusiones. También pueden optar por leer los resúmenes que figuran al comienzo de cada uno de los diez capítulos. Asimismo, pueden leer únicamente las notas que figuran en la columna izquierda de las páginas correspondientes a los citados diez capítulos. Por supuesto, esperamos que tengan tiempo de leer el informe en su totalidad.

Introducción

Habida cuenta de que las políticas de formación y de empleo pretenden ampliar las posibilidades de elección e instaurar sistemas capaces de responder a las diferentes necesidades que van surgiendo a lo largo de toda la vida, la orientación profesional adquiere una importancia creciente para las políticas públicas. Estas políticas, a su vez, son importantes para la orientación profesional, pues definen su marco y la fuente de la mayor parte de su financiación. No obstante, existe un desfase entre ambas. Pocos orientadores profesionales están seriamente involucrados en las políticas públicas. Y pocos responsables políticos tienen un conocimiento preciso de la organización y el funcionamiento de la orientación profesional. Esta publicación se basa en la experiencia de 14 países de la OCDE para examinar cómo podrían acortarse las distancias entre estas dos posiciones. Aborda cuatro grandes cuestiones:

- ¿Por qué la orientación profesional es importante para las políticas públicas? (Capítulos 1 y 2)
- ¿Cómo puede organizarse más eficazmente la orientación profesional? (Capítulos 3 a 6)
- ¿Qué recursos hay que asignar a la orientación profesional? (Capítulos 7 y 8)
- ¿Cómo se puede mejorar la dirección estratégica? (Capítulos 9 y 10)

¿Por qué la orientación profesional es importante para las políticas públicas?

El **capítulo 1** describe las expectativas, muchas de las cuales existen desde hace tiempo, de los responsables políticos de los países de la OCDE respecto a los servicios de orientación profesional: mejorar la eficiencia de los sistemas educativos y del mercado de trabajo; y contribuir a la equidad social. Después revisa los nuevos retos que plantean el aprendizaje a lo largo de toda la vida y las políticas activas del mercado de trabajo para la orientación profesional: ampliar considerablemente el acceso a la orientación profesional; ofrecer servicios de orientación profesional mucho más flexibles; y hacerlo limitando el coste que ello supone para el erario público. El capítulo describe las implicaciones de estos nuevos retos para la organización y el funcionamiento de los servicios de orientación profesional. Actualmente, estos servicios se encuentran principalmente al alcance de un número reducido de colectivos, en momentos muy puntuales de la vida, y se centran en decisiones inmediatas. Los retos futuros consisten en: ampliar el enfoque de estos servicios para incluir, además de la difusión de información y en la toma de decisiones inmediatas, el desarrollo de competencias de gestión de la trayectoria profesional; hacer que estos servicios sean asequibles a todos durante toda la vida, adecuándose su forma, lugar de prestación y periodicidad a la creciente diversidad de las necesidades de los usuarios.

El **capítulo 2** presenta los argumentos conceptuales y teóricos en que se fundamenta la capacidad de la orientación profesional para contribuir a poner en práctica los objetivos políticos presentados en el capítulo 1. Por ejemplo, la forma en que se proporcionan los servicios de orientación profesional puede ayudar a responder mejor a la demanda de formación, puede facilitar el acceso a un nivel

superior de enseñanza y al éxito en los estudios y puede mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. Aunque de momento se dispone de pocos datos que podrían corroborar esta afirmación, los que hay, en general son positivos. Las pruebas son más convincentes, no obstante, en relación con el impacto sobre los resultados de la formación a corto plazo que con los cambios de comportamiento a medio plazo. Y a su vez, estos últimos parecen más robustos que los resultados sobre los efectos a largo plazo. Hay pocos datos sobre los efectos a largo plazo y serán necesarias más investigaciones longitudinales y de mejor calidad para obtenerlos.

¿Cómo puede organizarse más eficazmente la orientación?

El **capítulo 3** presenta algunas de las cuestiones principales que deberían abordarse en la política de la orientación profesional de los jóvenes: escolarizados o no, en situación de riesgo y en la enseñanza superior. En los centros escolares, el punto de vista que consiste en considerar la orientación profesional como un mero servicio personal que se imparte en el mismo centro, sigue teniendo muchas limitaciones. Es costoso, lo que limita su accesibilidad. La orientación puede estar muy alejada de las realidades del mercado de trabajo y centrarse demasiado en decisiones a corto plazo sobre temas de formación. Cuando la orientación profesional se combina con la psicopedagógica, la prioridad que se le concede es siempre mínima. Si la financiación de los centros está vinculada al número de alumnos y si existe competencia entre las instituciones, el personal de orientación puede verse sometido a presiones para retener a los alumnos, sea o no lo mejor para ellos. En ciertos países, como Alemania, se resuelven algunas de estas dificultades recurriendo a servicios especializados externos, cuyos especialistas visitan los centros para ofrecer servicios de orientación profesional a nivel individual.

Las políticas de orientación profesional en los centros escolares no sólo deben resolver estos problemas, sino también dejar de preocuparse únicamente por las opciones educativas y profesionales inmediatas, para adoptar un enfoque más amplio, dirigido también a desarrollar la capacidad de las personas de gestionar su futuro o trayectoria profesional de forma autónoma: por ejemplo, la capacidad para tomar las decisiones adecuadas y poderlas aplicar. Esto implica un proceso integrado en los programas de estudios, que tenga en cuenta el concepto del aprendizaje a partir de la experiencia. Este tipo de estrategia supone un enfoque integrado que implique al centro entero, con importantes consecuencias para la asignación de recursos, la formación inicial y continuada de los docentes, así como para la planificación de los centros escolares.

La orientación profesional también puede ser importante para dar respuesta a las necesidades de los alumnos en situación de riesgo y los que abandonan prematuramente sus estudios. Hay numerosos ejemplos positivos, en particular en los países escandinavos, en los que la orientación profesional está integrada en programas de intervención precoz que incluyen elementos como son la fijación de obligaciones mutuas y la planificación de las acciones personales que se deben emprender.

Las transformaciones habidas en la enseñanza superior —crecimiento del número de matriculados, mayor diversidad, posibilidades de elección y de competencia— constituyen para la orientación profesional un reto fundamental al que pocos países parecen estar en condiciones de hacer frente. En la enseñanza superior, el papel y la amplitud de los servicios de orientación suelen estar limitados y su calidad es desigual. Se han desarrollado servicios integrales de orientación profesional a nivel universitario en países como Irlanda y el Reino Unido y en otros países se está avanzando en esta vía, pero en general estos servicios están ausentes. Entre las soluciones con las que cuentan las administraciones públicas para mejorar la situación está el recurso a los contratos basados en los resultados, como es el caso en Finlandia.

El **capítulo 4** describe los principales marcos en los que se inserta la orientación profesional dirigida a adultos y los problemas que cada uno de ellos plantea para la elaboración de una política adecuada. En los servicios públicos de empleo, que suelen constituir la principal fuente de orientación profesional para los adultos, se insiste en general en las posibilidades de empleo a corto plazo, más que en las perspectivas de evolución profesional a largo plazo. Puede darse un conflicto entre la necesidad de limitar el gasto dedicado a las prestaciones de desempleo y garantizar una vuelta rápida a

una situación de empleo, por una parte, y por otra, el interés a largo plazo de los individuos en seguir una evolución profesional más provechosa. En los servicios públicos de empleo, la orientación profesional se suele dirigir sobre todo a los parados, los servicios a disposición de los que ya tienen empleo son mucho más limitados: suelen prestarse en régimen de autoservicio, con pocas posibilidades de ayuda presencial. Además, la formación y las titulaciones de las personas que proporcionan la orientación profesional en los servicios públicos de empleo suelen ser limitadas. En Canadá, los servicios de orientación profesional destinados a los adultos suelen subcontratarse a organizaciones locales. Aunque esta alternativa logra acercar los servicios más a los usuarios y sus necesidades, a veces lo consigue a costa de la fragmentación del sistema.

En muchos países, la orientación profesional está asociada también a la formación para adultos. En este caso, existe el problema fundamental de las estrechas relaciones que existen entre cada institución y la orientación profesional, por lo que la necesidad de información y asesoramiento imparciales se convierte en una cuestión de primera importancia. Una posible solución a estos problemas podría provenir de los servicios regionales, como los que se prestan a través de los acuerdos de colaboración para la orientación de adultos en Inglaterra y de las empresas regionales de orientación profesional para todas las edades en el País de Gales y en Escocia. Otro ejemplo de esto mismo son los servicios prestados por teléfono y por Internet. Por otra parte, el aprovechamiento sistemático de la información recogida a través los servicios de orientación profesional puede contribuir a mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda de formación de adultos.

Las políticas públicas pueden contribuir a estimular la orientación profesional que se ofrece en el seno de las empresas, por ejemplo mediante tributos de formación que permitan la posibilidad de desgravar los gastos de orientación, como es el caso en Québec, o mediante la concesión de marcas de calidad, como las que existen en los Países Bajos. Se han implantado sistemas innovadores en colaboración con los sindicatos en Dinamarca, Noruega y el Reino Unido, que parecen ser un enfoque adecuado para responder, en el mismo lugar de trabajo, al menos a algunas de las necesidades de los trabajadores menos capacitados.

Se observan insuficiencias importantes en materia de acceso de los adultos a la orientación profesional y la demanda para este tipo de servicios parece superar la oferta. En concreto, estos servicios están más limitados para los trabajadores en activo, los de las pequeñas y medianas empresas y los que no están integrados en el mercado de trabajo o no tienen derecho a prestaciones sociales. Las políticas públicas de los países de la OCDE han incidido sobre todo en la modificación de la edad de jubilación y la financiación de las pensiones de jubilación. En cambio, se ha prestado poca atención a las políticas y medidas que permiten vincular la planificación económica individual y la orientación profesional, con el fin de ayudar a las personas a encontrar vías más flexibles de transición entre la vida activa y la jubilación. Este capítulo se cierra sugiriendo dos opciones posibles para suplir estas carencias: reforzar los medios de los servicios públicos de empleo que se ocupan de la orientación profesional y ampliar los acuerdos de colaboración regional.

El **capítulo 5** muestra cómo pueden utilizarse métodos más innovadores y variados para abrir la orientación profesional a un sector más amplio de la población de una forma más rentable. Estos métodos incluyen: orientación en grupo, técnicas de autoasistencia, colaboración de personas del entorno para impartir determinadas partes del programa, creación de centros de recursos de libre acceso, utilización de personal auxiliar a escala más amplia y de diferentes métodos para ofrecer los servicios fuera del marco habitual. Las TIC pueden desempeñar un papel importante para ampliar la accesibilidad de la orientación profesional y se pueden utilizar tanto para aportar información como para ayudar a los individuos a tomar conciencia de lo que son y a mejorar su capacidad de decisión. No obstante, se imponen límites para la utilización de las TIC en la orientación profesional, que van desde las restricciones en cuanto a la disponibilidad de ancho de banda hasta la falta de formación y de competencias por parte del personal de orientación. También se recurre cada vez más a centros de atención telefónica, aunque en numerosos países no se está aprovechando al máximo la tecnología de estos centros. Hay que considerar las TIC como un elemento más de un conjunto general de sistemas de prestar estos servicios, es decir, no independientes de los métodos presenciales, sino integrados en los mismos. Todos los métodos descritos en este capítulo para organizar la orientación profesional de forma más rentable tienen implicaciones notables para la composición de las plantillas de orientación

profesional, su titulación y su formación. También incrementan la necesidad de herramientas de preclasificación de los usuarios para definir mejor las prioridades y adaptar mejor los tipos de servicio a sus necesidades. Estas herramientas existen, pero no se utilizan a gran escala.

El **capítulo 6** está centrado en la información profesional. Muestra que el conocimiento de uno mismo, de la información sobre las posibilidades de formación, y las profesiones con sus características, es esencial para las teorías sobre las que se basa la orientación profesional. Por otra parte, la información, según los economistas, también es un elemento clave para la eficiencia de los mercados. Por lo tanto, una información profesional de buena calidad es indispensable para una orientación profesional de calidad. Las administraciones públicas desempeñan un papel fundamental en la financiación de la recogida de la información sobre las distintas profesiones, su organización, las relaciones entre las mismas, su sistematización y su difusión. En algunos casos, como en Francia, se ocupan de este cometido organismos centralizados especializados, pero en general esta actividad es responsabilidad de diferentes ministerios, bien directamente o a través de un contrato con proveedores de servicios privados. También existen numerosas fuentes de información profesional que no pertenecen a las administraciones públicas: las instituciones educativas, las empresas, los medios de comunicación y el sector privado.

A falta de una buena coordinación entre los diferentes ministerios (especialmente entre las carteras de educación y trabajo), entre diferentes sectores de la educación y entre las diversas administraciones públicas, la información profesional puede estar muy fragmentada y carecer de transparencia, lo que dificulta el acceso a la misma. Se derivan de ello consecuencias sobre la movilidad geográfica y social. La información profesional fragmentada puede reflejar las actuales fronteras políticas, sin por ello corresponder al tipo de información que necesita la población para tomar decisiones sobre su trayectoria profesional. Además de la falta de integración, las insuficiencias de la información profesional consisten en: falta de información sobre la oferta y la demanda de empleo; retraso en advertir los cambios de contenido de las profesiones existentes o en identificar otras nuevas; ausencia de información sobre los destinos profesionales y el acceso al mercado laboral de los que terminan un proceso de formación; tendencia a concentrarse más en la información escolar que en la profesional y la del mercado laboral; y relación endeble entre estos dos ámbitos de información de importancia clave.

Las TIC pueden ayudar a superar muchos de estos problemas, especialmente la falta de integración y la falta de relación entre distintos tipos de información. Sin embargo, muchos sistemas de información que utilizan TIC no aprovechan este potencial, limitándose a reproducir los sistemas impresos. La calidad y la disponibilidad de la información profesional son importantes para las administraciones públicas. En Estados Unidos se han elaborado unas normas para contribuir a mantener y mejorar la calidad de la información profesional que han servido de modelo para la elaboración de normas similares en otros países. Para ser realmente válida, la información profesional no sólo debe producirse, sino también difundirse y traducirse en acciones: los responsables deben reflexionar sobre la forma en que la información profesional puede ser más útil o estar mejor situada en su contexto.

¿Qué recursos hay que asignar a la orientación profesional?

El **capítulo 7** trata del personal de servicios de orientación profesional. Subraya en primer lugar que en casi todos los países es difícil obtener información sobre la importancia y la composición de las plantillas de orientación profesional. Las estimaciones de Canadá y de Dinamarca sugieren no obstante que el número de personas dedicadas a la orientación profesional puede representar como máximo un 0,8% de la población activa total.

Por comparación con algunas de las normas habituales para definir una profesión —por ejemplo, la capacidad para controlar la oferta laboral y la existencia de itinerarios de titulación claros y de una cierta duración— resulta evidente que en la mayor parte de los países, la orientación profesional no es una profesión, sino un trabajo o una función. Rara vez la formación de los profesionales de la orientación exige a la vez la especialización y una titulación universitaria. Existen unas pocas

excepciones en que se ofrece una titulación universitaria especializada, por ejemplo en Alemania para el Servicio Federal de Empleo y en el Reino Unido. Es más frecuente que la orientación profesional constituya un elemento de una formación más general dedicada a la orientación y el asesoramiento y se limite a formación universitaria de corta duración, o unos cursos impartidos en el marco laboral, o bien la contratación se base en una titulación en campos como la psicología, que es un ámbito cercano, pero constituye una formación demasiado general e insuficiente. A consecuencia de una formación limitada o insuficiente, muchos de los que se dedican a la orientación profesional no han adquirido un conocimiento de los fundamentos teóricos de la orientación profesional, no cuentan con estudios sistemáticos de su contexto y sus objetivos socioeconómicos y no tienen ninguna formación sistemática aplicada sobre los diferentes métodos que constituyen la base de conocimientos de su ejercicio como profesión.

Aunque en casi todos los países los orientadores profesionales tienen escasas posibilidades de influir en la oferta laboral, en países como Austria, Canadá y los Países Bajos se han establecido registros de orientadores profesionales a fin de contribuir al mantenimiento y la elevación del nivel de la calidad del servicio prestado. En muchos países, diferentes asociaciones representan a los orientadores profesionales. Con frecuencia, como por ejemplo en Irlanda y Corea, hay poca coordinación entre ellas, lo que repercute en unas relaciones distantes entre la profesión y los responsables políticos.

Debe reforzarse la estructura laboral de la orientación profesional. La mayor parte de los países de la OCDE deberían dar prioridad a la creación de estructuras laborales y de organización independientes y apropiadas para encauzar los servicios de orientación profesional, junto con una definición de los requisitos de titulación y formación que deben reunir los que los prestan.

La capacidad de las administraciones públicas para poner en marcha los sistemas de prestación de los servicios rentables y flexibles que se necesitan para abrir la orientación profesional a sectores más amplios de la población depende básicamente del nivel, del contenido y de la organización de la formación. Por consiguiente, la formación y la titulación de los orientadores profesionales son una cuestión de importancia para los responsables políticos. Muchos países tienen claras deficiencias en lo que se refiere al nivel y la calidad de la formación disponible, y su contenido suele presentar numerosas carencias. Las administraciones públicas deben desempeñar un papel más importante en la definición de la formación y la titulación para superar los obstáculos que plantea la consecución de los principales objetivos de las políticas públicas.

Los marcos de competencia globales y modulares en orientación profesional constituyen una primera etapa para eliminar estas carencias. Marcos como la Guía canadiense de normas y directrices para los orientadores profesionales pueden ayudar a dar más coherencia y flexibilidad a los sistemas de formación. Tienen también ventajas para la gestión del personal de orientación.

El **capítulo 8** analiza la financiación de la orientación. Al igual que para los datos sobre el personal, la información relativa al gasto es reducida en casi todos los países. Ello se explica por diferentes razones, entre ellas la baja prioridad que dan los responsables políticos a la recogida de este tipo de información.

Sin embargo, no todos los problemas que plantea la estimación de los gastos son insuperables. Dinamarca y Finlandia, por ejemplo, pueden dar una estimación de la utilización de los recursos en algunos sectores a partir del tiempo dedicado por el personal a la orientación. Tres países —Australia, Austria e Inglaterra— han aportado datos suficientes para permitir al menos una primera estimación del gasto público global dedicado a la orientación profesional. Estas estimaciones oscilan entre los 8,48 € por persona de 15 a 64 años en Austria a 23,54 € en Inglaterra. Aunque no sean directamente comparables, estas estimaciones reflejan aproximadamente el nivel relativo y la potenciación de los servicios de orientación profesional en estos países.

La forma en que las administraciones públicas financian la orientación tiene implicaciones para la naturaleza y la calidad de estos servicios. La descentralización de la financiación, por ejemplo, implica decisiones sobre las responsabilidades privativas de las administraciones centrales y sobre la

coordinación estratégica. Supone, además, que los responsables políticos velen por evitar grandes diferencias del nivel y la calidad de estos servicios. Una manera de asegurar que se dediquen los recursos necesarios a la orientación profesional en los sistemas de financiación descentralizados y los de dotación global es mediante el establecimiento de requisitos referidos a la asignación del personal. Otras formas de resolver este problema pueden ser los contratos basados en los resultados y la utilización de instrumentos legislativos para estipular los derechos de los usuarios a disfrutar de estos servicios.

En algunos países, una parte de los servicios de orientación profesional se subcontratan. De esta forma se pueden prestar servicios menos costosos y mejor adaptados a las necesidades de algunos colectivos. En la medida en que la subcontratación puede gestionarse desde la administración central, pueden imponerse estrictas exigencias de calidad a nivel nacional, pero puede suponer grandes diferencias de calidad en los sistemas de financiación descentralizada.

Otra forma de financiar la orientación profesional consiste en adoptar el modelo de mercado. Existen mercados privados relativamente importantes en lo que se refiere a la publicación de la información y la orientación profesional ligada a los servicios de recolocación. En algunos países, como los Países Bajos, existe también un mercado más o menos reducido de orientación profesional individual de servicios pagados por los interesados. La información sobre estos mercados es limitada. La orientación profesional personal es difícil de gestionar a través de los mercados privados por diferentes razones. No es fácil precisar y definir la oferta y la demanda; la naturaleza del servicio es muy variable; con frecuencia se encuentra integrada en otros servicios; los que más la necesitan suelen ser los que tienen menos capacidad para financiarla. Las ventajas para la sociedad de una orientación profesional bien organizada pueden abogar a favor de una ayuda pública, pues los beneficios para los individuos parecen más difíciles de demostrar que en otros servicios. Sin embargo, una mayor utilización de los modelos de mercado podría contribuir a un mejor aprovechamiento de los fondos públicos en favor de aquellos con menor capacidad de pagar estos servicios y cuyas necesidades, además, suelen ser mayores.

Las administraciones públicas pueden actuar de estímulo para los mercados con el fin de desarrollar todos los medios disponibles en su conjunto. También desempeñan un papel de regulación de los mercados de orientación profesional y de definición de las normas de calidad. Finalmente, deben compensar las insuficiencias del mercado. Las administraciones públicas pueden adoptar diferentes iniciativas que contribuyan a estimular los mercados privados de orientación profesional, como por ejemplo: recurrir con mayor frecuencia a la subcontratación como forma de financiación; determinar con mayor precisión la oferta y de la demanda de orientación profesional para hacerla más transparente; adoptar métodos más innovadores de financiación, por ejemplo vinculando la orientación profesional a cuentas individuales de formación; adoptar normas de calidad para elevar el nivel de confianza de los usuarios en el servicio.

¿Cómo mejorar la dirección estratégica?

El **capítulo 9** muestra cómo las políticas públicas pueden incidir en la organización y el funcionamiento de los servicios de orientación profesional. El papel de las administraciones públicas es importante desde el punto de vista de la dirección estratégica, pero para ello deben contar con los otros actores: las instituciones de formación, las empresas, los sindicatos, las organizaciones locales, los alumnos, los padres, los usuarios y los orientadores profesionales. Una colaboración estrecha entre los ministerios de educación y de trabajo es especialmente importante, por ejemplo, para integrar la información que existe sobre formación y sobre empleo; y para garantizar que los programas de orientación profesional impartidos en el contexto educativo adopten una contundente perspectiva laboral. Aunque en general los sistemas de coordinación y dirección son endebles, se pueden observar algunas iniciativas positivas, por ejemplo en Luxemburgo, Noruega y el Reino Unido.

La información y los datos constituyen herramientas importantes en la formulación de las políticas públicas. Aunque existe una fuerte tradición de investigación en materia de orientación profesional, suele centrarse en las teorías y las técnicas y su relevancia para con las políticas públicas

es menor. Se interesa poco por los resultados y los costes, por ejemplo. Los responsables políticos no sólo necesitan información sobre estos elementos; en la mayor parte de los países también necesitan más datos sobre los insumos y los procesos asociados a la orientación profesional. Buena parte de esta información podría provenir de mejores datos administrativos, por ejemplo: mejor información sobre las características de los usuarios, los tipos de servicio de que disfrutaban los diferentes colectivos de usuarios y su índice satisfacción. Para hacer frente a determinadas lagunas patentes en la información (por ejemplo, la falta de datos sobre la amplitud y la naturaleza del mercado privado de la orientación profesional), las administraciones públicas deben mejorar la infraestructura de la investigación nacional en temas de la orientación profesional. Esto se puede lograr mediante distintas medidas concretas, especialmente una ayuda financiera a los institutos de investigación que se dedican a la relación entre la orientación profesional y las políticas públicas y el fortalecimiento de los conocimientos académicos a través del encargo, con cierta periodicidad, de investigaciones que resulten relevantes para dichas políticas.

Se recurre frecuentemente a la legislación para dar un rumbo a los servicios de orientación en países como España, Finlandia y el Reino Unido, pero no es en absoluto el caso en otros como Australia. Cuando se recurre a la legislación, es dentro de un marco bastante general. Si bien es la forma de aportar algunas garantías mínimas, suele tratarse de un instrumento insuficiente para la puesta en práctica de las políticas públicas. Una utilización más amplia de la legislación para definir los derechos de los usuarios podría reforzar su utilidad.

Pueden elaborarse normas de calidad sobre los procesos de funcionamiento de los servicios de orientación profesional y también sobre los resultados que se pueden esperar de los mismos. Estas normas son especialmente importantes en los sistemas descentralizados, pero también pueden desempeñar un papel esencial en los sistemas centralizados en los que las administraciones públicas son los principales operadores. En algunos casos, se utilizan normas de calidad industriales comunes, como ISO 9000, o normas de calidad más amplias relativas a los sectores (de educación y de servicios de empleo) a los que pertenecen los servicios de orientación profesional. Existen también ejemplos de normas de calidad elaboradas específicamente para los servicios de orientación profesional. En la mayor parte de los casos son voluntarias, pero también pueden estar vinculadas a la financiación. En general, el vínculo entre normas de calidad y asignación de recursos es bastante endeble. Es más probable que estas normas sean eficaces cuando se establecen en colaboración con los principales actores y se utilizan para una mejora continua de calidad. Las normas de calidad también pueden estar vinculadas al tipo de resultados que se espera de los servicios de orientación profesional. Cuando se formulan en términos evolutivos, como es el caso de la Guía canadiense para el trazado de planes de vida laboral, parecen especialmente interesantes desde la perspectiva de un aprendizaje a lo largo de toda la vida y de la capacidad de inserción profesional.

Las administraciones públicas también pueden tratar de reforzar las maneras en que se marcan las pautas que deben seguir los servicios de orientación profesional, concediendo mayor peso a la opinión de los usuarios. Esto implicaría la realización de encuestas sobre las necesidades y el grado de satisfacción de los usuarios, además de consultas con las entidades del entorno local.

El **capítulo 10** muestra los retos principales que deben tener en cuenta los responsables políticos para diseñar sistemas de orientación accesible a lo largo de toda la vida, así como las opciones disponibles para que estos retos se conviertan en medidas prácticas. Al definir las prioridades generales en la asignación de recursos, los responsables deberían dar preferencia a sistemas que faciliten la toma de decisiones sobre la profesión a elegir y favorezcan el desarrollo de competencias de gestión autónoma de la trayectoria profesional, así como a sistemas capaces de producir una información imparcial de calidad. Las políticas de orientación no deberían dar por sentado que todo el mundo necesita un apoyo presencial intensivo, sino tratar de que la asistencia personal, sea ésta puntual o extensa, esté en consonancia con las necesidades y las circunstancias personales.

Una etapa esencial consiste en identificar las insuficiencias actuales de los servicios prestados. Varían en función de los países y para hacerles frente habrá que tener en cuenta cuestiones demográficas, educativas y económicas. No obstante, algunas decisiones quedan en manos de los responsables políticos en todos los países. Por ejemplo, deben decidir cuándo debe empezar el proceso

de orientación profesional y durante cuánto tiempo debe durar en la vida de un individuo. En el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida, hay fuertes indicios de conviene comenzar desde la educación primaria. En el otro extremo, también hay fundados argumentos a favor de tratar de ayudar a las personas a preparar una transición más flexible entre la vida activa a tiempo completo y la jubilación.

Los responsables políticos también deben decidir sobre la forma de repartir la responsabilidad de los servicios para los jóvenes. En cuanto a los que están escolarizados, existen argumentos muy sólidos a favor de una responsabilidad compartida entre centros escolares y entidades externas. Esta fórmula permite combinar las ventajas de un planteamiento evolutivo con enfoque centrado especialmente en el mercado de trabajo y un asesoramiento independiente de los intereses de un centro determinado. En la planificación del acceso a la enseñanza superior, las administraciones públicas deberían velar por la imparcialidad de la información sobre la formación impartida a este nivel y por que la perspectiva adoptada al facilitarla sea la del usuario. Deberían garantizar también que los servicios de orientación profesional de nivel universitario tengan un carácter global y abarquen un asesoramiento sobre las matrículas, los programas de desarrollo profesional y de la capacidad de inserción en el mercado laboral, los contactos con empresas con vistas a una colocación futura y las perspectivas laborales. Para los jóvenes que han abandonado la enseñanza de forma prematura y que no están ni en el mercado laboral ni en el sistema educativo, los servicios de orientación profesional más eficaces son los que se sitúan en el ámbito local, dentro del marco de sistemas más amplios de intervención precoz que incluyan un plan de acción personalizado.

Cuando son entidades externas las que prestan los servicios, los responsables políticos deberán definir si se dirigen a todas las edades o únicamente a determinados grupos de edad. Si bien la segunda solución parece presentar algunas ventajas, muchos de estos servicios pueden prestarse a través de organizaciones abiertas a todas las edades. Estas últimas tienen ventajas desde el punto de vista organizativo y de utilización de los recursos. Al ofrecer una gama de servicios variados durante toda la vida en un solo marco, en principio resultan más rentables y pueden evitar una duplicación de recursos.

Los responsables políticos también deben elegir entre otros dos planteamientos básicos: el de considerar la orientación profesional como un elemento de unos servicios más amplios de orientación y asesoramiento, o bien encauzarla a través de servicios especializados de orientación profesional. Este estudio ha mostrado que en general, cuando los servicios de orientación profesional forman parte de servicios más amplios, suelen quedar relegados a un segundo plano por los problemas psicopedagógicos más inmediatos y cotidianos de una minoría de alumnos que tienen problemas específicos. En estas condiciones, se rebaja la prioridad con la que se trata las necesidades de orientación profesional y de gestión de la trayectoria profesional de la mayoría. Otro hecho que resalta la importancia de canalizar la orientación profesional a través de servicios especializados es la necesidad que tienen los responsables políticos de mejorar la transparencia de la orientación profesional para que sea más asequible.

Para el desarrollo de los servicios de orientación profesional de adultos, los responsables políticos pueden basarse en algunas de las propuestas innovadoras presentadas en este informe: un papel más preponderante para los servicios públicos de empleo; la expansión de los acuerdos de colaboración locales; un vínculo más estrecho entre la planificación de la financiación de las pensiones y la orientación profesional; métodos de prestación de servicios más innovadores y más rentables, con consecuencias sobre las estructuras, la formación y la titulación del personal; mayor recurso a modelos basados en el mercado; y adopción de métodos de financiación más innovadores. Ya existen modelos de orientación profesional de adultos, pero ninguno de ellos —ya estén en el sistema educativo, en el seno del servicio público de empleo, en las empresas, en el mercado privado o en el ámbito local— es suficiente para responder, por sí solo, a todas las necesidades. Un enfoque global debe inspirarse en varios de estos modelos, así como en métodos más innovadores, lo que justifica una mejor coordinación estratégica.

En conclusión

La creación y la gestión de sistemas de orientación, accesibles a lo largo de toda la vida, ya sean éstos servicios de orientación para jóvenes, para adultos, o para ambos, no puede hacerse sino después de una reflexión política que aporte soluciones a los seis grandes temas enumerados a continuación. En la mayoría de los países de la OCDE, hasta el momento estos temas sólo han recibido un mínimo de atención:

- Asegurar que las decisiones relativas a la asignación de recursos concedan prioridad a los sistemas que favorezcan la información profesional y la adquisición de competencias de gestión autónoma de la trayectoria profesional. Así mismo, se asegure que los sistemas de prestación de la orientación estén en consonancia con las necesidades y las circunstancias personales el nivel de la asistencia personal, sea puntual o extenso, en lugar de dar por hecho de que todo el mundo necesita una orientación presencial intensiva.
- Asegurar que exista una mayor diversidad de servicios y de modalidades de prestación, incluyendo mayor diversidad de estructuras del personal, una utilización más frecuente de las técnicas de autoasistencia y un planteamiento más integrado del empleo de las TIC.
- Colaborar más estrechamente con los orientadores profesionales para configurar la naturaleza de la formación inicial y complementaria requerida para contribuir: a la adquisición de competencias de gestión autónoma de la trayectoria profesional, a una mejor información profesional y a la prestación de un servicio más diverso.
- Mejorar la información que pueda ser útil para la elaboración de las políticas públicas, reuniendo datos de mejor calidad sobre los recursos financieros y humanos destinados a la orientación profesional, sobre las necesidades y demandas de los usuarios, sobre sus características, su grado de satisfacción, los resultados y la rentabilidad de la orientación profesional.
- Desarrollar mejores sistemas para asegurar la calidad y vincularlos a la financiación de estos servicios.
- Dotar a la dirección estratégica de una base estructural más sólida.

CAPÍTULO 1. LOS RETOS DE LAS POLÍTICAS DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL

Este capítulo describe las expectativas, que en muchos casos no son nuevas, de los responsables políticos de los países de la OCDE respecto a los servicios de orientación profesional. Muestra a continuación los retos específicos que representan para la orientación profesional accesible a lo largo de toda la vida y las políticas activas de empleo. Concluye con una descripción de las implicaciones de estos retos para la organización y la prestación de los servicios de orientación profesional.

Las principales conclusiones del capítulo en materia de políticas públicas son las siguientes:

- Mientras que en algunos países de la OCDE los responsables consideran que la orientación profesional debe basarse en objetivos individuales, en todos los países también son conscientes de que esta actividad contribuye a la realización de los objetivos de sus políticas, aumentando la eficiencia de los sistemas educativos y el mercado de trabajo y contribuyendo a una mayor equidad social.
- Muchas de estas expectativas son antiguas. Sin embargo, la adopción progresiva de una estrategia de aprendizaje a lo largo de toda la vida en los países de la OCDE y el lugar preponderante que ocupa la preocupación por la capacidad de inserción profesional en las políticas de empleo suponen nuevos retos para la orientación profesional. En lugar de concentrarse principalmente en determinados colectivos en algunos momentos de la vida, debe estar abierta a un segmento mucho más amplio de la población a lo largo de la misma. En lugar de dar prioridad a la ayuda para la toma de decisiones inmediatas mediante entrevistas individuales, los servicios de orientación profesional deben pasar a un enfoque más amplio que englobe también el desarrollo de la gestión autónoma de la trayectoria profesional, en particular la capacidad para tomar decisiones profesionales y llevarlas a la práctica.
- Por consiguiente, los países de la OCDE deben esforzarse por desarrollar sistemas de orientación vigentes a lo largo de toda la vida.

1.1. ¿Qué esperan los responsables políticos de la orientación profesional ¹?

La orientación profesional está muy alejada de los centros de elaboración de las políticas públicas, distancia que pretende acortar este informe.

Hasta ahora, las políticas públicas en la materia no han presentado demasiado interés para los orientadores profesionales, cuya motivación principal responde simplemente al deseo de ayudar a los individuos. De modo similar, la forma precisa mediante la que se lleva a cabo la orientación profesional tiene con frecuencia un interés limitado para los responsables políticos. Y sin embargo, estas políticas definen el marco en el que se lleva a cabo la orientación profesional y la fuente de la mayoría de los recursos necesarios para su financiación. La orientación profesional adquiere una importancia creciente para las políticas públicas, mientras que los responsables políticos de educación y de empleo se esfuerzan por ampliar las posibilidades de elección individual y por crear sistemas que permitan responder a la gran diversidad de necesidades que se dan a lo largo de toda la vida. Este informe trata de la forma en que podría acortarse la distancia entre la orientación profesional y las políticas públicas.

Por una parte, los retos a que se enfrenta la orientación profesional en materia de políticas públicas no son nuevos.

Tradicionalmente, el apoyo que los responsables políticos den a la orientación profesional se ha basado en la idea de que puede mejorar la eficacia y la eficiencia de los mercados de trabajo y de los sistemas educativos y contribuir a la equidad social. En realidad, los orígenes de la orientación profesional reglada han de buscarse en los intentos realizados a comienzos del siglo XX de recurrir a métodos sistemáticos para ayudar a los jóvenes desfavorecidos a elegir una profesión cuando abandonaban sus estudios y buscaban empleo (Parsons, 1909). Por una parte, los retos a nivel de las políticas públicas a que se enfrenta la orientación profesional en los países de la OCDE no son nuevos: mejorar los conocimientos y las competencias de la población; limitar el paro y buscar el equilibrio entre la oferta y la demanda laboral; velar por que las oportunidades de educación y empleo se distribuyan de forma equitativa. Como se verá más adelante, existen dificultades más recientes que plantean nuevos retos para la orientación profesional.

Los responsables políticos de los países de la OCDE cuentan con la orientación profesional para ayudar a los individuos, pero también para alcanzar los objetivos trazados por las políticas públicas.

Se ha solicitado a los países que han participado en el estudio de las políticas de orientación profesional en los países de la OCDE que señalaran los principales objetivos de sus servicios de orientación profesional. También se les ha pedido que indicaran los principales factores educativos, laborales y sociales que influyen en las políticas de orientación profesional. Algunos países, por ejemplo Dinamarca y Noruega, han manifestado claramente que se espera que los objetivos de la orientación profesional se centren en el individuo: por ejemplo, aumentando el grado de satisfacción personal, mejorando la capacidad de decisión o contribuyendo al desarrollo personal. Todos los países han indicado que la orientación profesional debía responder a unos objetivos públicos. Y todos los países han mencionado que sus servicios de orientación profesional estaban muy influenciados por las problemáticas actuales y la evolución de las políticas públicas. Estos objetivos, problemáticas y evolución de las políticas públicas pueden clasificarse en tres grandes categorías de objetivos: los de formación, los laborales y los

1. En inglés, algunos países utilizan los términos de “vocational guidance”, “vocational counselling”, “career counselling”, “information, advice and guidance” y “career development” para hablar del mismo tipo de actividades que se describen en el informe con el término de “career guidance” (en español, orientación profesional, en francés “orientation professionnelle”), que los incluye todos, sin hacer ninguna distinción entre ellos. El recuadro 1.1 amplía el sentido de este término mientras que los recuadros 1.2 y 1.4 citan ejemplos de las actividades que abarca.

de equidad social.

Recuadro 1.1. ¿Qué es la orientación profesional?

La orientación profesional se refiere a las actividades dirigidas a ayudar a las personas de todas las edades, en todos los momentos de su vida, a tomar una decisión sobre educación, formación y profesión y a gestionar su trayectoria profesional. La orientación profesional ayuda a los individuos a reflexionar sobre sus ambiciones, sus intereses, su cualificación y sus capacidades. Les ayuda a comprender el mercado laboral y los sistemas educativos, y a relacionar estos conocimientos con lo que saben sobre ellos mismos. Una orientación profesional integral intenta enseñar a las personas a planificar y a tomar decisiones sobre su vida laboral y la formación que implica. La orientación profesional hace asequible la información sobre el mercado laboral y las oportunidades de formación, organizando y sistematizando esta información y haciendo que esté disponible en el momento adecuado, cuando las personas tienen necesidad de ella.

En su manifestación actual, la orientación profesional se basa en varias disciplinas: psicología, pedagogía, sociología y economía del mercado laboral. Históricamente, la psicología era la principal disciplina en la que se basaban las teorías y los métodos de la orientación profesional. La psicología diferencial y la psicología del desarrollo han desempeñado un papel importante (Super, 1957; Kuder, 1977; Holland, 1997). Las entrevistas individuales y las pruebas psicológicas se han considerado durante mucho tiempo sus herramientas principales. En muchos países, la psicología sigue siendo la principal vía de acceso a la profesión.

No obstante, en la mayoría de los países, la orientación profesional se encuentra actualmente a cargo de personas que cuentan con gran diversidad de formaciones y titulaciones. Algunos son especialistas y otros no. Algunos han seguido una formación profunda y costosa, otros sólo han contado con una formación muy reducida. Los programas de formación se siguen centrando en general en la adquisición de las competencias necesarias para ayudar a los usuarios a través de entrevistas individuales. Por otra parte, en muchos países, el papel de las pruebas psicológicas ha disminuido y las teorías de la orientación consideran ahora al profesional no tanto como un experto, sino como alguien que puede facilitar la evolución y las decisiones individuales.

Aunque las entrevistas individuales siguen siendo la herramienta principal, la orientación profesional también apela a un amplio abanico de servicios de otro tipo: grupos de discusión; información impresa y electrónica; clases dentro de un marco escolar²; experiencia práctica organizada; asesoramiento telefónico; asistencia en línea. La orientación profesional se puede desarrollar en marcos muy variados: centros de enseñanza primaria, secundaria y superior; servicio público de empleo; proveedores de servicios de orientación privados; empresas; organizaciones locales.

La orientación profesional se percibe como una contribución al desarrollo de los recursos humanos...

Objetivos relativos a la formación

Algunos países han definido el significado de la orientación profesional para la educación y la formación en términos muy amplios. Por ejemplo, Alemania, Australia, Austria, Canadá, Finlandia, Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido han precisado que la orientación profesional constituye un elemento importante de su concepción del aprendizaje a lo largo de toda la vida. En cuanto a Canadá y Corea, se considera una de las vías por la que las

2. Dentro del marco escolar, es importante distinguir la orientación profesional y las clases en que a veces se imparte de la formación profesional. La primera supone una preparación para las decisiones profesionales. Las segundas implican una preparación para entrar en un ámbito profesional específico mediante la adquisición de la capacitación y competencias necesarias. En algunos países (por ejemplo Australia y Corea), estas dos actividades no están diferenciadas. En Australia, la ampliación de la oferta de formación profesional en el seno de los centros de enseñanza se ha realizado en alguna medida a expensas de los programas de orientación profesional, entre otros motivos porque el personal de orientación profesional a menudo ha desempeñado un papel principal importancia en la creación y la continuidad de dicha formación.

políticas públicas pueden contribuir al desarrollo de los recursos humanos.

... como un factor de mejora de los sistemas educativos....

Algunos países han enunciado con más precisión los objetivos a los que debe contribuir la orientación profesional desde el punto de vista de la formación. Para Austria, es una de las formas de mejorar la permeabilidad y la eficacia de los itinerarios formativos. Para Finlandia, Noruega y los Países Bajos, su papel crece a medida que los programas educativos se van individualizando y diversificando. Los Países Bajos consideran que la orientación profesional es necesaria para favorecer las modalidades activas de aprendizaje, fundamentales para desarrollar el aprendizaje a lo largo de toda la vida. El Reino Unido ve en la orientación profesional un instrumento importante de mejora del nivel de formación de base, también desde la perspectiva de una política de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

En general, los países suelen considerar la orientación profesional como una herramienta para mejorar la eficiencia de su sistema educativo. Alemania, Dinamarca, Finlandia y los Países Bajos piensan que puede ayudar a que jóvenes y adultos adquieran un elevado nivel de capacitación. Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Irlanda, Noruega y los Países Bajos consideran que puede contribuir a reducir las tasas de abandono de la escolaridad y a mejorar las de graduación.

... un medio de mejorar la relación formación-mercado laboral...

Los países también consideran que la orientación profesional es un medio de mejorar la relación entre la formación y el mercado laboral. Austria y Noruega lo declaran explícitamente. Australia, Corea y el Reino Unido consideran que desempeña un papel importante en la mejora de la transición desde la etapa escolar a la vida activa. Los Países Bajos consideran que la orientación profesional es un medio para contribuir a elevar la capacitación, en respuesta a la evolución del mercado laboral.

... y de contribuir a la internacionalización de la educación.

Finalmente, tres países europeos (Alemania, Austria y Finlandia) consideran que crece la importancia de la orientación profesional a medida que la enseñanza se internacionaliza: por ejemplo, para informar y asesorar sobre las posibilidades de estudios internacionales. Una motivación similar ha suscitado la creación en 2003 por parte de la Comisión Europea de un portal Internet que informe sobre las posibilidades de estudiar en Europa: (www.europa.eu.int/ploteus).

Recuadro 1.2. Tres planteamientos tradicionales

En Finlandia, trabajan en los servicios de empleo unos 280 psicólogos especializados en orientación profesional. Cada uno de ellos tiene un título de posgrado en psicología y ha seguido un cursillo de especialización de corta duración. Muchos de ellos continúan la formación después de su licenciatura. Trabajan con los jóvenes que están considerando la posibilidad de abandonar los estudios, los parados y los adultos que desean cambiar de profesión. Los usuarios deben pedir cita y suelen tener varias entrevistas con el orientador. Hay mucha demanda: son frecuentes listas de espera de seis semanas.

En Alemania, los orientadores que pertenecen al Servicio Federal de Empleo visitan los centros escolares, realizan presentaciones en clase y organizan orientación en pequeños grupos con breves entrevistas individuales en las clases de penúltimo año de la enseñanza obligatoria. Muchos de ellos han recibido una formación especializada de tres años en la Escuela Federal de la Administración Pública. Los escolares son conducidos a las sedes de información profesional de la Oficina (BIZ), donde se les informa de los recursos de los mismos; luego pueden ponerse en contacto con el centro para pedir cita para un asesoramiento profesional de más larga

duración en la Oficina Local de Empleo.

En Irlanda, se asigna un orientador profesional a los centros de enseñanza secundaria para cada grupo de 500 alumnos. Los orientadores deben tener un título de posgrado en orientación y una titulación pedagógica. Estos niveles de alumnos por orientador y de titulación son elevados con respecto a la media de la OCDE. Los orientadores son docentes cuya carga lectiva se reduce para que puedan dar asesoramiento profesional y ayuda a los alumnos con dificultades de aprendizaje y problemas personales. Las clases de orientación profesional no son obligatorias, pero forman parte de algunos programas escolares.

Para los responsables políticos, la orientación profesional debe ayudar a que se alcancen distintos objetivos laborales.

Los objetivos laborales

Al igual que para los objetivos relativos a la formación, con frecuencia los países participantes describen la importancia de la orientación profesional para las políticas de empleo en términos muy generales. Por ejemplo, Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca y el Reino Unido subrayan su importancia para mejorar los resultados o la eficiencia del mercado laboral. Para Dinamarca, puede contribuir a disminuir los efectos de la inestabilidad del mercado de trabajo. Alemania, Austria, Corea, Dinamarca, España y Finlandia han indicado que podría ayudar a prevenir o limitar el desempleo.

Por ejemplo, mejorando la movilidad de la mano de obra...

Los países consideran que la orientación profesional puede contribuir a alcanzar algunos de los objetivos específicos en materia de empleo. Por ejemplo, para Austria y España, puede mejorar la movilidad de la mano de obra. Para Austria, Canadá y Luxemburgo puede contribuir a mejorar la relación entre la oferta y la demanda. En la misma línea, Alemania, Austria, Finlandia, Irlanda y los Países Bajos piensan que podrá ayudar a mejorar la oferta laboral y responder a la escasez de trabajadores cualificados. Alemania, Canadá, España y los Países Bajos consideran que la orientación profesional puede ayudar a las políticas activas de empleo, contribuyendo a reducir la dependencia, a nivel individual, de los subsidios sociales.

... y reforzando la capacidad del mercado laboral para adaptarse al cambio.

Algunos países han indicado también que la orientación profesional es un elemento importante de las políticas dirigidas a la adaptación a los grandes cambios que afectan a los mercados de trabajo. Para Alemania, Dinamarca, Finlandia y los Países Bajos, es importante para hacer frente a los efectos del envejecimiento de la población y para limitar las jubilaciones anticipadas. Para Corea y el Reino Unido, puede ayudar a enfocar la actividad como un proyecto profesional a lo largo de toda la vida, en lugar de un simple puesto de trabajo para toda la vida. Para Alemania, Austria, Finlandia y Noruega, puede facilitar la internacionalización creciente del mercado laboral. Canadá considera que la orientación profesional puede permitir hacer frente al impacto de las migraciones sobre el mercado de trabajo.

También se cuenta con la orientación profesional para contribuir a alcanzar un objetivo de equidad.

Objetivos de equidad social

Es menos frecuente, pero algunos países han indicado que la orientación profesional puede contribuir a alcanzar algunos objetivos de equidad social, tanto en el marco del sistema educativo y del mercado de trabajo como de forma más general. Para Australia y el Reino Unido, puede ayudar a promocionar una mejor integración social. Para Dinamarca y España, puede responder a las necesidades de los grupos marginales y desfavorecidos. Alemania, Finlandia y Noruega consideran que la orientación profesional es importante para la integración social de los

migrantes y las minorías étnicas.

Por ejemplo, ayudando a los desfavorecidos o abordando el problema de la desigualdad entre sexos.

Algunos países han mencionado objetivos más específicos de equidad social. Para Alemania e Irlanda, la orientación profesional puede ayudar a la integración de los desfavorecidos y los menos capacitados en el sistema educativo, y, como indica también España, en el mercado laboral. Para Canadá, puede hacer frente a una polarización creciente del mercado de trabajo.

Algunos países han aludido específicamente a problemas de igualdad de género. España y los Países Bajos consideran que la orientación profesional puede contribuir a elevar la tasa de empleo de mujeres. Según Alemania, Austria y Noruega, puede dar una respuesta a la segmentación del mercado entre hombres y mujeres.

1.2. Los retos específicos del aprendizaje a lo largo de toda la vida y las políticas activas de empleo.

El aprendizaje a lo largo de toda la vida representa un reto específico para la orientación profesional

Las medidas adoptadas por muchos de los países de la OCDE para hacer realidad el aprendizaje a lo largo de toda la vida representan un reto específico para las políticas y los programas de orientación profesional. Desde una perspectiva muy general, la apuesta por este tipo de formación implica que el aprendizaje pueda tener lugar en diferentes momentos a lo largo de una vida. Otro aspecto muy importante del aprendizaje a lo largo de toda la vida es que supone un control individual considerable de lo que se aprende y de cuándo, dónde y cómo se imparte la formación. Se insiste mucho, no sólo en la adquisición de unas competencias y una preparación formal, sino también en el desarrollo de la motivación para aprender y la capacidad para la gestión autónoma de la formación (OCDE, 2001a).

Sistemas de formación más diversificados acrecientan las posibilidades de elección individual...

De forma específica, estos enfoques suponen mayores tasas de graduación en la enseñanza secundaria y la superior. Implican además la creación de itinerarios más flexibles a través de la formación inicial. Todo ello requiere mejores conocimientos y mejor capacidad de navegar entre los diferentes itinerarios y de gestionar la formación propia de manera autónoma. Además, la creación de sistemas de educación más centrados en el educando aumenta las posibilidades de elección individual de formación. El comprometerse con objetivos más amplios en lo que respecta al aprendizaje a lo largo de toda la vida obliga a los países a que posibiliten cada vez más a los adultos que retomen su formación, previo evaluación y reconocimiento adecuados de las competencias y los conocimientos adquiridos mediante el trabajo y la experiencia.

... suponen sistemas sofisticados de información y asesoramiento.

No parece factible que sistemas de formación de este tipo puedan funcionar sin unos sistemas muy desarrollados de información y asesoramiento, del mismo modo que resulta impensable que los mercados financieros puedan funcionar sin una información adaptada y fuentes de asesoramiento que guíen las decisiones de inversión. Estos sistemas de información y asesoramiento son necesarios, tanto en la enseñanza inicial como en el aprendizaje a lo largo de toda la vida y en la relación de ambos con el mercado laboral. En la enseñanza inicial, son necesarios sistemas elaborados de información y asesoramiento para favorecer el desarrollo de una capacidad para gestionar la formación, facilitar los itinerarios flexibles y garantizar que los beneficios derivados de una inversión en continuar la formación no se desperdicien por decisiones inadecuadas. Dentro del

marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida, estos sistemas deben garantizar que los adultos dispongan de la información y el asesoramiento necesarios para volver a los estudios tras una ausencia prolongada de las aulas. En concreto, se necesitan sistemas de información y de asesoramiento bien desarrollados para ayudar a las personas menos capacitadas. Estas personas son las que menos preparación tienen para orientarse en sistemas de formación complejos y, a falta de información y de asesoramiento, sufren mayores riesgos de una mala elección o de abandonar la formación (OCDE, 2003a).

Las nuevas concepciones de las políticas laborales también plantean retos para la orientación profesional

Las nuevas concepciones de las políticas de empleo están estrechamente vinculadas a estos diferentes retos. Hay, en particular, tres situaciones que afectan las políticas laborales y plantean retos para la orientación profesional: la aparición en muchos países de la OCDE de medidas activas por las que se condiciona el pago de los subsidios de desempleo y de la ayuda social al cumplimiento con unas obligaciones mutuas; un interés creciente por la noción de la capacidad de inserción profesional como instrumento de las políticas de empleo; y las consecuencias que tiene para el empleo el envejecimiento de la sociedad.

La gestión activa del paro y de la ayuda social que implica una obligación mutua otorga un papel importante a la orientación profesional.

Gestión activa de la ayuda social que implica una obligación mutua

Con el crecimiento del paro en los países de la OCDE a mediados de los años 70, se ha pasado del pago de subsidios de desempleo pasivos a un planteamiento más “activo” basado en programas de empleo que implican una formación o empleo asistido. Posteriormente, el planteamiento “activo” ha ido evolucionado hacia políticas en las que se crea una obligación mutua. Se le pide así al parado que busque activamente empleo o siga una formación para poder disfrutar de un subsidio de desempleo. Este enfoque implica una intervención más precoz para ayudar a los parados. Muchos países de la OCDE adoptan un planteamiento similar para el pago de las prestaciones sociales.

La Estrategia Europea de Empleo, formulada en 1997, es un ejemplo de este tipo de proceso. Pide a los países miembros que intervengan para atender a los jóvenes parados antes de que transcurra un periodo de seis meses de desempleo. Los parados adultos también tienen acceso a una oportunidad similar de “volver a empezar” antes de que transcurra un periodo de 12 meses de desempleo, bien mediante una oferta de formación o de prácticas o cualquier otra medida que pueda mejorar la capacidad de inserción profesional, que incluye la orientación profesional a nivel individual (Comisión Europea, 1998).

Un elemento esencial de muchos de estos planteamientos es la elaboración de un plan individual de acción, desarrollado por el beneficiario con un orientador. Las medidas de intervención precoz aplicadas aparentemente con éxito en algunos países escandinavos para hacerse cargo de los que abandonan prematuramente la enseñanza siguen un proceso similar (OCDE, 2000a). Para que este tipo de política de empleo y de prestaciones sociales dé buen resultado, los servicios públicos de empleo y la administración de la ayuda social necesitan una información de más calidad sobre las posibilidades de formación. Su personal debe estar mejor preparado para asumir un papel de asesores y orientadores, además del tradicional de gestores de prestaciones o de servicios de colocación.

El concepto de la capacidad de inserción profesional también tiene implicaciones para la orientación profesional, si ésta ha de traducirse en medidas prácticas.

La capacidad de inserción profesional, herramienta de las políticas de empleo

Un planteamiento muy similar se centra en la noción de la capacidad de inserción profesional, que ha sido objeto de gran número de interpretaciones (Gazier, 1999). Una de ellas implica un tratamiento más activo del paro como el que se ha expuesto en el apartado anterior. De acuerdo con una perspectiva más amplia, la capacidad de inserción profesional representa el conjunto de los atributos de un individuo, como su capacidad para encontrar y conservar un empleo y adaptarse a la evolución del mercado de trabajo y de las condiciones de contratación. La traducción de estas ideas en políticas y medidas prácticas no se ha llevado demasiado lejos en la mayor parte de los países de la OCDE. Sin embargo, no parece posible transformar estas reflexiones sobre políticas de empleo en medidas prácticas sin un componente importante de orientación profesional.

Y unas políticas eficaces para las sociedades que envejecen exigen mecanismos de asesoramiento sobre las modalidades

Consecuencias para el empleo del envejecimiento de la población

Otro reto para la orientación profesional se deriva de las consecuencias para el empleo del envejecimiento de la población. Hasta la fecha, gran parte del debate sobre las políticas públicas en las sociedades que envejecen se ha centrado en la modificación de la edad de la jubilación y la reforma de los sistemas de garantía de ingresos (OCDE 1998a).

flexibles de jubilación

Empieza a surgir un nuevo debate sobre la importancia de acompañar las reformas financieras y legislativas con condiciones más flexibles sobre el empleo en la última etapa de la vida. Este tipo de sistema podría permitir una sustitución del paso brusco del empleo con plena dedicación a la jubilación por un proceso de transición más gradual y flexible. Durante un periodo más largo, podría incluir posibilidades de empleo a tiempo parcial, de empleo autónomo y de actividad voluntaria. También se empieza a debatir sobre la importancia de unas políticas públicas que favorezcan una mayor actividad para las personas mayores, de modo que el tiempo libre adicional no se utilice de forma pasiva, con el fin de aprovechar la contribución social de las personas mayores, pero también de reducir el gasto sanitario. Y se está viendo que una utilización activa del tiempo libre durante la jubilación está estrechamente relacionada con la forma de utilización de este tiempo libre durante la etapa activa de la vida (OCDE 2000b).

Aunque la programación financiera es importante para ayudar a los individuos a preparar la jubilación y aprovecharla, la orientación profesional tiene un papel clave para favorecer una mayor flexibilidad de la utilización del tiempo durante la transición del empleo de plena dedicación a la jubilación, y también para preparar mejor a los individuos para esta transición (Department for Education and Skills, 2003).

1.3. ¿Qué suponen estos retos para la orientación profesional?

Tradicionalmente, la orientación profesional siempre ha estado en manos de los centros de enseñanza y del servicio público de empleo.

Los análisis teóricos sobre los que se basa la orientación profesional subrayan desde hace tiempo que las decisiones relativas a la evolución profesional tienen un carácter progresivo. Sin embargo, esto es algo que no siempre se ha reflejado en la organización y el funcionamiento de los servicios. En la mayor parte de los países de la OCDE, la orientación profesional se ha desarrollado básicamente dentro de dos marcos principales (cf. recuadro 1.3). Se trata en primer lugar de los centros de enseñanza, en los que la orientación profesional procura sobre todo ayudar a los jóvenes en el momento en que abandonan sus estudios, pensando en las decisiones esenciales que deben tomar para elegir una profesión o estudios superiores. El servicio público de empleo ha constituido el segundo marco de la orientación profesional, centrado en general en este caso en la ayuda a los parados para que puedan tomar una decisión inmediata de búsqueda de empleo. En estos dos marcos, las entrevistas personales han constituido el método de orientación profesional, complementado por una información profesional, generalmente en forma impresa. En ambos contextos, la difusión de una información y la toma de una decisión inmediata han prevalecido sobre el desarrollo de competencias de gestión de la trayectoria profesional.

Inevitablemente, la insistencia en estos objetivos a corto plazo produce carencias. En particular, en la mayor parte de los países de la OCDE la orientación se limita a estudiantes y a adultos activos e inactivos.

Recuadro 1.3. ¿Dónde trabajan los orientadores profesionales?

Saber en qué marco trabajan los orientadores profesionales permite entender mejor el tipo de servicios que prestan y a quiénes se dirigen. Los países de la OCDE tienen muchas dificultades para aportar una información exacta sobre el personal de orientación y sobre quién les contrata (cf. capítulo 7). Los ejemplos siguientes, tomados de las respuestas a los cuestionarios nacionales recibidos para el estudio de la OCDE, tienen un carácter indicativo:

En **Australia**, se calcula que el 69% del personal de orientación profesional trabaja en los centros escolares, el 12% en centros de formación técnica superior, el 6% en las universidades y el 12% en otras situaciones. El número de los que trabajan en los servicios de empleo con financiación pública no se puede calcular con precisión, dado el carácter descentralizado de los servicios subcontratados.

En **Austria**, es difícil calcular el número de orientadores profesionales, pues la mayor parte no trabajan a jornada completa, sino que combinan al actividad de orientación profesional con otras funciones. No obstante, se puede estimar que aproximadamente el 47% de los profesionales trabajan en los centros escolares, el 39% en los servicios públicos de empleo, el 9% en la formación de adultos y el 4% en la superior.

En **Canadá**, aproximadamente el 28% de los profesionales se hallan en los servicios de empleo, el 17% en los centros escolares y el 55% en el ámbito local.

En **Irlanda**, el 46% del personal de orientación se encuentra en centros de enseñanza secundaria, el 4% en la enseñanza superior, el 2% en la formación de adultos y el 46% en las dos ramas principales del servicio público de empleo.

El modelo tradicional no está bien adaptado a los numerosos y diferentes retos a los que deberían responder las políticas actuales.

Existen muchas variaciones con respecto a estos dos principales modelos y en muchos países la orientación profesional se desarrolla cada vez más dentro de una diversidad de marcos y de acuerdo con modalidades más variadas (como se puede ver en el recuadro 1.4). No obstante, el modelo tradicional de orientación profesional no parece bien adaptado al conjunto de los retos que las políticas actuales deberán tener en cuenta. La diversidad de los retos con los que se enfrentará la orientación profesional, según los responsables políticos de los países de la OCDE, en particular la contribución al aprendizaje a lo largo de toda la vida y un planteamiento activo de la política laboral, suponen una forma radicalmente diferente de organizar y prestar los servicios de orientación profesional.

Los desafíos de las políticas actuales suponen cambios significativos en las modalidades de acceso y los métodos de encauzar los servicios...

Los desafíos de las políticas actuales para la orientación profesional, tal y como se acaban de definir, suponen que se amplíen los cometidos de los servicios que la prestan. En lugar de aportar una ayuda a la *decisión* en momento precisos de la vida de cada individuo, habría que elegir una dinámica que tuviese en cuenta también el desarrollo de *competencias* de gestión de la trayectoria profesional. Además, los países deben ampliar considerablemente las posibilidades de acceso a la orientación profesional para ponerla al alcance de todos a lo largo de toda la vida, no sólo de grupos elegidos, como alumnos o parados, sino del conjunto de la población. Si este cambio de prioridades y la ampliación del acceso a la orientación profesional tuvieran que llevarse a cabo únicamente con los métodos tradicionales de —entrevistas personales— inevitablemente los costes se dispararían. Para limitar el aumento de los costes y para responder a las necesidades de unos usuarios más numerosos y variados, la orientación profesional debe desarrollarse de forma mucho más flexible en el tiempo y en el espacio y debe adoptar una diversidad mayor de métodos

de realización.

... para que los países puedan aplicar sistemas de orientación adaptados al aprendizaje a lo largo de toda la vida y a las políticas activas de empleo.

Los países de la OCDE deben crear sistemas de orientación permanente o a lo largo de toda la vida, como parte integrante de sus políticas activas de empleo y de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Estos sistemas deben presentar las características siguientes:

- ser transparentes y de fácil acceso durante toda la vida y responder a las necesidades de una gran diversidad de usuarios;
- dar prioridad a las etapas esenciales de transición en la vida;
- permitir modalidades de prestación de servicios más flexibles e innovadores, para responder a la diversidad de las necesidades y las situaciones;
- poner en práctica procesos que favorezcan el estudio y planificación periódicos de los servicios;
- permitir el acceso a una orientación individual, con un personal titulado, a los que lo necesiten y en el momento en que lo necesiten;
- favorecer el desarrollo de la capacidad para gestionar la trayectoria profesional propia;
- permitir el estudio y el conocimiento práctico de diferentes profesiones antes de elegir;
- garantizar el acceso a servicios que son independientes de los intereses de una institución particular de formación o de una empresa;
- difundir una información completa e integrada sobre la formación disponible, las profesiones y el mercado de trabajo;
- implicar a todos los actores interesados.

Un elemento esencial del estudio de las políticas nacionales de orientación profesional de la OCDE consiste en evaluar la medida en que responden a estas características.

Recuadro 1.4. El recurso a la innovación para hacer que la orientación sea más accesible

La página web de **Australia** (www.myfuture.edu.au/) contiene información sobre la formación, la oferta y la demanda de empleo a nivel regional, el contenido de los puestos de trabajo y la financiación de los estudios. Los usuarios pueden analizar sus intereses y sus preferencias y contrastarlos con la información sobre formación y empleo. En los siete primeros meses de funcionamiento, la página ha recibido 2,5 millones de visitas.

En **Austria**, se organizan cada año tres grandes foros sobre profesiones. Se ocupan de formación profesional, superior y de adultos. Reciben miles de visitantes y en ellos participan centenares de colegios profesionales y organizaciones industriales, empresas, sindicatos e instituciones de formación y se dirigen en particular a los centros de enseñanza y los entornos locales.

En **Canadá**, los servicios públicos de empleo celebran contratos para la prestación de servicios de orientación profesional con organizaciones locales, que parecen mejor adaptadas a las necesidades de determinados colectivos: por ejemplo, los hogares monoparentales o los aborígenes. Algunas de estas organizaciones se ocupan principalmente de la gestión de la orientación profesional, con servicios de información, asesoría y talleres de búsqueda de empleo. Otros realizan funciones más amplias de formación y de asistencia de ámbito local. Algunas disponen de personal de orientación profesional titulado, aunque otras muchas no cuentan con este recurso.

En **Inglaterra**, los servicios de orientación profesional de la universidad de Leicester antes exigían a todos los estudiantes que pidieran cita para una entrevista extensa. Durante los años noventa, el número de matriculados aumentaron un 50%, al tiempo que disminuía la plantilla. Fue necesario reestructurar el sistema. Actualmente, existe un sistema en régimen de autoservicio y libre acceso a cargo de un centro de recursos que representa el principal contacto inicial. Se organizan actividades de preparación para la orientación profesional en todas las asignaturas de la carrera y cada departamento dispone de un tutor especializado a través del que se toma el primer contacto. También se apela cada vez más a herramientas relacionadas con las TIC.

En **España**, la empresa internacional Altadis ofrece un programa de orientación profesional basado en una base de datos de las titulaciones de su personal y en la descripción de los puestos de trabajo existentes en la empresa. Los que participan en el programa celebran entrevistas periódicas para valorar sus competencias y sus expectativas, y cómo encajan con las necesidades futuras de la empresa. Dentro del marco de un programa de regulación de empleo negociado con los sindicatos, Altadis ofrece asesoramiento profesional a los trabajadores y ha firmado un contrato con una empresa especializada en servicios de recolocación para ello. Esta empresa suele trabajar con titulados en psicología o ciencias económicas.

CAPÍTULO 2. ¿PODRÁ LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL SUPERAR LOS NUEVOS RETOS?

Este capítulo estudia los argumentos conceptuales y teóricos que justifican el papel de la orientación profesional en la consecución de los diferentes objetivos de las políticas públicas. Ofrece un marco de reflexión sobre los efectos de la orientación profesional y pasa revista a los datos empíricos sobre su incidencia en la sociedad.

Las principales conclusiones del capítulo de relevancia para las políticas públicas son las siguientes:

- Existen argumentos válidos de orden conceptual y teórico para justificar la capacidad potencial de la orientación profesional para contribuir al éxito de los objetivos de las políticas públicas, definidos en el capítulo 1. Además de los objetivos relativos a la formación, el empleo y la equidad, los argumentos conceptuales y teóricos muestran que puede contribuir al desarrollo del capital humano en un sentido amplio.
- La literatura de índole empírica sugiere que son bastante fiables los datos que indican que la orientación profesional tiene una incidencia positiva sobre los resultados de la formación a corto plazo (por ejemplo, mejor conciencia de uno mismo, conocimiento de las oportunidades o capacidad para tomar decisiones). Los datos sobre la incidencia de la orientación profesional a medio plazo en el comportamiento, por ejemplo sobre los logros académicos, o sobre la dependencia respecto a la ayuda social, suelen dar resultados positivos, pero son menos rigurosos. Los datos sobre las consecuencias a largo plazo son muy reducidos y requerirían investigaciones longitudinales de mayor calidad.

2.1. ¿Es válido el concepto de la orientación profesional, en principio?

Existen argumentos conceptuales a favor de que la orientación profesional:...

Los responsables políticos de los países de la OCDE tienen, como se ha visto, múltiples expectativas respecto a la orientación profesional. Hay fundados argumentos conceptuales y teóricos en que basar dichas expectativas.

... facilita el acceso a la educación superior y favorece que se terminen los estudios

Ventajas para la formación

La orientación profesional puede, por ejemplo, mejorar las condiciones de acceso a la formación y las tasas de graduación:

- valorando las necesidades de formación de los individuos, de modo que se matriculen en el programa que corresponde a sus necesidades;
- informando a los estudiantes potenciales sobre la formación existente y poniéndolos en contacto con los centros correspondientes;
- ayudando a los que tropiezan con problemas: por ejemplo, ayudando a los que se plantean abandonar los estudios a encontrar otra formación más satisfactoria o contribuyendo a solucionar los problemas que perturban una formación eficaz;
- impulsando a los centros de formación a modificar su operativa para responder a las necesidades de los nuevos estudiantes: por ejemplo, cambiando los horarios, modificando sus métodos didácticos o desarrollando nuevos ciclos de formación.

... a la vez que articula mejor la oferta y la demanda local de formación.

De forma global, estas actividades permiten precisar mejor la importancia y la naturaleza de la oferta y de la demanda de formación en el ámbito local. Pueden mejorar la correspondencia entre ambas. Pueden dar más transparencia y flexibilidad al sistema de formación, para responder a la demanda de los usuarios. De esta forma, no sólo contribuyen a aumentar la participación, sino también a reducir las tasas de abandono.

Todo esto se vuelve más importante a medida que aumentan las posibilidades de elección individual y las alternativas de formación.

La importancia de estos tipos de intervención aumenta a medida de que se incrementan las posibilidades de elección dentro de los sistemas educativos y de que crece la complejidad de dichas elecciones y sus consecuencias laborales. La experiencia reciente de países como Dinamarca y Finlandia muestra que cada vez hay más conciencia de la importancia de la orientación profesional, cuando todo tiende a flexibilizar e individualizar los itinerarios formativos, especialmente en los años posteriores a la enseñanza obligatoria. En unos sistemas de formación centrados en el usuario es preciso prestar atención a los sistemas de información y asesoramiento necesarios para que la toma de decisiones sea eficiente. De esta forma aumenta la importancia del papel de la orientación profesional en la transición entre formación y vida activa y de un nivel de formación a otro.

Los economistas laborales han reconocido desde hace tiempo la contribución que puede aportar la orientación profesional a la eficiencia del mercado

Ventajas para el funcionamiento del mercado de trabajo

Los economistas laborales y los responsables de las políticas de empleo han reconocido desde hace tiempo que la orientación profesional podía contribuir a mejorar la eficiencia del mercado de trabajo (Ginzberg, 1971; Killeen, White y Watts, 1992; Rosen, 1995; Watt, 1996, Autor, 2001; Woods y Frugoli, 2002). Esta función deriva principalmente de la utilidad de la información para reforzar la transparencia y la flexibilidad del mercado de trabajo. También se debe a una eficiencia mayor de la

de trabajo...

mercado de trabajo. También se debe a una eficiencia mayor de la asignación de recursos, por una mejor adaptación entre, por una parte, las aptitudes y capacidades individuales y por otra las competencias y capacitación demandadas por las empresas. En gran medida, la contribución de la orientación profesional para mejorar la eficacia y la eficiencia del mercado de trabajo es similar a su contribución a los objetivos de formación. Por ejemplo, a menudo la orientación profesional:

- ayuda a los individuos a tomar conciencia de sus intereses, aptitudes y capacidades, de modo que busquen el tipo de trabajo que tienen posibilidades de encontrar, que harán bien y que les dará satisfacción; y evitar que busquen los que posiblemente no conseguirían, no harían bien o no les daría satisfacción;
- ayuda a las personas a conocer lo que implica una profesión, de modo que tienen más posibilidades de saber la que les gustaría desempeñar con eficacia;
- da a conocer los puestos de trabajo disponibles y la forma de presentar una candidatura;
- muestra cómo valorar las consecuencias a corto y largo plazo de la elección de determinadas profesiones;
- hace más asequible la información sobre el mercado laboral y la formación, organizándola, sistematizándola y difundiendo en el momento en que resulta útil;
- enseña cómo buscar, comprender y valorar la información sobre las profesiones.

... por ejemplo, mejorando la correspondencia entre la oferta y la demanda...

En general, estos efectos tienen posibilidades de mejorar la flexibilidad y la transparencia del mercado de trabajo. Por ejemplo, pueden contribuir a mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda, ayudando a los individuos a buscar un mejor ajuste entre sus aptitudes y capacitación y las posibilidades de empleo. Podría reducirse el paro si con ello contribuyese a reducir la incidencia de las bajas voluntarias o los periodos de búsqueda de empleo (reduciendo así el paro coyuntural); o bien, si con ello se estimulase a las personas despedidas a mejorar su capacitación o a buscar nuevos tipos de trabajo en diferentes regiones (contribuyendo así a resolver los problemas del paro estructural).

...y contribuyendo al desarrollo de la capacidad de inserción profesional.

La orientación profesional también puede contribuir a mejorar la capacidad de inserción profesional: ayudando a los parados a valorar sus necesidades de formación, ayudando a los beneficiarios de una ayuda social a preparar la reinserción y contribuyendo a desarrollar las competencias necesarias para gestionar la trayectoria profesional.

También se puede considerar que la orientación contribuye a la equidad favoreciendo la utilización de las capacidades de los individuos, independientemente de su origen.

Contribuciones a la equidad

También existen fundados argumentos de orden conceptual que justifican la contribución que la orientación profesional puede aportar a la equidad social. Gran parte de las actividades relacionadas con la orientación profesional tratan de utilizar mejor las capacidades de los individuos, independientemente de su sexo y de su origen social o étnico. Los colectivos desfavorecidos suelen estar menos familiarizados con la información relativa a la formación y el empleo que los demás. Pueden carecer de confianza en sí mismos, de competencias o de costumbre de acceder a sistemas de formación complejos. Pueden tener más necesidad de ayuda para encontrar las oportunidades que les permitan aprovechar mejor sus

habilidades y para superar los obstáculos que les permiten acceder a dichas oportunidades.

Si se centra en los grupos desfavorecidos, como es el caso de algunas medidas y servicios en los países de la OCDE, la orientación profesional puede contribuir aparentemente a la realización de muchos objetivos nacionales de equidad: la integración de los inmigrantes y los refugiados en el mercado de trabajo y en la formación; la reducción de la segmentación del mercado laboral en términos de género; la disminución del impacto de la situación familiar sobre el éxito en materia de formación y empleo; la limitación de las consecuencias de estos elementos sobre el régimen de enseñanza; la mejora de la cohesión social.

La orientación profesional puede contribuir también al desarrollo del capital humano en un sentido amplio.

Contribución al capital humano

El conocimiento y las competencias de la población desempeñan un papel importante en el crecimiento económico de los países de la OCDE. El papel del capital humano en el crecimiento parece cada vez más significativo (OCDE, 2000c; OCDE 2001b). Tradicionalmente, el capital humano se ha definido básicamente en términos de capacidades productivas y de características de la población: es decir, en términos de “competencias” definidas en un sentido amplio. De acuerdo con un enfoque nuevo y más amplio del capital humano (OCDE 2002), menos de la mitad de las diferencias de remuneración en los países de la OCDE puede explicarse por titulación académica y por competencias cuantificables. Sostiene que una parte significativa de la diferencia restante puede explicarse por la capacidad de los individuos para formar y gestionar sus competencias. Entre las características importantes para el desarrollo del capital humano está la capacidad para adquirir competencias: dicho de otra manera, para aprender, para identificar las necesidades propias de formación y para gestionar la formación requerida. También se trata de comprender cómo utilizar mejor las competencias. Todo esto supone contar con la capacidad para planificar la trayectoria profesional, buscar un empleo y gestionar la vida profesional. Esta visión más amplia del capital humano y algunas nociones de capacidad de inserción profesional son muy similares. En este contexto más amplio, numerosos aspectos de la orientación profesional pueden contribuir de forma significativa a las políticas nacionales de desarrollo del capital humano.

2.2. ¿La orientación profesional es eficaz en la práctica?

Si el modelo de evaluación de la orientación profesional es complejo...

El modelo que permite evaluar correctamente la orientación profesional es muy complejo (Maguire y Killeen, 2003). Los tipos de usuarios, sus necesidades y sus problemas son muy variables. La ayuda con la que cuentan está también muy diversificada y coexiste con otras intervenciones e influencias; suele ser de corta duración. Los resultados de la misma, en lo relativo a las actitudes y comportamientos, a largo o a corto plazo, deseados o no, también pueden ser muy variables. En estas condiciones, una investigación de gran envergadura que incluya experiencias y controles estadísticos complejos es necesaria para obtener resultados claros sobre el impacto de la orientación profesional. Este tipo de investigación es largo y costoso. Hasta ahora, los estudios han sido limitados. No obstante, algunos estudios de evaluación han puesto de relieve que los servicios de orientación profesional se encontraban entre los elementos esenciales de una política eficaz en ciertos ámbitos, aun cuando no resultara fácil delimitar su aportación concreta. Se ha observado, por ejemplo, que la orientación profesional constituía un elemento clave de las metodologías de eficacia comprobada en: los programas de empleo (Martín, 1998; OCDE, 1999); los de reinserción laboral (General Accounting Office, 1999; McIntyre y Robins, 1999); la enseñanza secundaria (Lapan *et al*, 1997); la transición de la etapa escolar a la vida activa (OCDE, 2000a).

...la orientación profesional se identifica como uno de los elementos que contribuyen a la eficacia de diferentes políticas públicas.

Sus efectos pueden plantearse a nivel individual...

Un marco para estudiar sus efectos potenciales

Los efectos potenciales de la orientación profesional pueden estudiarse a nivel individual, organizativo y social. A nivel *individual*, sus efectos pueden consistir en una capacidad mayor para gestionar las decisiones de formación y de trabajo y para optimizar el potencial propio. A nivel *organizativo*, las ventajas potenciales de la orientación pueden interesar a las instituciones de formación si se ayuda a los alumnos a relacionar los programas de formación con sus necesidades y aspiraciones y a matricularse en los que mejor respondan a las mismas. También pueden verse beneficiadas las empresas si uno de los resultados de la orientación profesional es una oferta laboral cuyas competencias y motivaciones corresponden con sus necesidades de plantilla.

... a nivel organizativo...

... y a nivel social.

Los beneficios de la orientación profesional pueden ampliarse a *la sociedad* si conduce a una mayor eficacia en la asignación de los recursos humanos: por ejemplo, reforzando la motivación de los educandos y los trabajadores; reduciendo el abandono de los estudios; limitando la falta de adecuación entre la oferta y la demanda de empleo; estimulando la elevación de la capacitación de la mano de obra; reduciendo las pérdidas de tiempo entre distintos empleos, mejorando así el funcionamiento de los mercados de la formación y del trabajo. También se beneficiaría la sociedad si la orientación profesional contribuyera a ampliar la accesibilidad a la formación y al empleo (lo que ayudaría a evitar la exclusión social y a los excluidos a acceder a la formación y al empleo); todos estos elementos son favorables para la equidad social. Puede considerarse que los servicios de orientación profesional refuerzan el valor que las sociedades democráticas conceden al derecho de los individuos a elegir libremente su vida.

La orientación profesional puede

Estos efectos potenciales pueden manifestarse en tres etapas: inmediatamente, con modificaciones de las actitudes y una mejora de los

tener efectos tanto inmediatos como de medio o largo plazo.

conocimientos; *a medio plazo* con cambios de comportamiento, por ejemplo, mayor eficacia y mayor perseverancia en la búsqueda de empleo, o la entrada en un itinerario que conduzca a una profesión, una formación o un empleo, como resultado de la orientación profesional, y *a más largo plazo*, con el éxito profesional y una vida más satisfactoria.

Hasta la fecha, la mayor parte de las evaluaciones se han concentrado en los efectos sobre la formación.

Efectos sobre la formación

La mayor parte de las evaluaciones actuales se centran en los efectos de la orientación profesional sobre la formación, por dos razones principales:

- Este tipo de evaluación se justifica. Los resultados en términos de formación corresponden directamente a los objetivos de la orientación profesional. Ésta trata ante todo, no de dictar a las personas lo que deben de hacer, sino de ayudarles a adquirir los conocimientos, las competencias y las actitudes que les ayudarán a elegir mejor su futuro profesional y a preparar las transiciones hacia el mismo.
- Este tipo de evaluación es bastante sencilla realizar. Ya que los resultados de la formación son inmediatos, su medición es relativamente fácil y económica. Los estudios relativos a los resultados a largo plazo son más complejos y costosos, y más susceptibles a contaminación por factores externos.

Un análisis realizado por Killeen y Kidd (1991) de 40 estudios (relativos principalmente a Estados Unidos) diferenciaba seis categorías de resultados educativos atribuibles a la orientación profesional:

- Precusores: actitudes que puedan facilitar una decisión racional, por ejemplo, reduciendo la ansiedad ligada a la decisión.
- Conocimiento de uno mismo
- Conocimiento de las posibilidades y distintas opciones.
- Ayuda a la decisión: capacidad para tomar una decisión y adoptar una estrategia racional.
- Ayuda a la transición hacia el empleo: adquisición de competencias que permitan poner en práctica las decisiones (búsqueda de empleo y mantenimiento de entrevistas).
- Firmeza en la toma de decisiones.

Numerosos estudios observan una incidencia positiva sobre los resultados de la formación.

Los resultados de este análisis eran muy positivos: entre los 40 estudios revisados, sólo cuatro no registraron ninguna mejora en las categorías anteriores, 30 presentaron resultados plenamente positivos y globalmente, en cada categoría se observaron con más frecuencia resultados positivos que nulos. También se observaron resultados positivos para cada modalidad principal de orientación profesional: las clases, los talleres y los grupos de trabajo, la orientación individual, la interpretación de las pruebas y su transmisión a los interesados, intervenciones basadas en la experiencia y la combinación de diferentes métodos.

Se han obtenido conclusiones similares en los metaanálisis de estudios controlados sobre la calidad, más amplios y rigurosos, realizados por Spokane y Oliver (1983), Oliver y Spokane (1988) y Whiston, Sexton y Lazoff (1998). Según las conclusiones de este último análisis:

- la orientación profesional es eficaz para la mayor parte de los grupos

de edad;

- la orientación individual tiene los efectos más importantes, seguida por el asesoramiento en grupo y las clases;
- el efecto más débil aparece en ausencia del orientador;
- las intervenciones realizadas por ordenador son la más rentables.

Un análisis de Prideaux *et al* (2000) sobre el impacto de la orientación profesional, que incluía tanto análisis globales como estudios particulares, concluía que:

“Los estudios sobre la orientación profesional han manifestado un apoyo casi unánime para cierto tipo de asesoramiento o de formación dirigido tanto a los adolescentes como a los adultos. Los programas que tratan de ayudar a los individuos en distintas actividades relacionadas con la profesión, como son las decisiones que afectan el futuro profesional, el documentarse sobre las varias profesiones, la madurez profesional y la gestión autónoma de la vida profesional suelen presentar resultados positivos” (pág. 236).

Los efectos de la orientación profesional sobre los comportamientos son difíciles de valorar.

Efectos sobre el comportamiento

Los estudios dedicados a los efectos de la orientación sobre los comportamientos requieren un sistema de seguimiento, lo que crea algunas dificultades. Estos efectos pueden no ser visibles durante algún tiempo, pero a medida que transcurre el tiempo, crecen las posibilidades de que intervengan otros factores. Los estudios que incluyen grupos de control son especialmente difíciles de desarrollar durante periodos prolongados: no se pueden seguir los contactos indefinidamente ni privar a los participantes de orientación profesional indefinidamente.

Sin embargo, algunos estudios indican efectos positivos sobre el comportamiento: por ejemplo sobre la participación en la formación...

Se han emprendido algunos estudios para determinar en qué medida la orientación profesional podía afectar a los comportamientos, por ejemplo, desde el punto de vista de la participación en la formación. Estudios realizados en el Reino Unido han evidenciado efectos positivos y significativos, tanto para los adultos en situación de empleo (Killeen y White, 2000) como para los que estaban en paro (Killeen, 1996a). Un estudio australiano mostró que incluso una actuación modesta de orientación profesional dirigida a un grupo muy desfavorecido de parados había supuesto un aumento significativo de su participación en la formación (Breunig *et al*, 2003). En Finlandia, un estudio comprobó que cursillos intensivos de orientación profesional podían ser más eficaces que una formación o un empleo subvencionados para que los parados pudiesen conseguir un empleo normal (Vuori y Besalainen, 1999).

... sobre la disminución de los subsidios sociales...

La principal información publicada hasta la fecha sobre los beneficios económicos a medio plazo de la orientación profesional con respecto a su coste provienen de una serie de estudios estadounidenses relativos a la eficacia de los clubes de empleo. Seis meses después de una participación en estos últimos, las prestaciones sociales habían disminuido en un promedio de 48% para los beneficiarios y únicamente en un 15% para el grupo de control. Este resultado había superado el coste de gestión de las colocaciones, indicando que se había logrado un ahorro neto (Azrin *et al*, 1980, 1981).

... y sobre los resultados de la formación.

La orientación profesional no siempre está pensada para ayudar a tomar una decisión inmediata. En los centros escolares, por ejemplo, la orientación profesional responde a unos objetivos a largo plazo. Sin embargo, la

formación.

evaluación de su impacto se ha centrado sobre todo en los efectos a medio plazo: en la motivación para la formación, y por lo tanto en el nivel de formación alcanzado (Killeen, Sammons y Watts, 1999). En Estados Unidos, según diferentes evaluaciones, los programas de orientación profesional han influido de forma modesta, pero positiva, en los resultados académicos (Evans y Burck, 1992). De la misma forma, los programas integrales de orientación en los centros escolares tuvieron un efecto complementario modesto pero significativo sobre las notas comunicadas por los estudiantes mismos, así como sobre su percepción del valor de la educación como inversión de futuro (Lapan, Gysbers y Sun, 1997).

Los datos sobre la incidencia a más largo plazo son muy limitados.***Efectos a largo plazo***

Los datos disponibles sobre los resultados a largo plazo son muy limitados. Las dificultades metodológicas que ha planteado el estudio de los efectos sobre los comportamientos se multiplican en el caso de estudios longitudinales a largo plazo. No es fácil mantener el tamaño de la muestra y la importancia de los efectos se disminuyen a medida que intervienen otros factores. Este tipo de estudios son muy costosos y difíciles de realizar de forma satisfactoria.

Una dificultad esencial consiste en definir el tipo de actuación cuyo impacto debe medirse. Si se trata de una actuación única, vista como un acontecimiento —una entrevista única de asesoramiento, por ejemplo— no parece realista esperar que se sostengan los efectos durante un plazo más o menos largo. Por otra parte, si se centra la evaluación en el impacto de una serie de actuaciones vistas como un proceso, resulta mucho más difícil resolver los problemas que plantean la definición y control de dichas intervenciones e identificar unos grupos de control que no hayan tenido acceso a las mismas. Estos problemas toman mayores proporciones con la diversificación de la orientación profesional.

Presenta un interés histórico una serie de estudios realizados sobre todo durante los años 1920 y 1930, relativos a la eficacia de una orientación supuestamente científica basada en el recurso a pruebas psicométricas. Estos estudios mostraban que los que habían encontrado un empleo que se ajustaba a las recomendaciones surgidas con motivo de dicha orientación disfrutaban de una mayor estabilidad laboral y encontraban más satisfacción que los que no habían seguido las recomendaciones. Los estudios mostraban también que en ensayos controlados, la orientación tenía como efecto aumentar la percepción de la idoneidad del puesto de trabajo y reducía la movilidad profesional (cf. Watts y Kidd, 1978 para un análisis de estos estudios).

Hace falta más investigación de carácter más longitudinal.***La necesidad de nuevas investigaciones***

En general, los datos sobre los beneficios que proporciona la orientación profesional son limitados, pero positivos. Los relativos a su incidencia positiva a corto plazo en los resultados de la formación, la motivación y las actitudes se pueden considerar muy fiables, y moderadamente fiables los que se refieren a su incidencia en el comportamiento real. Finalmente, los datos relativos a su impacto a largo plazo sobre los beneficios individuales, y por lo tanto sobre los beneficios económicos, son muy limitados. Si los responsables políticos necesitan indicaciones más definitivas sobre los efectos a largo plazo, hay que poner en marcha estudios que aporten esas pruebas. En particular, si los estudios longitudinales pudieran analizar la relación entre los resultados inmediatos de la formación y sus beneficios a largo plazo, y si se llegara a

demostrar una relación positiva, los resultados de la formación podrían considerarse, no sólo por su valor en sí mismos, sino también como indicativos de resultados a largo plazo (Killeen, White y Watts, 1992). No existen todavía estudios de este tipo. Además, no son muchos los que relacionan directamente los costes y los beneficios. Hay que emprender más estudios de este tipo con poblaciones diferentes y en diferentes situaciones.

También se deben evaluar las nuevas modalidades de prestación de los servicios de orientación profesional

Otra cuestión importante está en el hecho de que la mayor parte de las evaluaciones realizadas hasta ahora han estudiado un tipo de orientación profesional cuya importancia puede tender a disminuir (por ejemplo, el asesoramiento individual mediante la entrevista presencial). Todavía hay pocos estudios sobre la incidencia de las diferentes modalidades de prestación de la orientación profesional que contemplan la utilización más o menos extensa de métodos de autoservicio y de tecnologías de información y comunicación¹. Esto apunta a la necesidad de seguir investigando la interacción entre las diferentes modalidades de tratamientos y los distintos tipos de resultados.

1. Estas nuevas modalidades de prestación de los servicios de orientación profesional tienen también implicaciones para la recogida de los datos básicos sobre la identidad de los usuarios de dichos servicios. Este tema se plantea de nuevo en el apartado 9.2.

CAPÍTULO 3. RESPONDER A LAS NECESIDADES DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL DE LOS JÓVENES

Este capítulo presenta los principales problemas que se plantean para las políticas públicas en lo relativo a la orientación profesional de los jóvenes: en los centros de enseñanza, jóvenes no escolarizados y en situación de riesgo, así como en estudios universitarios.

Las principales conclusiones del capítulo de relevancia para las políticas públicas son las siguientes:

- Cuando la orientación profesional se desarrolla en el seno del centro escolar de forma personalizada mediante entrevistas individuales, es costosa y su acceso es limitado. También puede resultar demasiado alejada de las realidades del mercado laboral cuando se encargan de ella los propios centros, demasiado subordinada a la orientación psicopedagógica cuando está en manos de no especialistas o demasiado vinculada a los intereses particulares de determinadas instituciones. Algunos de estos problemas se pueden resolver si la orientación profesional la proporcionan entidades exteriores especializadas que visitan los centros escolares. Sin embargo, una dependencia excesiva respecto a estas entidades podría reforzar la idea de que la orientación profesional es un servicio diferenciado y debilitar sus relaciones con el programa de estudios. Las relaciones con estas entidades deberían complementar las actuaciones situadas en el marco escolar, no sustituirlas.
- La metodología basada en las entrevistas individuales por sí sola no basta para desarrollar la capacidad de los estudiantes de tomar decisiones y gestionar su trayectoria profesional de forma autónoma. Debe complementarse mediante un planteamiento de desarrollo progresivo, integrado en el programa de estudios y con un componente en que la experiencia laboral desempeña un papel importante. En este tipo de actuaciones pueden participar personalidades del entorno local junto al personal del centro. Por otra parte, tienen implicaciones importantes para la organización escolar en su conjunto: para los programas de estudios, la asignación de recursos y las competencias de los docentes.
- La orientación profesional casi siempre se halla presente en las actuaciones más logradas a favor de los jóvenes no escolarizados. Éstas son más eficaces cuando se sitúan dentro de un marco local, están muy individualizadas e incluyen obligaciones mutuas y un plan de acción individual.
- La elevación de la tasa de participación en las enseñanzas universitarias y otras superiores en los países de la OCDE coincide con la diversificación y con el carácter más competitivo de esta enseñanza, cuyos vínculos con el mercado de trabajo son más amplios y también más difusos. Estos hechos tienen implicaciones para la prestación de servicios de orientación profesional en la etapa universitaria, a las que pocos países han respondido hasta ahora de forma adecuada. Para mejorar estos servicios en dicha etapa, ampliando sus objetivos y su campo de aplicación, las administraciones públicas disponen de diferentes medios, en particular contratos basados en los resultados y un recurso más frecuente a los análisis y debates públicos.

3.1. Responder a las necesidades en el marco escolar

El concepto de formación a lo largo de la vida transforma el papel de la orientación en los centros escolares.

Los retos que suponen las políticas públicas para la orientación profesional esbozados en el capítulo 1 tienen consecuencias importantes para los centros de enseñanza. Estos deben: asegurar que *todos* los alumnos tengan acceso a la orientación profesional y no sólo algunos de ellos; desarrollar la orientación profesional más allá de un planteamiento de servicio individual centrado en la preparación de las decisiones inmediatas de orientación hacia una educación superior o una profesión; permitir que todos los jóvenes, dentro de sus programas de estudios, desarrollen su capacidad para gestionar sus propios avances educativos y laborales a lo largo de toda la vida; e incorporar un componente de experiencia práctica, en relación estrecha con el mercado del trabajo y con el mundo del trabajo.

Hasta ahora, la orientación en el seno del centro de enseñanza se ha percibido como un servicio individual...

La orientación profesional como servicio individual

Tradicionalmente, la orientación profesional en el seno del centro de enseñanza se ha percibido sobre todo como un servicio individual, que interviene en momentos concretos en que es preciso tomar una decisión importante, y como un complemento del programa de estudios más que como una parte integrante de éste. Este servicio ha venido tomando principalmente la forma de entrevistas individuales, completadas a veces con pruebas psicométricas. La orientación ha resultado así muy costosa cuando se dirige a gran número de jóvenes, lo que ha limitado su disponibilidad.

... centrado principalmente en las opciones de formación...

Los servicios individualizados de orientación profesional en los centros de enseñanza suelen tener otros lastres. En general están centrados en decisiones relativas a la elección de una formación, y no se da mucha importancia a la elección de una profesión y la vida profesional a largo plazo en que desemboca un itinerario formativo determinado. En particular, cuando los servicios de orientación se sitúan totalmente dentro de un marco escolar, los vínculos con el mercado de trabajo pueden resultar muy endeble. Puede ocurrir que los usuarios que prevén entrar en la educación superior disfruten de más atención que aquellos que van a entrar más inmediatamente en el mercado laboral. En la figura 3.1 se aprecia que esta situación se repite en la etapa de enseñanza secundaria post-obligatoria de muchos países: Bélgica (Comunidad Flamenca), Corea, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Irlanda, México, Noruega y Suiza.

... que suele integrarse en una orientación psicosocial más generalizada...

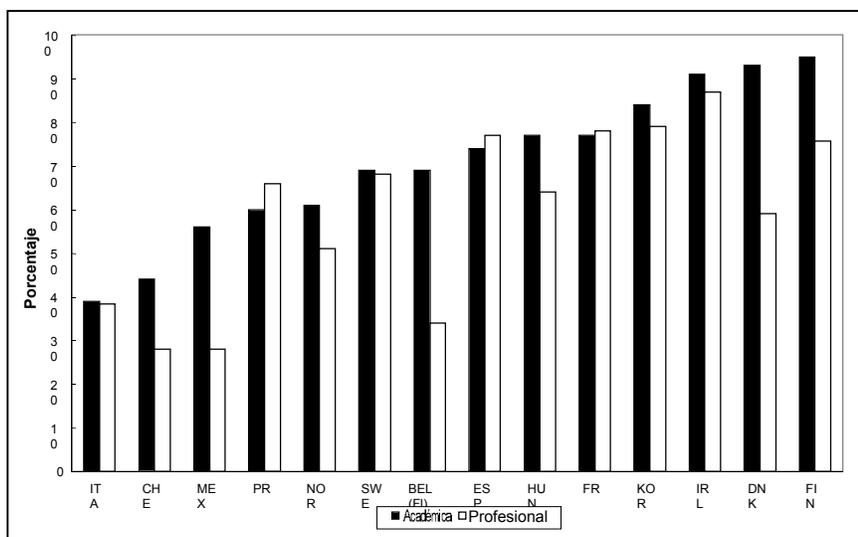
Este problema se agrava cuando, como es el caso de Canadá, Irlanda y Noruega, los orientadores deben prestar un asesoramiento psicosocial y al mismo tiempo una orientación pedagógica y profesional. Estos dos tipos de actividad exigen competencias y medios diferentes. La orientación profesional, por ejemplo, requiere una actualización periódica de los conocimientos para mantenerse al tanto de los cambios que afectan al sistema educativo y al mercado de trabajo. Estos aspectos podrían recibir una atención insuficiente cuando se integran las diferentes formas de orientación. La experiencia generalizada ha sido que las necesidades de los estudiantes en materia de orientación pedagógica y profesional podrían pasar a un segundo plano con respecto a las necesidades de orientación psicosocial o psicopedagógica del pequeño número de que se enfrenta con dificultades específicas:

- En Canadá, según una encuesta realizada en 1994 entre orientadores escolares, el 61% de ellos indicó que el asesoramiento a las personas en situación de crisis acaparaba la mayor parte de su tiempo, mientras que sólo el 32% consideró que dedicaban más tiempo a la orientación profesional y únicamente el 25% que se actividad se centraba en la orientación pedagógica (datos citados de las respuestas de Canadá al

cuestionario).

- En Noruega, algunos orientadores pasan hasta el 80% de su tiempo tratando cuestiones psicosociales urgentes (Teig, 2000).
- La tendencia a que la orientación profesional pase a segundo plano con respecto a la orientación psicopedagógica también se ha observado con ocasión del presente estudio en Australia (Queensland), en Corea, Irlanda y en otros países. Una encuesta estadounidense reciente sobre los servicios de orientación de los centros de enseñanza secundaria mostró que ayudar a los estudiantes a lograr buenos resultados en los estudios era el objetivo principal de los sistemas de orientación pedagógica y que el objetivo de ayudar a los alumnos a programar y a preparar su vida profesional después de la etapa escolar era el menos citado como prioritario. La encuesta muestra que la actividad a la que el personal dedica más tiempo es la elección de las asignaturas de enseñanza secundaria y la fijación de los horarios de clase (National Center for Educational Statistics, 2003 ; cf. también Grubb, 2002b, pág. 14).

Figura 3.1. **Porcentaje de alumnos de educación secundaria post-obligatoria general y de formación profesional que contaban con orientación profesional individual en 2002**



Nota : La formación general es la que figura en el apartado 3-AG de la ISCED 97, es decir, la que prepara para una educación universitaria. La profesional corresponde a la formación clasificada en el apartado 3-BV o 3-CV de la ISCED 97, es decir, la formación preprofesional no académica. No obstante, en el caso de Finlandia, Italia y Suecia se trata de formación perteneciente al apartado 3-AV de la ISCED 97, es decir, la enseñanza general o académica de carácter preprofesional.

Fuente: Étude internationale des écoles secondaires, OCDE.

Esta tendencia se explica en parte por el hecho de que las necesidades de carácter psicosocial de las personas con dificultades suelen ser más imperiosas, en particular si representan una causa de perturbación en el centro de enseñanza. También puede verse reforzada por las preferencias personales de los orientadores, a su vez fortalecida por su propia formación. Para responder a este problema, Noruega ha lanzado un proyecto piloto de tres años para averiguar cómo la responsabilidad de la orientación pedagógica y profesional por una parte, y el asesoramiento de carácter psicosocial por otra podrían separarse, al quedar relacionados con funciones diferentes (con relaciones estrechas entre ambos en los dos casos). En Australia (Nueva Gales del Sur) y en los Países Bajos estas funciones se han diferenciado ya en los centros de enseñanza.

... respondiendo, acaso, a los intereses del centro de enseñanza, más que a los del alumno.

Otro problema que se plantea a los servicios de orientación situados en los centros escolares es que pueden verse sometidos a presiones para favorecer las necesidades institucionales del centro y no las del alumno. Estas presiones se suelen ejercer de forma sutil e inconsciente. Son especialmente evidentes en los sistemas en los que la financiación de los centros está relacionada con el número de alumnos matriculados que permanecen en el mismo. En este caso, los servicios de orientación pueden tener tendencia a favorecer los intereses de su institución, aunque el interés del alumno no pase por matricularse en ella. Este tipo de presión se ha mencionado en varios países participantes en el estudio, especialmente Dinamarca, los Países Bajos y el Reino Unido.

Por esta razón, la orientación profesional se desarrolla fuera del centro de enseñanza en algunos países

En algunos países, una respuesta a estos problemas consiste en poner la orientación profesional individual en manos de una entidad exterior al centro de enseñanza. Esta solución presenta ventajas: posibilidad de acercar la orientación profesional al mercado de trabajo, dar a la orientación profesional una identidad diferenciada con respecto a otras formas de orientación y favorecer la independencia de la orientación con respecto a los intereses de la institución. Alemania representa un buen ejemplo de orientación profesional en el centro a cargo de una entidad exterior (recuadro 3.1). Los centros escolares también reciben un apoyo exterior importante en el Reino Unido, a través de *Connexions*, antes el Servicio de Información Profesional. En la República Checa, el servicio público de empleo desempeña un papel importante en la orientación profesional en el seno de los centros, como elemento de unas políticas públicas para luchar contra el paro juvenil. En este país, la investigación desarrollada por el Instituto Nacional de Formación Profesional ha mostrado que, para obtener ayuda, los alumnos recurren más al servicio de empleo que a los servicios escolares. También se puede observar en Luxemburgo una participación del servicio público de empleo en la orientación profesional en el centro de enseñanza.

Recuadro 3.1. Relaciones entre el Servicio Federal de Empleo y los centros escolares en Alemania

Tras un acuerdo firmado en 1971 entre el Servicio Federal de Empleo y la Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Cultura, aquél ofrece a los centros escolares servicios de información, orientación y colocación, relativos a las opciones de empleo, formación y educación superior universitaria tras la etapa escolar. Esta función complementa las responsabilidades de los centros escolares en orientación profesional, tanto dentro del marco del programa de estudios como en prácticas y para la orientación pedagógica en el seno del centro de enseñanza.

Los orientadores profesionales visitan los centros para impartir una clase de dos horas a cada grupo durante el penúltimo año de enseñanza obligatoria. También están disponibles para clases complementarias, talleres de orientación dirigidos a grupos reducidos o entrevistas de corta duración. Después los alumnos visitan la sede del centro de información profesional (BIZ), a la que pueden volver si lo desean para entrevistas más pormenorizadas. Los orientadores también suelen participar en reuniones con los padres y contribuyen a la organización de otros actos, como foros de empleo. Otros profesionales especializados en la materia se dirigen a los alumnos que preparan el *Abitur*. El Servicio Federal de Empleo también distribuye información gratuita (revistas, guías, folletos, CD-ROM e información en línea) entre los alumnos y los docentes a cargo del *Arbeitslehre*. La colaboración se refuerza gracias a una comisión permanente de contacto en la que participan representantes de ambas instituciones. Además, se han firmado acuerdos complementarios para los Länder. Cada año se negocian acuerdos detallados, a nivel local, entre la Oficina Local de Empleo (*Arbeitsamt*) y los centros de enseñanza.

En muchos países, los vínculos con este tipo de entidades exteriores se han debilitado en los últimos años:

- En Austria, Canadá, Dinamarca y Noruega, el personal de los servicios de empleo tenía la costumbre de realizar visitas periódicas a los centros escolares. Ahora estas relaciones se suelen limitar a actos puntuales, como el foro de empleo. Aunque se distribuye información profesional en los centros de enseñanza, las relaciones que podrían contribuir a complementar esta información y a darle más vida suelen ser inexistentes.
- En los Países Bajos, los antiguos servicios de orientación financiados por el Estado se fusionaron con otras organizaciones de enlace educación-empleo para constituir 16 oficinas regionales de orientación (AOB) encargadas de prestar servicios de orientación previa petición en los centros de enseñanza y en otras organizaciones. Sus subvenciones públicas se han reducido progresivamente y los fondos se han transferido a los centros, que tienen libertad para contratar estos servicios en las AOB o en otro lugar, o para conservar los fondos y ocuparse ellos mismos de estas labores. Muchos han optado por esta última solución. Por ello, el número de AOB se ha reducido de 16 a 3 mediante fusiones, absorciones y quiebras, con una reducción de plantilla de 1.800 trabajadores a mediados de los años 80 a 300 finales de los años 90 (cf. Meijers, 2001).
- En Nueva Zelanda se ha seguido una política similar, aunque de forma más modesta, pues algunos servicios se siguen contratando de manera centralizada, contando con financiación de Careers Services (organismo público). Otros, en cambio, pueden adquirirse en régimen de competencia a Careers Services o a servicios privados con los fondos complementarios que gestionan los propios centros escolares (cf. Oakes y Von Dadelszen, 2000).

Por otra parte, algunos países se plantean la creación de un nuevo tipo de entidades exteriores. En Australia, la administración federal ha creado programas piloto para la orientación profesional y la transición hacia el empleo, en los que 30 orientadores profesionales trabajarán con los centros de enseñanza, el ámbito local, los jóvenes y sus familias. En Dinamarca, se estudia la posibilidad de crear 50 nuevos centros intersectoriales para atender a los jóvenes en su transición desde la *folkeskole* a los diferentes tipos de educación de que disponen. En Corea se ha previsto crear centros de recursos en cada provincia para las instituciones docentes que a la vez constituyan un lugar que podrán visitar los jóvenes y los adultos para contar con una orientación profesional independiente.

Dichos servicios deberían complementar las actuaciones realizadas en los centros, no sustituirlas.

Los servicios exteriores al centro de enseñanza pueden reforzar considerablemente las actuaciones de orientación profesional que se sitúan dentro del marco escolar. No obstante, existe el riesgo de que una dependencia excesiva respecto a estas entidades refuerce la idea de que la orientación profesional es un servicio diferenciado y debilite sus relaciones con el programa de estudios. Las relaciones con estas entidades deberían complementar las actuaciones situadas en el marco escolar, no sustituirlas.

Se va incrementando la importancia de las actuaciones que forman parte del programa de estudios.

La orientación profesional en el programa de estudios

En los últimos años, se ha observado una tendencia a complementar las entrevistas individuales con un planteamiento basado en el programa de estudios. La prioridad concedida al aprendizaje a lo largo de toda la vida y a la capacidad de inserción profesional a largo plazo hace que este

planteamiento resulte particularmente interesante.

Estas incluyen programas de orientación profesional que son variables en contenido...

Como muestra el Anexo 2, la mayor parte de los países incorporan ahora elementos de orientación profesional en el programa de estudios. Su contenido es variable. En algunos casos (*arbeitslehre* en Alemania, por ejemplo), se centran principalmente en la comprensión del mundo del trabajo y de sus exigencias. En general, se trata de adquirir un mejor conocimiento de sí y una capacidad para tomar decisiones y gestionar las transiciones. Dentro del contexto de la vida entera, este enfoque más amplio es muy deseable.

... estructura...

La estructura de los programas de orientación profesional es también variable. Se pueden distinguir tres grandes categorías: los que son *autónomos* y constituyen una asignatura diferenciada; los que constituyen un *elemento* de otra asignatura o grupo de ellas, por ejemplo, la salud personal y social o las ciencias sociales; y los *horizontales* que están integrados en la mayor parte o en la totalidad de las asignaturas del programa de estudios. En algunos países (por ejemplo, Australia, Austria, la República Checa y el Reino Unido) se combinan varias modalidades debido en general a la autonomía que se deja al centro de enseñanza, que le permite optar entre varios modelos.

En muchos casos, como muestran los ejemplos del Anexo 2, estos programas son obligatorios: en Austria, Alemania casi siempre, en algunas provincias de Canadá, en Dinamarca, España, Finlandia, los Países Bajos, en principio en Noruega, la República Checa y el Reino Unido. En algunas provincias de Canadá, es obligatorio cursarlos para obtener el título. En otros casos, como en Corea, Irlanda y Luxemburgo, corresponde a los centros escolares decidir si ofrecen estos programas o no.

Cuando la orientación profesional es obligatoria, su calidad es más fácil de verificar si se imparte de acuerdo con alguna de las dos primeras modalidades (enseñanza autónoma o elemento de otra asignatura). Con el modelo horizontal, su desarrollo puede resultar irregular, desconectado y a menudo invisible para el alumno. A veces este modelo se adopta por razones que tienen poco que ver con los intereses de los alumnos. En Austria, por ejemplo, sólo se ha adoptado porque los docentes se opusieron a que se les restase tiempo lectivo de sus asignaturas. La experiencia de Austria y de Noruega muestra que el modelo integrado requiere un enorme grado de coordinación y de apoyo para ser eficaz. Además, ha de complementarse con una actuación aparte en la que se ayuda al alumno a formar una visión de conjunto de los diferentes elementos que le han ido llegando. En los Países Bajos, la inclusión de la orientación profesional por parte de todos los docentes en sus asignaturas, que antes era obligatoria, se ha eliminado casi por completo para reducir su carga de trabajo.

... localización...

Según los sistemas escolares, la orientación profesional se imparte en un curso u otro. El Anexo 2 sugiere que la inserción en la enseñanza secundaria obligatoria es la situación más frecuente. Existen, no obstante, excepciones: en Canadá (Columbia Británica y Ontario), España, Finlandia y la República Checa se prolonga hasta la enseñanza secundaria post-obligatoria. En Canadá (Columbia Británica y Ontario), en Dinamarca y en la República Checa comienza en la enseñanza primaria. La solución más frecuente refleja la hipótesis según la cual las decisiones sobre el futuro profesional determinantes se toman al finalizar la enseñanza obligatoria. Esta hipótesis podría ser válida cuando dicho momento constituía el principal momento de transición de la etapa escolar al mercado de trabajo,

o hacia una formación profesional específica. Sin embargo ya no es el caso en prácticamente ningún país de la OCDE. En un contexto de aprendizaje a lo largo de toda la vida, existen fundados argumentos a favor de que la orientación profesional se inicie desde la enseñanza primaria. El recuadro 3.2 describe un sistema innovador de programa de orientación profesional que se puede implantar desde el 3º al 12º curso. Funciona en nueve países de la OCDE.

Recuadro 3.2. *The Real Game*

The Real Game es un programa de orientación profesional que implica juegos de rol y simulaciones. Gracias a ejercicios interactivos y prácticos en la clase, permite a los alumnos instruirse sobre la vida adulta y sobre las situaciones de trabajo y preparar su orientación pedagógica y profesional. Les ayuda a comprender cómo sus decisiones, en particular las que se toman respecto a las tareas escolares, pueden afectar a su vida de adultos. Aunque se presenta como un juego, este programa tiene unos objetivos de formación y unos indicadores de resultados claros. La realización completa del programa *The Real Game* requiere de 18 a 23 horas de dedicación en clase. Pueden situarse durante una semana de trabajo intensivo o a lo largo de periodos más largos, de un trimestre o de un curso escolar. Pueden utilizarse otros medios de orientación simultáneamente y pueden participar los padres, otras personas del ámbito local y varios docentes.

The Real Game incluye seis juegos progresivos que pueden desarrollarse durante los cursos 3º-4º, 5º-6º, 7º-8º, 9º-10º y 11º-12º, así como con adultos. A título de ejemplo, en los cursos 3º-4º los alumnos pueden preparar y ensayar respuestas a preguntas relativas a los servicios y las empresas de su barrio o su localidad; en los cursos 7º-8º el juego pueden reflejar sus actitudes respecto a los papeles de los hombres y las mujeres en la sociedad, o bien suscitar una sesión de reflexión colectiva sobre la forma en que reaccionarían ante una situación de paro; en los cursos 11º-12º pueden simular experiencias que vivirán tres años después de haber terminado los estudios secundarios o hacerse preguntas unos a otros para ver si tienen la formación, la experiencia y la capacidad necesarias para una profesión dada.

El programa *The Real Game* se lanzó en Canadá en 1996, tras un extenso trabajo de preparación en el que participaron más de 5.000 alumnos, padres, docentes y orientadores profesionales. Luego se patentó y se extendió a otros nueve países: Alemania, Australia, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Hungría, Nueva Zelanda, Países Bajos y Reino Unido. Antes de lanzarse en un país, cada juego de la serie es objeto de una adaptación, una fase piloto y una evaluación, dirigidas por un grupo internacional de consultoría. Esta preparación se completa con la participación de comités nacionales de asesoramiento. La serie ha sido financiada por *Human Resources Development Canada*, aunque todos los programas que incluye se autofinanciarán después de su lanzamiento. Se puede encontrar más información sobre esta serie en www.realgame.com. Edwards *et al.* (1999) presentan una valoración de las experiencias realizadas en el Reino Unido con el juego, que se dirige a los alumnos de 12-13 años.

...y los alumnos al que se dirigen

El lugar que ocupa la orientación profesional en el programa de estudios determina el tipo de alumnos a los que se dirige. En general se trata de la totalidad. No obstante, en Alemania, donde los alumnos suelen distribuirse entre los diferentes tipos de formación a edades que oscilan entre los 10 y los 12 años, el *arbeitslehre* se ofrece con menos frecuencia a los estudiantes de *gymnasium* que a los de *hauptschule* o *realschule*. En Irlanda, la orientación profesional es obligatoria para los alumnos del programa de formación profesional (*Leaving Certificate Vocational Programme*) y también puede estar incluido en los programas del año de transición, pero no se puede ofrecer al resto de los alumnos. En los Países Bajos, es obligatoria en la formación preprofesional: la “orientación pedagógica y frente al mundo del trabajo” forma parte de todas las asignaturas de los cursos superiores de la enseñanza de régimen general y la “Orientación dirigida a un sector de actividad” forma parte de todas las asignaturas de la formación profesional. En la enseñanza general la “Orientación hacia la educación superior” es un elemento optativo de los

periodos llamados “libres” y (como su nombre indica) se centra más en las opciones de formación que en las implicaciones profesionales a largo plazo.

La orientación profesional debe estar vinculada a una iniciación práctica al trabajo.

La orientación profesional debe estar ligada estrechamente y de forma muy activa al mundo laboral y a las opciones de formación posteriores a la escolaridad. En muchos países, el programa de estudios incluye prácticas, periodos de observación en situación de trabajo, visitas a empresas y una simulación de actividad profesional, por ejemplo en forma de miniempresa. En Australia y en el Reino Unido, por ejemplo, es frecuente (aunque no obligatorio) que los alumnos pasen una o dos semanas en una empresa antes de tomar una decisión respecto a las asignaturas principales que van a cursar. En Dinamarca y en Noruega, la mayor parte de los alumnos cumplen al menos dos periodos de prácticas de una semana en una empresa. En el resto de los países estas posibilidades están mucho más limitadas, como en Austria, Corea, Irlanda y los Países Bajos. Otra perspectiva, que siguen en países como el Reino Unido y Estados Unidos (Grubb, 2002a), consiste en poner en marcha sistemas de tutoría a cargo de adultos que desempeñan el papel de mentores para una serie de jóvenes durante un periodo más largo. Estos sistemas pueden responder a varios objetivos, entre ellos, el proporcionar ayuda para planificar la trayectoria profesional. Junto a la iniciación práctica al trabajo, algunos sistemas educativos ofrecen a los alumnos posibilidades de “probar” determinadas opciones de formación antes de tomar una decisión. Sistemas de este tipo están muy desarrollados en Dinamarca, por ejemplo.

Los sistemas de perfiles y del cuaderno de competencias pueden contribuir a la gestión autónoma de la trayectoria profesional.

Los sistemas de perfiles y del cuaderno de competencias, desarrollados para impulsar a los alumnos a gestionar su formación en relación con su proyecto de trayectoria profesional, pueden desempeñar un papel importante. Estos sistemas pueden comenzar ya en la educación primaria: en los Países Bajos, por ejemplo, algunos centros primarios de Rotterdam han empezado a poner en práctica un sistema de cuaderno de competencias, similar al que se utiliza en los secundarios. Algunos de estos sistemas están estrechamente ligados a la elección de una profesión. En Australia (Nueva Gales del Sur), un cuaderno de competencias relacionadas con el empleo (*Employment Related Skills Logbook*) permite a los alumnos identificar las habilidades que se desarrollan en las diferentes asignaturas y relacionarlas con sus proyectos profesionales. Sistemas similares, vigentes en Canadá (Ontario) y Dinamarca, se describen en el recuadro 3.3.



Recuadro 3.3. Los cuadernos de competencias en Canadá y en Dinamarca

En **Canadá** (concretamente en Ontario), según el programa “Decisiones que llevan a la acción” se pide a todos los alumnos que creen y mantengan actualizado un cuaderno de competencias escolares y profesionales y, para los alumnos de 7º a 12º curso, que elaboren planes anuales de formación. Para contribuir a este proceso, los centros escolares deben, al menos desde 7º y hasta 11º curso, asignar a docentes para que hagan las veces de orientadores. Periódicamente, al menos media hora por semana, organizan sesiones de trabajo para los grupos de alumnos (cuyo número oscila entre 12 y 20) que están a su cargo.

En **Dinamarca**, los alumnos deben elaborar un plan individual de formación a partir del 6º curso, para preparar su decisión sobre las asignaturas que van a estudiar. También deben celebrar una entrevista individual con un orientador en los cursos 6º y 7º y dos entrevistas en los cursos 8º y 9º. Este proceso viene apoyado por un “libro de formación”, un documento personal en el que los alumnos inscriben sus resultados, sus intereses y sus objetivos. Los propios planes de formación deben ir firmados por el alumno, uno de sus padres y el orientador. Este sistema tiene una garantía clara: la seguridad de que cada alumno pasará por una entrevista personal en varias ocasiones. También es un medio de implicar a los padres en la orientación profesional.

Los sistemas de perfiles o de cuaderno de competencias parecen adquirir mayor importancia a medida que el programa de estudios se hace más flexible, más modular y más individualizado. Estos sistemas pueden estar vinculados a otros que prevean una tutoría o un profesor principal, como los que se han creado en países como Corea, Dinamarca, España y los Países Bajos.

Los padres, las empresas y otros actores pueden desempeñar un papel significativo.

Hay argumentos importantes a favor de una participación más activa, no sólo de los docentes, sino también de los padres, las empresas, ex alumnos y otros representantes de la población local en las acciones de orientación profesional dentro del marco escolar. Las empresas pueden participar mediante la organización de prácticas y de otras actividades que creen una relación con la práctica laboral (examinadas más adelante). Los padres y los ex alumnos pueden ser útiles de la misma forma. Existe otra razón para buscar la participación de los padres: para garantizar que la influencia que ejercen sobre las decisiones de sus hijos en materia de su futura profesión se base en una buena información, con el fin de ayudarles y no sólo de controlarles. Muchas de estas actividades se organizan informalmente y caso por caso en el ámbito local, pero hay algunos ejemplos de programas sistemáticos.

- En Estados Unidos, el programa Puente, creado para ayudar a los alumnos latinoamericanos a terminar la enseñanza secundaria y poder optar a las escuelas universitarias y universidades públicas de California, prevé la organización de grupos de padres, en parte para informarles sobre estos centros y sus exigencias y también para que permitan a sus hijos “emanciparse”. También se organizan visitas a los centros locales de educación superior (Grubb 2002b).
- En Canadá (Nuevo Brunswick), donde muchos beneficiarios de prestaciones sociales son hogares monoparentales con hijos adolescentes, se organizan talleres para ayudar a estos padres y madres a comprender las cuestiones que se plantean en la orientación profesional y prestarles asistencia, para que ayuden a sus hijos a aprender y a trabajar. Se espera que estos talleres motiven y despierten una actitud más optimista entre los propios padres. Este sistema representa un planteamiento basado en la “formación familiar” de la orientación profesional (Bezanson y Kellet, 2001).
- La Unión Nacional de Estudiantes austríaca tiene en marcha desde

hace muchos años un programa voluntario pero muy bien organizado, de asesoramiento profesional para los alumnos de último curso de secundaria, con el fin de facilitar su transición hacia la universidad. Este programa incluye un conjunto de visitas a clases para facilitar información sobre los estudios superiores, así como un asesoramiento individualizado para los estudiantes y los futuros estudiantes en las oficinas de la Unión. Los que participan en las visitas a centros reciben una formación por parte de la Unión.

Estas diferentes ideas se integran en el concepto de una “enseñanza orientadora”...

Estas diferentes perspectivas de la orientación profesional en un marco escolar se han agrupado en Canadá (Quebec) para definir el concepto de “enseñanza orientadora” (recuadro 3.4). Se puede observar un planteamiento similar en algunos centros de Luxemburgo. Implica una colaboración sólida a nivel local que considera, desde una perspectiva global del centro de enseñanza, que la orientación se halla en el mismo núcleo de la misión del centro.

... con consecuencias sobre el reparto de recursos y la gestión del centro escolar...

Todos estos tratamientos de la orientación son más amplios que el basado únicamente en entrevistas individuales. Todos tienen implicaciones para la organización del centro de enseñanza y para la distribución de sus recursos. Estas consecuencias no afectan únicamente al personal de orientación. A título de ejemplo:

- Hay que reservar tiempo en el horario para potenciar los procesos de reflexión, tanto en grupo como (preferiblemente) sobre una base individual. En caso contrario, estos sistemas pueden reducirse fácilmente a simples trámites burocráticos y se puede perder su contribución potencial al proceso de orientación.
- Los sistemas que permiten a los alumnos adquirir una experiencia laboral concreta necesitan contar con los seguros necesarios y con una coordinación eficaz entre los centros escolares y las empresas, para poder encontrar plazas de prácticas suficientes y para garantizar la calidad de las mismas. Todo ello exige medios.
- La participación de los docentes en las acciones de orientación, para impartir ellos mismos la orientación profesional, para ayudar a aplicar los sistemas que recurren a los perfiles o al cuaderno de competencias, o para actuar como tutores o profesores principales, tiene consecuencias considerables para la formación inicial y continuada del personal docente, si se quiere garantizar la calidad de estas intervenciones.

Recuadro 3.4. “La enseñanza orientadora”

En Canadá (Quebec), se fomenta en los centros escolares la aplicación del concepto de “enseñanza orientadora” (*l'école orientante*), de acuerdo con reformas más amplias centradas en las competencias. La capacidad para preparar su futuro personal y profesional se define como uno de los cinco “grandes ámbitos de la formación” a lo largo de toda la vida escolar. El objetivo consiste en ayudar a los alumnos a definir su identidad en la etapa primaria y en asesorarles en materia de orientación profesional a lo largo de la educación secundaria. De esta forma se garantiza que los alumnos comprendan la utilidad de sus estudios (idiomas, matemáticas, ciencias, etc.) y la razón por la que estudian. Para aplicar este concepto, está aumentando el número de orientadores titulados. Además, se fomenta la implicación activa de todos los actores, primero favoreciendo la discusión y la colaboración entre los docentes y el personal de orientación, y también desarrollando la colaboración con los padres y el ámbito local. Los centros disfrutan de una enorme flexibilidad para determinar lo que constituye una “enseñanza orientadora” dentro del amplísimo marco que se define (Ministère de l'Éducation, Quebec, 2001).

Un enfoque similar, que conecta un concepto amplio de orientación profesional con una reforma más extensa de la enseñanza y un desarrollo de los vínculos entre el centro escolar y su entorno, se puede observar en la forma en que se organiza la orientación profesional en algunos centros de enseñanza secundaria (*lycées*) de Luxemburgo. Un programa de estudios, que se puede aplicar en los cursos 7º, 8º y 9º, se ocupa, además de la orientación profesional, de los problemas de transición hacia la educación secundaria, de la vida y las competencias sociales y de los métodos de estudio, que incluye la ayuda de tutores. Este programa se ocupa también de la capacidad para tomar decisiones y gestionar la trayectoria profesional, ayudando además a los alumnos a tomar algunas decisiones. Los docentes se encargan de este programa con la ayuda del o de los psicólogos del centro. Las empresas y los padres participan, por ejemplo, presentando las profesiones a los alumnos. El programa incluye una iniciación práctica al trabajo, observación de situaciones laborales, el apoyo por parte de mentores de cursos superiores y la realización de proyectos personales. Luxemburgo ha encargado una evaluación de estas medidas para apreciar su incidencia sobre los avances de los alumnos y el funcionamiento de los liceos (Centre de coordination des projets d'établissement, 2002).

... así como sobre el papel del personal de orientación.

Los planteamientos descritos en los apartados anteriores, que implican al conjunto del centro de enseñanza, tienen consecuencias importantes para el papel de los orientadores profesionales que trabajan en el seno de los centros de enseñanza, como se puede ver en el recuadro 3.5. Estos especialistas se consideran asesores, al mismo tiempo que proveedores directos de un servicio. Este cambio tiene consecuencias notables para su formación, que debe incluir el desarrollo de competencias válidas para los programas de estudios y las actividades de consultoría y de coordinación con el entorno, además de las necesarias para las entrevistas individuales.

Estos distintos elementos deben constituir un programa coherente.

Los planteamientos que implican al conjunto del centro escolar también tienen consecuencias para la gestión de los centros. La aportación de los especialistas de la orientación, de los docentes y del entorno del centro escolar debe integrarse en un programa coherente. Todo ello supone una dedicación y un interés por parte de la dirección del centro al más alto nivel y una planificación sistemática. En Canadá (Ontario) por ejemplo, todos los directores de centro deben elaborar por escrito un programa integral de orientación general y profesional. Además, deben realizar cada tres años una encuesta entre los alumnos, los padres, los docentes y otros colaboradores para valorar el funcionamiento y la eficacia de todos los elementos del programa.

Recuadro 3.5. Evolución de las funciones del personal de orientación pedagógica en Dinamarca

En Dinamarca, dentro del marco de las reformas del sistema de formación profesional, algunos grandes

centros de formación técnica han reconocido que las competencias y las preocupaciones de los orientadores se hallan en el mismo núcleo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. Para ello han tratado de utilizar a sus orientadores, no sólo para ofrecer servicios a los estudiantes, sino también para trabajar con los docentes como asesores. Esta función sustituye a las tareas de enseñanza de los orientadores: al parecer, en un futuro dedicarán casi la mitad de su jornada a un trabajo de orientación y el resto como asesores, sin impartir clase alguna, salvo las de orientación profesional.

3.2. Responder a las necesidades de los jóvenes no escolarizados o en situación de riesgo

Actualmente, una de las preocupaciones fundamentales de las políticas públicas es reintegrar en la enseñanza a los jóvenes que la han abandonado.

En todos los países de la OCDE preocupan los problemas planteados por el abandono anticipado de los estudios, en un momento en que aumentan las tasas de graduación. Por ello se han puesto en marcha medidas dirigidas a los que abandonan la enseñanza prematuramente y van pasando de periodos de paro o inactividad a trabajos sin cualificar. Se trata de ayudar a su reinserción en la formación, dentro de un marco escolar o laboral. También se han puesto en marcha programas de prevención a favor de los que se consideran más amenazados por un abandono prematuro de los estudios. La orientación casi siempre es un elemento esencial de estos distintos tipos de programas.

La responsabilidad de esta tarea se puede poner en manos de entidades especializadas en orientación...

Medidas destinadas a los que abandonan prematuramente los estudios

Cuando existen entidades de orientación con una responsabilidad continuada para con los jóvenes, son normalmente responsables del trabajo dirigido a los que abandonan prematuramente la enseñanza. En Alemania, los jóvenes que abandonan sus estudios tienen acceso al Servicio Federal de Empleo, que organiza diferentes programas de formación preprofesional para los jóvenes con dificultades para encontrar una plaza de formación o un empleo. En Inglaterra, la estructura que se denomina *Connexions* es responsable de los jóvenes hasta la edad de 19 años, independientemente de si están o no matriculados. Da prioridad a los jóvenes en situación de riesgo, dentro del marco de las políticas gubernamentales dirigidas a combatir la exclusión social.

...o bien se pueden crear servicios específicos con esta finalidad.

Otros países han creado servicios específicos para este grupo de edad y la orientación siempre forma parte de su actividad. En Dinamarca, los ayuntamientos están legalmente obligados a ponerse en contacto al menos dos veces al año con los jóvenes que han abandonado sus estudios antes de que cumplan los 19 años y a ofrecerles orientación. Algunos ayuntamientos extienden dicha edad hasta límites superiores. En algunos casos, esta función queda en manos de orientadores del sistema escolar. En otros casos, especialmente en los ayuntamientos de mayor tamaño, está a cargo de orientadores que se dedican a los jóvenes de forma exclusiva. A partir de los 18 años, los jóvenes tienen derecho a subsidios reducidos, pero a condición de que elaboren y pongan en práctica un plan de acción de acuerdo con el servicio de orientación de la juventud. La idea central es que se les debe ayudar a ejercer su derecho a la formación.

En Noruega y en Suecia hay servicios muy similares. En los tres países, la combinación de una intervención precoz, unas obligaciones mutuas y la programación de una acción individual parece haber tenido éxito en la reducción del número de jóvenes menores de 20 años que están en paro o inactivos (OCDE, 2000a).

El servicio de *Action Locale pour Jeunes* en Luxemburgo presenta un modelo muy similar, aunque menos elaborado, de intervenciones precoces de ámbito local para ayudar a los que abandonan el sistema, que también

incluye un componente importante de orientación. Este servicio coordina las acciones dirigidas a los jóvenes parados o en dificultades con respecto al empleo. Incluye un seguimiento individual sistemático y se esfuerza por integrarlos en el mercado de trabajo. Esta asistencia puede adoptar diferentes formas, pero sobre todo proporciona orientación individual, ayuda para la elaboración de un plan de acción y formación en técnicas de búsqueda de empleo.

En Irlanda, el programa *Youthreach* constituye un sistema de protección para los jóvenes que abandonan el sistema y para los parados. Las actividades se sitúan dentro de marcos muy variados: centros patrocinados por los comités locales de la formación profesional; talleres locales de formación financiados por la *Training and Employment Agency* (FAS); o los *Senior Traveller Training Centres*. De acuerdo con este programa, los problemas de orden psicosocial, pedagógico y profesional que encuentran muchos de los participantes implican un asesoramiento y una orientación, que suelen ser parte integrante de la función de los docentes. Se han establecido programas piloto para formar a estos últimos. Además se ha creado un servicio de orientación a tiempo parcial para cada acción prevista en el programa, a cargo de personal titulado, entre ellos, empleados de la *Training and Employment Agency*.

En Canadá (Quebec), una red de *Carrefours Jeunesse-Emploi*, que cuenta con 106 centros de actividad sin ánimo de lucro, ofrece información y orientación, junto con talleres y proyectos de actividad cultural, social y de viajes para jóvenes de 16 a 35 años. Esta red se dirige especialmente (pero no de forma exclusiva) a jóvenes en situación de riesgo e incluye servicios encargados de ponerse en contacto con ellos.

Esta actividad debe estar muy individualizada.

Independientemente de la estructura de estos servicios, al parecer, el éxito de estas políticas implica un enfoque muy individualizado, que incluye una atención a los problemas personales y sociales de los jóvenes, al igual que a sus necesidades de formación y de orientación profesional. Esta tarea puede estar a cargo de especialistas de la orientación que colaboren con trabajadores sociales dedicados a los jóvenes y establecen contactos con ellos fuera de los centros habituales. Otra posibilidad, que está experimentando el servicio *Connexions* en Inglaterra, consiste en diferenciar a los profesionales que mantienen el primer contacto “genérico” con los jóvenes de los especialistas (entre ellos, los especialistas de la orientación profesional) a los que pueden recurrir para necesidades más específicas.

Es mucho más fácil devolver a los jóvenes al sistema de formación cuando existe un abanico muy amplio de posibilidades a su disposición, incluidas las específicamente diseñadas para ellos. El sistema educativo en Dinamarca incluye, entre las opciones posibles, escuelas de producción (Moeller y Ljung, 1999), que permiten a los jóvenes diseñar su propio programa de estudios en lugar de elegir simplemente entre las opciones prescritas. La orientación desempeña un papel importante en estas instituciones.

También son necesarios programas de prevención en los centros escolares.

Programas destinados a prevenir el abandono escolar

Paralelamente a los servicios dirigidos a reintegrar en el sistema educativo a los jóvenes que ya lo han abandonado, también es necesaria una acción de prevención en el centro escolar. Este tipo de acción suele implicar un componente importante de orientación profesional. A título de ejemplo, la *Action Locale pour Jeunes* de Luxemburgo colabora estrechamente con las clases modulares de los liceos técnicos, en los que se concentran los

estudiantes menos aventajados y los más amenazados por el paro. Los docentes de estos liceos disponen de tiempo para trabajar con *Action Locale pour Jeunes*. Otro ejemplo de este tipo de programa figura en el recuadro 3.6

Recuadro 3.6. Un programa australiano destinado a los alumnos en situación de riesgo

El *Jobs Pathways Programme* (Itinerarios hacia el empleo – JPP) en Australia está dirigido por el Ministerio Federal de Educación, Ciencia y Formación. Funciona a nivel regional y la financiación se dirige especialmente a las regiones en las que el paro juvenil es elevado y la tasa de graduación es baja.

Los proveedores de este programa cuentan con contratos de duración limitada, adjudicados a partir de una licitación. Se trata de organizaciones privadas con o sin fines de lucro, organizaciones locales, y centros de formación superior técnica (TAFE). Su personal tiene una procedencia diversa: la enseñanza, el trabajo social o el trabajo con jóvenes; no suelen tener formación específica en orientación.

Estas organizaciones dan servicio a varios centros escolares que visitan periódicamente (a veces cada semana, a veces pasadas varias semanas) para trabajar principalmente con los jóvenes con riesgo de abandonar los estudios, de forma individual o en grupo. Además, pueden participar en el programa los jóvenes que han abandonado la enseñanza pero no siguen ninguna formación o no tienen empleo a jornada completa. A los jóvenes que cobran un subsidio de paro durante un período de seis meses se les indica que deben dirigirse a los proveedores JPP dentro del marco de su “obligación mutua”.

A cada participante se le hace una evaluación inicial para identificar la ayuda que necesitan. Ésta puede tratarse del apoyo proporcionado por un mentor, de la preparación tanto del currículum vitae como de las entrevistas de selección, de un servicio de colocación o de recomendaciones en su favor para colocarse. También puede tratarse de remitir a los jóvenes a talleres de orientación profesional y de trabajar con ellos en la preparación de planes de acción generados desde dichos talleres. La financiación se basa en los servicios prestados, y no en los resultados.

3.3. Responder a las necesidades de los estudiantes de enseñanza superior

La educación superior ha sufrido grandes cambios en los países de la OCDE.

Casi todos los países de la OCDE han vivido cambios muy importantes de la participación en las enseñanzas universitarias y otras superiores desde comienzos de los años 90. A lo largo del periodo 1995-1999, las tasas de matriculación han crecido en un promedio del 23% en estos países (OCDE, 2001e). Este desarrollo se ha acompañado de cambio y diversificación. La composición del alumnado se ha diversificado; se han creado nuevos tipos de instituciones con objetivos más amplios que las universidades tradicionales; las modalidades de participación son ahora más flexibles; la oferta de carreras se ha ampliado; las relaciones con la el entorno y el mercado laboral se han estrechado en muchos casos y difuminado en otros; y la competencia entre instituciones ha crecido (OCDE, 1997; OCDE, 1998b; Grubb, 2003). Todos estos cambios han supuesto un importante reto para la orientación profesional.

Estas modificaciones crean problemas importantes para la orientación profesional...

Con la creciente diferenciación entre instituciones, el aumento del número de centros y de carreras y la diversidad cada vez mayor entre instituciones en términos de los contenidos de la formación universitaria, resulta cada vez más necesario disponer de información y asesoramiento para ayudar a los individuos a decidir lo qué quieren estudiar y dónde. A medida que las instituciones se vuelven más competitivas entre sí, crece la necesidad de información y asesoramiento independientes de los intereses de una institución determinada. El aumento de la competencia entre centros para encontrar alumnos y recursos ha convertido el éxito de sus ex alumnos en el mercado de trabajo en un elemento esencial de su márketing. Las

instituciones de enseñanza también se vuelven más conscientes de que la capacidad de inserción profesional de sus antiguos alumnos y su preparación para gestionar su trayectoria profesional son argumentos importantes para su comercialización tanto entre alumnos potenciales como entre las empresas. Por todas estas razones, cada vez resulta más necesario disponer de guías de calidad dirigidas a los usuarios y concebidas desde el punto de vista del cliente. Con la diversidad creciente de las instituciones de enseñanza y de la formación que ofrecen y con el crecimiento del número de estudiantes matriculados en carreras no necesariamente vinculadas a unas competencias profesionales específicas, las relaciones entre la enseñanza superior y el mercado de trabajo es cada vez más imprecisa y más compleja. De ahí la necesidad de encontrar medios más sofisticados para acercar a los titulados al mercado laboral una vez acabados los estudios. De ahí también la necesidad de unos servicios de orientación profesional al comienzo de la enseñanza superior, durante la misma y en el periodo de transición hacia el mercado de trabajo. Por todo ello, el enfoque ha de ser global.

... que la enseñanza superior no suele estar en condiciones de resolver.

En muchos países, los servicios de orientación profesional del sistema educativo superior están mal preparados para responder a estos problemas. Suelen ser de dimensiones reducidas, organizados de forma muy variable y responder a algunos pero no todos los problemas y necesidades. Por ejemplo:

- En Australia, en todas las encuestas realizadas entre los graduados de los centros de formación superior técnica (TAFE), los servicios de orientación, información profesional y empleo se han calificado como el aspecto menos satisfactorio de su experiencia en dichos centros.
- En Austria, los servicios de orientación profesional prestados a nivel de la educación superior se han descrito como “un mosaico de servicios repartidos de forma irregular por diferentes instituciones, en diferentes zonas geográficas, con diferentes tipos de especialización, que no se organizan de forma sistemática para que todas las formas de orientación y de asesoramiento puedan llegar en igualdad de condiciones a cada estudiante y a cada universidad” (Schilling y Moist, 1998).
- En Corea se observa que el 61% de los estudiantes de las instituciones de educación superior de carreras de cuatro años nunca han disfrutado de servicios de orientación profesional en el centro; y aun entre los de los dos últimos cursos el porcentaje sigue superando el 25%. En la mayor parte de los casos, la orientación se limita a una sola intervención relacionada con el reclutamiento a modo de conferencias o seminarios. Tanto los estudiantes como las empresas desean contar con mejores servicios.

La mayor parte de las instituciones de educación superior prestan servicios de asistencia a los estudiantes en cuestiones de sus estudios y para la elección de sus carreras (Watts y Van Esbroeck, 1998). Sin embargo, estos servicios prestan poca o ninguna importancia a la orientación profesional, y en particular a las consecuencias para el empleo de la elección de una carrera determinada. En casi todos los países, los centros de educación superior tienen libertad para decidir si van a ofrecer o no servicios de orientación profesional y, en caso afirmativo, la forma que dichos servicios han de adoptar.

Casi todos los países

En casi todos los países de la OCDE, se han distribuido guías nacionales sobre

publican guías sobre la enseñanza universitaria.

las enseñanzas universitarias y otras superiores, para completar los documentos promocionales producidos por cada institución. Tradicionalmente, estas guías las publicaban los Ministerios de Educación en soporte papel y se dirigían principalmente a los alumnos del último año de secundaria. No obstante, cada vez más se presentan en forma electrónica: en Irlanda, por ejemplo, donde el coste elevado del acceso a Internet limita las posibilidades de las conexiones, se publican en formato CD-ROM. Se puede acceder a estos documentos desde Internet en países como Australia, Corea, Finlandia y el Reino Unido. Las guías en línea tienen la ventaja de que se pueden actualizar rápidamente y de forma económica. En algunos países, el sector privado desempeña un papel activo en su producción, bien bajo contrato con la administración, como es el caso de Austria, Canadá y los Países Bajos, bien de forma comercial, como en Australia y en el Reino Unido.

El sistema de difusión de estas guías es muy variable. En algunos países, se distribuyen a todos los alumnos del último año de secundaria. En otros casos, por ejemplo en Austria, se distribuyen al personal de orientación profesional en los centros escolares, pero no a los alumnos directamente.

Sin embargo, en general la información que contienen es limitada.

En algunos casos, estas guías nacionales son muy completas y proporcionan una información sobre el conjunto de las posibilidades de estudios superiores. Sin embargo, en muchos casos son fraccionadas, facilitando de forma separada la información sobre universidades por una parte y sobre los centros de enseñanza superior no universitaria por otra. La información también puede limitarse a una región. Suele ser el caso en España, donde cada comunidad autónoma produce sus propias guías.

En casi todos los países, este tipo de guías adolecen de una limitación importante: sólo se ocupan de los contenidos de las enseñanzas y de las condiciones de admisión. No es corriente que sean propiamente guías del usuario, pues no contienen información sobre cuestiones como el grado de satisfacción de los estudiantes respecto a la calidad de la enseñanza y el éxito profesional de los titulados. En los pocos casos en los que están disponibles verdaderas guías de este tipo para futuros estudiantes, como es el caso del *Good Universities Guide* en Australia (www.thegoodguides.com.au), no las suele producir un organismo público nacional, sino el sector privado.

La importancia y el tipo de orientación profesional varían en función de las instituciones.

La importancia de los servicios de orientación profesional prestados por los centros de enseñanza superior varía mucho entre países e incluso entre las distintas instituciones de un mismo país. De hecho, los centros suelen gozar de gran libertad con respecto a su oferta en este sentido. Se pueden distinguir cuatro modelos.

- Servicios de asesoramiento psicosocial. La orientación profesional a veces se integra en estos servicios. En general, el personal de los mismos son asesores titulados con escaso conocimiento del mercado de trabajo, centrándose sobre todo en los problemas personales. En Austria, por ejemplo, el Ministerio Federal de Educación, Ciencia y Cultura ha creado una red de seis centros de ayuda psicológica a los estudiantes para tratar sus problemas personales, afectivos y de estudios, pero los servicios de orientación profesional están poco desarrollados en dichos centros.
- Servicios integrados para estudiantes. Algunos centros disponen de servicios integrados de ayuda a los estudiantes que ofrecen una orientación profesional junto con otros servicios de carácter social.
- Servicios de colocación. Se centran especialmente en la colocación

profesional, a veces con servicios de reclutamiento en el mismo campus. Pueden ofrecerse no solamente puestos accesibles tras obtener el título, sino también contratos temporales para los períodos vacacionales o empleos a tiempo parcial. Este tipo de servicios sólo puede prestar una atención limitada a la trayectoria profesional futura de los estudiantes. Es el caso, por ejemplo, de Corea, donde los servicios de colocación y los de orientación psicosocial, que se prestan por separado, son los con que cuentan principalmente los estudiantes.

- Servicios de orientación profesional especializados. Algunos centros incluyen servicios independientes de orientación profesional que ofrecen diversidad de prestaciones en esta materia, además de servicios de colocación. Este tipo de organización funciona desde hace mucho en Irlanda y en el Reino Unido y en menor medida en Australia y se está desarrollando en algunos países europeos como Alemania, Finlandia, Noruega y los Países Bajos. En el recuadro 3.7 se encuentra un ejemplo de los servicios de orientación profesional especializados. En Alemania, los estudiantes también pueden recurrir a los equipos del Servicio Federal de Empleo que se encuentran establecidos en los centros de enseñanza superior con más de 10.000 estudiantes.

Algunos centros crean programas de orientación profesional.

Algunos países reconocen que es cada vez más necesario desarrollar entre sus alumnos las competencias que los ayudarán a encontrar un empleo y a gestionar su trayectoria profesional. Australia, Canadá, Corea, España y el Reino Unido han desarrollado cursos de orientación profesional en algunos centros de educación superior. A veces dichos cursos cuentan hacia la obtención del título y en algunos casos son obligatorios. Pueden incluir la posibilidad de una iniciación práctica al trabajo en forma de programas de enseñanza cooperativa, prácticas, observación en el lugar de trabajo o simulación de empleo. Pueden incluir sistemas de perfiles y de cuadernos de competencias. En Australia y en el Reino Unido, y en cierta medida en Alemania, algunas universidades han introducido dichos sistemas. Los estudiantes no sólo deben inscribir lo que aprenden, sino también las competencias profesionales que adquieren a estudiar.

Para las administraciones públicas, los contratos basados en los resultados pueden ser un medio para influir sobre los servicios de orientación profesional a nivel de educación superior.

La autonomía tradicional de las instituciones de educación superior universitaria limita las posibilidades que tiene la administración central de influir en los servicios de orientación profesional que ofrecen. En el Reino Unido, un importante estudio de los servicios de orientación profesional a nivel universitario (Harris 2001) ha contribuido a centrar el debate que actualmente y dentro de las mismas universidades se está llevando a cabo sobre la orientación profesional, generando interés en el cambio y la reforma en algunas de ellas, aunque las posibilidades de intervención directa de las administraciones públicas para mejorar los servicios sean relativamente limitadas. Los contratos basados en los resultados constituyen un mecanismo más directo para influir en los servicios de orientación profesional en la enseñanza superior. Las administraciones de numerosos países de la OCDE los utilizan asiduamente para llevar el seguimiento y el control de los resultados, la calidad y la financiación en el marco de las enseñanzas universitarias y otras superiores (OCDE 2003d). Un ejemplo de utilización de este tipo de herramienta para influir en la orientación profesional durante la etapa de educación superior puede hallarse en Finlandia. En este país, un examen de los servicios de orientación profesional en dicha etapa educativa reveló la existencia de una gran diversidad de niveles y de calidades. Como resultado, se han definido nuevas exigencias dentro de los contratos de financiación anual firmados por el Ministerio de Educación y las universidades, a fin de incluir un plan concreto para mejorar los servicios de orientación y estrategias para

desarrollar la orientación dentro de nuevos programas de estudios.

Recuadro 3.7. Un servicio especializado de orientación profesional en la educación superior

El Servicio de Orientación Profesional del Trinity College de Dublín (www.tcd.ie/Careers/) ofrece gran diversidad de servicios a los estudiantes, los titulados, los docentes y las empresas.

Además del acceso a un asesoramiento personalizado, los **estudiantes** disponen de una biblioteca bien provista sobre orientación profesional y una amplia abanico de materiales en línea. El servicio organiza jornadas sobre el trazado de la vida profesional que permiten a los estudiantes reunirse con las empresas para tratar el tema de las posibilidades laborales una vez titulados. Pone a disposición de los estudiantes ofertas de empleo y les ayuda a encontrar empleo en prácticas, adquirir experiencia laboral o un empleo durante las vacaciones. Se organizan seminarios periódicos durante el año sobre las competencias necesarias para buscar empleo, que incluyen un ejercicio grabado en vídeo para aprender a realizar una entrevista. A los estudiantes se les ofrece someterse a pruebas psicológicas para ayudarles en la toma de decisiones relacionada con la vida profesional. El servicio organiza un servicio de apoyo personalizado a los estudiantes durante cortos periodos de tiempo a cargo de jóvenes titulados que les ayudan a prepararse mejor para un empleo una vez obtenido el título. Se organiza un programa de desarrollo personal en ocho departamentos de la universidad para potenciar las competencias que facilitan la inserción laboral.

El servicio ofrece a los **titulados** del Trinity College apoyo en áreas como son el asesoramiento personal, la asistencia para colocarse o el acceso a la biblioteca sobre orientación profesional del centro.

Las **empresas** pueden contactar con los estudiantes con fines de reclutamiento y pueden presentar sus ofertas de empleo en el servicio. Están disponibles anuarios de numerosas empresas. Se pregunta periódicamente a éstas sobre las cualidades que necesitan que tengan los titulados, quienes a su vez informan todos los años al servicio sobre el empleo que hayan encontrado.

En cada escuela o departamento universitario hay un **docente** que se encarga del vínculo con el Servicio de Orientación Profesional. Este último trabaja en estrecha colaboración con todo el personal docente para asegurarse de que se informe debidamente a los estudiantes de la conveniencia de consultar con el servicio y de que los profesores se impliquen directamente en el programa de desarrollo personal, que constituye una parte del programa de estudios.

CAPÍTULO 4. RESPONDER A LAS NECESIDADES DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL DE LOS ADULTOS

Este capítulo describe los principales marcos en los que se prestan los servicios de orientación profesional a los adultos en los países de la OCDE, presenta algunos problemas específicos que se plantean en diferentes situaciones y sugiere algunas posibilidades para eliminar las carencias más importantes de la orientación profesional para adultos.

Las principales conclusiones del capítulo de relevancia para las políticas públicas son las siguientes:

- La prioridad que dan los servicios públicos de empleo a los parados limita su capacidad para ofrecer servicios de orientación profesional que respondan a las necesidades de gestión de la trayectoria profesional a largo plazo o para dar una orientación profesional a los trabajadores en activo.
- Los servicios de orientación profesional de la educación de adultos pueden estar demasiado estrechamente ligados al interés propio del centro de formación. Los servicios independientes regionales representan una manera de resolver este problema. Una información sistemática procedente de los servicios de orientación profesional puede ayudar a adaptar la oferta a la demanda de formación de adultos.
- Cuando se prestan a nivel local, los servicios de orientación profesional para adultos pueden ser más asequibles y acercarse más a las necesidades de los colectivos objetivo. Sin embargo, la calidad en estos casos puede resultar más variable y el planteamiento del servicio más heterogéneo.
- Se pueden emplear varias tácticas para influir en la oferta de orientación profesional en el seno de las empresas. Es posible relacionar su existencia a tributos para la formación, a sistemas de concesión de marcas de calidad que recompensen a las empresas por sus buenas prácticas de desarrollo de recursos humanos o a los servicios prestados por los sindicatos.
- El capítulo plantea dos propuestas para resolver algunas carencias de la orientación profesional para adultos: la ampliación del papel de los servicios públicos de empleo y una mayor utilización de los acuerdos de colaboración a nivel regional. Por otra parte, se sugieren otras estrategias para mejorar el acceso de los adultos a la orientación profesional en los capítulos siguientes.

4.1. Los servicios públicos de empleo

La orientación profesional para adultos suele ser una prestación de los servicios públicos de empleo...

Tradicionalmente, los servicios de orientación para adultos se han agrupado sobre todo en los servicios públicos de empleo. Los principales usuarios de estos servicios han sido los parados y otros colectivos situados al margen del mercado de trabajo, como las personas con discapacidades.

..respondiendo a objetivos a corto plazo...

Los servicios dedicados a estos grupos se esfuerzan en primer lugar por encontrarles trabajo lo antes posible, para reducir el nivel de paro y el coste de las prestaciones de seguro de desempleo (y para aumentar la tasa de actividad cuando se da una carencia global de mano de obra). Ofrecen a veces una ayuda en régimen de autoservicio para encontrar una colocación. A veces, antes de optar a un empleo, hay que seguir una formación. Puede tratarse de adquirir competencias para la búsqueda de empleo, competencias de base o competencias profesionales específicas. La formación suele ir precedida de asesoramiento profesional, en parte para aconsejar a los individuos, pero también para decidir la amplitud de la formación que el Estado está dispuesto a impartir. El resultado suele ser un plan individual de acción necesario para mantener el derecho a un subsidio social. Es decir, el asesoramiento suele hacer las veces de filtro y de control del derecho a percibir recursos públicos. No sólo se trata de ayudar a una persona a tomar decisiones, sino también de tomar decisiones institucionales relativas a esa persona.

... lo que implica el desempeño de funciones de filtro y de seguimiento de subsidios además de las de orientación.

En Dinamarca, por ejemplo, los parados adultos sólo pueden gozar de prestaciones durante cinco años y antes de que transcurran los 12 meses de desempleo (seis meses en el caso de menores de 25 años) han de pasar por un proceso de activación. Esto consiste en una reunión con un gestor del servicio de colocación o un asesor personal y la elaboración de un plan individual de acción. Este plan puede englobar el acceso a la formación, una colocación o la participación en un programa de creación de empleo. El hecho de que la orientación esté relacionada con el derecho a una prestación puede limitar su objetividad. En Alemania los parados deben reunirse con los servicios de colocación y de orientación para seguir gozando de sus prestaciones.

Esto puede suponer un conflicto entre funciones.

Cuando se combinan las tareas administrativas y de asesoramiento, el resultado puede ser un conflicto entre ambas funciones. Por ejemplo, los intereses a largo plazo del individuo pueden exigir inversiones de formación más importantes de las necesarias para un empleo inmediato. En general, el trabajo de asesoramiento supone que el usuario mantenga una actitud abierta y honrada, lo que podría entrar en contradicción con las tareas de selección y de concesión de subsidios. Además, las funciones administrativas pueden llegar a ocupar gran parte del tiempo que podría dedicarse al asesoramiento. Un conflicto entre estas dos funciones podría ser inevitable en interés de una administración eficiente de los servicios públicos de empleo. Más que un argumento a favor de su resolución, dichos conflictos podrían constituir una indicación de la necesidad de poner a la disposición de los parados fuentes complementarias y objetivas de orientación profesional.

No obstante, existe en algunos países una

Desde hace varios años, algunos países tienden a integrar más que a separar estos papeles, con lo que se debilitan los sistemas de orientación

tendencia a integrar estas funciones...

profesional existentes en los servicios públicos del empleo. En Dinamarca, por ejemplo, los límites entre los papeles de orientador y de gestor del servicio de colocación se han difuminado recientemente. Los funcionarios del servicio de colocación proporcionan orientación de carácter elemental mientras que los orientadores suelen participar en la elaboración de los planes personales de acción. Anteriormente, los orientadores se situaban más o menos al margen de la cultura organizativa, pero ahora están más integrados. Esta cultura está muy dirigida hacia las necesidades del mercado de trabajo y hacia resultados concretos: vuelta al empleo o formación. La formación del orientador es interna y forma parte de la formación general del personal del servicio público de empleo. Consiste en un curso de dos semanas además de la formación inicial básica de una duración de tres meses, lo que representa una disminución con respecto a los sistemas anteriores de formación. Al parecer, el papel de orientador en el servicio ha evolucionado, pasando desde un papel al servicio del usuario a uno de tipo organizativo.

En Noruega, el servicio público de empleo ofrecía tradicionalmente una orientación profesional a los alumnos de los centros escolares y a otros colectivos. La Ley sobre Empleo sigue exigiendo formalmente que “ofrezca servicios de orientación profesional a los que los necesiten”. Sin embargo, con el crecimiento del paro, el servicio que se ofrecía en los centros se suprimió a mediados de los años 80 y desde entonces la orientación profesional ha desaparecido casi totalmente como servicio diferenciado. Ahora forma parte de los servicios generales de colocación. En el nuevo programa interno de formación en línea del personal, la orientación profesional es una de las opciones más populares; no obstante, se trata de una formación bastante básica y en general el personal encuentra que sus posibilidades de utilizar este tipo de competencias son bastante limitadas.

En Canadá, las entrevistas celebradas para fines de preclasificación y la gestión de los expedientes a veces se subcontratan a organismos externos, cuyo personal no tiene derecho a seguir la formación que ofrece a los orientadores la administración federal.

... en una cultura administrativa.

La principal formación que recibe el personal del servicio de empleo suele estar más orientada hacia tareas administrativas que hacia la orientación. En Luxemburgo, por ejemplo, el personal de la Administración de Empleo-Orientación Profesional (ADEM-OP) se suele contratar de acuerdo con el sistema general de reclutamiento de los funcionarios, sin que se les exija una preparación específica para la orientación profesional. Incluso en Alemania, donde la orientación profesional constituye una categoría profesional diferenciada en el servicio público de empleo, con su propio sistema de formación, solamente la quinta parte de los que trabajan como orientadores profesionales en el Servicio Federal de Empleo han seguido la formación de tres años de educación superior en la *Fachhochschule* de Mannheim, que organiza el propio Servicio. Los demás en general han seguido una formación general en administración pública en la *Fachhochschule*. Luego, tras una experiencia profesional en el Servicio Federal de Empleo, han seguido una formación relativamente corta de seis meses de orientación profesional. Es decir, su formación como orientadores es bastante limitada y el enfoque que adoptan para con este servicio es más bien administrativo.

Como ya se ha visto en el capítulo 1, Finlandia, en cambio, ha conservado un servicio independiente de orientación profesional en el seno de su servicio

público de empleo. También en otros países se aprecia una evolución hacia el desarrollo de una fuerza laboral independiente y mejor formada. En Australia, la administración federal ha creado un programa de asesoramiento profesional en régimen de subcontratación. Está dirigido a los jóvenes de 15-20 años inscritos como parados que no tienen derecho al subsidio, pero está abierto asimismo a los parados de todas las edades que reciben un subsidio de desempleo condicionado a la búsqueda de una actividad. Los participantes reciben orientación profesional en grupo y en algunos casos asesoramiento individual. El programa se distingue por el alto nivel de preparación que se exige al personal: los orientadores deben tener un título universitario (preferiblemente a nivel de posgrado) en orientación profesional o en asesoramiento, deben tener al menos cinco años de experiencia profesional reciente en este terreno con los jóvenes y deben pertenecer a una organización nacional o regional de orientación profesional.

En Irlanda, cerca del 80% de los miembros del personal del servicio de empleo responsables de orientación profesional han seguido al menos alguna formación en este terreno. Pueden optar por seguir una formación universitaria a tiempo parcial en orientación de adultos durante doce meses, en cuyo caso se les abonan tanto los derechos de matrícula como el tiempo de ausencia del puesto de trabajo que conlleva la asistencia a clase. Además, si terminan el curso con éxito, reciben un aumento de sueldo. Se han fijado objetivos para estimular el incremento del número de personas que participan en esta preparación. En Corea, donde la formación del personal del servicio de empleo es limitada, existen planes para evolucionar hacia una formación a nivel de licenciatura o superior, a veces en combinación con la formación del personal de recursos humanos y profesores de formación profesional. Se ha lanzado este tipo de formación en algunas universidades, aun sin haberse homologado.

Se tiende hacia el desarrollo de centros de ventanilla única.

En varios países se está evolucionando hacia la creación de centros de ventanilla única: reúnen los servicios de empleo y de asistencia social, para que los usuarios de la asistencia social puedan acceder más fácilmente a la gama de servicios que necesitan:

- En Australia, el primer centro para parados es Centrelink, que se informa sobre la formación y la ayuda para el empleo, y que administra diferentes prestaciones de asistencia social. Luego remite a los beneficiarios que reúnen las condiciones necesarias a otros servicios de empleo. Funciona como ventanilla única y a la vez como un mecanismo de filtrado.
- En los Países Bajos, se han creado 131 centros de promoción de trabajo y de renta en todo el país, que funcionan como ventanilla única inicial para información sobre el empleo y los servicios de asistencia social. El personal procede de diferentes ámbitos: servicios de empleo y asistencia social. El objetivo es fusionar ambas funciones, principalmente mediante una formación interna.
- En Inglaterra e Irlanda del Norte, una fusión del Servicio de Empleo y de el Organismo para las Prestaciones ha supuesto la creación de Jobcentre Plus, para un planteamiento integral de la reducción de la dependencia respecto a la asistencia social.
- Se observa una tendencia similar en Canadá y en Noruega se ha previsto una evolución en el mismo sentido. Los centros de ventanilla única también son frecuentes en Estados Unidos (Besanzon y Kellet, 2001).

Los servicios para trabajadores en activo suelen funcionar en línea y de forma impersonal; los servicios presenciales pensados para estos trabajadores suelen ser limitados.

La mayor parte de los servicios públicos de empleo ofrecen una orientación profesional en Internet a los trabajadores en activo. Por ejemplo:

- En Corea, la web WorkNet permite a los individuos consultar las ofertas de empleo y a las empresas acceder a la lista de solicitantes de empleo. Incluye gran diversidad de información sobre las profesiones y el mercado de trabajo, así como datos sobre la formación. Además, ofrece la posibilidad de realizar pruebas en línea y el acceso a servicios de asesoramiento con un contenido esencialmente informativo. Las personas que desean cambiar de empleo son, junto con los parados, los usuarios más habituales de WorkNet.
- En los Países Bajos, se ha creado un nuevo sitio Internet (www.werk.nl/) que incluye herramientas de diagnóstico (basadas en los intereses individuales), datos sobre las profesiones (especialmente las tendencias del mercado de trabajo y datos sobre la remuneración), información sobre las posibilidades de formación y el acceso a una versión en línea de la base de datos sobre las ofertas de empleo. También se ha previsto desarrollar un centro de atención al usuario accesible por teléfono, e-mail, fax y correo.
- En Noruega, el servicio público de empleo (Actat) ha creado una serie de herramientas de autoasistencia, muchas de las cuales están en Internet. Estas incluyen un inventario de los intereses de la persona que realiza la consulta, un programa para elegir una profesión que ofrece la autoevaluación de los intereses, los valores en relación con el trabajo y las competencias, junto con un dispositivo para contrastar los intereses con las distintas profesiones y asistencia para buscar un empleo (Veivalg); otra herramienta que ofrece el servicio es un programa de información sobre las profesiones (Gradplus) desarrollado en el Reino Unido y adaptado a las condiciones noruegas, dirigido principalmente a los titulados de educación superior. Se están estudiando propuestas para crear un centro de llamadas que pueda responder a las preguntas sobre formación y empleo.

Los servicios que utilizan Internet no están accesibles para todos los adultos, o bien no responden a sus necesidades. Los otros servicios de orientación profesional, ofrecidos por los servicios públicos de empleo a las personas que tienen trabajo, suelen estar limitados y se presentan sobre todo en forma de autoservicio. En Noruega, por ejemplo, se puede acceder al sitio Internet del servicio en las propias oficinas del servicio en régimen de libre acceso, además de a datos en soporte papel sobre las ofertas de empleo, sistemas de tratamiento de texto para redactar candidaturas y currículum vitae, un teléfono gratuito para entrar en contacto con las empresas y el apoyo, más o menos limitado, del personal de las oficinas. En Canadá, las oficinas del Servicio Público de Empleo incluyen centros de recursos con acceso a Internet y a documentos impresos. Sin embargo, en general, estas oficinas tienen un espacio físico reducido y el personal aporta sobre todo una ayuda práctica (para la impresión de materiales, reserva de puestos de trabajo, etc.), en lugar de prestar una asistencia experta sobre el contenido de la información.

Incluso cuando los servicios son más extensos, su imagen tiende a limitar su uso. En Dinamarca, por ejemplo, los orientadores y los gestores de la sección de colocación del servicio público de empleo en principio están a disposición de todos; sin embargo, en la práctica, la imagen negativa relacionada con el hecho de que tratan con parados desincentiva a muchas otras personas que de otro modo se dirigirían a ellos.

Algunos países han reorganizado sus centros para atraer a más personas en activo.

Algunos países se han esforzado por atraer a más personas en activo a sus servicios mediante la reorganización física de sus centros, haciendo menos visibles las colas para cobrar subsidios. En los Países Bajos, para la promoción de los nuevos Centros para el Trabajo y la Renta, se da más importancia a los activos que a los parados. Los servicios que gestionan las peticiones de subsidios se sitúan al fondo de los locales. Una base de datos informatizada accesible mediante una pantalla táctil incluye no sólo las ofertas recibidas directamente, sino también las que aparecen en la prensa. Hay otros medios para acceder a la información profesional, como el acceso libre al teléfono y a Internet. El personal está disponible para aportar una ayuda individual puntual si es necesario. Asimismo, en Noruega, los centros del servicio público de empleo se están reorganizando para ofrecer instalaciones de última generación, atractivas y asequibles: los servicios de solicitud de subsidios funcionan de forma discreta detrás de biombo en el fondo del local. En general, no obstante, los resultados de los servicios públicos de empleo siguen midiéndose principalmente por la rapidez con la que los parados que cobran un subsidio encuentran empleo, en lugar de guiarse por criterios más amplios.

Algunos servicios de orientación profesional se dirigen a colectivos específicos, como son los inmigrantes y los presos.

Otros servicios públicos

Otros servicios públicos de orientación profesional pueden dirigirse a determinados colectivos, por ejemplo, los inmigrantes, los solicitantes de asilo y los presos. En Canadá, existen servicios de empleo específicos para inmigrantes, que financian *Citizenship and Immigration Canada* junto con algunas provincias, con cargo a su programa de ayuda a la implantación y la adaptación. Estos servicios incluyen asesoramiento profesional, ayuda a la búsqueda de empleo, ayuda para obtener el reconocimiento de los títulos extranjeros y la valoración del nivel cultural del interesado. En Irlanda, la Unidad de Solicitantes de Asilo del Servicio de Formación y Empleo ofrece orientación profesional. Esta orientación también está disponible en las cárceles, dentro del marco de la preparación para la liberación. Los servicios que prestan los orientadores se complementan con una ayuda para la orientación menos estructurada a cargo de los agentes de libertad condicionada, capellanes, docentes del servicio educativo de las prisiones, etc.

4.2. La orientación dentro del marco de la educación de adultos

Algunos adultos en formación tienen acceso a los servicios de orientación profesional del centro de enseñanza

Algunos países, Austria, Dinamarca y España, por ejemplo, han creado servicios de orientación dentro del marco de la educación de adultos. Los que están inscritos en un ciclo de formación tienen acceso a los servicios de los que disfrutaban todos los estudiantes. Algunos de estos servicios están más pensados para las necesidades de los estudiantes adultos que otros, especialmente en lo que se refiere a la diferencia entre éstos y los alumnos de menor edad en términos de su situación dentro del mercado laboral. En muchos de estos servicios se conocen mejor las posibilidades de formación que las de empleo y tienden, además, a centrarse en la oferta de la institución de la que dependen. Por todo ello pueden verse comprometidas la exhaustividad e imparcialidad de sus prestaciones.

Algunos centros han ampliado sus servicios de orientación

Algunos centros de enseñanza superior ofrecen servicios de orientación a los adultos que no están matriculados. Estos servicios suelen adoptar tres formas diferentes:

profesional a los adultos del entorno.

formas diferentes:

- Dentro del marco de una política destinada a establecer relaciones con ex alumnos, lo que puede llevar a medio plazo a donaciones o contribuciones de otro tipo por su parte. Esta política está extendida en Estados Unidos y se empieza a desarrollar en países como Australia, Canadá y el Reino Unido.
- Dentro del marco de una política dirigida a atraer alumnos.
- Como un servicio remunerado. Es el caso de algunas universidades en Australia y en el Reino Unido.

En algunos casos, estas políticas se pueden combinar. Por ejemplo, en los centros de formación técnica superior (TAFE) de Australia (Nueva Gales del Sur), las personas que no están seguras si deben o desean matricularse en un centro TAFE tienen derecho a una visita gratuita durante la cual se determinan sus posibilidades de estudiar allí. Si se da el caso, se les ofrece una orientación profesional; en caso contrario, reciben documentación y se les remite a otros centros (en general, un servicio privado), o bien se les ofrece orientación profesional remunerada.

Puede incluirse también la orientación en los cursos preparatorios...

Algunos centros organizan cursos preparatorios, a veces en los centros culturales municipales, destinados a adultos que reanudan su formación tras una larga interrupción. En estas clases suele haber un componente de orientación de cierta envergadura para ayudar a los adultos no sólo a mejorar su capacidad para el estudio, sino también para determinar lo que quieren estudiar y por qué.

... y en los procesos de evaluación y de reconocimiento del nivel de conocimientos.

Una tendencia cada vez más frecuente que se observa en países como Canadá, Noruega y los Países Bajos consiste en crear sistemas de evaluación y reconocimiento del nivel de conocimientos ya adquiridos, incluso los derivados de una experiencia extraescolar. Puede tratarse de un simple procedimiento técnico para valorar si una persona puede seguir una formación dada o bien determinar si se satisfacen los requisitos de una preparación específica. Estos sistemas también pueden incluir un componente por el que se les ayuda a las personas a identificar y valorar los conocimientos y competencias adquiridas de manera informal y a explorar las maneras de trasladarlos a nuevas aplicaciones.

La orientación profesional también puede desempeñar un papel importante en el sector de la formación de adultos no reglada o la que se imparte en el ámbito local.

La orientación profesional se puede impartir dentro del marco más informal de la educación de adultos no reglada o que la se imparte en el ámbito local, que suelen ser las fuentes principales de formación de segunda oportunidad para adultos. En Australia, el programa *Full Steam Ahead* que se desarrolla en el término municipal de la capital australiana, ayuda a los adultos a precisar lo que desean conseguir en la vida y les impulsa a analizar sus creencias y valores así como a identificar y superar los obstáculos. En el Estado de Victoria, el programa *Learning Town* ha establecido una biblioteca sobre los oficios y las profesiones en ocho centros que prestan servicios de formación de adultos, formándose a un miembro del personal de cada centro en la prestación de servicios de orientación profesional. En Irlanda, se han lanzado algunos programas piloto de orientación pedagógica para adultos, para ayudar a los que están matriculados en programas de alfabetización, cursos impartidos por las organizaciones locales y otros similares.

Es esencial velar por la imparcialidad de la orientación profesional.

Un problema fundamental que se plantea a propósito de la orientación profesional de los estudiantes adultos potenciales es la manera de garantizar su imparcialidad y asegurar que no favorece, voluntariamente o no, los intereses de una institución en particular, mediante intentos de

profesional.

captar a estudiantes o de no remitirles a otras posibles fuentes de formación. Una respuesta muy socorrida a este problema se halla en los acuerdos de colaboración a nivel regional para la información, el asesoramiento y la orientación de adultos, desarrollada en Inglaterra y en los servicios regionales de orientación de adultos de Escocia y del País de Gales¹. En Inglaterra, dicha colaboración es el resultado de una política gubernamental que trata de incentivar a los adultos poco capacitados para que reanuden su formación (Department of Education and Employment, 1998). Estos servicios deben dar cuenta de sus resultados, indicando el número de personas pertenecientes a los grupos objetivo, como son los hogares monoparentales y ex delincuentes, a las que se han atendido. El recuadro 4.1 describe un programa similar a una escala más limitada desarrollado en Austria. Este ejemplo muestra también la forma en que se puede utilizar la orientación profesional en la educación de adultos para aportar datos sistemáticos sobre sus necesidades de formación, lo que permite mejorar el vínculo entre la oferta y la demanda de la misma.

Recuadro 4.1. Un servicio regional de orientación profesional para adultos

En el condado de Burgenland, en Austria, el Ministerio Federal de Educación ha creado un servicio regional de orientación profesional independiente de los centros que imparten la formación de adultos. Está situado en la sede regional de recursos de formación de adultos, en vez de en un centro de formación propiamente dicho. Una proporción considerable de los usuarios son mujeres en paro o que desean volver al trabajo. El servicio ve como clientes tanto a los centros educativos como a los mismos adultos. Sus servicios son gratuitos. Para poder ofrecer información y orientación a las personas en el lugar y el momento más adecuados, las facilita por teléfono y por e-mail, además de mediante entrevistas presenciales. Presta un servicio de orientación en pequeñas localidades de la región de forma itinerante, en lugar de obligar a los usuarios que se desplacen a la sede regional. Se compromete a utilizar los datos de que dispone para mejorar el servicio. Se ha creado de acuerdo con una encuesta que trata de valorar las necesidades, mantiene actualizada una base de datos informatizada sobre las necesidades y los problemas de los usuarios, transmite los resultados a los centros de educación de adultos y es objeto de una evaluación que se está realizando en colaboración con la universidad de Graz. Utiliza de forma inteligente los medios de comunicación locales para dar a conocer sus servicios y llegar a un público más amplio. Comunica con los organismos regionales de formación de adultos gracias a una circular informativa que se publica periódicamente y ha creado una base de datos de orientadores educativos de adultos, para mantenerse en contacto con las instituciones de la región.

4.3. Los servicios locales de orientación

Algunas organizaciones locales ofrecen servicios de orientación profesional.

En algunos países, la orientación profesional se ha desarrollado recientemente en las organizaciones locales. Algunas de éstas centran su actividad en un colectivo determinado: un grupo étnico en particular, los hogares monoparentales, las personas con discapacidades específicas, los ex delincuentes, los indigentes, etc.

Algunos países han reforzado este tipo de servicios.

En Australia y en Canadá, el crecimiento de este tipo de servicios se ha visto favorecido mediante la subcontratación de algunos servicios públicos de empleo con estas organizaciones locales. (El capítulo 8 profundiza en la cuestión de la subcontratación.) Esta circunstancia se justifica porque las organizaciones que se hacen cargo del servicio suelen ser percibidas por los colectivos objetivo como más asequibles y sobre todo más

1. Estas actuaciones se complementan con la línea de atención al usuario (*learnirect*) mencionada en el capítulo 1 y descrita de forma más detallada en el capítulo 5.

sensibilizadas a sus necesidades. Estas políticas pueden desembocar en la creación de un subsector importante dentro del sector de la orientación (cf. recuadro 4.2).

Recuadro 4.2. Los servicios locales de orientación en Canadá

Se estima que en Canadá existen probablemente más de 10.000 organizaciones locales que prestan servicios de orientación profesional. Muchas de ellas son de pequeño tamaño, con un personal equivalente a 5-7 personas a jornada completa. Sin embargo, algunas son más importantes, con hasta 100 o 200 empleados en diferentes centros de trabajo. Algunas de estas entidades se centran sobre todo en actividades propias de la orientación para un proyecto profesional, como son la información profesional, los servicios de orientación profesional y la organización de talleres de búsqueda de empleo. Muchos realizan funciones más amplias, especialmente diferentes modalidades de formación y trabajos voluntarios a nivel local. Algunas actividades, como la alfabetización, pueden incluir un componente de gestión de la trayectoria profesional. Esto les permite una perspectiva más “holística” de las necesidades de los usuarios.

La financiación de estos organismos procede a menudo de distintas fuentes públicas. En muchos casos, la financiación va ligada a un proyecto determinado. El resultado puede ser una rotación de personal y un riesgo para la continuidad de las organizaciones. En Canadá, el subsector de servicios locales suele estar fragmentado, carecer de recursos y tener un acceso limitado a las estructuras de apoyo. Algunos organismos emplean a un personal con preparación en orientación y otros no. Para responder a estos problemas, la administración federal ha prestado apoyo a distintas redes, especialmente provinciales.

Una de estas iniciativas nacionales más notables se denomina *Career Circuit*. Asiste a organismos locales que ofrecen servicios de orientación profesional a los jóvenes, en particular los que han abandonado los estudios. Se basa en un acuerdo de colaboración, establecido por la administración, entre tres organizaciones sin fines de lucro: la *Canadian Career Development Foundation*, la *Canadian Foundation for Economic Education* y la *Canadian Youth Foundation*. Ha creado una red en línea que vincula a más de 5.000 organismos, una base de datos accesible por el público en general sobre los recursos disponibles en materia de orientación profesional y un programa de formación autónoma, que cuenta con la ayuda de una red de formadores. Se han contratado a representantes regionales con preparación en el campo de la orientación profesional y otros, además de experiencia en desarrollo local, para actuar como enlaces entre dichas organizaciones y prestarles asistencia.

Puede adoptar formas diversas

Los servicios prestados a nivel local pueden adoptar diversas formas. En Corea, hay alrededor de un centenar de centros de mujeres, algunos financiados por la administración central y otros por las provinciales. Además de desempeñar el papel de centros sociales, algunos imparten cursos de formación y prestan servicios de información y orientación profesionales (ver recuadro 4.3). En Luxemburgo, los proyectos de acción local que llevan a cabo el sector del voluntariado y las organizaciones sin ánimo de lucro incluyen una red cuyo objetivo es el pleno empleo (*Reseau Objectif plein Emploi*), un programa para mujeres víctimas de la violencia doméstica denominada *Femmes en détresse* y proyectos de desarrollo local y regional. Dichos proyectos reciben financiación de numerosas fuentes; por regla general, su personal no tiene una preparación específica para las labores de orientación y sus actividades cubren una amplia gama de otras funciones.

La canalización de los servicios a través del ámbito local puede tener puntos fuertes y débiles.

Entre los méritos de las estrategias de las políticas públicas que se ponen en práctica a través de organizaciones locales se cuentan no sólo su conocimiento más profundo de los colectivos a los que se dirigen, y una mayor aceptación entre éstos, sino también su aportación a la potenciación de las capacidades de la población local (Bezanson y Kellett, 2001). Por consiguiente, algunos autores opinan que deberían ser el conducto de preferencia para la prestación de la mayoría de los servicios públicos, entre ellos los de orientación. Otros, al contrario, sostienen que dicho sector está fragmentado e idiosincrásico, mantiene a veces posturas anti-administrativas y antiburocráticas, y en demasiadas ocasiones gasta del erario público sin que se aprecien los resultados (cf. Grubb, 2002b). El sector seguramente pueda contribuir positivamente a las estrategias de orientación profesional para adultos, pero no en sustitución, sino como

complemento de la labor de los servicios institucionales.

Recuadro 4.3. Un centro de desarrollo para mujeres en Corea

El Centro de Desarrollo para mujeres de Kyonggi suele considerarse en Corea un centro piloto desde el punto de vista de sus servicios de información y asesoramiento.

Además de la formación, ayuda a las mujeres que quieren crear su propia empresa (que incluye servicios de “incubación” de empresas jóvenes) y organiza cursillos de una semana de gestión de la trayectoria profesional para paradas y madres solteras. Ofrece servicios de orientación profesional en Internet además de entrevistas presenciales, que incluyen la realización de pruebas, y un servicio de colocación. Por Internet pone a disposición de las usuarias bases de datos sobre formación, servicios de guardería, mujeres con conocimientos expertos en diversas materias y empresas dirigidas por mujeres. El centro lo han desarrollado mujeres contratadas a través de un programa financiado con fondos públicos.

Varios miembros del personal tienen una preparación específica en materia de asistencia social y asesoramiento.

4.4. Los servicios vinculados al empleo²

Muchos trabajadores se dirigen a su empresa para su orientación profesional y algunas empresas prestan este servicio.

Muchas personas en activo se dirigen a su empresa para obtener orientación profesional, tanto para adquirir nuevas competencias como para gestionar su trayectoria profesional dentro de la organización (MORI, 2001). Algunas empresas ofrecen una orientación profesional sistemática a su personal, aunque en general esto sólo se da en las empresas grandes y, con alguna excepción, se reserva al personal directivo y profesional:

- En Australia, el Servicio de Policía de Queensland ofrece una ayuda a la gestión de la trayectoria profesional a todo su personal, incluido el personal poco capacitado. Se facilitan, además del acceso a orientadores profesionales, un servicio de mentores, manuales, talleres y una página web en la que aparecen los perfiles profesionales de los principales puestos dentro de la organización.
- En los Países Bajos, algunas grandes empresas han creado centros de movilidad para sus empleados. El personal de estos centros suele incluir especialistas en desarrollo de recursos humanos, que cuentan con el apoyo de consultores externos. En ocasiones se encarga a estos últimos la evaluación de las necesidades de formación. Los centros se preocupan principalmente de la movilidad interna del personal, pero algunas también autorizan a sus empleados para que exploren las posibilidades que ofrece el mercado de trabajo desde una perspectiva más general.

Las administraciones públicas han utilizado los tributos de formación para fomentar la prestación de los servicios de orientación

Las administraciones públicas de algunos países fomentan que se presten estos servicios a nivel de empresa de dos maneras. en primer lugar, dando a la formación profesional consideración de gasto que desgrava, con cargo al tributo que pagan las empresas para formación:

- En Canadá (Quebec), las empresas están obligadas por ley a demostrar que destinan el 1% de su masa salarial en formación de sus empleados, gasto que puede incluir servicios de orientación profesional que desembocan en planes de formación.

2. Además de los servicios que ofrecen las empresas y sindicatos que relacionados aquí, existe un abanico de servicios de orientación profesional que se pueden adquirir en el mercado en el sector privado. Suelen estar a cargo de asesores privados, consultorías de gestión de empresas, empresas de recolocación externa, etc. Son objeto de análisis en el capítulo 8.

profesional por parte de las empresas...

desemboquen en planes de formación.

- En los Países Bajos, algunos sectores de actividad, que en conjunto representan el 38% del total de los trabajadores por cuenta ajena del país, han desarrollado sus propios programas de formación, financiados por los fondos creados a nivel de sector y a que contribuyen tanto empresas como trabajadores. Estos programas son especialmente importantes para las pequeñas y medianas empresas, que no suelen tener un sistema propio de formación. Entre los elementos de algunos de estos programas se incluye el acceso a una orientación profesional más o menos limitada, dirigida específicamente al sector en cuestión, a cargo del mismo personal de formación.
- En Corea, las empresas de más de 1.000 trabajadores deben invertir al menos el 2% de su masa salarial en formación. En caso contrario, pagan el equivalente como tributo para la formación. No se conocen muchos ejemplos de empresas que organicen estudios sobre la orientación profesional a modo de apoyo para dichos programas de formación, pero el potencial existe.

... y marcas de calidad.

La segunda forma de incentivar a las empresas consiste en organizar sistemas voluntarios de marcas de calidad. En los Países Bajos y en el Reino Unido, un programa de inversión en recursos humanos con financiación pública otorga una marca de calidad a las empresas que han adoptado procedimientos óptimos de desarrollo de recursos humanos. En los Países Bajos, el sistema incluye incentivos para que las empresas recurran a orientadores profesionales para reforzar sus sistemas de evaluación periódica del personal.

La orientación profesional suele formar parte de la recolocación externa.

Muchas empresas proporcionan servicios de orientación profesional dentro del paquete de recolocación externa en los procesos de reducción de plantilla. Estos servicios suelen contratarse con proveedores exteriores. A veces, en caso de despidos masivos, las administraciones públicas colaboran en la financiación de estos programas. Es el caso de Canadá, por ejemplo.

Algunos sindicatos ofrecen orientación profesional a sus miembros.

En algunos países, los sindicatos desempeñan un papel creciente en la orientación profesional proporcionada dentro del marco laboral. Lo hacen negociando la inclusión de este servicio para los trabajadores en los convenios colectivos u ofreciéndolo ellos mismos. Una de las principales ventajas de estos programas es que es más probable que los trabajadores poco cualificados se dirijan de manera informal a un representante sindical en su lugar de trabajo que mediante cita concertada a un centro de orientación profesional externo, cuyo personal está formado por orientadores plenamente preparados.

- En Dinamarca, Noruega y el Reino Unido, algunos sindicatos han impartido cursos para sus delegados, para que puedan actuar como “embajadores de la educación” o “representantes de la formación” para animar a sus miembros (especialmente los menos cualificados) a que sigan una formación. Este programa está muy extendido en el Reino Unido y cuenta con el firme apoyo de las administraciones públicas y del movimiento sindical (www.learningservice.org.uk). A finales de 2002 había unos 3.500 “representantes sindicales de la formación” en el Reino Unido y se ha previsto que en 2010 su número alcance siete veces esa cifra (Cabinet Office, 2002). La Ley sobre el Empleo de 2002 reconoce a estos representantes el derecho de ejercer sus funciones y de recibir una formación adecuada.
- Algunos sindicatos en Canadá, España y los Países Bajos proporcionan

orientación profesional directamente a sus miembros. En Austria, tanto las organizaciones patronales como los sindicatos ofrecen orientación profesional de manera directa. Los sindicatos, a través de la Bolsa de Trabajo, concentran más bien sus esfuerzos en la orientación profesional de los parados. Las organizaciones patronales cobran por sus servicios de orientación individual, aunque por debajo de su coste, que está subvencionado. Además, las organizaciones patronales ponen a disposición del usuario centros con amplia documentación sobre las diversas profesiones.

La gama de servicios prestados por las empresas es limitada y su imparcialidad deja que desear.

Los servicios de orientación profesional a cargo de las empresas pueden estar limitados por posibles conflictos entre los intereses de la empresa por una parte y de los trabajadores por otra. Por ejemplo, si una empresa no desea prescindir de un trabajador, puede no estar dispuesta a ayudarle a acceder a un servicio de orientación que podría impulsarle a investigar oportunidades en otras organizaciones.

4.5. Solución de las carencias

La orientación dirigida a los adultos se resiente actualmente de grandes carencias.

Los servicios de orientación profesional a disposición de los adultos son muy variados, pero tienen en todos los países grandes carencias. Entre ellas se cuenta la dimensión reducida de los servicios para los trabajadores en activo, especialmente en las pequeñas y medianas empresas. Otra afecta a las personas que no han estado en activo durante algún tiempo y no tienen derecho a recurrir a los servicios de empleo o a la asistencia social. Es el caso, por ejemplo, de las mujeres que desean volver al mercado de trabajo y de los refugiados políticos. También puede haber otras carencias, en relación por ejemplo con los trabajadores despedidos por empresas que no ponen a su disposición servicios de recolocación externos. Además, muchos servicios de orientación destinados a adultos se dirigen a un público muy reducido: por ejemplo, un centro de formación, o un centro de trabajo.

Es el caso de la orientación profesional para la población de más edad.

En muchos países, un vacío especialmente patente lo constituye el ámbito reducido de la orientación profesional para trabajadores de más edad y para las personas de la tercera edad. En el Reino Unido, un examen reciente de las posibilidades de orientación para este grupo ha puesto de manifiesto que existe un amplio abanico de posibilidades pero poco coordinadas entre sí (Ford 1997; Ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle, 2003). El envejecimiento de la población y sus consecuencias sobre el aumento del gasto destinado a la salud pública y a las pensiones de las personas de más edad es motivo de preocupación en muchos países. Para reducir la presión resultante sobre el gasto público, se están desarrollando políticas públicas que favorecen la permanencia de los mayores en sus puestos de trabajo o facilitan su vuelta al mercado laboral. A veces estas actuaciones se integran dentro de la búsqueda de un esquema más flexible de transición hacia la jubilación. Por otra parte, están relacionadas con la voluntad de obtener que los que han salido del mercado de trabajo sigan activos mediante participando en una formación o en el trabajo voluntario. De esta forma es posible reducir el gasto sanitario y aprovechar la capacidad de estas personas para contribuir a la vida de la sociedad (OCDE, 1998b; OCDE 2000b). En la mayor parte de los países de la OCDE, las políticas que tratan de hacer frente al envejecimiento de la sociedad se han centrado hasta ahora en las reformas sobre la edad de jubilación y el nivel de las pensiones.

Existen argumentos convincentes a favor de políticas públicas dirigidas a vincular de forma más estrecha estas reformas a la disponibilidad de una orientación profesional para ayudar a preparar una transición más flexible hacia la jubilación. En particular, una integración mucho más estrecha entre la programación financiera a nivel personal y la orientación profesional, dentro del marco de una planificación global de la jubilación, permitiría ayudar a las personas a diseñar combinaciones más flexibles de trabajo temporal, a tiempo parcial y autónomo durante el periodo de transición hacia la jubilación.

Hasta la fecha, ningún país se ha planteado la orientación profesional para la tercera edad de forma sistemática. Se prestan determinados servicios parciales en algunos países:

- En Australia (Australia Occidental), el programa Profit from Experience financiado por el Departamento de Formación provincial y disponible a través de los centros Joblinks, ayuda a las personas de edad más avanzada a reintegrarse en el mercado de trabajo.
- En Corea, se han creado 36 “bancos de capital humano” para personas mayores en diferentes organizaciones, como la YMCA, los centros coreanos de asociaciones de la tercera edad y los centros de asistencia social.

Está claro que existe una demanda insatisfecha.

En algunos países existen índices claros que muestran que la demanda de orientación profesional por parte de los adultos es mayor que la oferta. Por ejemplo:

- Cuando existen servicios de acceso libre, se utilizan mucho, lo que genera colas y atascos (es el caso por ejemplo de la orientación profesional en los servicios públicos de empleo en Alemania y en Finlandia).
- Numerosos servicios se preocupan por limitar su publicidad, por temor a verse superados. En Canadá (Manitoba) por ejemplo, la orientación profesional es gratuita en principio, pero esta información no se difunde muy ampliamente, por temor a que la demanda supere a la oferta. Por razones similares, los servicios de orientación profesional, ya sobrecargados, de los servicios públicos de empleo en Finlandia no se esfuerzan por darse a conocer.
- Algunos servicios dirigidos a los jóvenes reciben gran volumen de consultas procedentes de adultos. Esta situación se da en Australia, donde el 60% de los usuarios de una pequeña red nacional de centros de información profesional pensados para jóvenes son en realidad adultos, y lo mismo ocurre en Noruega. En Austria, los centros de información profesional (BIZ) de la Oficina Federal de Empleo estaban pensados inicialmente para jóvenes. Sin embargo, los adultos representan ahora el 47% de su clientela y en 2001 el número de usuarios adultos ha crecido en un 15%.

Al parecer, gran parte de la demanda potencial no está explotada. En el Reino Unido, en febrero de 1998 se lanzó un servicio nacional de orientación e información por teléfono para adultos, con amplia publicidad en los medios de comunicación. A finales de 2000 ya había recibido 2,4 millones de llamadas (Watts y Dent, 2002) número que había crecido a más de 5 millones a mediados del año 2003.

No es extraño que la demanda supere a la oferta, dado que la mayor parte de los servicios de orientación profesional son gratuitos. La solución más frecuente de

esta situación consiste en racionar la oferta, por ejemplo determinando unas prioridades para el acceso a estos servicios, o bien haciéndolos de pago. Sin embargo, estas soluciones quizá no sean compatibles con el objetivo de ampliar la cobertura de la orientación profesional a todos que la deseen, independientemente de la edad. Estas cuestiones se abordan de nuevo en el capítulo 8, desde la perspectiva de los servicios disponibles en el mercado privado.

Hay pocos centros de acceso libre para todos los adultos.

Pocos países disponen actualmente de centros de orientación profesional de libre acceso a los que puedan dirigirse todos los adultos. Aun en los países en que existan, su número y la gama de servicios que ofrecen suelen ser limitados. En Australia por ejemplo, solamente 12 centros de información profesional están abiertos al público en general. En Dinamarca se crearon cierto número de centros de libre acceso a modo experimental en zonas densamente pobladas, pero algunos cerraron en poco tiempo, por falta de un marco que los sostuviera.

Estas carencias pueden eliminarse de diferentes maneras.

Entre las soluciones posibles que podrían considerar los responsables políticos para abrir la orientación profesional a los adultos se hallan la adopción de métodos de funcionamiento más innovadores —basados, por ejemplo, en el uso de las TIC o del teléfono— y el fomento del desarrollo del mercado privado de la orientación profesional, además de la exploración de modalidades innovadoras de financiación de dicha orientación. La primera de estas soluciones se recoge en el capítulo 5 y el papel de los mercados privados en la prestación de estos servicios se expone en el capítulo 8.

Una estrategia posible consiste en ampliar el papel del servicio público de empleo...

Otra estrategia podría consistir en tratar de dar un papel más amplio al servicio público de empleo, procurando que no se limite a los objetivos a corto plazo dirigidos a colectivos limitados (OCDE 2001c), sino que se integre más eficazmente en las estrategias que favorecen el aprendizaje a lo largo de toda la vida, al englobar un nuevo empeño en la sostenibilidad de la capacidad de inserción profesional (Bouquin, 2001). La adopción de esta política implicaría la ampliación de los organismos públicos de empleo, con el fin de que incorporen centros de orientación profesional, desarrollados a partir de sus centros de recursos informativos actuales, a los que habría que conceder mayor peso. Esto supondría diseñar un nuevo modelo para estos centros para atraer a un público más amplio, con una separación material más clara entre los servicios de orientación profesional y los de gestión de solicitudes de subsidios. El lugar destacado que ocupa, en muchos de los centros de información profesional que dependen de los servicios públicos de empleo, la provisión de información sobre las posibilidades de formación y de empleo, debería ampliarse para abarcar otras tareas. Éstas incluirían las de hacer que la información disponible sea más completa, garantizar que esté a disposición de los usuarios un personal con la debida formación y preparación para ofrecerles información y asesoramiento personalizado, y adoptar una estrategia de marca y comercialización a fin de promocionar estos servicios y de contribuir a que sean reconocibles para el público.

...quizá apoyándose en los logros de los modelos alemán y noruego.

Partiendo de las prácticas actuales, podría elaborarse un modelo que reuniese los puntos fuertes de dos sistemas:

- Los centros de información profesional (BIZ) alemanes. Se encuentran en casi todas las delegaciones locales de empleo. Ofrecen información variada sobre las distintas profesiones en soporte papel y DVD, además de grabaciones en audio sobre las cuestiones relativas a los estudios universitarios y el acceso a las bases de datos electrónicas. El personal administrativo y los responsables de información pueden consultarse para una ayuda puntual; también hay un orientador profesional en

algunos centros. Existen centros de este tipo asimismo en Austria y en Luxemburgo, pero no necesariamente en todas las delegaciones de los servicios de empleo.

- El carácter innovador del servicio público de empleo en Noruega (Aetat) se manifiesta en la calidad del diseño de los locales de servicios de acceso libre, la calidad de su web (con una lista amigable y completa de ofertas de empleo), las herramientas creativas incorporadas en la misma y sus proyectos de establecer un centro de llamadas para informar sobre formación y empleo.

Las consecuencias de esta estrategia deberían examinarse cuidadosamente.

Una estrategia de este tipo tendría numerosas consecuencias y debería examinarse cuidadosamente, teniendo en cuenta la demanda actual y las presiones que se ejercen sobre los servicios públicos de empleo. Las cuestiones siguientes merecen consideración especial:

- las consecuencias para el coste de los servicios públicos de empleo;
- las implicaciones en relación con la obligación de dichos servicios de velar por que los parados puedan y quieran encontrar rápidamente empleo;
- la cuestión de si la ampliación del papel de estos servicios debería incluir un asesoramiento personal extenso, como en Alemania, Dinamarca y Finlandia; en caso afirmativo, si debe tratarse de un servicio gratuito o de pago, si deben tener acceso al mismo sólo determinados colectivos objetivo; o si el acceso debe estar abierto a las personas remitidas desde otras entidades; y
- las consecuencias para el personal, su contratación, nivel de titulación y formación.

Otra estrategia consiste en crear acuerdos de colaboración locales entre los proveedores actuales de servicios...

Para resolver las carencias actuales del acceso a la orientación para adultos, otra estrategia podría consistir en poner en marcha acuerdos de colaboración locales entre los proveedores actuales: los servicios de empleo, universidades, escuelas universitarias o similar, centros de enseñanza de adultos, entidades locales, empresas, sindicatos y entidades del sector privado. En principio, un planteamiento de estas características podría suponer:

- la existencia de normas de calidad consensuadas;
- la disponibilidad de una mejor información sobre el conjunto de los servicios locales;
- la existencia de mecanismos transparentes para trasladar expedientes a los departamentos más idóneos dentro del sistema, teniendo en cuenta los puntos fuertes y débiles de las diferentes fuentes de orientación profesional;
- estrategias locales para resolver las insuficiencias locales (Bezanson y Kellet, 2001).

Es posible inspirarse en algunos ejemplos:

- *Human Resources Development Canada* (HRDC) ha publicado un manual de colaboración para sus delegaciones regionales y locales, con el fin de fomentar una cultura de colaboración y reducir la tendencia a la competitividad que puede surgir con ocasión de la subcontratación de los servicios de empleo. En Toronto, se ha puesto en marcha un acuerdo de colaboración entre los servicios de empleo de HRDC y algunas entidades locales con el fin de ofrecer un servicio más fluido a

los usuarios.

- En Inglaterra, como se ha comentado en el apartado 4.2, se ha asignado una partida presupuestaria para el establecimiento de acuerdos de colaboración para la formación profesional de adultos a nivel local en todo el país, dirigidos en particular a los adultos menos capacitados. En Escocia y en el País de Gales, se han creado servicios similares a nivel regional, pero está previsto que puedan acceder a ellos tanto jóvenes como adultos.
- En Dinamarca existen 14 comités regionales de orientación (VFU) vinculados a los consejos regionales de empleo. Todos los servicios principales de orientación están representados en estos comités, cuya secretaría está a cargo del servicio público de empleo. Tienen como función distribuir información y formar al personal. Suelen incluir subcomités encargados de la coordinación entre los principales momentos de transición: entre la enseñanza escolar y la superior, por ejemplo, o entre diferentes servicios dirigidos a adultos. También coordinan un sistema de comités locales de orientación que realizan actividades de este tipo a dicho nivel.

... con diferentes niveles de colaboración.

Estos acuerdos de colaboración se pueden desarrollar a varios niveles:

- comunicación: no implica modificaciones de la forma de trabajar, aunque se realizan esfuerzos para que cada servicio conozca las prestaciones que ofrecen todos los demás a fin de poder remitir a los usuarios al idóneo en cada caso;
- colaboración: dos o más servicios colaboran en una actividad común;
- coordinación: dos o más servicios alteran sus formas de trabajar para acercarlas, aunque sin salirse de los límites marcados;
- enriquecimiento mutuo: se anima a los servicios a que compartan e intercambien sus capacidades, franqueando de hecho los límites marcados de una manera que probablemente lleve a una nueva definición de los mismos;
- integración: el proceso de enriquecimiento mutuo se desarrolla hasta el punto de que los límites entre servicios acaban desapareciendo (Watts et al., 1994).

Estos acuerdos de colaboración podrían organizarse en una red nacional, con apoyo asimismo nacional.

La política nacional puede apoyar a estos acuerdos de colaboración de diversas maneras, a parte de contribuir a su financiación. Por ejemplo: la definición de normas de calidad, como en el Reino Unido, donde todos los acuerdos de colaboración para la orientación de adultos deben satisfacer las normas nacionales para poder contar con financiación pública; la creación de una web nacional de información profesional, con vínculos sistemáticos a los servicios locales; y el apoyo para coordinar las distintas páginas web, las líneas de atención al usuario y los servicios presenciales.

CAPÍTULO 5. MODALIDADES DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS INNOVADORAS Y VARIADAS

Este capítulo destaca diferentes maneras de hacer que la orientación profesional sea accesible a sectores más amplios de la población durante toda la vida y de responder a las necesidades de colectivos más diversos, de forma altamente rentable. Esto pasa por la reorganización del trabajo, la adopción de herramientas y técnicas nuevas y la inversión en nuevas tecnologías

Las principales conclusiones del capítulo de relevancia para las políticas públicas son las siguientes:

- Las entrevistas presenciales exigen mucha mano de obra, por lo que los responsables políticos deben buscar modalidades de orientación profesional más innovadoras y rentables, si quieren hacer que este servicio sea más accesible a más personas sin aumentar demasiado el gasto público.
- Existen varias posibilidades para conseguir una mayor rentabilidad. Es posible recurrir a técnicas de autoasistencia, a la creación de centros de recursos en régimen de acceso libre, a la participación de personas del ámbito local y al aprovechamiento más eficaz del personal auxiliar. El acceso a la orientación profesional también se podría mejorar si se organizara el trabajo de manera más flexible, por ejemplo con un horario más amplio o con métodos para poner los servicios al alcance de los usuarios fuera del marco institucional.
- Las TIC ofrecen un potencial importante —aunque no se aprovecha en muchos países— para ampliar el acceso a la orientación profesional. No obstante, la falta de acceso a las TIC, los límites de ancho de banda y la falta de conocimiento de estas herramientas a nivel operativo por parte del personal frenan su utilización.
- Hay, en otras tecnologías telefónicas, como son los centros de llamadas y las líneas de atención al usuario, un gran potencial con vistas a la apertura de la orientación profesional a sectores más amplios de la población a lo largo de toda la vida, pero se infrutilizan en la mayor parte de los países de la OCDE.
- Todas estas modalidades más innovadoras y rentables de prestar servicios de orientación profesional tienen consecuencias a nivel de la formación y las competencias que han reunir los orientadores profesionales. Las implicaciones de todo ello deben ser objeto de atención por parte de los responsables políticos a fin de aprovechar al máximo las posibilidades de las nuevas tecnologías. También hay que mejorar los sistemas de preclasificación que identifican las necesidades de los usuarios y establecen la correspondencia entre éstas y los servicios disponibles.

5.1. Diversificar la oferta de servicios

Las entrevistas individuales tradicionales exigen mucha mano de obra.

Tradicionalmente, la orientación profesional se ha realizado siempre a partir de entrevistas individuales. Se trata de un servicio personal que se asemeja a los trabajos artesanales desde el punto de vista de la estructura de costes: es difícil subir la productividad. No obstante, la necesidad de hacer que la orientación profesional sea más accesible —a lo largo de toda la vida y para una mayor variedad de usuarios— ha creado un creciente interés en buscar maneras en que se puede aumentar la productividad de estos servicios.

Hay otras estrategias que requieren menos mano de obra, pero no se suelen aplicar de forma sistemática.

En este estudio se han identificado la existencia de una gran diversidad de estrategias y de planteamientos que requieren menos mano de obra que las entrevistas individuales y que se pueden utilizar para sustituir o completar estas entrevistas. Todas ellas permiten aumentar el tiempo que dedican los usuarios a su propia orientación profesional en relación con los recursos de personal profesional. A menudo, se han adoptado de forma ocasional o puntual técnicas que podrían ampliar el acceso a la orientación, diversificar las modalidades de prestación de los servicios y dirigir los recursos de forma más eficaz, aunque en general estas actuaciones se han realizado a nivel local, sin tener una trascendencia nacional. Sólo en contadas ocasiones se han tomado medidas sistemáticas para la integración de varias de estas técnicas, con el fin de desarrollar estrategias de orientación profesional más globales y rentables.

Existen varias técnicas para diversificar la operativa.

Pueden utilizarse distintos medios para utilizar el tiempo del personal de forma más productiva:

- *Integrar la orientación profesional en el programa de estudios.* Es lo que ocurre ahora en los centros escolares de muchos países de la OCDE, y también en la enseñanza superior. Algunos problemas planteados por la integración de la orientación profesional en el programa de estudios se analizan en el capítulo 3.
- *Recurrir a actividades de orientación en grupo,* como suele ocurrir en algunos servicios de orientación, por ejemplo el Servicio Federal de Empleo en Alemania; o en el programa de formación profesional recientemente creado en Australia. Para algunos objetivos, pueden ser tan útiles como las intervenciones individuales.
- *Utilizar técnicas de autoasistencia* que suelen servir para valorar los intereses profesionales, pero también las competencias, estableciendo una relación con posibles opciones profesionales y educativas. Al principio, la mayor parte de las herramientas de autoasistencia se presentaban en soporte papel, por ejemplo la Búsqueda Autodirigida neerlandesa (Holland, 1997). Ahora, estas herramientas se incorporan cada vez más a los servicios por Internet. Los propios usuarios pueden evaluar e interpretar los resultados, sin necesidad de recurrir a un orientador profesional.
- *Reorganizar la distribución del espacio de las sedes de orientación profesional* para crear centros de recursos de libre acceso, que los usuarios pueden utilizar en forma de autoservicio, con muy poca ayuda. Esto suele suponer una jerarquización de los servicios en función de la ayuda que requieren los usuarios para acceder a los mismos, desde la autoasistencia a entrevistas extensas. El primer contacto suele consistir en la utilización de los sistemas autoasistenciales, que invitan al usuario a acudir a receptionistas bien

preparados y a servirse de la señalización, que debe contener indicaciones claras, para enterarse de los recursos disponibles. Se recurre a esta solución en muchos servicios de orientación profesional para los estudiantes de enseñanza superior en el Reino Unido, y también cada vez más en muchos servicios de la estructura denominada Connexions para jóvenes en Inglaterra. También es frecuente en los servicios públicos de empleo de algunos países, por ejemplo Austria.

- *Propiciar que personas del entorno participen directamente en el programa:* por ejemplo, ex alumnos, padres, representantes patronales y de los sindicatos pueden participar dando conferencias, realizando el seguimiento de programas y posibilitando estancias de iniciación práctica en el trabajo. El capítulo 3 describe algunos programas en los centros escolares en los que participan personas del entorno.
- *Recurrir a personal auxiliar* para colaborar con el que tiene un nivel de especialización mayor, por ejemplo, para ayudar en la búsqueda de información y para gestionar las relaciones con las personas del entorno. En general, la formación de este personal es más básica a la vez que diferente de la de los orientadores con preparación específica. El recurso a este personal auxiliar y a una mayor diversidad en la composición de la plantilla y de sus competencias es frecuente en los centros de recursos de libre acceso. Es el caso de los servicios universitarios de orientación profesional de Australia, que incluyen una combinación de orientadores profesionales, formadores y gestores del servicio de colocación. También en el Reino Unido se emplea una combinación de varias categorías de personal en las organizaciones de orientación profesional de 100 o más empleados, como Connexions Services y Carriers Wales y también en Irlanda, donde en los servicios de orientación profesional para adultos se encuentran responsables de difusión de la información además de orientadores.

5.2. Ampliar el acceso a la orientación

Varios métodos permiten ampliar el acceso a la orientación.

Existen muchos métodos para acercar servicios a los usuarios que podrían quedar al margen de los mismos.

- En Alemania, el horario de apertura de algunas delegaciones del servicio de empleo se prolonga uno o dos días a la semana para que puedan acceder a ellas los trabajadores en activo.
- Algunos países han ampliado el acceso a la orientación profesional poniendo los servicios al alcance de los usuarios, o situándolos en lugares fácilmente accesibles para las personas del entorno. Las políticas dirigidas a jóvenes no escolarizados en algunos países escandinavos, en Irlanda y en Luxemburgo suelen recurrir a métodos para poner la orientación al alcance de este colectivo fuera del contexto institucional. El programa piloto austríaco de orientación de adultos descrito en el capítulo 4 es itinerante, para llevar los servicios hasta la población objetivo, en lugar de obligarles a los usuarios a desplazarse a su sede. Se utiliza un sistema similar en muchos de los programas correspondientes a los acuerdos de colaboración para la orientación de adultos que se han firmado en Inglaterra o en el País de Gales.
- Como se ha visto en el capítulo 4, una de las justificaciones de la subcontratación de los servicios a organizaciones locales es que la población las suele percibir como más asequibles y sensibilizadas a sus necesidades.

5.3. Mejor aprovechamiento de la tecnología

Las TIC pueden tener un papel importante y utilizarse de diferentes maneras.

Otra estrategia para diversificar las vías de prestación de los servicios y mejorar el acceso a los mismos consiste en maximizar el aprovechamiento de las posibilidades de las TIC. En todos los países estas tecnologías se utilizan ampliamente en los servicios de orientación profesional: frecuentemente para dar información sobre profesiones y trayectorias profesionales, pero a menudo también para aportar otras formas de ayuda en la elección de una profesión. Las TIC pueden utilizarse en la orientación profesional para lograr varios objetivos¹:

- *El conocimiento de uno mismo.* Se trata de medios informatizados para ayudar a los usuarios a evaluarse y a elaborar un perfil que luego pueden contrastar con las oportunidades de formación y de empleo. Hay todo un abanico de posibilidades que pueden cubrir estos medios, desde simples cuestionarios de evaluación hasta pruebas psicológicas muy sofisticadas.
- *Conocimiento de las posibilidades.* En este apartado se recogen las bases de datos sobre las posibilidades de formación o de empleo, con sus correspondientes opciones en cuanto a criterios de búsqueda para permitir a los usuarios encontrar la información que necesitan. Dichas bases de datos incluyen información sobre elementos como: centros de formación o las materias ofertadas; contenido de las profesiones; empresas y ofertas de empleo; posibilidades de trabajo voluntario; información sobre posibilidades de guardería o de subsidios sociales; información sobre trabajo por cuenta propia. Algunas de estas bases incluyen datos sobre la oferta y la demanda de empleo. En algunos casos, incluyen un programa de simulación que permite a los usuarios adquirir un conocimiento virtual de lo que implica el trabajo en un campo profesional determinado.
- *Ayuda para aprender a tomar decisiones.* Incluye sistemas que permiten a los usuarios contrastar sus perfiles personales con las posibilidades de formación y empleo. El resultado es una relación de oportunidades que mejor se adaptan al interesado. También incluyen recursos para la toma de decisiones y para ayudar al usuario a realizar un análisis sistemático, colocando en la balanza, por un lado, los atractivos de cada opción, y por otro, la probabilidad de que dicha opción se materialice.
- *Ayuda para aprender a gestionar las transiciones.* Estos programas ayudan al usuario a poner en práctica sus decisiones. Pueden proporcionar asistencia para elaborar un plan de acción, preparar un CV, presentar una candidatura o preparar una entrevista de selección. También pueden ayudarle a obtener financiación para determinados estudios o para establecerse como trabajador por cuenta propia.

Internet ha ampliado mucho el acceso a los recursos de orientación profesional...

Estas diferentes aplicaciones están disponibles en CD-ROM y cada vez más en Internet. En este último caso, se puede acceder desde muchos emplazamientos, entre ellos, el domicilio propio. Numerosos sistemas de orientación asistida por ordenador o páginas web sólo contemplan uno de los objetivos mencionados en el apartado anterior. En otros, en cambio, se recogen varios, aumentando considerablemente su valor para el usuario, al cubrir más aspectos

1. La clasificación que figura en esta página, establecida inicialmente por Law y Watts (1997) fue adoptada por Offer (1997) para clasificar los recursos europeos que utilizan las TIC en materia de orientación profesional.

del proceso de toma de decisiones con respecto al futuro profesional.

... y ha aumentado masivamente los recursos disponibles.

El Internet ha supuesto un aumento masivo de la importancia y la gama de estos recursos. El poder interconectarlos fácilmente permite que se dejen de considerar como entidades diferenciadas. Además muchos servicios de orientación han empezado a crear su propia página web, en lugar de comprar a proveedores externos recursos basados en las TIC. De esta forma pueden ofrecer sus servicios en línea y personalizar los hipervínculos para responder a las necesidades específicas de sus usuarios. Además, les permite una combinación innovadora de sus servicios en línea con los demás recursos (Offer *et al.*, 2001).

La utilización de las TIC aún se resiente de serias limitaciones, muchas de ellas de carácter transitorio

La utilización de las TIC para la orientación profesional sigue tropezando con limitaciones importantes. Se trata de:

- *La falta de posibilidades de acceso*, en particular para los pobres y las personas de más edad, y para las personas que viven en regiones alejadas sin líneas telefónicas fijas.
- *Los límites del ancho de banda* y el coste del acceso a Internet, que limitan la gama de recursos a los que se puede acceder. En Irlanda, por ejemplo, el coste del acceso a Internet ha limitado el acceso a los recursos en línea y ha obligado a muchos centros de enseñanza a difundir su material de orientación en formato CD-ROM, cuya producción y actualización son más lentas y costosas que en el caso de la información en Internet.
- *La falta de competencias y de formación* para utilizar las TIC por parte del personal de orientación profesional. En numerosos países, las TIC no parecen ser objeto de un interés especial en los programas de formación de orientadores profesionales (McCarty, 2001).

Debido a estas limitaciones, las posibilidades que tienen los servicios de orientación profesional de recurrir a las nuevas tecnologías están restringidas en muchos países. En Australia, por ejemplo, la decisión de la administración de limitar la tirada de su Guía de Profesiones en soporte papel por el hecho de haber colgado la misma información en su página web suscitó una dura crítica en el entorno escolar, porque muchos alumnos no tenían acceso a Internet ni en el centro de enseñanza ni en sus casas. A la vista de la polémica resultante ha sido la anulación de la decisión. En Francia, una encuesta realizada en el año 2000 mostró que el número de jóvenes que consultaban documentos impresos seguía siendo mucho mayor que el número que recurrían a Internet o CD-ROM (Tricot, 2002). Muchas de estas limitaciones tienen un carácter transitorio y parece probable que el recurso a las TIC como medio de prestación de estos servicios se hará cada vez más frecuente.

El recurso a las líneas de atención al usuario también se desarrolla, pero está infrautilizado en muchos países.

Se pueden utilizar de forma creativa los centros de llamadas para ampliar el acceso a la orientación profesional. Un ejemplo importante se presenta en el recuadro 5.1, pero también hay otros:

- En Australia, los 12 centros de información profesional atendieron a cerca de 40.000 llamadas telefónicas durante el primer semestre de 2001. Además, existen otras líneas de atención al usuario de servicios de orientación en Australia. En el Estado de Victoria, por ejemplo, el *Youth Employment Link* dispone de un pequeño centro de llamadas gestionado por cuatro personas y dirigido a los jóvenes de 15 a 24 años. En el mismo Estado, el *TAFE Course Line*, que facilita información sobre formación profesional, con cuatro empleados, atendió más de

47.000 llamadas en 2001. En Australia Occidental, un centro de información sobre las posibilidades de formación gestionado por nueve personas recibe unas 45.000 llamadas al año. En Queensland, el *Tertiary Advice and Counselling Service* ofrece asesoramiento telefónico de pago.

- En Canadá, y concretamente en Alberta, existe una línea directa para información profesional.
- En otros países como Alemania, Noruega y los Países Bajos, se está contemplando la posibilidad de desarrollar centros de llamadas para información u orientación.
- Algunos de estos servicios ofrecen también la posibilidad de contacto por correo electrónico, fax y correo ordinario.

Las líneas de atención son especialmente útiles para mejorar el acceso a la información y a la orientación en las regiones rurales y aisladas y para facilitar el acceso a los que difícilmente pueden desplazarse hasta un centro de orientación profesional, como los padres y madres de hogares monoparentales, las personas con discapacidades y los presos. No obstante, las líneas de atención al usuario son un medio de orientación infrautilizado en la mayor parte de los países.

En la prestación de los servicios de orientación profesional, hay que integrar las líneas de atención, las páginas web, el correo electrónico y las entrevistas presenciales.

Las líneas de atención al usuario, las páginas web o el correo electrónico, juntamente con las entrevistas individuales, abren nuevas vías para la prestación de servicios de orientación profesional. Los usuarios pueden acceder a la ayuda que necesitan de la manera que más cómoda les resulte y que mejor se ajuste a sus gustos. Algunos prefieren visitar un centro de orientación profesional, otros no. Algunos se sienten más cómodos con el teléfono o con el correo electrónico, otros no. Las políticas públicas deberían promocionar una mayor amplitud de elección en las modalidades de acceso a estos servicios.

Las TIC se utilizan normalmente de forma autónoma.

Ahora es posible incorporar los servicios basados en las TIC a la relación usuario/orientador. Sin embargo, en los servicios con financiación pública estas tecnologías tienden más bien a utilizarse de forma autónoma. Estos sistemas permiten la utilización masiva de servicios normalizados por diferentes usuarios sin incrementar los gastos de personal, acrecentando las opciones a la disposición de los responsables públicos en materia de la mejora del acceso a los servicios sin un aumento proporcional de los costes de éstos.

El recurso a las TIC tiene consecuencias para la composición y la formación del personal.

Cuando las TIC se utilizan de forma autónoma, los orientadores profesionales han de hacer tres cosas: valorar las necesidades de los usuarios e indicarles los medios y los servicios que pueden responder mejor a dichas necesidades; estar disponibles para breves entrevistas para ayudarles a analizar lo que han aprendido al recurrir a los medios y servicios recomendados; y permanecer disponibles para entrevistas más extensas con los usuarios que las necesiten. Las dos primeras funciones las pueden realizar en parte el personal auxiliar, con el apoyo de los profesionales con mayor nivel de preparación.

El recurso a las TIC exige a los orientadores profesionales saber gestionar una mayor diversidad de medios. Deben saber identificar los recursos que se adaptan mejor a los diferentes usuarios y utilizar dichos medios

adecuadamente. Esto supone conocer y saber utilizar correctamente los procesos de preclasificación. Resumiendo, una utilización más extensa de las TIC permite diversificar la composición de la plantilla y tiene consecuencias para el tipo de competencias que han de reunir los orientadores.

Recuadro 5.1. El servicio *learnirect* en el Reino Unido

El servicio *learnirect* utiliza un enfoque muy innovador para responder a las necesidades de orientación profesional de los adultos. Su operativa lo distingue totalmente de los métodos tradicionales basados en una entrevista individual de media hora, que requiere una cita previa y el desplazamiento al centro de orientación profesional. Lanzado en 1998, este sistema parte de la base de la tecnología de los centros de llamadas. Existen dos centros de este tipo en Inglaterra (en Manchester y Leicester), uno en Irlanda del Norte y algunos centros más pequeños en Escocia y el País de Gales. El objetivo del sistema consiste en ofrecer asesoramiento gratuito e imparcial para ayudar a los adultos a aprovechar las oportunidades de formación permanente a su alcance. Como complemento a la información y al asesoramiento sobre las posibilidades de formación, *learnirect* facilita información sobre becas para la formación y sobre los servicios de guardería. El sistema está abierto a todos los adultos, pero como muchas medidas adoptadas recientemente en el Reino Unido, se dirige especialmente a los menos capacitados. Las líneas de atención de los centros de llamadas funcionan de las 8 a las 22 horas, los 365 días del año. El servicio está así asequible en horas fuera de la jornada normal de trabajo, por lo que está al alcance de colectivos como los presos, las personas sin domicilio fijo, los estudiantes extranjeros, las personas que viven en lugares apartados y los solicitantes de asilo. Más de 5 millones de personas han llamado a *learnirect* desde su lanzamiento.

El personal debe estar dispuesto a efectuar un trabajo en horarios partidos. Además, la cuarta parte de los empleados lo son a tiempo parcial. En los centros de llamadas, los “responsables de información”, que son el primer punto de contacto, proporcionan la información de base. En el segundo nivel, “asesores responsables de formación” facilitan más información a los que lo desean. En un tercer nivel, los “asesores del aprendizaje a lo largo de toda la vida” se ocupan de los casos más complejos y responden a las peticiones de asistencia. Las llamadas del primer nivel duran unos 3,5 minutos, las del segundo nivel unos 8,5 minutos y las del nivel del aprendizaje a lo largo de toda la vida 16 minutos. La demanda de servicios de este último nivel es muy superior a la capacidad de respuesta. Se han creado o adaptado programas de formación o preparación especiales para el personal de *learnirect*, pues se ha observado que la preparación básica no respondía bien a las necesidades. En un principio, algunos orientadores profesionales habían manifestado reservas sobre si el tipo de trabajo realizado por *learnirect* pudiera considerarse como orientación profesional. Sin embargo las dudas manifestadas al principio parecen haberse difuminado considerablemente.

Todo el personal tiene acceso a una base de datos informatizada que incluye unas 600.000 posibilidades de formación a todos los niveles, así como gran diversidad de documentos impresos. A través de www.learnirect.co.uk se puede acceder directamente a la base de datos, que se actualiza mensualmente. La página web incorpora una herramienta en línea para valorar los intereses y las preferencias de cada visitante, de los que ha habido más de 10 millones desde su lanzamiento en 2000.

Para fomentar la demanda, *learnirect* realiza campañas sistemáticas de marketing con cierta periodicidad. Dichas campañas utilizan sobre todo los medios de comunicación - la radio y la televisión - y a veces se centran en profesiones o temas concretos. Se cuenta con un personal especializado en la compra de medios para estos fines.

Cf. Watts y Dent (2002)

5.4. Los procesos de preclasificación

Se precisan de un proceso de preclasificación para identificar las necesidades de los usuarios y las posibles respuestas.

El empleo cada vez más extendido de procesos o herramientas de autoasistencia, la introducción de centros de recursos de libre acceso y el empleo de algunas de las posibilidades que brindan las TIC para la orientación profesional aumentan la necesidad de herramientas o procesos de preclasificación. Estos medios permiten clasificar a los usuarios de acuerdo con diferentes prioridades en función de sus necesidades, limitando la prestación de los servicios más intensivos y costosos a los que los precisan. Se han elaborado herramientas de preclasificación en los

servicios públicos de empleo, aunque en la práctica se suelen utilizar criterios administrativos más sencillos, como el tiempo que lleva el usuario sin empleo, para la asignación de estos servicios.

Algunos servicios de empleo han adoptado un modelo de servicios en tres niveles para garantizar que se aporte ayuda intensiva a los que más lo necesitan y a los colectivos prioritarios:

- En Alemania, los parados adultos deben celebrar una entrevista con un gestor del servicio de colocación para valorar sus posibilidades de reintegración en el mercado de trabajo y la ayuda que necesitan. En algunos casos, se espera del usuario que encuentre empleo por sí mismo, utilizando los medios del servicio disponibles en régimen de autoservicio; en otros los interesados reciben una ayuda puntual o en grupo; mientras que otros son remitidos a un orientador para una ayuda más intensiva.
- En los Países Bajos, el principio operativo fundamental de los nuevos centros de promoción de trabajo y de renta es que los usuarios deben ayudarse en lo posible. Se está elaborando un modelo con tres niveles: los que son completamente autónomos; los que necesitan una ayuda reducida; y los que necesitan una ayuda más extensa.
- En Estados Unidos, los *One Stop Centers* están pensados para que todos los usuarios tengan acceso a la información. Los que no han encontrado empleo reciben una ayuda limitada para utilizar esta información y los que llevan más tiempo sin colocarse, cuentan con una ayuda más intensiva, especialmente para buscar empleo (Grubb, 2002b).

Los procesos de preclasificación se apoyan tanto en análisis teóricos como en herramientas prácticas.

Existen fundados argumentos para justificar la utilización de métodos de orientación profesional diferentes para responder a necesidades diferentes (Holland, 1997). Las herramientas de preclasificación representan un medio para ello y permiten garantizar un mejor aprovechamiento del tiempo del personal. Aunque estos instrumentos no estén todavía demasiado extendidos, su justificación dentro del marco de un modelo de tres niveles ha sido analizada por Sampson y sus colegas (Sampson, Palmer y Watts, 1999; Sampson *et al.*, 199) en términos de preparación para la toma de decisiones:

- A los que se consideran *muy bien* preparados para tomar una decisión sobre su futuro profesional se les remitiría a las instalaciones de tipo autoservicio: es decir, las salas de documentación sobre profesiones y oficios y páginas web para ayudar a seleccionar, encontrar y utilizar fuentes de información sin o casi sin ayuda.
- A los que se consideran *medianamente* preparados se les remitiría al personal encargado de una ayuda limitada: ésta incluiría explicaciones sobre la utilización de los medios complementadas con sesiones colectivas de orientación.
- A los que se consideran poco preparados se les remitiría a servicios de *gestión individualizada de expedientes*: en este caso, recibirían asesoramiento individual y colectivo a más largo plazo.

Existen diferentes instrumentos para medir el grado de preparación para la toma de decisiones sobre la trayectoria profesional. Estos incluyen la evaluación del grado de certeza respecto a la elección de la profesión, la identificación del usuario con una profesión determinada y la existencia de planteamientos más o menos disfuncionales al respecto. Las estimaciones

relativas a la proporción de personas que necesitan un servicio individualizado se sitúan entre el 10 y el 50%, según la población, dividiéndose los demás entre los que necesitan asistencia limitada y los autónomos (Sampson *et al.*, 1999). Estimaciones anteriores basadas en pruebas escritas (Holland, 1997) llegaban a una conclusión similar: aproximadamente el 30% de la población necesita orientación profesional individualizada. Estas estimaciones tienen implicaciones significativas para los responsables políticos que desean valorar la inversión y los medios que se necesitan para poner en práctica un sistema de orientación profesional accesible a lo largo de toda la vida. Esta cuestión se analiza en el capítulo 10.

CAPÍTULO 6. SERVICIOS DE INFORMACIÓN PROFESIONAL MÁS EFICACES

El presente capítulo explica la importancia de la calidad y la disponibilidad de la información profesional en el marco de las políticas públicas. Describe a grandes líneas las principales fuentes de información profesional, así como sus puntos fuertes y débiles e indica las medidas que se pueden adoptar para garantizar la utilización de la información una vez que se ha generado.

Las principales conclusiones del capítulo de relevancia para las políticas públicas son las siguientes:

- ◆ Una buena información es esencial para una orientación profesional de buena calidad.
- ◆ En muchos países de la OCDE, la información profesional está mal coordinada entre los diferentes ministerios y organismos o entre las distintas administraciones públicas. Esta insuficiencia limita la transparencia y la exhaustividad de la información. En particular, la información sobre formación, profesiones, oferta y demanda de trabajo suele estar compartimentada y tener vínculos demasiado endeble con las herramientas de autoevaluación.
- ◆ Con demasiada frecuencia, la información profesional se centra en el proveedor en vez de en el usuario. Debería basarse más en las necesidades de éste y en lo que se sabe del proceso de elegir un futuro profesional. Además, suele disponer de más información sobre temas educativos que laborales, y rara vez se proporcionan datos sobre los destinos laborales de los titulados de los distintos centros.
- ◆ Se tiene en las TIC una herramienta con gran potencial para tratar la mayor parte de estos problemas. No obstante, la simple reproducción en línea, o en soporte CD-ROM, de documentación impresa constituye un enorme desperdicio de potencial.
- ◆ Además de asegurar la disponibilidad de una información global, imparcial e integrada, es responsabilidad de las administraciones públicas establecer también una normativa para el mercado de la información profesional en su conjunto, incluida la que genera el sector privado. También deben estudiar la forma en que se utiliza esta información, una vez generada.

6.1. La importancia de la información profesional

Una información profesional de buena calidad es esencial para una orientación profesional de buena calidad.

Las principales teorías sobre la elección y desarrollo de una profesión en que se basa la orientación profesional han asignado desde hace tiempo un papel fundamental a la información. La información —sobre uno mismo, las oportunidades de formación inicial y continua, las profesiones y sus características y la oferta y la demanda en el mercado de trabajo— es esencial para nociones como el concepto de uno mismo y la firmeza en la elección de un futuro profesional. Las competencias que reúnen los individuos para obtener, valorar y utilizar esta información, con el fin de gestionar su trayectoria profesional, están en la base de conceptos como el grado de madurez profesional, en los que se apoya a su vez la justificación de la necesidad de diferentes tipos de intervención en materia de orientación profesional (cf. Killeen, 1996b). La economía laboral considera que al igual que en cualquier otro mercado, la existencia de información exacta y disponible para todos —sobre la capacitación de los trabajadores y la disponibilidad y las características de los puestos de trabajo— es una de las claves de un mercado del trabajo eficaz (Grubb, 2002a). Cuando la información es imperfecta o asimétrica, la eficacia de la búsqueda de empleo y la correspondencia entre la oferta y la demanda de trabajo se reducen (Autor, 2001).

Las personas obtienen la información que necesitan sobre la formación, los puestos de trabajo y la situación del mercado laboral de fuentes muy variadas. Algunas son informales: la familia y los amigos, por ejemplo. Estas fuentes suelen considerarse como dignas de toda confianza y bien detalladas, pero también pueden ser parciales y poco fiables. En ocasiones obstaculizan la apertura de nuevas vías de investigación y encierran a los individuos en lo que les resulta conocido y familiar. Para obtener información exhaustiva, imparcial y fiable y para tener más posibilidades de que esta información abra nuevas vías, hay que recurrir a fuentes más formales. La información profesional se convierte así en uno de los elementos esenciales de la orientación profesional. La calidad de la información profesional, la eficacia de su organización y de su difusión y su accesibilidad deben considerarse como cuestiones importantes en el marco de las políticas públicas.

6.2. Las fuentes de información profesional

Dado que la información profesional es un bien público, las administraciones públicas deben garantizar su disponibilidad.

La información profesional está reconocida como un bien público, del que deben poder disponer todos, por razones tanto de eficacia como de equidad. Es por ello que las administraciones públicas desempeñen un papel importante en la difusión de información profesional por cauces formales. En algunos países el papel que debe desempeñar la administración se ha formulado de manera explícita. En Canadá, por ejemplo, la información sobre las profesiones y el mercado de trabajo se considera oficialmente como “importante, pues permite a todos los canadienses, es decir, a las empresas, los trabajadores, los solicitantes de empleo y los centros de enseñanza, adoptar con conocimiento de causa una serie de decisiones sobre el mercado de trabajo”.

La información profesional se aporta de maneras muy diversas: guías muy detalladas sobre las profesiones que incluyen información sobre el contenido de centenares de ellas, junto con datos sobre los estudios y la formación necesarios para acceder a las mismas, folletos o prospectos

centrados en determinadas profesiones o sectores particulares, manuales y catálogos editados por los centros de enseñanza y guías colectivas sobre los cursos y los centros dedicados a sectores de formación concretos o en regiones específicas y material promocional producido por las empresas a nivel individual o sectorial. Con frecuencia creciente, esta información existe en soporte electrónico: CD-ROM, vídeos, películas o páginas web.

Para ello, algunas administraciones públicas han creado organismos especializados.

En la mayor parte de los países, las administraciones públicas desempeñan un papel importante en la financiación de la recogida, la organización, la interconexión, la sistematización y la distribución de la información profesional. Lo llevan a cabo de diferentes maneras. A veces han creado organismos concretos con este fin:

- En Francia, tres organismos nacionales se encargan de la recogida, la producción y la difusión de la información profesional: el *Office national d'Informations sur les Enseignements et les Professions* (ONISEP), creado en 1970, el *Centre d'Information et de Documentation Jeunesse* (CIDJ), creado en 1969, y el *Centre pour le Développement de l'Information sur la Formation permanente* (centro INFFO), creado en 1976.
- En Dinamarca, las responsabilidades confiadas al Consejo Nacional de Orientación Pedagógica y Profesional (RUE) eran similares, pero este organismo está en vías de sustitución por otro.
- En Estados Unidos, un Comité Nacional de Coordinación de la Información Profesional se creó en 1976 para establecer la red nacional de Comités de Coordinación de la Información Profesional de los Estados (SOICC) y formular un marco nacional para los sistemas de información profesional específicos de cada estado (NOICC, 2000). De acuerdo con una nueva normativa en materia de formación profesional aprobada en 2000, las funciones de los NOICC se han trasladado al Ministerio de Educación estadounidense.
- En los Países Bajos, tras la privatización de los organismos de orientación, los Ministerios de Educación y de Empleo transfirieron en 1992 gran parte de sus actividades en materia de información y desarrollo de material al Centro Nacional de Servicios Profesionales (LDC). En un principio, el LDC estaba totalmente subvencionado por la administración, pero estos subsidios se han ido reduciendo progresivamente y sustituyendo por la venta de productos (procedentes principalmente de los centros escolares y los departamentos de recursos humanos de las empresas) y por contratos celebrados para actividades específicas. A finales del año 2002, estas subvenciones desaparecieron totalmente.

Estos organismos tienen en particular la ventaja de poder coordinar más fácilmente la recogida de información: de distintos ministerios —en particular los de Educación y Trabajo—; de distintos sectores educativos; y de diferentes administraciones públicas, a nivel regional y central, por ejemplo. Dichos organismos también hacen que sea más fácil combinar diferentes tipos de información o recopilarlos en una fuente única. A falta de organismos de este tipo, las administraciones públicas tienen que abordar estos problemas de coordinación con otros medios.

Por regla general, la información profesional es producida o

Es mucho más frecuente, en cambio, que las funciones de producción y difusión de la información relativa a las profesiones se compartan entre varios ministerios, que las desempeñan directamente o a través de contratos firmados con el sector privado. En Australia, gran parte de la

subcontratada por varios ministerios diferentes, por separado.

información profesional nacional se basa en acuerdos de colaboración entre la administración y el sector privado. En particular, el *Good Guides Group* del sector privado ha sido adjudicatario de contratos para varios productos clave, como su Guía del empleo, distribuida en todos los centros escolares, y el sistema de información informatizado OZJAC, también muy utilizado en éstos. La administración australiana también subvenciona la generación de información profesional innovadora por parte de las asociaciones patronales de los sectores en que se registra una escasez de mano de obra. Las administraciones alemana, canadiense e irlandesa, por ejemplo, también subvencionan productos informativos del sector privado.

Existe toda una gama de otros proveedores de información...

Entre los demás proveedores principales de información, se encuentran los centros escolares, las asociaciones patronales y las empresas. Cuando las organizaciones individuales publican información en soporte papel, vídeo o páginas web, ésta suele adoptar un tono persuasivo y servir fines promocionales. Cuando la información se publica colectivamente, puede esperarse que sea más objetiva. En varios países, como el Reino Unido, los organismos que representan a las universidades editan relaciones muy completas y objetivas de las carreras ofertadas.

Otras organizaciones también publican información desde la perspectiva del consumidor:

- En el Reino Unido, a veces algunos sindicatos estudiantiles publican folletos alternativos dirigidos a los estudiantes potenciales como complemento de la información oficial.
- En varios países, los periódicos clasifican los centros de enseñanza superior desde la perspectiva del consumidor.
- En los Países Bajos, los estudiantes que acceden a la educación superior por primera vez tienen acceso a información sistemática sobre la forma en que sus compañeros de cursos superiores evalúan, por institución y asignaturas, sus programas, sus profesores y las instalaciones de las que disponen. La publicación de esta información cuenta con el apoyo económico de la administración.

... incluido el sector privado.

En numerosos países, el sector privado también se ha implicado en la información profesional, editando guías, manuales, libros sobre las diferentes profesiones, páginas web, etc. Algunas de estas publicaciones privadas se financian mediante la venta, otras por la publicidad (abierta o disfrazada dentro del mismo contenido de la publicación, y más o menos controlada por la editorial), y otras por una combinación de ambos métodos. Cuando estos productos están financiados íntegramente o en parte por los proveedores de información que pagan por aparecer en la guía en cuestión, pueden quedar comprometidas la exhaustividad y la imparcialidad de la información, aspectos que no necesariamente resultan evidentes para el usuario. Además, en algunos países los periódicos de mayor circulación suelen publicar suplementos – financiados por la publicidad – dedicados a las profesiones, que contienen a menudo descripciones personalizadas de puestos de trabajo o de sectores profesionales con un enfoque que en general no se encuentra en las guías más formales publicadas por las administraciones públicas. El recuadro 6.1 presenta el ejemplo de un producto de información profesional desarrollado por el sector privado en Irlanda.

Recuadro 6.1. Un producto de información profesional elaborado por el sector privado

Careers World es un producto de información profesional muy utilizado, desarrollado por el sector privado con el apoyo económico del Ministerio de Educación y Ciencia. Disponible en Internet en la dirección siguiente www.careersworld.com/ y distribuido gratuitamente en los centros de enseñanza en soporte CD-ROM, *Careers World* obtiene su información de las empresas, en su mayor parte de grandes dimensiones y pertenecientes al sector privado; este producto les permite difundir información sobre sus ofertas de empleo y las posibilidades de promoción dentro de la empresa. Se financia con las suscripciones de las empresas y su función principal es la de ayudar a estas últimas a reclutar personal en un mercado de trabajo en que prevalece la demanda. Su futuro dependerá en gran medida de la disposición de las empresas a seguir prestándole su apoyo en un mercado de trabajo en que la mano de obra escasea menos.

Careers World ofrece una cobertura limitada de las pequeñas empresas, predominantes en Irlanda, y de algunos sectores profesionales. Incluye un breve test para evaluar las preferencias y presenta una imagen refinada y profesional, que incluye una dosis generosa de gráficos e información en formato audio. También contiene hipervínculos que remiten a la información relativa a las enseñanzas universitarias y otras superiores y la formación permanente (al margen de la universidad) en los sectores profesionales que abarca. Se distingue de los otros productos principales de difusión en Irlanda por su aspecto de “vida real”, con testimonios de personas que trabajan en las empresas que contribuyen a su elaboración.

El sector privado publica también mucha información profesional en Internet. Buen ejemplo de ello es *JobStar Central* (www.jobstar.org/jobstar.cmf) financiado en un principio mediante una subvención de la administración federal estadounidense y actualmente por la página web sobre profesiones perteneciente al *Wall Street Journal*; facilita a los usuarios acceso a una base de datos de reclutamiento, además de información profesional y educativa. En Estados Unidos, gran parte de los portales educativos que ofrecen información sobre la admisión en las universidades del país son un fiel reflejo de la demanda de guías privadas de estas características en soporte papel que ha existido desde hace mucho tiempo. Un ejemplo de ello puede hallarse en www.petersons.com.

6.3. Carencias y puntos débiles de la información profesional

La fragmentación de la información profesional es habitual cuando la actuación de los diferentes ministerios y organismos gubernamentales está mal coordinada.

A falta de buena coordinación, la fragmentación de las responsabilidades en materia de información profesional entre los diferentes ministerios u organismos puede desembocar en una falta de transparencia y en la fragmentación de la propia información. En España, por ejemplo, es frecuente que los productos que ofrecen información sobre la enseñanza y la formación se publiquen por separado en diferentes comunidades autónomas, a las que se ha transferido la competencia en materia de educación. Por otra parte, tampoco es infrecuente, dentro de las distintas comunidades autónomas, que se publiquen guías separadas dedicadas a los varios regímenes de enseñanza. Aunque la creación de un sistema nacional único de requisitos en el ámbito de la formación profesional para sustituir a los tres sistemas anteriores ha contribuido a reducir esta fragmentación, se siguen produciendo guías independientes para la formación profesional y las enseñanzas superiores. En Irlanda, se han elaborado productos de información diferentes para la enseñanza superior, para la post-secundaria, para la formación profesional y para la formación de adultos. En Austria, el entusiasmo por desarrollar bases de datos en línea sobre la formación para adultos ocasionó en un primer momento que muchas regiones produjeran sus propias bases, sin vínculos entre ellas. Posteriormente, se adoptaron medidas para conectarlas. En Noruega, existen diferentes bases de datos sobre la formación para adultos que se solapan, sin que por ello den cobertura a toda la enseñanza propuesta.

Por otra parte, los productos que recogen información sobre la formación no suelen tener relación alguna con las fuentes de información sobre el contenido de los puestos de trabajo a los que dan acceso las titulaciones correspondientes. En Finlandia, por ejemplo, en la época en que se realizó el presente estudio de la OCDE, el principal producto que ofrecía información sobre la formación necesaria para hacerse carpintero era diferente de la que ofrecía información sobre el contenido del oficio de carpintero. Estos dos productos tampoco tenían relación con las principales fuentes de información sobre la oferta y la demanda de carpinteros en el mercado de trabajo. Se ha observado en algunos otros países una fragmentación similar entre la información sobre la formación, el contenido de las profesiones y el mercado de trabajo. En Alemania, el Servicio Federal de Empleo dispone actualmente de bases de datos independientes sobre el contenido de las profesiones (BerufeNET), la oferta formativa (KURS), las plazas de formación vacantes en régimen de prácticas (ASIS) y las ofertas de empleo (SIS); y todas ellas son independientes de un programa para trazar el futuro profesional (MACH'S RICHTIG) y otro software de autoinvestigación. Las autoridades han empezado a ofrecer una presentación más integrada de estas herramientas en la página web de manera más integrada.

La fragmentación de la información sobre las profesiones que revelan los ejemplos anteriores impide que el público tenga una visión de conjunto de la oferta disponible. Se derivan de ello consecuencias para la movilidad, tanto geográfica como social. La falta de transparencia y las dificultades que surgen para obtener una información global se corresponden con las fronteras políticas existentes. No obstante, impiden que las personas obtengan la información exhaustiva que necesitan para tomar decisiones sobre su futuro profesional (Tricot 2002).

Es muy frecuente que la información se elabore en función de los proveedores, no de los clientes.

El hecho de que la producción de la información profesional no refleje las necesidades de los consumidores, sino la compartimentación administrativa existente remite a un problema más amplio: en general, la mayor parte de la información disponible sobre las profesiones se elabora en función de los proveedores y no de los clientes. Los portales y motores de búsqueda deben orientarse más bien hacia estos últimos y partir de las preguntas que el público desea plantear, y no de la información que los proveedores desean poner a su disposición. También hay que diseñar productos de información profesional más basados en los resultados de las investigaciones dedicadas a los procesos de desarrollo de las trayectorias profesionales y de toma de decisiones. En el recuadro 6.3 se describe un producto de información profesional que tiene en cuenta esta necesidad.

Si bien la calidad de la información sobre el mercado de trabajo es buena en algunos países...

La información relativa a la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, en los ámbitos local y regional, además del nacional, es uno de los componentes esenciales de la información profesional. La calidad de la información sobre el mercado de trabajo varía según los países. Es especialmente elevada en Canadá (véase recuadro 6.2). A continuación se describen otros ejemplos de procedimientos óptimos:

- En Corea, el material producido por el Centro de Información sobre el Trabajo de la Oficina Coreana de Desarrollo de los Recursos Humanos incluye: clasificaciones de profesiones y sus correspondientes estadísticas, el sistema KNOW (red coreana de profesiones y trabajadores) de perfiles profesionales, en el que se contemplan las áreas de interés de los trabajadores, las competencias, las aptitudes y otros requisitos, así como los salarios y las perspectivas (este sistema se ampliará en 2003, basándose en el sistema ONET estadounidense) y datos prospectivos sobre las distintas profesiones (*Korea Job Future*, revisado cada dos años) que incluyen previsiones a cinco años basadas en encuestas detalladas sobre el empleo. Esta última publicación se distribuye entre los centros escolares y las universidades, junto con otros recursos creativos, como un juego sobre el empleo diseñado para los alumnos de enseñanza primaria (se están desarrollando versiones para la secundaria, inferior y superior).
- En los Países Bajos, se ha creado una base de datos con previsiones sobre la demanda del mercado de trabajo para unas 2.500 profesiones; para las que se han establecido vínculos con los correspondientes itinerarios formativos.

... deja que desear en otros.

No obstante, en países como Dinamarca, Luxemburgo y Noruega, aparentemente se envía poca información a los centros escolares y otros servicios de orientación sobre la oferta y la demanda o los sueldos y salarios en los diferentes sectores profesionales.

Recuadro 6.2. La información sobre el mercado de trabajo en Canadá

La recogida y el análisis de información sobre el mercado de trabajo es una de las principales actividades de los servicios públicos de empleo canadienses. Por ley, el organismo denominado *Human Resources Development Canada* (HRDC) es responsable de la información sobre puestos de trabajo, profesiones, itinerarios profesionales y posibilidades de formación, así como sobre las tendencias del mercado de trabajo.

HRDC utiliza sus propios recursos para elaborar y dar a conocer esta información, pero también mantiene acuerdos de colaboración con las provincias para coordinar los esfuerzos en este terreno. Destacan en este sentido el *Canadian Career Consortium* (CCC), *Canadian Career Information Partnership* (CCIP) y *Canadian WorkInfoNet* (CANWIN). Con estos acuerdos se coordinan sistemas de recogida de datos que se consideran con razón entre los mejores del mundo. CANWIN es responsable de un portal nacional destinado a poner a disposición de todos los ciudadanos la información profesional que necesitan; su estructura se basa en tener un colaborador principal en cada provincia, que trabaja dentro del marco de una serie de directrices comunes (a este respecto, se asemeja un poco a la red ESTIA de la Unión Europea).

Uno de los productos principales elaborados por HRDC en materia de información sobre el mercado de trabajo es *Job Futures*, muy utilizado por los orientadores profesionales y sus clientes. Incluye proyecciones sobre la oferta y la demanda por profesión y área de estudio y va acompañado de una guía que permite a los orientadores responder más fácilmente a las preguntas que se suelen plantear en el mercado de trabajo. En un futuro, estos productos sólo estarán disponibles por Internet, lo que facilitará su actualización. Las provincias también desarrollan productos paralelos.

Está bien fundamentada la idea de que la información sobre el mercado de trabajo debe basarse más en las aptitudes y competencias y prestar más atención a los itinerarios profesionales.

En varios países existe el temor de que la información sobre el mercado de trabajo existente no capte los cambios que tienen lugar dentro de las profesiones y tarde demasiado tiempo en abarcar y describir las profesiones nuevas. Si la información relativa al mercado de trabajo pudiera tener la flexibilidad necesaria para basarse más en las aptitudes y las competencias, y no sólo en las profesiones, podría actualizarse con más facilidad. Este cambio también podría llevar a los individuos a plantear la posibilidad de franquear las fronteras entre profesiones, lo que les permitiría adaptarse con mayor rapidez al declive de la demanda en algunas de las existentes o a la creación de profesiones nuevas. También es necesaria información adicional en materia de itinerarios dentro de los límites de las distintas profesiones y cruzando dichos límites.

También hay que prestar más atención a las diferencias locales.

Otra crítica que suele recibir la información sobre el mercado de trabajo es que tiende a ser nacional, o en todo caso regional, y no concede suficiente importancia a las diferencias entre los mercados de trabajo locales, siendo las zonas rurales y aisladas las peor atendidas en este sentido.

Otra gran carencia es la relativa a las salidas que hay para cada carrera.

Una de las grandes carencias observadas en varios países es la escasez de información relativa a los puestos de trabajo encontrados por los estudiantes de las diferentes carreras universitarias o equivalente. Algunos países (como Australia, Canadá, Corea, Noruega y el Reino Unido) realizan encuestas periódicas sobre estas salidas, pero en general, los resultados no se presentan de forma fácilmente accesible, carrera por carrera. No obstante, la clase de trabajo que han encontrado los licenciados de una disciplina, preferiblemente unos años después de obtener el título o en el periodo inmediatamente después de terminar una carrera determinada, constituye una información importante para los estudiantes que están contemplando emprenderla, pues les permite valorar la amplitud y la naturaleza de las perspectivas de empleo que dicha titulación ofrece. La demanda de este tipo de información seguirá creciendo sin duda en los países en los que los estudiantes y sus familias deben cubrir total o parcialmente los gastos de matrícula y alojamiento.

Esta carencia apunta a dos cuestiones más generales: la información sobre la enseñanza está en general más desarrollada que la información profesional y los vínculos entre estos dos tipos de información suelen ser endebles.

Recuadro 6.3. El sistema nacional australiano de información profesional

Australia ha lanzado recientemente una iniciativa importante, la creación de un Sistema Nacional de Información Profesional (NCIS), destinado a ofrecer en Internet a todos los australianos un servicio global y completo de investigación e información sobre las distintas profesiones (www.myfuture.edu.au). Este sistema constituye una colaboración importante entre las administraciones federal y estatales (antes los Estados habían adoptado criterios muy dispersos en materia de la prestación de servicios de información profesional) pero también da cabida a otros colaboradores. Los costes de desarrollo han estado a cargo de la administración federal; los gastos de funcionamiento se dividirán entre ésta y las administraciones de los Estados.

Este sistema contiene información sobre las posibilidades de formación y sobre las profesiones, incluida información regional sobre la demanda del mercado de trabajo y los sueldos y salarios (extraída de los censos). Incluye también herramientas para permitir a los usuarios valorar sus intereses y aptitudes y contrastarlos con las distintas profesiones a que podrían aspirar.

Además, se han previsto apartados dentro del sistema en que se procura reforzar la capacidad de los padres y otras “personas influyentes” de ayudar en la elección de una profesión. Junto a la atención tradicional que recibe la búsqueda de empleo, se centra la actuación en temas relacionados con el desarrollo de la trayectoria profesional de los adultos y en particular con el equilibrio vital y el cambio de profesión en el ecuador de la vida activa. Un trabajo (McMahon y Tatham, 2002) que expone los fundamentos del sistema, publicado con motivo de su lanzamiento, lo ubica dentro del marco más general de los procesos de orientación profesional y desarrollo de la trayectoria profesional.

Las TIC ofrecen nuevas posibilidades de difusión de la información profesional...

Gran parte de la información profesional se basa actualmente en las TIC, bien en forma de CD-ROM, bien, como es cada vez más frecuente, en Internet. Las ventajas son numerosas:

- Es fácil establecer vínculos entre los diferentes tipos de información: la que concierne la formación, el mercado de trabajo, y el contenido de las profesiones. Las TIC representan una vía para resolver la falta de coordinación generalizada entre los varios tipos de información evocada en los apartados anteriores. En el recuadro 6.3 se recoge la descripción de un sistema integrado.
- La información puede actualizarse rápidamente y con un coste mínimo, en particular cuando se ofrece en Internet.
- Es relativamente fácil establecer vínculos con herramientas de evaluación personal.
- La información se puede diseñar de modo que la búsqueda y navegación resulten más fáciles que en el caso la documentación impresa.

Las administraciones públicas parecen sentirse cada vez más atraídas hacia las aplicaciones basadas en las TIC. Esto se explica en parte por la mayor rentabilidad de estas tecnologías, aunque también se relaciona con las estrategias gubernamentales de promoción de la formación asistida por ordenador y de potenciación de la cultura informática y de comunicaciones de los ciudadanos.

... pero con

En este momento, gran parte de la información profesional basada en las

frecuencia este potencial no se explota suficientemente.

TIC es una mera réplica de los sistemas en soporte papel y no aprovecha las nuevas posibilidades que ofrecen estas tecnologías. Además, al diseñar los sistemas, se suele prestar atención insuficiente a cómo y por qué se van a utilizar. En particular, las técnicas que permiten al usuario contrastar sus características personales con la información profesional suelen ser demasiado elementales o estar insuficientemente desarrollados.

Es del interés de las administraciones públicas tienen interés en que toda la información profesional sea de buena calidad, independientemente de su fuente.

La mayor parte de las carencias y puntos débiles de la información profesional señaladas en lo que antecede podrían reducirse si se aplicaran a la información normas de calidad de forma más generalizada. A la vista de la atención que prestan las administraciones públicas a la calidad de la información profesional en tanto que bien colectivo y de la diversidad de fuentes de información existentes, hay motivos que justifican que las administraciones públicas amplíen su papel, no conformándose con ser simplemente un distribuidor de información más, sino estableciendo además normas para todos los tipos de información profesional. Al elaborar estas normas se podrían contemplar los criterios siguientes: exactitud, exhaustividad, adaptación al grupo objetivo (incluida la utilidad de la información y la capacidad de lectura, debidamente comprobada, que se requiere para su comprensión), la objetividad y falta de prejuicios; y el estado de actualización de la información (Tricot, 2002).

Algunos países han establecido normas para la información profesional.

Algunos países han desarrollado normas de este tipo, bien por iniciativa de la administración, bien por la de las organizaciones que representan a los servicios de orientación profesional. En Estados Unidos, la Asociación Nacional de Orientación Profesional ha desarrollado normas para la información profesional publicadas en soporte papel, vídeo, programas informáticos e Internet. En cierta medida, las normas referentes a la documentación impresa sirven de modelo para las demás. Incluyen, en sus directrices generales, una lista de criterios - destinados a ayudar a los proveedores de información profesional - sobre los componentes de la misma: indicación de fechas y revisiones, autoría, exactitud de la información, formato, vocabulario, utilización de la información, evitación de prejuicios y estereotipos, y empleo de gráficos, además de unas directrices muy completas sobre el contenido (cf. Plant, 2001). También se han establecido directrices en materia de información profesional en Dinamarca y en los Países Bajos y se están elaborando en Canadá. En este momento, estas directrices son de uso voluntario.

6.4. Convertir la información en acción

La información es necesaria para elegir bien una profesión, pero es insuficiente. Los esfuerzos necesarios incluyen:

La inversión pública en información es de poco valor si sus usuarios potenciales no son capaces de acceder a la información que necesitan, comprenderla, relacionarla con sus necesidades personales y proceder de acuerdo con ella. Mucha gente es incapaz de hacerlo. Es evidente que hay que investigar por esta vía, en particular sobre la forma en que los usuarios encuentran y utilizan la información. Aparte, hay fundadas razones para pensar que la información, aún siendo necesaria, no está lo bastante desarrollada, al menos en tres sentidos.

... la igualdad de acceso...

La primera es la igualdad de acceso. La mayor parte de la información exige una buena capacidad de lectura y no es accesible a los que leen mal. Además, la accesibilidad suele ser mayor para los habitantes de zonas urbanas que para los de zonas rurales. A medida que la información se

facilita sobre todo por vía electrónica, margina a los que no tienen acceso a las TIC o no tienen las competencias o la confianza necesarias para utilizarlas eficazmente.

... las dificultades que existen para encontrar la información que se busca...

La segunda afecta a las dificultades que existen para encontrar la información adecuada. La mayor parte de las personas se enfrentan con un exceso de información. Suelen acceder a la misma, navegando de manera poco sistemática. A menudo, buscan la información en el último minuto, utilizando la fuente más rápida y más fácilmente disponible. Por consiguiente, pueden verse influenciados por la información que encuentran por azar y no por la que procede de una búsqueda sistemática entre una cantidad de información que cubre el tema buscado de manera razonablemente completa.

... y la necesidad a menudo manifestada de un apoyo personal...

La tercera es la necesidad de discutir esta información con una tercera persona. Mucha gente siente la necesidad de intercambiar opiniones sobre una información antes de actuar en función de la misma. El interlocutor puede ser un amigo o familiar, o una persona bien informada, por ejemplo alguien que ejerce la misma profesión. A veces es un orientador profesional que ayuda a los individuos a relacionar la información con sus necesidades y a poner en práctica la decisión tomada.

... que se explica por la naturaleza compleja y personal de la toma de decisiones profesionales, comparada con otras opciones de consumo.

Este aspecto es un punto fundamental. Como subraya Grubb (2002a):

“En muchos aspectos, las decisiones relativas a la formación, el trabajo y la vida profesional no son decisiones comparables a las que se toman para elegir una camisa, una fruta o un proveedor de servicios financieros; implican cuestiones de identidad mucho más difíciles de definir, que tocan temas de mayor profundidad relacionados con cómo la persona se percibe, sus valores, dónde se ubica con respecto a los demás y a las diferentes categorías sociales, lo que considera una vida interesante, es decir, elementos que definen lo que es.”

Las estrategias de difusión de información deben asociarse a estrategias relativas a su utilización.

Las políticas de desarrollo de la información profesional deben considerar tanto la producción y difusión de la misma como los métodos necesarios para que resulte pertinente, constructiva y utilizable. Austria presenta dos ejemplos de medidas sistemáticas para distribuir información profesional que resulte contextualmente apropiado y útil para los destinatarios. La primera, presentada en el capítulo 3, es un programa integral lanzado por la Unión Nacional de Estudiantes Austríacos, en cuyo marco los estudiantes de educación superior visitan las clases de último año de secundaria para informar sobre los estudios universitarios y facilitar la transición hacia la vida universitaria. Este programa complementa el material impreso relativo a los requisitos de acceso y al contenido de las carreras publicado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura. La segunda es un programa gestionado por el Centro de Información Profesional (BIZ) de la Cámara de Comercio de Viena. Ofrece gran cantidad y diversidad de información tanto impresa como en soporte electrónico para una amplia gama de profesiones. Para complementarla y hacerla más útil para los jóvenes, el centro ha establecido una red de empresas a las que pueden dirigirse éstos para mantener una entrevista personal y conocer lo que se hace realmente en un puesto de trabajo determinado.

CAPÍTULO 7. EL PERSONAL DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL

El presente capítulo expone algunas dificultades que se han presentado a la hora de valorar la importancia de las plantillas dedicadas a la orientación profesional. El hecho de que la orientación profesional quede generalmente en manos de no especialistas, el bajo nivel de formación y titulación que existe en este campo en la mayor parte de los países y la fragmentación de las organizaciones que representan a los profesionales indican que la orientación profesional está en casi todas partes muy poco profesionalizada. En numerosos países, la deficiencia o inadecuación de la formación, o las dos cosas, frenan mucho la capacidad de los servicios de orientación profesional para contribuir al aprendizaje a lo largo de toda la vida y a la elaboración de políticas del mercado de trabajo dinámicas. Este capítulo aboga por un mayor papel para las administraciones públicas en la fijación de las normas y del contenido de la formación.

Las principales conclusiones del capítulo de relevancia para las políticas públicas son las siguientes:

- ◆ De acuerdo con los criterios habitualmente utilizados para valorar una profesión, la orientación profesional está, en la mayor parte de los países, poco profesionalizada. En los principales centros donde se suele proporcionar (centros escolares y oficinas públicas de empleo), está por lo general a cargo de personas que deben realizar al mismo tiempo otras tareas (enseñar, encontrar un puesto de trabajo para los que lo buscan, ayudar a los que tienen problemas de psicopedagógicos) y que normalmente no tienen la titulación superior y la formación específicas que la actividad requiere.
- ◆ Los orientadores profesionales reciben en numerosos países una formación insuficiente o inadaptada. Los programas de formación existentes presentan en general graves carencias en ámbitos importantes para la capacidad de la orientación profesional para hacer frente a los retos políticos que se han esbozado al comienzo del presente informe. En particular, están poco desarrollados en los sectores siguientes: adquisiciones de las aptitudes para utilizar las TIC en la orientación profesional; formación del personal de apoyo; comprensión de la evolución del mercado de trabajo; desarrollo de las competencias para prestar servicios basados en los programas de formación; formación de los orientadores en cómo ayudar a los usuarios a desarrollar las competencias necesarias para la gestión autónoma de la trayectoria profesional y en cómo organizar y gestionar los recursos de orientación profesional, en vez de centrarse en la prestación directa de un servicio personalizado.
- ◆ Las administraciones públicas deben intervenir más directamente para reorganizar el perfil de los orientadores profesionales, así como su titulación y su formación. En la mayor parte de los países, sería prioritario crear estructuras laborales y organizativas independientes y adecuadas en las que se pudiera prestar la orientación profesional, incluyendo una mayor diferenciación de las estructuras laborales. Estos esfuerzos se deben combinar con una mejora importante del nivel de formación exigido a los orientadores profesionales y con intervenciones más sistemáticas para reorganizar el contenido y la naturaleza de la formación en orientación profesional.
- ◆ Este tipo de reformas debe basarse en la preparación de marcos de competencias completos, tanto para el personal de apoyo como el titulado.

7.1. ¿Cuál es la dimensión del personal que ejerce la orientación profesional?

Es difícil obtener información sobre los orientadores profesionales.

En todos los países, es difícil obtener información sobre el tamaño y la naturaleza de las plantillas de orientación profesional. Cuando existen datos disponibles, su fiabilidad no es demasiado grande, su interpretación es compleja y no suelen ser comparables de un país a otro. Estos problemas tienen diferentes causas. Al contrario de muchos otros servicios, la orientación profesional no siempre está a cargo de especialistas que trabajan en jornada completa y cuentan con una titulación especializada y oficialmente reconocida. Es raro encontrar itinerarios claros para acceder a la actividad o criterios explícitos sobre la titulación necesaria para puestos bien definidos. El personal responsable de orientación profesional incluye a muchos empleados que no la tienen como profesión de origen y que eran en un principio docentes, psicólogos, orientadores, especialistas en recursos humanos, empleados de agencias de empleo o analistas del mercado de trabajo, por ejemplo. En general sólo ejercen la orientación profesional durante una parte de su jornada. En los centros de enseñanza, la orientación profesional suele considerarse como una función secundaria de especialización para profesores seleccionados, a menudo entre los que se ofrecen voluntarios, que normalmente disponen de tiempo limitado para atender a este cometido y una formación escasa en la materia.

Habida cuenta de la forma en que se presta la orientación profesional, pueden formar parte de las plantillas personas que la ejercen paralelamente a otras tareas o personas que la tienen como ocupación principal. Cuando se valora el tamaño de las plantillas dedicadas a la orientación profesional en un país, es difícil comparar directamente, por ejemplo, a un docente austríaco, que ha seguido una breve formación en el marco laboral y dispone de una a dos horas por semana para orientar a los alumnos en la elección de sus estudios y su profesión, y un empleado de *Careers Wales*, en el Reino Unido, que ejerce la orientación profesional en régimen de jornada completa y que cuenta con una titulación superior en este campo. También es difícil obtener datos debido a la naturaleza diversa de los profesionales y su dispersión entre los diferentes sectores. La información puede estar rápidamente disponible en algunos sectores, pero no en otros. Además, es difícil valorar la dimensión de las plantillas dedicadas a la orientación profesional porque en muchos países los responsables políticos no son conscientes de su utilidad.

Las estimaciones de la dimensión de las plantillas que se ocupan de orientación profesional varían sensiblemente, pero no parecen superar el 0,8% de la población activa total.

Se ha pedido a los países que participaban en el estudio de la OCDE que aportasen los mejores datos disponibles sobre el número total de personas dedicadas a la orientación profesional. Sólo dos de ellos —Canadá y Dinamarca— estaban en condiciones de presentar datos completos. Las cifras canadienses proceden de una encuesta nacional realizada en 1994 sobre los “orientadores profesionales y de empleo”, la única fuente nacional completa de datos disponible en este país. Indica que el número total de orientadores podría representar un 0,68% de la población activa global en el momento de realizarse la encuesta. Esta encuesta ha sido criticada por numerosos profesionales del sector, que pensaban que no captaba con precisión su nivel de formación. Incluía numerosos empleados del sector educativo que sólo ejercen la orientación profesional durante una parte relativamente reducida de su jornada de trabajo y a muchos asesores de empleo que pasan gran parte de su tiempo gestionando programas de subsidios y de empleo. Excluía a los orientadores profesionales en las universidades. Dinamarca piensa que “unas 22.500 personas se ocupan de la orientación pedagógica y profesional, generalmente a tiempo parcial” y que la mitad de ellas trabajan en la enseñanza obligatoria y pasan una media de siete horas a la semana en tareas de orientación. Estas 22.500 personas

representan un 0,79% de la población activa total.

Para otros cuatro países, a partir de los datos facilitados en el cuestionario nacional se ha podido calcular estimaciones aproximadas de la fuerza laboral del sector. En todos los casos eran muy inferiores a las estimaciones canadienses y danesas. Las estimaciones australianas son las más bajas de las cuatro, pues sólo representan el 0,03% de la población activa. Es preciso aclarar, no obstante, que se basan en el número de equivalentes en jornadas completas, y no en el número total de empleados. Por lo tanto no es posible compararlas con las cifras canadienses y danesas, aun dejando de lado las diferencias en cuanto a los sectores comprendidos (las estimaciones australianas incluyen por ejemplo al personal que ejerce la orientación profesional en las universidades, que está excluido de la encuesta canadiense). Luxemburgo ha estimado en un 0,12% la población activa total encargada de orientación profesional. Sin embargo, hay que destacar que es muy difícil valorar el tamaño real de la población activa luxemburguesa, ya que los trabajadores fronterizos que residen en otros países y los extranjeros residentes que suelen trabajar en organizaciones internacionales representan aproximadamente el 62% de la población activa total

7.2. ¿La orientación profesional es una función, un trabajo o una profesión?

Son varias las características que distinguen las profesiones de los trabajos

Una profesión se diferencia de un trabajo por algunas características. Las principales son:

- La existencia de itinerarios claros, formales, especializados y de una duración considerable para titularse y entrar en puestos de trabajo claramente definidos, ocupados por especialistas (que suelen trabajar en régimen de jornada completa).
- El control, al menos parcial, del acceso a la profesión, por ejemplo mediante un título universitario.
- La existencia de normas para controlar el comportamiento profesional, como un código deontológico para proteger el interés general.
- La utilización de pruebas empíricas en el ejercicio de la actividad, combinadas con un conocimiento claro de los efectos de los tratamientos.
- La existencia de una red de colegios profesionales, centros de formación y organismos de investigación que sirven de apoyo a la profesión.

En la mayor parte de los países, la orientación profesional está poco profesionalizada.

Con algunas excepciones, el personal responsable de la orientación profesional tiene, de acuerdo con la mayor parte de los criterios, un bajo nivel de profesionalización. Para ilustrar este fenómeno, el anexo 3 describe para 14 países las funciones, la formación y la titulación de dos grandes categorías de orientadores profesionales: los que la ejercen en los centros escolares y los que ofrecen una orientación profesional personalizada en y para los servicios públicos de empleo¹. Este anexo

1. Al margen de estos dos contextos — por ejemplo en el sector de la actuación a nivel local o en la educación superior — la naturaleza de los sistemas de formación y de titulación y sus relaciones con la organización de las funciones profesionales son todavía más variadas y por lo tanto más difíciles de resumir de forma sistemática. En el caso de los docentes que se ocupan de la orientación profesional como tema horizontal, dentro de todas las asignaturas del programa, como se recoge en el capítulo 3,

muestra que en general la orientación profesional para estos dos tipos de estructuras no es una función especializada. Suele estar a cargo, a tiempo parcial, de profesores o empleados de los servicios de empleo. Por ejemplo, en Austria, en Dinamarca y en Noruega se ocupan de ella los centros de enseñanza. Cuando la orientación profesional está en manos de especialistas de la orientación en régimen de jornada completa, casi siempre se combina con otras formas de orientación, asesoramiento y ayuda psicosocial: las medidas a tomar en caso de dificultades escolares, la resolución de dificultades comportamentales y sociales o la gestión de una colocación. Algunos ejemplos son los asesores para estudiantes en los centros de enseñanza finlandesas, algunos orientadores en los centros secundarios irlandeses (el resto trabaja a tiempo parcial), los orientadores en los españoles y los funcionarios de la *Training and Employment Agency* irlandesa.

Hay excepciones. Existen especialistas de orientación profesional en régimen de jornada completa, por ejemplo en el Reino Unido, en la estructura denominada *Connexions Services*, en el País de Gales en *Careers Wales*, en Irlanda del Norte en los *Careers Service*, en el Servicio Federal de Empleo en Alemania, en la oficina pública de empleo finlandesa, en los colegios públicos australianos de Nueva Gales del Sur y en las empresas de reinserción de los Países Bajos.

La formación y la titulación de la orientación profesional no suelen ser a la vez especializadas ni de nivel superior.

Con muy pocas excepciones, los orientadores profesionales cuentan en todos los países con una titulación superior. No obstante, dicha titulación no ha sido necesariamente el credencial que les ha dado paso a la profesión ni han adquirido necesariamente los conocimientos y aptitudes precisos para su ejercicio por los estudios cursados. La formación recibida por los orientadores profesionales refuerza el argumento según el cual en la mayor parte de los casos la formación profesional está poco profesionalizada. El examen de los datos relativos a la formación y a la titulación de aquellos que se ocupan de la orientación profesional en y para los centros escolares y los servicios públicos de empleo (anexo 3) sugiere la existencia de cinco grandes modelos de formación y de titulación.

1. Titulación especializada en la orientación profesional

No se requiere una titulación superior especializada para la orientación profesional, salvo en un número muy reducido de casos. Entre estos se incluyen, por ejemplo, la mayor parte de los puestos desde los que, en el Reino Unido, se ofrece orientación profesional personalizada en los centros de enseñanza, algunos puestos en el Servicio Federal de Empleo alemana, la mayor parte de los orientadores del Programa Australiano de Orientación Profesional y numerosos puestos de docentes titulados que son designados como orientadores profesionales en los centros de Nueva Gales del Sur (Australia) (aunque una formación seguida desde el mismo puesto de trabajo se acepte generalmente en lugar de una titulación superior especializada).

A menudo, la orientación profesional forma parte de una formación general en orientación y

2. Titulación general en orientación y asesoramiento

En algunos casos, se exige una titulación superior en orientación o en asesoramiento, pero la orientación profesional propiamente dicha puede constituir únicamente una parte de una formación más general en dicho campo. Así ocurre con los orientadores en los centros de enseñanza irlandeses, los que trabajan con los alumnos finlandeses, numerosos

los sistemas de formación y las exigencias de una titulación específica en orientación profesional (es decir, la que se requiere al margen de su formación general de docente) suelen ser menos rigurosas todavía que las que se describen aquí para el personal que imparte la orientación profesional personalizada en y para los centros de enseñanza.

asesoramiento.

orientadores canadienses y las titulaciones de los orientadores profesionales en Corea.

La preparación necesaria puede ser muy general e insuficiente.

3. Preparación básica y general, pero insuficiente

En numerosos casos, las personas que se hacen cargo de la orientación profesional en los centros escolares o en los servicios públicos de empleo, deben contar con titulaciones de nivel superior en ámbitos generales relacionados con la orientación profesional pero que no les aportan ninguna formación específica en orientación profesional. En general, los orientadores profesionales deben contar con una titulación de psicología o pedagogía, de dos o tres años de estudios. En estos casos, no es obligatorio que cursen estudios de teorías o de métodos específicos de orientación profesional. El conocimiento de las teorías y los métodos de la orientación profesional que son necesarios para reforzar su ejercicio profesional se da por hecho en estos casos o, menos frecuentemente, se recibe a unos niveles bastante superficiales mediante una formación en el marco laboral. Es necesaria una formación en psicología o pedagogía, sin exigencia específica de una formación en orientación profesional, para los profesionales de la oficina austríaca de psicología escolar, los psicólogos escolares de la República Checa y de Luxemburgo, los orientadores de los centros escolares en España, los orientadores de la oficina de empleo de la República Checa y los psicólogos de orientación profesional de la oficina finlandesa de empleo. Estos criterios de contratación no sólo se traducen en una formación insuficiente, sino que pueden tener como consecuencia que el personal responsable de orientación profesional opte por un diagnóstico y un modelo terapéutico inadecuado o que la orientación profesional se considere como reservada a los que tienen problemas, en lugar de convertirse en un derecho otorgado a todos los que la desean.

La formación puede limitarse a cursos de nivel superior de corta duración...

4. Formación limitada

En algunos casos, se nombra para puestos de orientación profesional a personas que no han recibido una formación específica en este terreno, pero que siguen una enseñanza bastante breve en centros de nivel superior tras su nombramiento. Es el caso de los orientadores a tiempo parcial en los centros de enseñanza daneses, que siguen cursos relativamente breves en un centro universitario, y los empleados de los servicios de empleo de Irlanda, que tienen, además, la posibilidad de emprender una formación reglada a tiempo parcial en la universidad de Maynooth.

... o en el marco laboral.

5. Formación en el marco laboral

Es frecuente que se nombre para puestos de orientación profesional a personas que no han recibido una formación específica en este terreno y que deben seguir una formación en el marco laboral relativamente corta y que no conduce a ninguna titulación formal. Es el caso de los orientadores para estudiantes de los centros austríacos, de algunos *schooldekanen* en los Países Bajos, de los orientadores de los centros noruegos y del personal de los servicios de empleo en Austria, Corea, Dinamarca, Luxemburgo y Noruega.

Coexisten muchos modelos de formación de este tipo dentro de un mismo país

No es raro que varios de estos modelos de titulación y formación coexistan dentro de un mismo país. En Australia, por ejemplo, los criterios de formación y titulación en los diferentes sectores de la orientación profesional tienen una falta manifiesta de coherencia. Van desde la orientación profesional canalizada a través de centros de formación superior técnica (TAFE) y en los centros de enseñanza de Queensland, a cargo de psicólogos que pueden considerarse con razón como demasiado o mal capacitados para esta tarea, a otros sectores en los que no se exige ninguna titulación. En Corea los orientadores profesionales disponen al parecer a menudo de titulación superior docente, aunque no necesariamente tienen la formación en profundidad que les permitiría desarrollar competencias específicas en orientación profesional. Los posgrados en

En los centros de enseñanza, los niveles de titulación y formación tienden a ser más elevados cuando la orientación profesional está en manos de personal no docente

asesoramiento, por ejemplo, incluyen en el mejor de los casos una o dos asignaturas de orientación profesional. Además, en Corea las funciones de orientación profesional se suelen asignar a empleados que tienen poca o ninguna formación específica. Es el caso, por ejemplo, de algunos asesores escolares y del personal de los centros de información sobre el empleo en las universidades.

En los centros escolares, los niveles de titulación y de formación tienden a ser más elevados cuando la orientación profesional está en manos de personal no docente. En Australia (Queensland), los orientadores se hacen cargo de la orientación profesional y del asesoramiento personal. Cuentan con una titulación superior de nivel posgrado en psicopedagogía, aunque su formación no incluya necesariamente una formación profunda en orientación profesional. En Canadá (Quebec), a los orientadores de los centros escolares se les exige una titulación de posgrado para la que han de cursar estudios centrados en temas de orientación profesional, pero no tienen obligación de tener experiencia docente. En los Países Bajos, algunos centros han nombrado *schooldekenen* a personas con una formación de orientadores profesionales, pero no se trata de profesores, quizá porque sus sueldos tienden a ser más bajos que los de éstos, pero también por su calidad de expertos especializados.

La profesionalización suele ser baja en la educación superior.

Paradójicamente, los criterios de contratación, formación y titulación para la orientación profesional tienden a ser poco exigentes precisamente en el sector de la enseñanza responsable de la mayor parte de la formación en este campo: la educación superior. Esta tendencia se ha observado tanto en otros estudios internacionales (Watts y Van Esbroeck, 1998) como en este de la OCDE. Por ejemplo:

- En Dinamarca, la formación principal de los orientadores educativos a nivel de enseñanza superior se limitaba a breves clases de una semana. Aun así, una encuesta realizada en 1996 mostró que solamente el 40% de los orientadores habían seguido estas clases. Posteriormente se prolongaron a cuatro semanas.
- En Alemania, el personal de orientación de los servicios centrales de asesoramiento a los estudiantes universitarios tienen procedencias académicas variadas; solamente algunos tienen una titulación específica en orientación y asesoramiento.
- En Irlanda, la titulación y la formación de los orientadores profesionales a nivel de educación superior dependen de los propios centros, a falta de una normativa central.
- Lo mismo ocurre en Canadá, salvo en Quebec (donde la titulación de los orientadores profesionales está fuertemente protegida). En el resto de las provincias, en numerosos centros no se han especificado las competencias necesarias para los especialistas en orientación o la formación necesaria para su adquisición.
- En Corea, los servicios de colocación de las universidades y los centros de enseñanza superior suelen incluir titulados que no tienen más formación específica para este trabajo que unos cursillos impartidos en el del marco del mismo puesto de trabajo, en programas de corta duración.

La formación especializada en orientación empieza a asociarse a la

En algunos países, la formación especializada en orientación profesional empieza a unirse a la formación en desarrollo de los recursos humanos. En los Países Bajos, al margen de la formación básica que los *schoodekanen* adquieren en el mismo puesto de trabajo, la formación principal en

formación en desarrollo de los recursos humanos

orientación profesional está integrada dentro de los estudios de cuatro años (siendo el tercero de prácticas) de desarrollo de RRHH que se imparten en cinco *hogescholen*. La idea es que todo el personal de desarrollo de RRHH tenga formación en orientación profesional. También es posible especializarse en este campo en el último año. Las clases pueden seguirse también a tiempo parcial. En Corea está prevista la creación de licenciaturas y títulos de posgrado para el personal de los servicios de empleo, que posiblemente se unan a la formación en desarrollo de RRHH.

A causa de la brevedad o la inadecuación de la formación, numerosos orientadores profesionales no reciben una base sólida en las teorías fundamentales de la orientación profesional, no suelen tener un contacto sistemático con los contextos socioeconómicos ni con las finalidades de esta orientación y no cuentan con una formación práctica y sistemática en las técnicas que constituyen la base del ejercicio de la profesión. El recuadro 7.1 presenta el ejemplo de unos estudios (impartidos en la East London University) que tratan de garantizar una formación teórica y práctica integral.

Recuadro 7.1. El título de posgrado en orientación profesional de la East London University

La East London University concede un título de posgrado en orientación profesional al que pueden acceder los estudiantes que poseen un título universitario reconocido o su equivalente. Esta formación se puede seguir en un año en jornada completa o en dos a tres años a tiempo parcial. Enseña a trabajar con diferentes grupos de usuarios. La obtención de este título permite el ingreso en el Instituto de Orientación Profesional (ICG). Los estudiantes que deseen entrar en este instituto deben presentar una candidatura y certificar su formación. Ésta incluye:

Práctica y teoría de la orientación: los estudiantes aprenden las competencias y los procesos de entrevistas de orientación y de trabajo en grupo, estudian diferentes teorías relativas al ejercicio de la profesión y evalúan sus implicaciones para el ejercicio de la profesión.

Igualdad de oportunidades: los estudiantes aprenden las estrategias de promoción de la igualdad de oportunidades en el contexto de la orientación y se les sensibiliza a los problemas relacionados con la misma.

El cambio y el desarrollo de las organizaciones: los estudiantes analizan un servicio de orientación desde el punto de vista de la teoría de la organización y de la gestión del cambio. Adquieren las competencias necesarias para trabajar con autonomía en diversos contextos.

Estudios del mercado laboral: se estudian las estructuras de empleo y de formación. Los estudiantes se familiarizan con las fuentes de información sobre el mercado de trabajo y aprenden a evaluarlas. Adquieren las competencias que necesitan para trabajar en los momentos de transición entre el centro de enseñanza, la formación y el empleo.

Los sistemas y la práctica educativos: se estudian las políticas actuales en materia de enseñanza y sus implicaciones para la formación en orientación profesional. Los estudiantes adquieren los conocimientos y competencias necesarios para participar en la planificación y la puesta en práctica de los programas de estudio.

Puede afirmarse, a partir de los datos del presente estudio, que es necesario subir el nivel de formación en orientación profesional en algunos países de la OCDE. La orientación profesional se apoya en gran medida en conocimientos teóricos y sus profesionales necesitan adquirir una amplia gama de competencias para desarrollar su actividad. Existe un núcleo común de conocimientos y de competencias indispensables para los profesionales en todos los campos de la orientación profesional. Además, los que trabajan en sectores específicos (centros escolares, educación superior, servicios de empleo, etc.) deben adquirir conocimientos y competencias especializadas. Todo ello aboga a favor del prolongamiento del tiempo de formación en numerosos países y la elevación del nivel de

Los orientadores profesionales tienen poca influencia sobre la contratación del personal.

titulación².

Otro criterio que permite diferenciar una profesión de un trabajo es la posibilidad que tienen sus miembros de ejercer un control o influencia claro en la oferta laboral, por ejemplo, mediante la colegiación o la suspensión de la misma en caso de falta grave en el ejercicio de la profesión. Existen pocos procedimientos de control de este tipo en el ámbito de la orientación profesional. No obstante, hay algunas excepciones. La más notable se refiere a Quebec, donde se han creado requisitos estrictos para colegiarse (cf. recuadro 7.2). En el Reino Unido, el Instituto de Orientación Profesional (ICG) ejerce un control menos riguroso. El ICG, que representa a los profesionales del sector, es el organismo de acreditación para la Licenciatura en Orientación Profesional, una de las dos principales titulaciones que permiten trabajar como especialista en orientación profesional en los grandes servicios de orientación del Reino Unido. El ICG acredita a los centros de enseñanza superior que ofrecen esta titulación y, como tal, cumple funciones de aseguramiento de la calidad.

Recuadro 7.2. Normativa profesional de los orientadores profesionales en Quebec

En Canadá (Quebec), los que desean ser asesores u orientadores profesionales deben ser miembros del *Ordre des Conseillers et des Conseillères en Orientation et des Psychoéducateurs et Psychoéducatrices de Québec* (OCCOPPQ).

Este colegio profesional se creó en 1963 y constituye uno de los 45 colegios profesionales de Quebec. Los miembros del OCCOPPQ deben contar con un título de posgrado en orientación y asesoramiento y someterse a inspecciones profesionales periódicas.

Algunos países han creado registros de profesionales de la orientación.

Algunos países han creado registros de orientadores profesionales:

- En Canadá, además de las estructuras reglamentarias que existen en Quebec, se están desarrollando medidas para conceder una licencia a los orientadores profesionales en Alberta. Además, la Asociación Canadiense de Orientadores trata de establecer una certificación oficial para los orientadores en algunas provincias y de crear una categoría de miembros especialistas en “orientación profesional”, aunque el atractivo de la misma puede verse limitado por su orientación hacia el asesoramiento y el hecho de que exige una titulación de nivel de posgrado.
- En Alemania, la Asociación Alemana de Orientación Profesional (DVB) ha creado un registro de orientadores que cuenta actualmente con 420 miembros (de los cuales, un centenar no son miembros del DVB). Para inscribirse en el registro, los solicitantes deben demostrar una titulación inicial adecuada, una experiencia garantizada y una formación de perfeccionamiento periódica.
- En los Países Bajos, la Asociación de Orientadores Profesionales (VBA) ha creado una fundación, denominada la Fundación del Registro de Responsables de la Orientadores/Asesores Profesionales.
- En Austria, se ha creado un colegio profesional de orientadores, dotado

2. No obstante, tampoco conviene exagerar los niveles de titulación requeridos, exigiendo por ejemplo un posgrado o un doctorado.

de un código deontológico voluntario, para tratar de elevar la calidad de la orientación profesional que ofrecen las entidades subcontratadas por la Oficina Federal de Empleo.

- En Estados Unidos, la colegiación es un paso obligado hacia la profesionalización y un elemento importante en 44 Estados (y en el Distrito de Columbia) (véase www.counseling.org). Esta normativa está relacionada con el programa de aseguramiento de la calidad que ofrece el Consejo para la Acreditación de los Programas de Asesoramiento y de Pedagogía (CACREP) (Plant, 2001).

En numerosos países, diferentes asociaciones representan a los orientadores profesionales.

Junto a estructuras de formación muy dispersas, existe en numerosos países una estructura muy fragmentada de asociaciones representativas, diferentes asociaciones que representan a distintos sectores de la profesión. En Canadá hay más de 20, o incluso de 40 o 50 asociaciones según algunas estimaciones, que representan a los orientadores profesionales. A menudo se crean a escala provincial para cubrir sectores particulares, o incluso grupos lingüísticos diferentes, de modo que cada asociación exige condiciones diferentes para el acceso. En Corea existen al menos cuatro asociaciones de orientación: la Asociación Coreana de Orientadores Profesionales (que agrupa principalmente a los orientadores profesionales de los servicios públicos de empleo), la Asociación Coreana de Asesores Educativos (destinada sobre todo a los asesores pedagógicos y a los docentes de orientación profesional), la Asociación de Centros de Información sobre Empleo a Nivel de la Educación Superior y la Sociedad Coreana de Orientación Profesional (reservada ante todo a los orientadores que trabajan en las universidades e institutos de investigación). La interconexión entre estas asociaciones es más bien limitada. Esta fragmentación plantea también problemas en Irlanda, Noruega y los Países Bajos; puede impedir que los que trabajan en orientación profesional consideren la profesión en su conjunto y que los responsables políticos tengan con ella contactos efectivos.

Algunos países han creado estructuras federales que agrupan a las diferentes asociaciones.

En algunos países, se han adoptado medidas para agrupar a las diferentes asociaciones en el seno de una misma estructura. En Dinamarca las ocho asociaciones profesionales independientes de orientación están agrupadas en una federación. En Australia, el Consorcio Australiano del Sector de la Orientación Profesional agrupa a todas las asociaciones importantes de ámbito nacional y de los Estados. En el Reino Unido, la Federación de Asociaciones de Orientadores profesionales sirven para reunir las asociaciones principales.

La profesionalización puede presentar ventajas para los responsables políticos, pero también inconvenientes.

La profesionalización puede ser beneficiosa para aumentar y mantener la calidad de los servicios y puede favorecer la regulación de los mercados de servicios. No obstante, un grado elevado de profesionalización, especialmente cuando está asociado a una estructura jerárquica indiferenciada, una base de conocimientos endeble, normas inadecuadas sobre requisitos a exigir y métodos tradicionales de prestación de servicios —características frecuentes en el caso de la orientación profesional— plantea también problemas para los responsables políticos. Destacan entre ellos el aumento de los costes y gastos para ofrecer los servicios, la limitación del acceso al ejercicio de la orientación profesional —una actividad que trata más de proteger a sus miembros que al público— y la dificultad para ordenar la oferta de servicios en un sistema cerrado que se resiste a las influencias externas ejercidas por las administraciones públicas. Los responsables políticos deben tratar también de mantener el equilibrio entre la debilidad de las estructuras tradicionales y la inadecuación de los sistemas de formación, por una parte, y por otra los

peligros de un exceso de profesionalización.

7.3. Reorganizar el personal de orientación profesional, su formación y su titulación

Deben reforzarse las estructuras laborales en el seno de la orientación profesional.

Crear unas estructuras laborales más claras

En la mayor parte de los países de la OCDE, la orientación profesional no cumple con los criterios habituales de una profesión, pero tampoco constituye en muchos casos un trabajo claramente identificado y delimitado. Es una función, difícilmente combinada con otras muchas. Esto constituye un importante obstáculo que frena la capacidad de los responsables políticos para servirse mejor de la orientación profesional para alcanzar objetivos políticos de envergadura. Por ejemplo, como ya se ha visto en apartados anteriores, cuando forma parte de un trabajo más amplio de orientación, los que supuestamente deben ocuparse de la orientación profesional siempre le dan una prioridad muy baja. Mientras no se pueda identificar plenamente como un servicio separado, seguirá siendo difícil acceder a ella. Y si no se convierte en una categoría profesional diferenciada, siempre será difícil elaborar sistemas de formación independientes y adecuados. Este fenómeno influye sobre la naturaleza y la calidad de los servicios de orientación profesional que los responsables políticos pueden ofrecer a los ciudadanos.

Para mejorar el acceso a la orientación profesional a lo largo de toda la vida, y cubrir las necesidades de una gama más amplia de usuarios, las modalidades de organización de la orientación profesional deben modificarse profundamente. Hace falta una jerarquía más diferenciada, incluido el recurso más frecuente a personal de apoyo formado, permitiendo a los orientadores profesionales a que dirijan y coordinen los servicios en lugar de ocuparse exclusivamente de prestar un servicio personalizado.

Los responsables políticos de la mayor parte de los países de la OCDE deberían tener como prioridad la creación de estructuras laborales y organizativas independientes y adecuadas por las que encauzar la orientación profesional. A falta de estructuras de este tipo, los responsables se debían plantear una intervención, por ejemplo, ante las asociaciones patronales y sindicales, etc., para elaborar clasificaciones profesionales adecuadas y los requisitos de formación exigidos en cada caso. En el recuadro 10.2 aparece un modelo de estructura laboral independiente, combinada con una estructura organizativa diferenciada.

La naturaleza y el contenido de la formación en orientación profesional representan un reto fundamental para los responsables políticos, que influye sobre su capacidad para ofrecer servicios adecuados a distintos grupos de usuarios.

Reforzar los sistemas de formación y de titulación

El nivel, el contenido y la estructura de los cursos de formación y los tipos de titulación que se exigen a los orientadores profesionales influyen considerablemente en las categorías de servicios de orientación profesional que las administraciones públicas pueden ofrecer a sus ciudadanos. Por ejemplo, la falta de formación a varios niveles dificulta cada vez más el establecimiento de una fuerza laboral diferenciada del tipo que hace posible el servicio *learn direct* del Reino Unido (cf. capítulo 5), por ejemplo, o la puesta en práctica de métodos de autoservicio. Todo ello influye sobre el acceso a la orientación profesional y sobre su coste. Hay que utilizar cada vez más las técnicas de autoasistencia y las nuevas tecnologías y los orientadores profesionales deben acostumbrarse a trabajar en entornos más variados. La falta de formación en la prestación de servicios mediante las TIC por teléfono disminuye la disposición de los profesionales a adoptar estos métodos, otro factor que tiene implicaciones para el acceso y sus costes. Además, la existencia de cursos de formación y de exigencias de titulación distintas para los que se

ocupan de la orientación profesional en los diferentes sectores de enseñanza y en otras estructuras, como en Dinamarca, reduce la flexibilidad con la que se puede distribuir al personal ante una demanda que refleja unas necesidades cambiantes. Aunque la participación de las administraciones públicas en la formación de los orientadores profesionales es muy variable (cf. McCarthy, 2001), la intervención de los responsables políticos en las cuestiones de formación en la justa medida parece ser la excepción. Se observan grandes diferencias entre las administraciones públicas de los diferentes países en relación con su intervención directa en la formación inicial y continua, la financiación de la misma y la participación en la elaboración de su contenido.

Estos diferentes elementos modifican considerablemente los papeles, competencias y titulación de los orientadores profesionales. La elevación del nivel y del contenido de la formación en orientación profesional constituye un problema fundamental que se plantea para los responsables políticos. No obstante, frente a estos retos:

“En la mayoría de los casos, la formación se imparte de la misma manera que hace 50 años. Ante todo se basa en entrevistas y se inspira en la psicología (en lugar de considerarse desde el punto de vista del desarrollo de la trayectoria profesional o la transición hacia la edad adulta o basarse en el mercado de trabajo) y no aborda los diferentes itinerarios profesionales y mercados de trabajo complejos con los que se enfrentan los usuarios. Es patente la necesidad de diversificar el contenido de los programas de formación en orientación profesional.” (Hiebert, McCarthy y Repetto, 2002, pág. 41)

El nivel de la formación es insuficiente en algunos países...

En muchos países, la cantidad y el nivel de formación disponibles son deficientes:

- En Austria no existe formación específica en orientación profesional para la etapa de enseñanza superior y la formación que ofrecen las administraciones públicas en el mismo puesto de trabajo se limita a clases muy breves.
- En Noruega, no se exige ninguna formación reglada a nivel superior a los que la prestan el servicio en los centros escolares o en los servicios públicos de empleo. En estas condiciones, la experiencia sobre el terreno y los cursos impartidos en el marco laboral son los métodos principales de formación disponibles.
- En Austria, España, Finlandia, Luxemburgo y la República Checa los servicios que se ocupan de orientación profesional contratan a psicólogos, cuyas titulaciones no incluyen obligatoriamente una formación específica en las teorías y los métodos de orientación profesional. En estas circunstancias, los cursillos impartidos en el marco laboral y la experiencia se convierten en las principales herramientas de formación.
- En Alemania, a pesar de la pérdida del monopolio que ostentaba el Servicio Federal de Empleo, la principal formación actualmente disponible se imparte por la *Fachhochschule*, que depende de dicho servicio y sólo está abierto a su propio personal. La oferta de los centros de enseñanza superior en este sentido es muy reducida, aunque algunos han previsto el desarrollo de estudios en esta disciplina.

... y su contenido es deficiente en muchos aspectos

También se observan deficiencias importantes en el contenido de la formación en la orientación profesional en casi todos los países. Las carencias y debilidades observadas por McCarthy (2001) incluyen una

aspectos

carencia de formación en los ámbitos siguientes:

- integración de la tecnología, incluidas las TIC, en la orientación profesional;
- comprensión de la evolución del mercado de trabajo;
- perspectivas desde la movilidad transnacional. Esta cuestión tiene un interés específico dentro del marco de la Unión Europea;
- cuestiones y métodos en relación con las responsabilidades; y
- formación del personal de apoyo, como son los funcionarios de información y los trabajadores sociales que se ocupan de la relación con el entorno local.

El estudio de la OCDE muestra también que casi todos los programas de formación siguen considerando la orientación profesional como un servicio personal, individual, centrado en una toma de decisiones inmediatas. Pocos programas enseñan a los profesionales a ayudar a los usuarios a desarrollar las competencias necesarias para la gestión autónoma de su trayectoria profesional. Y pocos tratan de desarrollar los conocimientos y competencias necesarios para diseñar e impartir un tipo de orientación profesional que se relaciona estrechamente con los programas de estudios. Más limitado todavía es el número de programas que tratan de desarrollar los conocimientos y competencias necesarios en materia de organización, gestión y asesoramiento para implicar en la orientación profesional al personal de apoyo y a personalidades del entorno. Además, pocos programas tratan de ofrecer una formación profesional integral que prepare a los profesionales para impartir la orientación profesional en estructuras muy variadas (centros escolares, educación superior, lugar de trabajo, ámbito local, servicios de empleo) o para públicos muy variados (jóvenes y adultos, personas con discapacidades y personas con necesidades particulares). Finalmente, numerosos programas, especialmente los de muy corta duración, se concentran en la transmisión de conocimientos. El gran componente competencial de la orientación profesional requiere que los programas de formación enseñen las bases teóricas necesarias, a la vez que desarrollan las competencias precisas en la práctica diaria de la profesión.

Los sistemas de formación existentes son una barrera para la aplicación de los principales objetivos de las políticas públicas.

Estas carencias y puntos débiles sugieren que en muchos países la insuficiencia o la inadecuación de la formación, o incluso ambas, disminuyen considerablemente la contribución que los servicios de orientación profesional pueden aportar a la puesta en marcha del aprendizaje a lo largo de toda la vida y a las políticas del mercado de trabajo activas. En numerosos países, las administraciones públicas deben prestar más atención a aumentar el nivel y reorganizar el contenido y la estructura de los sistemas de formación en la orientación profesional.

Los marcos de competencias globales pueden constituir un primer paso hacia la

Un primer paso hacia la resolución de estos problemas sería desarrollar marcos de competencia globales para la orientación profesional. Uno de los pocos ejemplos de dichos marcos se puede hallar en la Guía canadiense de normas y directrices para los orientadores profesionales

primer paso hacia la supresión de estos puntos débiles.

(recuadro 7.3)³. Estos marcos deberían describir los conocimientos y competencias necesarios para los orientadores profesionales a todos los niveles, en todos los sectores y en contacto con diferentes tipos de usuarios. Estos marcos pueden servir para definir titulaciones y sus correspondientes programas de estudios, a diferentes niveles, en función de las necesidades de una fuerza laboral diferenciada. Los marcos de competencias permiten desarrollar titulaciones y programas de formación, no sólo para los profesionales especializados que trabajan en exclusiva en la orientación profesional, sino también para aquellos, como los docentes en los centros de enseñanza, que sólo dedican una parte de su jornada de trabajo a la orientación profesional y para el personal de apoyo como son los funcionarios de información y los trabajadores sociales que se ocupan de las relaciones con el entorno local.

Dichos marcos permiten establecer una estructura modular de formación y titulación. Éstas abarcan un núcleo de conocimientos y competencias que han de adquirirse y elementos optativos que reflejan las necesidades de los distintos entornos en que se presta el servicio y de las diferentes categorías de usuarios. Pueden servir para elaborar normas para la titulación y cursos de formación inicial y para los programas de formación permanente. En Estados Unidos, el Consejo para la Acreditación de los Programas de Asesoramiento y de Pedagogía ha establecido normas de este tipo con el fin de ordenar y mantener la calidad de la formación del personal que se ocupa de orientación profesional. Las normas prevén un proceso riguroso de aseguramiento de calidad, que incluye una inspección directa de los locales, el programa de formación y la titulación del personal.

Recuadro 7.3. El marco de competencias desarrollado en Canadá

En Canadá, la Guía canadiense de normas y directrices para los orientadores profesionales ofrece un marco dentro del cual pueden identificarse distintas funciones. Se ha desarrollado a partir de un proceso concienzudo de consulta y búsqueda de consenso.

Este marco concreta las competencias esenciales que deben poseer todos los orientadores profesionales, independientemente de su lugar de trabajo. Incluye también toda una gama de competencias especializadas, cuya necesidad varía en función de la naturaleza del servicio prestado, el tipo de entorno de trabajo y el colectivo de usuarios al que se dirige.

Este marco se está probando en lugares de trabajo muy variados para estudiar la forma en que se puede utilizar. Para más información, véase Plant (2001) y www.career-dev-guidelines.org.

También facilitan la gestión del personal de orientación

Los marcos de competencias no sólo sirven para mejorar la coherencia y la flexibilidad de los sistemas de formación. Pueden ayudar a definir mejor los itinerarios profesionales de los orientadores profesionales, incluida su

3. Las normas profesionales de la Organización Nacional del Reino Unido para Empleo y Formación constituyen otro ejemplo, aunque abarquen no sólo las tareas de orientación, sino también el asesoramiento, especialmente psicológico, y la psicoterapia.

profesional.

promoción vertical y horizontal⁴, y en particular pueden favorecer el reconocimiento explícito y la promoción del personal de apoyo de orientación profesional, como son los funcionarios de información. Permiten el reconocimiento y la acreditación de la experiencia ya adquirida, de los cursillos breves y de la formación en Internet y favorecen el perfeccionamiento profesional periódico.

4. El estudio ha identificado casos (en Dinamarca y en Irlanda, por ejemplo) donde los especialistas de la orientación profesional en los centros de enseñanza optaban a puestos de dirección. Este fenómeno se explica probablemente por la visión de conjunto del centro y el dominio del papel de enlace dentro de la colectividad que se desarrollan desde estos puestos, además del desarrollo por parte de estos profesionales de las competencias en materia de relaciones interpersonales tan necesarias en los directivos.

CAPÍTULO 8. LA FINANCIACIÓN DE LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL

Este capítulo aborda algunos problemas que se presentan en la valoración de los gastos de las administraciones públicas en materia de orientación profesional y ofrece estimaciones parciales de estos gastos para un número limitado de países que han participado en el estudio de la OCDE. Presenta algunos métodos de financiación de la orientación profesional por parte de las administraciones públicas y estudia las implicaciones de estos métodos sobre la naturaleza y la calidad de los servicios. En particular, analiza cómo se pueden garantizar la coherencia y la calidad mediante sistemas de financiación descentralizados y cuando los servicios están subcontratados. Se cierra con un examen de modelos de mercado en materia de orientación profesional y con las formas en que las administraciones públicas los pueden utilizar para ampliar el acceso a la orientación profesional.

Las principales conclusiones del capítulo de relevancia para las políticas públicas son las siguientes:

- ◆ La información disponible sobre la importancia del gasto dedicado a la orientación profesional es muy limitada en casi todos los países. Sin embargo, esta información es necesaria si los responsables políticos desean conocer la rentabilidad para la sociedad de estas prestaciones. La necesitan para tener en cuenta los costes relativos de los diferentes tipos de servicios y de los servicios dirigidos a diferentes categorías de usuarios, cuando planifican la forma de prestar los mismos.
- ◆ Unos ejemplos suficientes, aunque incompletos, de datos de un grupo reducido de países relativos a los costes y la utilización de los recursos disponibles demuestran que se pueden resolver los problemas de obtención de datos relativos al gasto público en materia de orientación profesional.
- ◆ En los sistemas de financiación descentralizados, y cuando los servicios están subcontratados, se plantean interrogantes sobre las responsabilidades privativas de la administración central y la forma en que se puede garantizar la calidad y la coherencia de los servicios. Entre los métodos disponibles para resolver esta segunda clase de interrogantes destacan las fórmulas para determinar el número de efectivos necesarios, los requisitos normativos, los contratos basados en los resultados y los derechos de los estudiantes a las prestaciones.
- ◆ Un mayor recurso a modelos de mercado para financiar la orientación profesional permitiría que el gasto público se centrara en los ciudadanos con menores ingresos si aquellos cuya renta es suficiente fueran capaces de pagar y se vieran empujados a hacerlo. Parecen existir mercados razonablemente desarrollados en algunos países para la información profesional, así como para la orientación profesional relacionada con los servicios de recolocación. No obstante, la experiencia demuestra que los mercados de la orientación profesional personalizada no se acaban de desarrollar. Algunas de las razones de este fenómeno son intrínsecas y tienen que ver con la naturaleza de la orientación profesional personalizada. Ésta beneficia tanto a la sociedad en conjunto como a los usuarios, es altamente variable y difícil de normalizar y comercializar a gran escala (al contrario de lo que ocurre con la información profesional) y suele ser poco transparente, dado que la oferta y la demanda son difíciles de delimitar.
- ◆ Las administraciones públicas podrían favorecer el desarrollo de los mercados de la orientación profesional adoptando algunas medidas: mayor recurso a la subcontratación para financiar los servicios; realización de esfuerzos para que la oferta y la demanda de servicios sean más transparentes; medidas para vincular la orientación profesional a mecanismos de financiación como las cuentas de formación individuales y los impuestos para la formación; y la implicación en la elaboración de normas de referencia para el mercado con el fin de reforzar la confianza de los consumidores.

8.1. Estimación del gasto

Los responsables políticos necesitan información sobre la importancia del gasto en orientación profesional...

Los responsables políticos necesitan conocer el importe de los gastos dedicados a los servicios de orientación profesional por varias razones. Deben saber si el provecho social es proporcional a los costes (por supuesto, en el caso de que se disponga de datos sobre aquél). La información sobre el gasto es necesaria para conocer los costes relativos de los diferentes tipos de servicios o el importe del gasto realizado para cubrir las necesidades de los distintos colectivos. Además, es importante para decidir sobre las prioridades relativas: entre los tipos de servicios y entre los colectivos. También son indispensables para los responsables políticos unos datos fiables sobre el coste de los diferentes tipos de servicios de orientación profesional y los diferentes sistemas de encauzar estos servicios, para estimar el coste que representaría, de acuerdo con diferentes hipótesis de la política a poner en práctica, la puesta en marcha de servicios de orientación profesional de acceso universal y a lo largo de toda la vida.

... que no obstante es difícil de obtener en todos los países.

Como era de esperar, se plantean graves problemas para estimar el importe del gasto dedicado por las administraciones públicas y otros operadores a la orientación profesional. En caso de particulares y de empresas, los datos sobre el gasto son prácticamente inexistentes en todos los países. La estimación del gasto de las administraciones públicas en orientación profesional tropieza también con graves obstáculos, no todos ellos insuperables.

Algunos problemas proceden de la naturaleza del personal de orientación profesional.

Algunos de los problemas que surgen para estimar el gasto de las administraciones públicas se explican por la naturaleza del personal de orientación profesional. Estos gastos son difíciles de identificar cuando el personal está repartido entre diferentes ministerios o en distintas administraciones públicas y cuando gran parte de los que se ocupan de orientación profesional desempeñan también otras funciones. Habida cuenta de que el personal es el principal recurso de la orientación profesional, los problemas existentes para cuantificar con precisión el número de efectivos se traducen en dificultades para valorar el gasto.

Otros se explican por las modalidades de financiación de los servicios públicos...

Los problemas que aparecen para cuantificar el personal realmente asignado a orientación profesional están interconectados con las modalidades de financiación de algunos de los servicios públicos que proporcionan la orientación profesional. Si bien los servicios públicos de empleo están financiados en general directamente por la administración central, no suele ser así en el caso de los Ministerios de Educación. En los Países Bajos, por ejemplo, casi todos los fondos reservados a educación van directamente a los centros de enseñanza, que deciden cómo gastarlos. En Dinamarca, los fondos utilizados para financiar gran parte de la orientación profesional se distribuyen a nivel regional y local en forma de subvenciones globales para sectores específicos de la educación, pero la asignación de fondos a la orientación profesional puede variar de un sector a otro y en el seno del mismo sector en función de las prioridades locales. La obtención de datos sobre el gasto acumulado también es problemática en los sistemas federales, como Canadá o Australia. En Australia, algunas organizaciones dudan en aportar información de este tipo por razones de protección de datos o de confidencialidad comercial. La combinación de una fuerza laboral a tiempo parcial y la descentralización de la toma de decisiones puede resultar en dificultades importantes a la hora de hacer un

seguimiento del gasto real.

... los métodos presupuestarios y contables...

La forma en que se publican los datos presupuestarios y los procedimientos contables de las administraciones públicas pueden dificultar el seguimiento del gasto en orientación profesional. Especialmente cuando la orientación profesional no constituye una partida presupuestaria independiente. No obstante, este seguimiento puede plantear también un problema incluso cuando la orientación profesional está a cargo de servicios independientes e identificables como es el caso de Luxemburgo. El problema también afecta al Servicio Federal de Empleo en Alemania, que dispone de un personal de orientación profesional muy numeroso y especializado: este organismo está cambiando sus métodos contables para permitir el seguimiento del gasto en orientación profesional. España está en condiciones de aportar información sobre el coste salarial en los centros de información docente, pero no sobre los gastos de explotación, que quedan englobados dentro de los presupuestos generales.

Los datos sobre el gasto y la utilización de los recursos son más fáciles de obtener cuando las administraciones públicas financian servicios independientes y especializados de orientación profesional, como *Careers Wales* en el Reino Unido. Cuando estos servicios deben asumir papeles adicionales, como *Connexions* en Inglaterra, que además de la orientación profesional se ocupa de servicios para la juventud, los datos específicos relativos al gasto son más difíciles de obtener.

... y el hecho de que esta información tenga una prioridad política baja o que exista una falta general de coordinación en el campo de la orientación profesional.

Al igual que para cuantificar el personal de orientación profesional, algunos problemas que se presentan para valorar el gasto provienen del hecho de que en algunos países, los responsables políticos no han visto hasta ahora la necesidad de hacerlo o carecen de los medios necesarios para una recogida coordinada de datos. Por ejemplo, en el cuestionario nacional enviado en el marco del estudio de la OCDE, la República Checa ha indicado que “en la República Checa no se hace un seguimiento de este tipo de información”. Luxemburgo ha subrayado que a los problemas planteados por la notificación de los datos presupuestarios hay que sumar la falta, en el momento de responder al cuestionario, de coordinación de la orientación profesional a nivel nacional.

Tabla 8.1. Estimación de los insumos medios del personal de algunos servicios de orientación daneses

Servicio de orientación	Horas medias de orientación por año y estudiante
-------------------------	--

Orientación de la juventud	0,9
Formación general para adultos	1,5
Internados para jóvenes	1,8
Enseñanza secundaria superior, régimen general	3,0-5,0
Escuelas de comercio	3,5
Enseñanza secundaria superior	3,7
Escuelas técnicas	4,9
Escuelas agrícolas	7,0

No obstante, hay ejemplos de datos útiles sobre el empleo de recursos.

No obstante, no todos estos problemas son insuperables. Finlandia, por ejemplo, señala que se pueden estimar los costes unitarios de la Oficina Pública de Empleo sobre la base del porcentaje de la jornada que el personal dedica a tareas de asesoramiento. Dinamarca (cf. tabla 8.1) detalla las estimaciones de utilización de los recursos en diferentes sectores de la enseñanza, basándose en el número medio de horas de orientación impartidas a los estudiantes cada año. Este número de horas, multiplicado por el coste salarial medio (difícil de estimar en Dinamarca) puede permitir evaluar el gasto. No obstante, para numerosos usos políticos, los datos sobre los recursos basados en las horas de trabajo medias del personal son muy útiles. Por ejemplo, datos del tipo de los que aparecen en la tabla 8.1 podrían servir para estimar el coste probable, en términos de gasto o de plantilla necesaria, de reconocer a todos los ciudadanos el derecho a la orientación profesional. También podría permitir responder a preguntas sobre la equidad y las razones de las diferencias en la utilización de los recursos entre diversos servicios de orientación: los datos daneses muestran que los medios por estudiante son prácticamente ocho veces más elevados en los servicios mejor provistos de recursos que en los servicios más pobres.

Para que sea posible aportar estos datos, el personal de orientación profesional debe dejar constancia escrita de cómo distribuye su tiempo. Durante este estudio sobre la orientación profesional, han surgido algunas reservas —por ejemplo en los centros de enseñanza irlandeses— entre los interesados en relación con la conveniencia de facilitar información sobre este punto, por razones de “confidencialidad”. Estos problemas deberían poder resolverse mediante la negociación los entre responsables políticos y los orientadores profesionales. En Irlanda, por ejemplo, los servicios de orientación para adultos, al igual que los centros acogidos a los acuerdos de colaboración ingleses para la orientación de adultos, conservan los expedientes de sus usuarios con el fin de poder seguir el desarrollo de los objetivos de las políticas pública.

La mayor parte de los países pueden, como mucho, aportar datos parciales.

Algunos países no están en condiciones de resolver estos problemas, o quizá aún no han empezado a hacerlo, y no han podido aportar muchos datos útiles sobre el gasto de las administraciones públicas. En otros casos, está disponible información sobre el gasto para determinados sectores o servicios, pero no es suficiente para estimar el gasto público total en materia de orientación profesional. Por ejemplo, Finlandia estaba en condiciones de aportar detalles sobre el gasto por parte de la Consejo Nacional de Educación en información profesional y recursos en material,

pero no sobre los servicios de orientación profesional en los centros escolares.

Hay quien puede ofrecer datos a partir de los cuales es posible calcular las estimaciones del gasto total, aunque no sean perfectos.

A pesar de problemas como los abordados en lo que antecede, tres países, Inglaterra, Australia y Austria, han podido aportar datos suficientes para permitir una estimación al menos parcial del gasto total en orientación profesional y su transformación en un indicador del gasto anual por habitante de entre 15 y 64 años. Estas tres estimaciones no son directamente comparables. Cada una es, a su manera, incompleta y contribuye a infravalorar los gastos totales. Para Inglaterra y Australia, por ejemplo, no se dispone de ningún dato sobre los servicios de orientación profesional impartidos directamente a los usuarios de los servicios públicos de empleo, aunque el coste de los servicios centrales de información profesional sea conocido en cierta medida. En cuanto a Austria, se dispone de información sobre algunos servicios de orientación profesional que el servicio público de empleo subcontrata a otras organizaciones, pero no sobre el coste de la orientación profesional directamente a cargo del propio servicio. La información sobre los conceptos de gasto incluidos o excluidos para cada estimación figura en el Anexo 4. Estas estimaciones, que deben tratarse con suma prudencia, muestran que el gasto en orientación profesional por habitante de 15 a 64 años asciende a 11,48[€] en Australia, 8,48[€] en Austria y 23,54[€] en Inglaterra. Intuitivamente, estos órdenes de magnitud son lógicos, habida cuenta de la intensidad del nivel de los servicios de orientación profesional señalados en los cuestionarios nacionales y observados durante las visitas nacionales. Una comparación de las estimaciones más altas y las más bajas muestra: por ejemplo, en los centros de enseñanza austríacos, los orientadores a tiempo parcial sólo dedican a este trabajo una a dos horas por semana; las clases de orientación profesional se imparten casi exclusivamente en los cursos 7º y 8º de la enseñanza obligatoria y no suelen estar a cargo de especialistas en el tema, y ningún servicio externo ofrece apoyo sistemático y especializado para los programas de orientación profesional en los centros. En Inglaterra, todos los centros de enseñanza deben poseer una biblioteca completa sobre las profesiones y deben impartir orientación profesional a los alumnos de 13-19 años, a la vez que una organización externa de gran envergadura (denominada *Connexions*) aporta apoyo a los centros de enseñanza primaria, secundaria y superior en materia de orientación profesional personalizada. En Australia, el nivel de la orientación impartida en los centros escolares se sitúa entre estos dos extremos, más elevado en algunas regiones del país y más bajo en otras. Existen diferencias de grado similar entre los tres países en otros sectores. En el Reino Unido, la orientación profesional es más importante para los adultos y en la enseñanza superior que en Austria.

Estas tres estimaciones de gasto de orientación profesional por habitante de 15 a 64 años podrían estar incompletos por razones que se explican en el anexo 4 o no ser totalmente fiables por la inclusión de estimaciones y no de gastos reales para algunos elementos. Representan no obstante un avance importante con respecto a los conocimientos anteriores. Es de esperar que trabajos más detallados permitan afinarlas y extenderlas a otros países.

El análisis de los componentes podría ser un método válido para obtener datos sobre el gasto mejores y más útiles.

Para algunos objetivos políticos, es importante obtener estimaciones del gasto total en los servicios de orientación profesional en todos los diversos sectores que los prestan o en uno en particular. No obstante, otros objetivos políticos exigen estimaciones de costes relativos a la prestación de diferentes tipos de servicios o de servicios a distintos tipos de usuarios. La orientación profesional no es el único ámbito en el que es difícil estimar los niveles de utilización de los recursos cuando son varias las

y más útiles.

dependencias implicadas. Por ejemplo, en numerosos sectores de la enseñanza, la información presupuestaria oficial resulta tener una utilidad limitada y se observa que la toma de decisiones al respecto es competencia de diferentes administraciones, además de diferentes departamentos dentro de una administración dada. La mayor parte de estos problemas se puede resolver con un análisis sistemático desde la perspectiva de rentabilidad. En particular, el método de los componentes (Levin, 1983) ofrece un enfoque de eficacia comprobada y puede mejorar considerablemente la comprensión por parte de los responsables políticos de las necesidades reales de medios que tienen los distintos tipos de programas de orientación profesional.

El sistema del análisis de los componentes incluye la evaluación detallada de los componentes que entran efectivamente en la prestación de un servicio (tiempo de trabajo, material utilizado como recursos y gastos en capital, por ejemplo), en el lugar de prestación del servicio (centro escolar, servicio público de orientación profesional, oficina de empleo, etc.) así como la estimación de gastos reales. Cuando se aplica a toda una gama de diferentes contextos en los que se imparte la orientación profesional, el sistema es capaz de medir no sólo los componentes esenciales de los costes de orientación profesional, sino también la forma en que dichos costes varían según el tipo de servicio prestado. Unido a la valoración de los resultados o del provecho social, el método de los componentes permite estimar el coste por unidad de eficacia. Es especialmente adecuado para estimar los costes en los diferentes contextos en los que se imparte la orientación profesional en muchos países de la OCDE y merece generalizarse más.

8.2. La financiación de las administraciones públicas: métodos y problemas

La mayor parte de la orientación profesional está financiada por las administraciones públicas...

En la mayor parte de los países, la financiación necesaria para la orientación profesional procede principalmente de las administraciones públicas: sólo algunos servicios limitados se financian directamente a través de los particulares o las empresas¹. La gran alternativa a esta forma de financiación se halla en Alemania, donde los servicios más elaborados de orientación profesional del Servicio Federal de Empleo están, como el resto de los servicios, financiados por los particulares y las empresas a través del sistema de seguridad social².

... según diversos métodos que pueden afectar a la naturaleza y la calidad de los servicios.

Existen diversos métodos de financiación de la orientación profesional por las administraciones públicas. Los fondos pueden proceder de las administraciones centrales, que es lo más frecuente en los servicios públicos de empleo. Pueden proceder también de las administraciones públicas regionales o locales, como es el caso de los servicios de

-
1. Además, algunos servicios están financiados indirectamente por los particulares, en su totalidad o en parte, como es el caso de los alumnos de los centros de enseñanza primaria, secundaria o superior privados, cuyos gastos de matrícula cubren la totalidad o parte del coste de los servicios de orientación profesional.
 2. Existe un ejemplo similar en Austria, donde las cotizaciones que los particulares y las empresas abonan a las federaciones de trabajadores y las patronales contribuyen a cubrir el coste de los servicios prestados por estas federaciones.

servicios.

orientación profesional en los centros de enseñanza. Estas diferencias suelen ir unidas a diferentes sistemas de gestión de los fondos para la orientación profesional. Los fondos están gestionados directamente por la administración central o mediante delegación en un organismo gubernamental (es el caso de numerosos servicios públicos de empleo), distribuidos directamente a instituciones locales como son los centros de enseñanza, distribuidos indirectamente a través de una administración pública de menor rango o subcontratados a organizaciones locales o de otro tipo. Otros fondos para la orientación profesional se integran en subvenciones globales destinadas a un uso más amplio, como en la mayor parte de los servicios de orientación profesional de los centros de enseñanza daneses o en el caso de los fondos para programas globales para la juventud del servicio *Connexions* en Inglaterra. A veces, los fondos están específicamente asignados a la orientación profesional, como en el caso de los fondos que recibe el *service d'orientation professionnelle de l'administration de l'emploi* de Luxemburgo. Estos diferentes métodos de financiación pueden afectar a la naturaleza y a la calidad de los servicios, lo que plantea también algunos problemas en torno a las políticas públicas a seguir.

La descentralización de las decisiones de financiación plantea problemas en lo relativo a las responsabilidades privativas de la administración central y la coordinación estratégica.

Problemas planteados por los sistemas de descentralización de la financiación

En muchos países, la financiación de la orientación profesional, en particular en la enseñanza primaria y secundaria, está ampliamente transferida a las regiones o a los ayuntamientos. La transferencia a niveles inferiores de la administración también se observa en los Ministerios de Trabajo de algunos países. Por ejemplo, en Canadá, siete provincias son plenamente responsables de la orientación profesional y de otros servicios de empleo y han firmado acuerdos de desarrollo del mercado de trabajo con la administración federal a través del organismo denominado *Human Resources Development Canada* (HRDC). En otras cinco provincias, estos servicios están transferidos únicamente en parte. Se da una situación similar en el servicio público de empleo de España, pues las comunidades autónomas tienen en la mayor parte de los casos plena responsabilidad sobre los servicios de empleo, incluida la orientación profesional asociada a los mismos.

Esta descentralización plantea la cuestión de saber si la administración central debe conservar algunas responsabilidades en materia de orientación profesional. En Canadá, HRDC es responsable de la información sobre el mercado de trabajo nacional y de algunos programas especiales (especialmente para jóvenes, aborígenes y personas con discapacidades). En España, el Instituto Nacional de Empleo (INEM) dispone de un observatorio central y nacional de las profesiones, aunque algunas comunidades autónomas tienen su propio observatorio y están por elaborar normas comunes en algunos casos. También se plantea la posibilidad de crear un mecanismo nacional de coordinación estratégica. En Canadá, la coordinación estratégica de conjunto para cuestiones relativas al mercado de trabajo entre la administración federal y las provinciales, incluidos los problemas de orientación profesional, está a cargo del foro de ministros

para el mercado de trabajo. En España existen sistemas similares.

La descentralización de las decisiones de financiación exige también que los responsables políticos y los gestores de servicios estudien la forma de garantizar la menor variación posible en la naturaleza y el nivel de los servicios prestados. Por ejemplo, puede ocurrir que algunos directores de centros de enseñanza consideran que la orientación profesional es muy importante para su centro y sus alumnos, mientras que otros tienen una opinión diferente. El problema se puede plantear sobre todo en los países en los que los resultados de los centros se miden en función del número de estudiantes matriculados (*insumos*) o por los resultados en los exámenes, y no por la evaluación de los procesos o de los resultados a largo plazo. Hay que preguntarse si corresponde a la administración central garantizar la coherencia y la calidad de la orientación profesional prestada y, si es así, cómo hay que proceder. Los servicios de orientación profesional de la educación superior constituyen un caso particular de este problema, pues el control por parte de la administración central de la utilización de fondos es limitado, frente a la autonomía tradicional de la universidad como institución. Sin embargo, la cuestión se plantea también en el caso de los servicios de orientación profesional de los centros escolares, como se ha indicado en trabajos de investigación ingleses e irlandeses (Morris, Rickinson y Davies, 2001; National Centre for Guidance in Education, 2001).

Las fórmulas para determinar el número de efectivos de personal y su distribución por especialidades pueden resolver estos problemas.

Cuando la financiación concedida a las regiones o a los centros tiene forma de subvenciones globales, algunas administraciones centrales han impuesto una asignación de hecho de los fondos a la orientación profesional a través de asignaciones de personal. Esta fórmula se emplea sobre todo en los centros de enseñanza. En Australia, el Estado de Nueva Gales del Sur reserva fondos para tener en plantilla el equivalente de un orientador profesional en jornada completa por centro de enseñanza secundaria; en la Columbia Británica, una provincia canadiense, tiene que haber un orientador escolar por cada 693 alumnos en los niveles desde la escuela infantil hasta 12º; en Noruega, los orientadores tienen un tiempo de docencia reducido dentro del marco de una fórmula recogida en un convenio colectivo, lo que les permite ofrecer orientación durante al menos una hora por semana por grupo de 25 estudiantes.

Pueden encontrarse otras soluciones en la normativa vigente...

Por otra parte, las administraciones centrales se han amparado en la normativa vigente para asegurar que en la descentralización se garantice la prestación de servicios de orientación profesional. A menudo las exigencias son bastante imprecisas y su interpretación y puesta en marcha quedan en manos de los directores del centro escolar. Por ejemplo, la ley inglesa de 1997 exige que cada centro imparta un programa mínimo de orientación profesional y disponga de una biblioteca sobre el tema. Una ley irlandesa de 1998 exige que “los estudiantes tengan acceso a una orientación adecuada para ayudarles a elegir estudios y profesión”. En cada país, los inspectores rinden cuenta de la forma en que se aplican las disposiciones legales. Este trabajo se puede complementar mediante trabajos de investigación como los citados anteriormente.

... y los contratos basados en los resultados.

Otro enfoque, que aparece en el capítulo 3 en el caso de centros finlandeses de educación universitaria, pretende que los contratos financieros anuales entre la administración central y las universidades exijan la elaboración de planes para la mejora y la promoción de los servicios de orientación.

Los derechos de acceso de los

Los derechos de acceso de los estudiantes a la orientación profesional pueden ser otra forma de garantizar la coherencia y la calidad de la

estudiantes pueden constituir otra forma de garantizar la coherencia y la calidad de la orientación profesional en los sistemas descentralizados.

orientación profesional en los sistemas descentralizados. Si se plantean, estos derechos de acceso deben tener en cuenta los argumentos a favor de los distintos métodos de prestación de los servicios presentados en el capítulo 5. Es decir, no debe tratarse de un derecho a un número de horas determinado de orientación profesional personalizada en entrevistas individuales o de un tiempo de profesional de la orientación por estudiante. Si estos derechos se formularan en dichos términos, quedaría comprometida la motivación por prestar servicios más rentables, como la puesta a disposición de programas de orientación, la orientación en grupo, los servicios de autoasistencia o los que recurren a las TIC. La definición de los derechos de acceso en términos de resultados en lugar de *insumos* puede ser uno de los medios de alcanzar esta flexibilidad. De esta forma podría ser obligatorio incluir la orientación profesional en los programas de los centros, junto con disposiciones claras sobre las responsabilidades. Independientemente de su diseño y de sus sistemas de control y seguimiento, para que los derechos de los estudiantes a la orientación profesional se planteen de forma económicamente responsable, deben apoyarse en el tipo de datos sobre el gasto estudiados en el apartado anterior.

En varios países, algunos servicios de orientación profesionales se subcontratan, por distintas razones.

Subcontratación

En algunos países, las administraciones públicas han subcontratado una parte de sus servicios de orientación profesional. Este fenómeno se produce por varias razones. A menudo, se fundamenta en el convencimiento de que las administraciones públicas tienen como función comprar unos servicios y garantizar su calidad, en lugar de prestarlos directamente. Los servicios se subcontratan también a causa de su coste inferior, pues el personal de las organizaciones externas tiende a contar con salarios y prestaciones sociales menos elevados que los funcionarios³. Estos datos hacen que sea más fácilmente defendible ampliar los servicios, si se emplea para ello dichos recursos adicionales. Por otra parte, los servicios subcontratados se consideran a veces como más flexibles en su respuesta a la evolución de la demanda. Como se ha indicado en el capítulo 4, las asociaciones y organizaciones privadas suelen considerarse más sensibilizadas a las necesidades particulares de algunos colectivos o a las condiciones del mercado local de trabajo. La subcontratación puede tener lugar en sistemas de financiación muy descentralizados, en que la administración central tiene una participación muy limitada, y también cuando esta última sigue supervisando de cerca las condiciones en las que se prestan los servicios.

A veces, pero no siempre, la subcontratación de los servicios de orientación profesional tiene lugar dentro del marco de subcontratación más amplio de los servicios de empleo.

Para Australia, donde el sistema público de empleo en su conjunto se subcontrató en la segunda mitad de los 90 (OCDE, 2001d), el cuestionario nacional presenta un estudio de 1996 que mostraba que pocos de los proveedores de gestión de expedientes incluían la orientación profesional entre sus prestaciones. Los usuarios de los servicios de empleo que necesitan servicios de orientación profesional especializados se remiten a CRS Australia, una organización independiente con la que se ha subcontratado el programa de asesoramiento profesional. También la gestión del *Jobs Pathway*

3. En los servicios subcontratados por la administración federal canadiense, los salarios son inferiores en aproximadamente un 10%, mientras que las cargas sociales ascienden al 12% del sueldo, frente al 25% para los empleados de las administraciones públicas.

Programme se ha subcontratado, para prestar toda una gama de servicios de apoyo locales a los alumnos que terminan la educación secundaria: en algunos casos estos servicios incluyen un componente de orientación profesional.

En Austria, la Oficina Federal de Empleo subcontrata algunos servicios de orientación entre diferentes organizaciones con o sin fines de lucro que, a su vez, subcontratan servicios con asesores privados. Básicamente, este trabajo adopta la forma de un curso de orientación de seis semanas para grupos de 14 a 20 personas, que incluye temas como técnicas de búsqueda de empleo y planificación de la trayectoria profesional, pero también competencias personales y sociales. Con el fin de mejorar todo lo relativo al aseguramiento de calidad, y en particular para garantizar el nivel de formación del personal que presta los servicios, en 2001 se creó una asociación de profesionales del asesoramiento.

En los Países Bajos, los centros de promoción de trabajo y de renta ofrecen servicios de ventanilla única a los solicitantes de subsidios. Entre los otros servicios que prestan destaca el de facilitar información de base sobre orientación profesional. Las personas que tienen derecho a servicios de reinserción profesional más intensivos, que pueden incluir orientación profesional, son remitidos por los ayuntamientos o las oficinas del seguro empresarial de desempleo a las sociedades privadas de reintegración cuyos servicios son de pago. No obstante, la elección del proveedor de servicios está a cargo de las autoridades, y no del usuario. El resultado es un sistema pesado y complejo, que sin duda potencia la burocracia en lugar de reducirla (cf. recuadro 8.1).

También en los Países Bajos, se ha asistido a la privatización progresiva de las oficinas de orientación financiadas por el Estado, que antes trabajaban con los centros escolares (cf. capítulo 3). Tras la concentración en 16 oficinas regionales de orientación (AOB), sus fondos se han transferido progresivamente a los centros de enseñanza, a los que se ha dejado libertad de adquirir los servicios de las AOB o de otros proveedores, o de quedarse con el dinero y prestar ellas mismas los servicios. Muchos centros prefirieron esta última solución, en parte porque les permite controlar el contenido de la orientación. Por consiguiente, las AOB se encuentran en vías de desaparición. Al igual que para los servicios de reinserción, el poder de decisión sobre los servicios de orientación profesional no lo ostentan los particulares, sino las instituciones, que tienen sus propios objetivos y prioridades.

En Inglaterra, la administración ha creado una red nacional de acuerdos de colaboración a nivel regional para encauzar la orientación profesional para los adultos (cf. capítulo 4). Estos servicios se prestan dentro del marco de un contrato con la administración central, cuya firma se gestiona a través del Consejo de Formación y Competencias.

Recuadro 8.1. Los servicios privados de reinserción subcontratados en los Países Bajos

En los Países Bajos, los Centros de Promoción de Trabajo y de Renta (CWI) seleccionan a las personas que pueden optar a los subsidios y que podrán acceder a los servicios de reinserción en el mercado de trabajo. La compra de estos servicios se realiza en un segundo nivel, a través de la Oficina del Seguro Empresarial de Desempleo o de los ayuntamientos. Éstos firman contratos anuales con las organizaciones de reinserción privadas elegidas en función de tres criterios: la calidad, los resultados y el precio. Una parte del trabajo de las organizaciones de reinserción se pone a su vez en manos de subcontratistas (incluso de segundo nivel), lo que añade varios niveles más al proceso. Los subcontratistas se quejan del número elevado de usuarios que no acuden a la cita debido a la complejidad del proceso y de los retrasos con los que se les informa de las citas.

Este proceso despierta inquietud en los Países Bajos respecto a la calidad. Ha supuesto la separación entre el diagnóstico de las necesidades del usuario por los CWI, la selección del proveedor y la prestación del servicio. La gestión caso por caso interviene en el segundo nivel, pero se trata básicamente de transacciones sobre el papel: los contactos directos con los usuarios sólo tienen lugar en los otros dos niveles. Podría reducirse la complejidad del proceso permitiendo a los mismos usuarios elegir al proveedor. Ya se han dado algunos pasos en este sentido.

La subcontratación puede tener distintas consecuencias para la calidad.

Los siguientes ejemplos sugieren que la subcontratación puede tener distintas consecuencias para la calidad. Una es el riesgo, que se suele asociar a los monopsonios (un solo comprador frente a proveedores múltiples de servicios), de que la competencia entre los proveedores desemboque en una caída de los precios y de la calidad. El ejemplo austríaco recogido en un apartado anterior parece indicar que esta situación puede darse. Otro riesgo procede de la complejidad, así como de la separación entre la compra de servicios y su prestación, que se han observado en los Países Bajos. En un sistema descentralizado, como muestra el ejemplo de la orientación profesional en los centros de enseñanza neerlandeses, la subcontratación puede conducir a una erosión de los servicios. Por otra parte, el ejemplo inglés demuestra que la subcontratación puede llevar a la aplicación de normas de calidad estrictas. Como se señala en el capítulo 4, las organizaciones adscritas a los acuerdos de colaboración para la orientación de adultos celebrados en este país deben respetar las normas nacionales de calidad de la orientación profesional para recibir fondos de la administración. El programa australiano de asesoramiento profesional constituye otro ejemplo de un servicio subcontratado en el que se han aplicado unas normas de calidad rigurosas. El problema de la calidad de la orientación profesional y de los medios de garantizarla se aborda en el capítulo 9

8.3. Modelos de mercado

En el campo de la orientación profesional, existen dos mercados razonablemente desarrollados...

Existen algunos mercados privados para los servicios de orientación e información profesional. Los mercados son razonablemente dinámicos en dos campos: el de la difusión de la información profesional y de otros materiales profesionales y el campo de las empresas de recolocación, que en general ofrecen asesoramiento profesional imparcial, independiente de los intereses de empresas o de centros de enseñanza particulares. Por otra parte ha aparecido un mercado privado importante, que comprende un mercado en línea, para las agencias de colocación, aunque los servicios de orientación profesional ofrecidos por estas últimas suelen ser limitados.

... el de la información profesional...

Ya se ha visto en el capítulo 6 el importante papel que desempeña el sector privado en la producción de información profesional. Como allí se indica, las empresas privadas producen numerosas publicaciones, vídeos, CD-ROM y productos basados en Internet. Dichos productos se financian

repercutiendo los gastos a los consumidores, o mediante la publicidad, subvenciones públicas o una combinación de todos estos sistemas. Además de la información profesional, estos recursos publicados por el sector privado incluyen manuales de autoasistencia y material sobre la orientación profesional. En general, este mercado no está regulado, salvo en lo que se refiere al respeto voluntario de ciertas directrices. No obstante, en algunos casos, las autoridades educativas tienen la opción de analizar los materiales de orientación profesional disponibles y aprobar los que resulten adecuados para su utilización como recursos educativos dentro del marco del programa oficial. Es el caso por ejemplo en la Columbia Británica (Canadá).

Los mercados de la información profesional y otros medios en forma de publicaciones existen por varias razones. La primera está en el gran valor que el público concede a la información como base de una decisión acertada, tomada con conocimiento de causa. En la orientación profesional, como en otros mercados, la información es una mercancía valorada. Las otras explicaciones son el bajo coste unitario relativo de producción de la información profesional, comparado con el de otros servicios de orientación profesional como las entrevistas personales, y la facilidad, siempre con respecto a las entrevistas personales, con la que estos productos se pueden difundir en formato normalizado en un mercado de masas.

... y el de las empresas de recolocación externa.

Otro campo en el que existe un mercado bien desarrollado es el de las empresas de recolocación. En Australia, por ejemplo, se calcula que existen unas 250 empresas de este tipo. Entre otros servicios, prestan asesoramiento profesional a cargo no de los usuarios finales, sino de sus empresas. Un ejemplo de servicio de recolocación de este tipo en España se recoge en el capítulo 1.

La recolocación externa quizá sea el único campo en el que las empresas están dispuestas a pagar por un asesoramiento profesional realmente imparcial, dado que tratan de facilitar la toma de decisiones a sus empleados de modo que su baja se produzca en un clima positivo. En estos casos, las empresas se interesan poco por el contenido de la decisión del usuario, a la inversa de lo que ocurre cuando ofrecen orientación profesional para la promoción interna de un empleado al que desean conservar. A veces estos sistemas están reservados a los directivos o ejecutivos y a veces se les aplican más ampliamente.

A veces las administraciones públicas conceden subvenciones para servicios de recolocación. En Corea, por ejemplo, las subvenciones públicas cubren hasta la mitad o más de los costes en el caso de las pequeñas y medianas empresas y un tercio en el de las grandes.

El mercado de los servicios de recolocación tiende a fluctuar en función del ciclo económico: es mucho más dinámico en periodos de recesión, cuando las empresas despiden, que en los de crecimiento económico. Algunos proveedores tratan de compensar esta volatilidad ofreciendo un apoyo en forma de consultoría para la elaboración y el funcionamiento de sistemas de promoción en el seno de las empresas.

También existe un mercado dinámico para las agencias de colocación...

En el caso de agencias de colocación, se ha desarrollado un gran mercado en numerosos países como Corea, donde se habían contabilizado en 2002 3.592 agencias de colocación con fines de lucro. También se han desarrollado agencias privadas de colocación en muchos países donde los servicios de colocación eran antes un monopolio estatal, como Alemania,

Dinamarca y Noruega.

... aunque los servicios de orientación profesional que ofrecen suelen estar limitados.

En general, las oficinas de colocación sólo ofrecen un asesoramiento profesional limitado⁴. Cuando se facturan servicios de este tipo a particulares, pueden aparecer conflictos de intereses. Es lo que ocurre cuando una empresa contrata los servicios de un consultor para que asesore profesionalmente a un empleado despedido, y ese mismo consultor es contratado por otra empresa para reclutar a una persona del perfil en cuestión (Gurney *et al.*, 2000). En Alemania, la normativa sólo permite que se facture el asesoramiento profesional a los particulares si el servicio no incluye la colocación, dado que los honorarios satisfechos por la empresa reclutadora podrían comprometer la objetividad del proceso de asesoramiento.

Algunos países tienen, además, un mercado de orientación profesional pagada por particulares, aunque de dimensiones reducidas.

En algunos países existe un mercado reducido para los servicios de orientación profesional pagados por particulares. La información relativa a este mercado está dispersa, aunque algunos países están en condiciones de aportar datos.

En Australia se estima que unos 600 profesionales y organizaciones ofrecen servicios de orientación profesional. Muchas ofrecen también servicios a empresas y otras organizaciones. Las que se dedican exclusivamente a esta actividad indican que tienen dificultades para ganarse la vida con los honorarios que facturan.

En Canadá existen algunos profesionales privados que se especializan en la orientación profesional o la ofrecen dentro del marco de diferentes servicios de asesoramiento y consultoría (la valoración para las indemnizaciones de las compañías de seguros en caso de lesiones o accidente puede ser una actividad complementaria lucrativa). Al parecer, el sector privado se desarrolla en parte gracias a la toma de conciencia por parte de los padres de las carencias de la orientación profesional que reciben sus hijos en el sistema escolar público. Se observa también un interés creciente por el acompañamiento profesional, que puede incluir un apoyo en técnicas de búsqueda de empleo o una ayuda a más largo plazo (en general para cuadros superiores, a cargo de sus empresas). No obstante, el desarrollo de los materiales de autoasistencia, de información en línea y de programas de promoción en los centros de enseñanza superior puede tener un impacto negativo sobre el potencial de crecimiento de este mercado.

En Alemania, el Servicio Federal de Empleo tenía un monopolio sobre la colocación y la orientación profesional hasta 1998⁵. El sector privado se compone tanto de particulares que trabajan solos como de grandes gabinetes de consultores que ofrecen servicios de recolocación y promoción profesional, con frecuencia dentro del marco de una gama de prestaciones más amplia. La Asociación Alemana de Consultores de Gestión (BDU) cuenta con unos 10.000 miembros, de los que el 20% afirman que ofrecen servicios de consultoría profesional (aunque no haya ninguna información disponible sobre el porcentaje de tiempo que le dedican). Las páginas amarillas telefónicas incluyen unos 630 particulares y organismos bajo el epígrafe *Karriereberatung*. De los 420 miembros que componen actualmente el registro de orientadores profesionales, creado por la Asociación Alemana de Orientación Profesional, 35

4. No obstante, los servicios basados en Internet ofrecen cada vez más “orientación” o “asesoramiento profesional” como “producto de reclamo” (Offer *et al.*, 2001).

pertenecen al sector privado. Es difícil saber si estas diferentes estructuras obtienen sus ingresos en materia de orientación profesional de los particulares, las empresas o los organismos públicos, como el Servicio Federal de Empleo o los ayuntamientos.

En los Países Bajos hay un mercado privado de orientación profesional bastante desarrollado. Incluye las oficinas regionales de orientación (AOB) que no han sido suprimidas, las sociedades constituidas por el personal de las AOB o el antiguo servicio público de empleo, algunos individuos procedentes de este medio, entre otros, y muchas otras organizaciones, incluidos los grandes gabinetes de consultoría. Algunos de estos participantes en el mercado se concentran en la orientación profesional, otros sólo la ofrecen junto a otros servicios de formación y desarrollo de recursos humanos. No existe información disponible sobre el número de personas que pagan directamente por estos servicios o el importe de lo facturado. No obstante, al parecer este segmento del mercado es muy limitado: según los antiguos AOB, la proporción de su facturación que generan los consumidores privados oscila entre el 1 y el 5% (Meijiers, 2001).

En Noruega, uno de las novedades del sistema de orientación es la emergencia de un pequeño sector privado. La primera y la más importante de estas empresas se creó en 1990 e incluye actualmente cinco oficinas y cinco empleados repartidos por diferentes regiones del país. Desde entonces, se han creado cuatro pequeñas empresas más. Tienden a utilizar más ampliamente las pruebas psicométricas que los otros servicios de orientación. Una nueva iniciativa para mejorar la coordinación de los servicios de orientación profesional en Noruega se centrará en parte en la forma de aumentar la participación de los proveedores privados (cf. sección 9.1).

Los particulares no parecen muy decididos a soportar la totalidad del coste de la orientación profesional.

En general, los particulares no parecen muy proclives a pagar por la orientación profesional, o al menos a soportar del importe total, frente a una parte marginal del coste real. Se trata de un problema político, dado el carácter limitado de los servicios a disposición de los adultos en la mayor parte de los países (cf. capítulo 4). Quizá sea sólo transitorio y se explique por el hecho de que los usuarios se han acostumbrado a la gratuidad de estos servicios y necesitarán tiempo para adaptarse a un sistema comercial. Este problema, que podría hacerse sistémico, tiene su origen en las dificultades existentes para tratar la orientación profesional como una mercancía, tal y como exige un mercado (Watts, 2001).

En especial por estas razones, es difícil gestionar la orientación de acuerdo con el criterio del libre mercado.

Es difícil prestar los servicios de orientación profesional en un contexto comercial por diversas razones (Grubb, 2002b). No es fácil precisar y definir la oferta y la demanda, ya que incluso los que ofrecen estos servicios no siempre son capaces de ponerse de acuerdo sobre una definición de los servicios que ofrecen. Además, la orientación profesional es de naturaleza muy variable y generalmente se halla integrada dentro de otros campos como la enseñanza o los servicios de colocación. Algunas necesidades reciben cobertura gratuita aceptable mediante las herramientas de autoasistencia en Internet. Además, como se ha visto en los capítulos 1 y 2, las contribuciones que hace la orientación profesional a la sociedad son considerables. Por consiguiente, si la sociedad en su conjunto, y no sólo los individuos, se beneficia de la orientación profesional, es más

5. Algunos servicios privados ya existían antes de 1998: según una sentencia de 1991 del Tribunal Europeo de Justicia, el monopolio del servicio sobre los servicios de colocación constituía una restricción inadmisibles para la colocación de cuadros superiores y directores por parte de los consultores de recursos humanos privados.

difícil – con respecto a los demás bienes y servicios – esperar que los individuos se hagan cargo de la mayor parte de los costos. Por otra parte, como se ha explicado en lo que antecede, las entrevistas personales, que hasta ahora han sido el método principal para ofrecer orientación profesional, son difíciles de normalizar y de asociar a economías de escala. Finalmente, buena parte de los que más necesitan una orientación profesional personalizada suelen ser los que tienen menos capacidad para financiarla y los menos dispuestos a hacerlo.

Por otra parte, habida cuenta de los argumentos a favor del desarrollo de los servicios de orientación profesional para adultos, en particular, puede estimarse que un mayor uso de los métodos de financiación basados en el mercado permitiría a los que tienen los medios para ello a contribuir económicamente a la cobertura del coste de los servicios que necesitan. En general, los servicios abonados por los particulares o las empresas tienden a estar reservados a directivos y ejecutivos; los servicios que compran los organismos públicos tienden a aplicarse específicamente a los parados y otros grupos desfavorecidos (compensando de esa manera las insuficiencias del mercado). Por consiguiente, es del interés de las administraciones públicas el prever medidas destinadas a fomentar un uso más amplio de los mercados privados para la prestación de la orientación profesional.

Las políticas dirigidas a desarrollar la orientación profesional podrían tratar de operar en parte a través del mercado.

En realidad, el modelo del mercado representa una manera de compensar el vacío dejado por las políticas públicas (Grubb, 2002b), como sería el caso de la financiación de la orientación para adultos que están en activo, por ejemplo. Aún así, en principio, las políticas públicas basadas en el reconocimiento de la orientación profesional como un bien tanto privado como público podrían operar al menos en parte a través del mercado⁶. Una estrategia global a favor de la orientación de acceso universal y a lo largo de toda la vida podría ser un estímulo para la financiación tanto pública como privada. Por ejemplo, en Australia, un estudio sobre los trabajadores de edad madura solicitado por una comisión permanente de la Cámara de Representantes ha recomendado al gobierno que “financie un servicio de orientación profesional universal y de calidad, accesible gratuitamente para los jóvenes escolarizados y para todos los solicitantes de empleo que tengan derecho a un subsidio”. Este estudio añadía que “es normal que los adultos que no perciben subsidios se hagan cargo de los gastos de su propia orientación profesional. Podría establecerse una escala móvil de tarifas en función de las circunstancias del usuario” (House of Representatives Standing Comité on Employment, Education and Workplace Relations, 2000, págs. 135-137). Esta política sigue pendiente de aplicarse en Australia. No obstante, constituye un buen ejemplo de la forma en que los responsables políticos pueden diseñar las maneras de combinar diferentes tipos de modelos de financiación para distintos colectivos de usuarios, con el fin de elaborar sistemas de orientación profesional que sean

6. Las contribuciones importantes que la orientación profesional aporta a la sociedad, que se han enumerado en los capítulos 1 y 2, abogan a favor de alguna forma de subvención de estos servicios por parte de las administraciones públicas, además de la participación de los particulares, con el fin de que resulten más asequibles. Las inversiones públicas en la información profesional, accesible a los proveedores públicos y privados, constituyen una forma de subvención.

Ello implica que las administraciones públicas cubran tres funciones.

universalmente asequibles, durante toda la vida.

Un modelo de financiación mixta, como el que se sugiere en los apartados anteriores, implica que las administraciones públicas cubran tres funciones:

- Estimular el mercado con el fin de reforzar su capacidad.
- Regular el mercado y garantizar la calidad de los servicios, para proteger el interés general y también para reforzar la confianza de los consumidores.
- Compensar las insuficiencias del mercado, en su caso.

Las políticas de subcontratación son uno de los medios de estimular el mercado.

Una medida para estimular el mercado y compensar sus insuficiencias consistiría en la adopción de las políticas de subcontratación presentadas anteriormente. Por ejemplo, en Australia, el sector privado de la orientación profesional ha recibido un impulso enorme de las políticas gubernamentales que pretenden subcontratar los servicios públicos gratuitos para los usuarios. Algunos de estos servicios, como el Programa de Asesoramiento Profesional, se concentran en la orientación profesional. Otros, como la *Job Network* y el *Jobs Pathways Programme*, incluyen la orientación profesional entre una amplia gama de servicios relacionados con la enseñanza y el empleo. De hecho, las administraciones sucesivas han creado una nueva industria de los servicios para el empleo que incluye proveedores variados que pertenecen a los sectores público, privado y voluntario y que se superpone a la industria emergente de la orientación profesional. Gran parte de estos proveedores han respondido con éxito a los concursos para participar en programas gubernamentales: algunos se han especializado en este campo, otros lo integran en una gama más amplia de actividades.

Los otros medios son una mejor especificación de la oferta y de la demanda...

Otra medida que pueden adoptar las administraciones públicas para estimular los mercados privados de la orientación profesional es la de determinar de forma más precisa la oferta y la demanda de estos servicios. Se puede hacer separando la orientación profesional de otros servicios afines para darle una identidad propia, estableciendo titulaciones claras, diferenciadas y fácilmente identificables para los que ejercen la orientación profesional, adoptando y promoviendo normas de calidad para la orientación profesional, encargando encuestas de consumo sobre las necesidades de estos servicios y la satisfacción que aportan y prestando más atención a la opinión de los consumidores al respecto. Algunos de estos métodos se recogen en el capítulo 9.

... la adopción de perspectivas más innovadoras para financiar la orientación profesional...

La adopción de perspectivas más innovadoras para financiar la orientación profesional es otro medio con el que las administraciones públicas intentan estimular el mercado en este sector. Se han lanzado experiencias de “cuentas individuales de formación” en algunos países de la OCDE, como Bélgica, los Países Bajos y el Reino Unido, que favorecen la inversión conjunta en formación por parte de los individuos, las empresas y el Estado. Hay fundadas razones que señalan que el usuario debería poder disponer de estas cuentas para comprar servicios de formación profesional. Como en otros mercados, una información y un asesoramiento adecuados pueden ayudar a proteger el valor de las inversiones en formación y garantizar que se adopten las decisiones de inversión adecuadas. La certidumbre de que estos programas mejoran la probabilidad de que los individuos adopten decisiones acertadas de inversión debería favorecer las inversiones de las empresas y el Estado, así como las de particulares, en los mismos. Van Wiele (2003) describe un proyecto de cuentas

individuales de formación y de promoción en la comunidad flamenca de Bélgica, donde los costes de orientación profesional son deducibles, al igual que los gastos directos de enseñanza y formación.

Destacan, entre los otros mecanismos con los que actualmente se experimenta en los países de la OCDE para fomentar la financiación de la formación de adultos, las cuentas de tiempo, los tipos de interés subvencionados, las desgravaciones y las deducciones fiscales, los préstamos calculados en función de la renta y los préstamos de formación transferibles (OCDE, 2003c). Convertir la orientación profesional en un gasto desgravable dentro del marco de los tributos de formación, como se ha estudiado en el capítulo 4, representaría otro medio de financiación de la orientación profesional, favoreciendo el crecimiento de los mercados privados. Los responsables políticos deberían estudiar los medios de utilizar también estos distintos mecanismos para fomentar inversiones más importantes en la orientación profesional de adultos.

... y la fijación de normas para el mercado

Pocos esfuerzos se han realizado para establecer unas normas para el mercado de la orientación profesional:

- Como se ha explicado en el capítulo 7, en Canadá (Québec), los títulos de orientador profesional y de orientadores están protegidos por ley. De las 2.183 personas registradas en 2002 en este país, el 27% trabajaba en gabinetes privados en jornada completa o parcial.
- En Alemania, el Servicio Federal de Empleo puede prohibir la operación de una empresa privada de servicios de orientación profesional, con el fin de proteger el interés de los clientes. Los orientadores profesionales que defienden los intereses de una empresa o institución deben informar de ello a sus clientes e indicarles que es algo que puede influir en la orientación profesional ofrecida. Además, no pueden cobrar los servicios de orientación profesional si además prestan al consumidor un servicio de colocación. No obstante, en la práctica, no parece que se haya establecido mecanismo de control para hacer que se cumplan estos principios. Por consiguiente, los servicios de orientación profesional del sector privado no están regulados en realidad.
- En el Reino Unido (Inglaterra), todos los servicios de orientación profesional que cuentan con financiación pública deben satisfacer las normas nacionales de calidad. En cuanto al resto de los servicios de orientación, dichas normas no son de cumplimiento obligatorio.

En el capítulo 9 se describen otras iniciativas emprendidas para tratar el tema de las normas de calidad.

CAPITULO 9. ¿DE QUÉ MANERA PUEDEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS INFLUIR EN EL EJERCICIO DE LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL?

Este capítulo presenta alguna de las maneras en que las políticas públicas pueden reforzar su incidencia en la organización y la prestación de servicios de orientación profesional. Cabe destacar en particular la mejora de la dirección estratégica y de la coordinación, un mejor uso de los datos, la actualización y la promoción de normas de calidad y una mayor participación de los consumidores en la configuración de los servicios de orientación profesional. En los países de la OCDE la mayoría de estas fórmulas siguen estando poco desarrolladas.

Las principales conclusiones del capítulo de relevancia para las políticas públicas son las siguientes:

- ← Junto con los demás actores, las administraciones públicas tienen una importante función que desempeñar desde el punto de vista de la dirección estratégica, para que los servicios de orientación profesional puedan planificarse y coordinarse mejor. En muchos países, esta función no se ha desarrollado bien, aun cuando se observan algunos ejemplos recientes de mecanismos de planificación y de coordinación, por lo menos entre los ministerios principales.
- ← Para reforzar la capacidad de los responsables políticos de dirigir sus servicios de orientación profesional es necesario contar con datos y hechos de mejor calidad. Hay todo un conjunto de medidas que pueden tomar las administraciones públicas para mejorar la información en que se apoya la política de orientación profesional, tales como: perfeccionar los datos administrativos (por ejemplo sobre las características de los usuarios de la orientación profesional, los tipos de servicios prestados y su coste), trabajar en asociación con las organizaciones que representan la orientación profesional y apoyar, mediante programas de financiación, por ejemplo, el desarrollo por la comunidad académica de conocimientos expertos en campos de investigación que pueden resultar relevantes para las políticas públicas.
- ← Servirse de la normativa podría ser otro modo de dirigir los servicios de orientación profesional. Normalmente las disposiciones tienen un carácter muy general. Su valor como instrumento de dirección podría ser mayor si se utilizaran con mayor frecuencia para definir los derechos de los usuarios.
- ← Las normas de calidad relativas a los servicios prestados constituye otro instrumento para guiar los servicios de orientación profesional y mejorar su calidad, sobre todo si se vinculan a su financiación. Las normas elaboradas específicamente para la orientación profesional deben redactarse en colaboración con los profesionales de este campo. Las normas de calidad centradas en los resultados resultan de gran interés en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida y de políticas activas de inserción profesional.
- ← Las administraciones públicas deberían también prestar más atención a la opinión de los consumidores sobre las maneras en que se prestan los servicios. En particular habría que llevar a cabo encuestas sobre las necesidades y el grado de su satisfacción y consultas entre las entidades del entorno local.

9.1. La dirección estratégica

Las administraciones públicas desempeñan una función importante en relación con la dirección estratégica, pero deben desarrollarla en colaboración con los demás actores

Las administraciones públicas desempeñan un importante papel en la dirección estratégica y la coordinación de los servicios de orientación profesional, tanto en lo relativo a la elaboración de sus políticas como a las modalidades de prestación. Sin embargo, y con frecuencia, las administraciones no gestionan directamente todos los servicios de orientación profesional e incluso cuando lo hacen, los servicios requieren el apoyo de diversas instancias. Son necesarias, pues, una buena coordinación y dirección estratégica por parte de las administraciones públicas, pero en colaboración con los demás actores. Destacan entre éstos los representantes de: los docentes y formadores, los empresarios, los sindicatos, las organizaciones locales, los estudiantes, los padres de alumnos, los consumidores y los orientadores profesionales (ver Bezanson y Kellet, 2001). Estos actores deben participar no solamente en el desarrollo de los programas según se contempla en el Capítulo 3, por ejemplo, sino también a un nivel más estratégico, prestando su asesoramiento y su ayuda para fijar los objetivos y el marco de los servicios de la orientación profesional.

Este papel de dirección es necesario para que la orientación sirva de apoyo para el aprendizaje a lo largo de toda la vida

Una dirección estratégica clara, que involucre a todos los agentes principales, es necesaria para establecer una visión sobre el modo en que la orientación profesional puede sostener el aprendizaje a lo largo de toda la vida y una capacidad de inserción profesional sostenible. Es necesaria para aclarar el papel de los diversos actores, incluyendo el de los servicios de orientación profesional, traducir esta visión en políticas y programas públicos concretos, identificar las carencias en los servicios prestados e identificar los medios de corregirlas.

Debe establecerse una estrecha colaboración entre los Ministerios de Educación y Trabajo...

Dentro de la administración es necesario que exista una buena colaboración entre los distintos ministerios y organismos. En numerosos casos, es particularmente necesario reforzar la colaboración entre los Ministerios de Educación y Trabajo. Ya que la orientación profesional pretende seguir el itinerario de las personas a lo largo de sus etapas escolar y laboral, debe operar en la transición entre ambas. Cuando los vínculos entre la formación y el trabajo son endeble, las carencias en los servicios destinados a los que no se acomodan claramente en ninguna de las dos categorías, pasan desapercibidos. Otro riesgo reside en que los servicios dispongan de escasos recursos, si ningún ministerio considera que dependen principalmente de ellos. Entre otros ejemplos característicos, se puede citar el de los jóvenes que abandonan prematuramente los estudios y no están ni en el mercado de trabajo ni matriculados en el sistema educativo, o el de las mujeres deseosas de reanudar el trabajo o los estudios después de una ausencia más o menos prolongada. Otra consecuencia de una colaboración poco desarrollada es que la orientación profesional puede desequilibrarse, por ejemplo como se ha demostrado en el Capítulo 3, ya que podría concentrarse en la elección de una formación sin tener suficientemente en cuenta las consecuencias de esa opción en materia de empleo. En sistemas federales, como los de Canadá o España, cuando las competencias se reparten entre diferentes administraciones públicas, estos problemas de coordinación y de dirección estratégica pueden volverse particularmente agudos.

... y es importante para algunas tareas operativas específicas.

Existe un cierto número de asuntos específicos sobre los que es necesaria la colaboración entre los dos ministerios. Un elemento importante sería el establecimiento de relaciones de trabajo efectivas entre los centros de

operativas específicas. enseñanza y los servicios de empleo para garantizar la inclusión del conocimiento del mercado del empleo en el asesoramiento personalizado proporcionado a los alumnos, así como en los planes de orientación profesional basada en los programas de estudios. Esto podría tener consecuencias para la formación impartida al personal de orientación profesional basado en los centros escolares, o bien para la facilidad de acceso que tengan los centros de enseñanza al personal de los servicios públicos de empleo, cuando no para ambos. La colaboración entre los dos ministerios es también deseable para garantizar que las bases de datos sobre la información profesional incluyan informaciones sobre la enseñanza, la formación y el empleo. En el Capítulo 6, se ha visto que su ausencia es una carencia habitual de los sistemas de orientación profesional. Una mayor colaboración evitaría que esta se produzca.

También es posible establecer organismos consultivos capaces de realizar tareas cuya responsabilidad debe ser colectiva. Entre los mecanismos que hacen que los actores se involucren se podría incluir a los organismos de consulta permanentes en los que están representados. Junto a tareas generales, como son la fijación de rumbos estratégicos, la identificación de carencias en los servicios y la coordinación del trabajo de los diversos agentes, estos organismos pueden asumir la responsabilidad operativa de tareas para las que es necesario un nivel elevado de colaboración y de responsabilidad colectiva. Algunos ejemplos serían: la elaboración de normas de calidad o la preparación de nuevos marcos para la formación y titulación en orientación profesional.

Con frecuencia, los mecanismos de dirección y de coordinación están poco desarrollados. En muchos países, los mecanismos por los que se podría encauzar la dirección y la coordinación de los servicios de orientación profesional, bien dentro de las administraciones públicas o entre éstas y los demás actores, están insuficientemente desarrollados. Los objetivos de las políticas públicas con frecuencia están mal definidos, mal expresados y mal difundidos en el seno de cada ministerio y entre los distintos ministerios. Por otra parte, con frecuencia faltan foros nacionales, regionales o locales en los que los actores gubernamentales y no gubernamentales puedan comunicar y debatir los temas de interés para las políticas correspondientes.

Sin embargo, algunos países sí cuentan con dichos mecanismos ... Existen algunos ejemplos de iniciativas que pretenden establecer una dirección estratégica y mejorar la coordinación para la orientación profesional. En Noruega, donde la Dirección del Trabajo es responsable, por ley, de la coordinación de la orientación profesional, al Servicio Público para el Empleo (AETAT) se le ha encargado la creación de un grupo de trabajo para que reflexione sobre los medios para asegurar la coordinación nacional y local de los servicios de orientación profesional, y entre ellos sobre la posibilidad de establecer un organismo de coordinación permanente. El grupo de trabajo debe, en particular, estudiar la orientación profesional de los adultos y cómo, de darse el caso, recurrir a los operadores privados para la prestación de servicios. A la AETAT se le ha encargado que invite a los organismos afectados a participar en el grupo de trabajo; se trataría entre otros del Consejo de Educación del Instituto Noruego para la Formación de Adultos, del Centro de Profesiones de la Universidad de Oslo y de los interlocutores sociales.

En Luxemburgo, la administración central ha aceptado crear un mecanismo de coordinación de los servicios de orientación profesional. Se le encargará en particular de la elaboración de una estrategia para la orientación accesible a lo largo de toda la vida. La responsabilidad sería confiada a un comité tripartito sobre formación profesional ya existente y en el que tendrían representación los principales ministerios y los

interlocutores sociales.

En Inglaterra, se ha creado la Oficina Nacional de Información, Asesoría y Orientación Profesional para asegurar la coherencia de la planificación de los servicios de orientación profesional prestados o financiados por el Departamento de Educación y Competencias y por el Departamento de Trabajo y Pensiones. Dicha Oficina pretende coordinar la política y la prestación de servicios en el seno de los Ministerios de Educación y de Empleo y entre un ministerio y otro. Aún cuando no engloba a todos los servicios de orientación profesional (por ejemplo los de los sectores privado y sin ánimo de lucro), sí comprende los más importantes. Se compone de una secretaría situada en el Departamento de Educación y Competencias. También en el Reino Unido, se ha creado un organismo independiente, el Consejo de Orientación. Está integrado por los representantes de los principales organismos afectados y observadores de las administraciones públicas. Éstas tienen el encargo de elaborar normas de organización de calidad.

...y también es posible establecer vínculos entre ellos para elaborar estrategias de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

En otros países, existen mecanismos que contribuyen a coordinar o tienen el potencial para coordinar los planteamientos adoptados por distintas instancias en relación con el aprendizaje a lo largo de toda la vida. En Alemania, por ejemplo, la Alianza para el Empleo, la Formación y la Competitividad ha elaborado una estrategia nacional para el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Incluye a los dos Ministerios Federales afectados – Educación y Trabajo – y a los interlocutores sociales. En Corea, se ha creado un comité de alto nivel de desarrollo de los recursos humanos que incluye al Ministro de Educación y Recursos Humanos y al Ministro de Trabajo. Por último en los Países Bajos, el Ministerio de Asuntos Económicos, el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencias y el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo han establecido estructuras para coordinar las políticas de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Por las razones indicadas en el Capítulo 1, uno de los principales objetivos de estas estructuras deberían ser la orientación profesional y su dirección estratégica.

La participación de los interesados puede fortalecerse también mediante la convocatoria de grandes consultas públicas.

Entre otros mecanismos destinados a favorecer que los interesados participen, podemos citar las grandes consultas públicas sobre las necesidades de los servicios y la adecuación de los mismos. En Canadá (Quebec) por ejemplo, la política que pretende desarrollar el concepto de “enseñanza orientadora” (*l'école orientante*), presentada en el Capítulo 3, proviene de un amplio proceso de consulta a la sociedad (los Estados Generales de la Educación). A lo largo de dicha consulta, se señalaron repetidamente, en particular por los jóvenes mismos, las limitaciones de la orientación profesional prestada hasta ese momento, basada en un programa impartido en gran parte por el profesor de turno que dispusiera de una hora libre en su agenda. Las críticas arreciaron en la Cumbre de la Juventud del Quebec en el 2000.

9.2. Datos y hechos

Los responsables políticos han de poder apoyarse en unos hechos sobradamente comprobados.

Los hechos y los datos se vuelven, cada vez más, herramientas clave para todos los responsables políticos (Solesbury, 2001) y también para los responsables de las políticas y servicios de orientación profesional. Qué menos que contar con hechos contrastados y sistemáticos para evaluar la adecuación entre los servicios de orientación profesional y los objetivos políticos, pero también para valorar la

comprobados. necesidad de servicios nuevos o ampliados y los resultados que los que aportan financiación derivan de la misma.

Existe una larga tradición de investigación en la orientación profesional, pero su relevancia para las políticas públicas ha sido escasa.

La investigación

La investigación es uno de los medios que permite recopilar los hechos y datos necesarios para elaborar las políticas públicas. La investigación sobre la orientación profesional viene de antiguo, pero ha permanecido centrada en las teorías, en las herramientas y metodologías y ha demostrado poco interés directo por dichas políticas. Por ejemplo, apenas se ha interesado en los resultados, como lo demuestra el Capítulo 2 y todavía menos en los costes, como indica el Capítulo 8.

Para poder ser útil para las políticas públicas, la investigación debe centrarse en los resultados.

La investigación sobre el impacto de la orientación profesional ha sido en general de poca utilidad para los responsables políticos. Esto se explica en parte por la dificultad que entraña realizar una buena investigación en el sector: la orientación profesional con frecuencia es difícil de observar directamente, es de naturaleza diversa, está frecuentemente integrada en otras actividades y los resultados que procura obtener son variados, difusos y en cierta medida idiosincrásicos, en función de las necesidades personales. Mientras que la mayoría de los datos existentes son de naturaleza positiva, como lo demuestra el Capítulo 2, los responsables políticos han utilizado a veces la falta de datos comprobados para defender inversiones limitadas en estos servicios. Sin embargo han dudado antes de financiar la investigación compleja y en gran escala necesaria para poder contar con esos datos. Sin duda es necesario realizar más estudios sobre los efectos de ciertos tipos de intervención en los colectivos concretos a que van dirigidos. Estos deberían incluir, en la medida de lo posible, estimaciones de costes para poder realizar un análisis comparativo de rentabilidad. Sin embargo es necesario especificar con mayor claridad los resultados esperados de los servicios y de los programas de orientación profesional. La Guía canadiense para el trazado de planes de vida laboral, descrito en el apartado 9.4, tiene gran potencial en este sentido y encuentra cumplido lugar en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida y de las políticas de inserción profesional activas.

También se necesitan mejores datos sobre los elementos con que se cuentan y los procesos que tienen lugar

Mejora de los datos administrativos

La investigación formal no es sino un instrumento a disposición de los responsables políticos para recabar recursos útiles para la elaboración de las políticas públicas. La recogida de datos administrativos, por ejemplo sobre los usuarios y los servicios prestados, es igualmente importante. También en este campo se dispone de poca información sobre la orientación profesional, y así lo demuestran por ejemplo las dificultades que han encontrado todos los países para ofrecer buenos datos sobre la clase de personal que está encargado de la orientación profesional, según consta en el Capítulo 7. Muchos países también han tenido dificultad en comunicar los datos sobre los usuarios de los servicios de orientación profesional. Por ejemplo, cuando se pedía información sobre el grado de utilización de los servicios de orientación profesional, Irlanda respondió que en el sector de la educación "...hay poca información disponible sobre el grado de utilización ...de los servicios. Los datos sobre las características de los usuarios y de los problemas atendidos no se recogen sistemáticamente y no existe ninguna norma nacional al respecto." Respuestas de este tipo no son infrecuentes. Los Países Bajos respondieron "que existen pocos datos tangibles en este sentido."

Además de información sobre los resultados de la orientación profesional, los responsables políticos necesitan información que les ayude a comprender los *insumos* o elementos de partida y los procesos que tienen lugar. La mayoría de estas informaciones podrían recogerse mejorando los datos administrativos o realizando encuestas especiales¹. Las informaciones útiles para comprender mejor dichos elementos y procesos en relación con la orientación profesional incluyen:

- Las necesidades de los distintos colectivos de usuarios.
- El número total de personas a las que atiende el servicio de orientación profesional y sus características (por edad, sexo, región, situación socioeconómica, nivel de estudios, etnia).
- Los tipos de servicios prestados a los distintos colectivos.
- Los niveles de satisfacción de los usuarios y las variaciones de dichos niveles según sus características.
- La distribución temporal de las solicitudes de servicios (horas del día, días de la semana, mes del año).
- El coste total de los servicios y su distribución entre las varias partes interesadas.
- Los costes relativos a los diversos servicios.

Algunas carencias son particularmente visibles.

Durante el estudio se han identificado cuatro carencias:

- La necesidad, en los sistemas escolares descentralizados, de contar con más información cuantitativa y cualitativa sobre la extensión y la índole de los servicios prestados. Esas informaciones faltan claramente en Australia, Canadá, Corea, Noruega y los Países Bajos.
- La necesidad de mayor información sobre la amplitud y el tipo de papel desempeñado por el sector privado en la prestación de la orientación profesional, e incluso sobre la índole de los usuarios y la cuantía que éstos pagan y por qué tipo de servicios. Esta carencia es particularmente grave si –como el actual informe preconiza– estos servicios, aunque prestados por el sector privado, se consideran una cuestión de interés público.
- La necesidad de más estudios de mercado sobre las necesidades de las personas en materia de orientación profesional y sobre cómo y dónde se satisfacen en la actualidad (un ejemplo de estudio de mercado se puede ver en Mori, 2002)
- La necesidad de procedimientos simples para el seguimiento de los usuarios, del tipo que se describe en el recuadro 9.1.

1. Debe señalarse que el aumento de la información disponible en régimen de autoservicio y las técnicas de TIC plantean problemas para la recogida de datos de este tipo que no surgen cuando los servicios se prestan a través de las convencionales entrevistas presenciales en locales fijos y bien definidos. Con estos nuevos métodos de prestación de servicios es a menudo difícil para los gestores de servicios identificar a sus usuarios. Las encuestas locales sobre la utilización de una serie de modalidades de servicio, mediante la inclusión de un módulo al respecto en las encuestas de la población activa, por ejemplo, sería una manera de resolver el problema. Los grupos testigo constituyen otro método que podría resultar útil en algunos contextos.

Recuadro 9.1. Seguimiento de usuarios en Irlanda

En Irlanda, los nuevos programas piloto de orientación para adultos han elaborado un instrumento simple de inscripción de usuarios que permite hacer el seguimiento de la utilización del servicio por parte de ciertos grupos objetivo. Además, el Sistema de Gestión de Datos FAS / LES sirve para seguir los avances de los todos los usuarios.

Esta experiencia ha demostrado que es posible crear un instrumento de este tipo que mantenga el anonimato de los usuarios e induzca al personal de orientación profesional a utilizarlo para mejorar la calidad del servicio. Debería prepararse un instrumento similar para los centros de enseñanza. Este resulta esencial para las políticas públicas, pero también sumamente útil para los orientadores a nivel individual, porque les proporciona una información sistemática y no subjetiva (como es el caso actualmente) sobre los servicios que prestan. Garantizar que las distintas entidades reciclen y aprovechen la información recogida debería ser una de las características de un instrumento de este tipo.

Existen ciertas iniciativas prometedoras.

Hasta la fecha, pocos gobiernos de la OCDE han hecho un esfuerzo sistemático por ampliar los conocimientos sobre la orientación profesional adoptando una estrategia general donde se contempla la mejora de los datos administrativos, el apoyo a la creación de centros de investigación especializados en la orientación profesional, el encargo directo de los trabajos de investigación y evaluación sobre el tema y la utilización de todos estos instrumentos para mejorar la elaboración de políticas y su aplicación. No obstante, existen algunos ejemplos de iniciativas, que aunque son limitadas, prometen. En Irlanda se ha creado un Centro Nacional para la Orientación en la Educación, que junto con otras misiones tales como la de formación, ha realizado numerosos estudios de interés para las políticas públicas, en particular sobre la amplitud de la orientación profesional que imparten los centros de enseñanza secundaria. En la República Checa, el Instituto Nacional de Formación Profesional ha realizado encuestas en profundidad sobre la utilización por parte de los estudiantes de diversos servicios de orientación profesional y sobre el grado de satisfacción de los mismos. Se han estudiado servicios como los prestados en y por los centros escolares, los prestados para los centros de enseñanza por organizaciones externas y los encauzados a través de fuentes como los medios de comunicación social e Internet junto con temas como el recurso a fuentes informales como los padres y los amigos. En Dinamarca, se está potenciando la Unidad de Investigación sobre Orientación Profesional de la Universidad de Pedagogía y ampliando sus funciones para incluir también los problemas de las políticas públicas. Y en Finlandia, se han realizado una serie de evaluaciones coordinadas y extensas de varias áreas con relaciones directas con el desarrollo de las políticas públicas (Recuadro 9.2).

Recuadro 9.2. La coordinación entre la evaluación y la elaboración de políticas en Finlandia

De 2000 a 2003 Finlandia realizó una amplia evaluación de sus servicios de orientación: en los institutos de educación secundaria, en las enseñanzas universitarias y otras superiores, en la formación para adultos y en el servicio público para el empleo. Esas evaluaciones han revelado que las buenas prácticas eran frecuentes, pero que las políticas nacionales eran fragmentarias y los servicios no habían conseguido satisfacer una demanda creciente. Se observó que los mecanismos de reciclaje de la información eran endeble a nivel institucional y era necesario reforzar la planificación y la dirección en la prestación de la orientación (Kasurinen y Numminen, 2003).

Los resultados del proceso de evaluación se tradujeron en políticas públicas de modos diversos. Por ejemplo, como subraya el Capítulo 3, la variabilidad de los servicios de enseñanza superior que se constató en la evaluación ha conducido al fortalecimiento de los vínculos entre la financiación y la orientación profesional, ya que las instituciones están obligadas a elaborar programas de orientación como parte integral de sus contratos, que se conceden en función de los resultados. En los centros escolares, el Consejo Nacional de Educación seguirá las nuevas directivas nacionales para la orientación y establecerá un servicio por Internet para apoyar la autoevaluación por los centros de sus servicios. Las demás iniciativas afectan en particular la potenciación de la formación en el marco laboral para los docentes y los profesionales de la orientación, la creación de una red de orientadores regionales, la introducción de programas piloto regionales y la elaboración de normas nacionales sobre el número de estudiantes por orientador.

A fin de difundir y explotar los resultados del proceso de evaluación, el Instituto para la Investigación Pedagógica de la Universidad de Jyväskylä, en colaboración con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Empleo y el Consejo Nacional de Educación, organizó a fines de 2002 un seminario nacional sobre el futuro de la orientación profesional en Finlandia.

Sin embargo, es necesaria una infraestructura permanente para mejorar el conjunto de la información recabada.

Sin embargo, iniciativas de este tipo suelen permanecer aisladas. En la mayoría de los países, es necesaria una infraestructura más sólida y permanente para constituir un cuerpo de datos coherente sobre el que apoyar la política y la práctica. Las administraciones públicas pueden tomar ciertas medidas concretas para reforzar la recogida nacional de información y las estrategias de investigación para mejorar las decisiones políticas en materia de orientación profesional.

Sería necesario mejorar, en particular, la recogida de datos...

Para perfeccionar la recogida de datos, se puede, por ejemplo, crear mejores indicadores sobre los usuarios, los servicios prestados, la utilización del tiempo de trabajo del personal, los costes y los resultados y colaborar con las grandes organizaciones de profesionales y de proveedores de servicios para llegar a un acuerdo sobre sistemas administrativos de recogida de datos mejorados y armonizados.

... y elaborar estrategias de investigación coherentes.

Las medidas a adoptar para mejorar la investigación relevante para las políticas públicas serían, por ejemplo, las siguientes: creación de cátedras universitarias centradas en el vínculo entre la orientación profesional y las políticas públicas; el apoyo financiero a centros nacionales de investigación especializados que dependen de las instituciones de enseñanza superior, el refuerzo del papel de dicha enseñanza en la formación en orientación profesional; el desarrollo de un fondo o reserva de conocimientos y experiencia en la investigación en el marco de las políticas públicas mediante el encargo periódico de trabajos de investigación en este campo; y la elaboración de una estrategia nacional de investigación sobre la orientación profesional y las políticas públicas, en asociación con los principales actores. El Reino Unido constituye un ejemplo de país que avanza en este sentido (ver Recuadro 9.3)

Recuadro 9.3. Elaboración de una estrategia nacional de investigación para la orientación profesional en el Reino Unido

Comparado con muchos otros países, el Reino Unido dispone de una base de conocimientos importante en el campo de los servicios de orientación profesional. Tiene centros especializados para la investigación y el análisis de las políticas de orientación profesional, como son el Instituto Nacional para la Formación y la Consultoría Profesional (NICEC) y el Centro para los Estudios en Orientación de la Universidad de Derby. Además, varios otros centros dentro y fuera de la educación superior cuentan con un personal de investigación interesado en la orientación profesional y experto en ese campo. En el Reino Unido, los orientadores profesionales han de reunir unas condiciones muy exigentes. La universidad desempeña un importante papel en la preparación de estos profesionales, incluso a nivel de posgrado. El resultado es que existe un grupo de docentes universitarios con profundos conocimientos y gran experiencia en el campo de la orientación profesional.

En el Reino Unido, la investigación en orientación profesional se caracteriza por centrarse en las políticas públicas que la conciernen y en la evaluación y no sólo en los procesos técnicos. Con frecuencia las administraciones públicas encargan trabajos de investigación, los utilizan para elaborar sus políticas y los publican, aun cuando sus conclusiones puedan ser críticas para con la propia administración. Estos estudios son a su vez ampliamente utilizados por quienes trabajan en la orientación profesional, lo que asegura un debate animado, sano y con argumentos bien fundados entre los responsables políticos y los profesionales.

Sin embargo, buena parte de los trabajos de investigación realizados han permanecido aislados y fragmentarios en lugar de cobrar importancia estratégica y han sido poco o mal difundidos. Como consecuencia de una conferencia organizada conjuntamente en mayo de 2002 por el Consejo de Orientación y el Centro para los Estudios en Orientación de la Universidad de Derby (*The Guidance Council*, 2002), la administración central ha apoyado una propuesta para establecer en el Reino Unido un Foro Nacional de Investigación sobre la Orientación Profesional. Al principio se establecerá un período de consultas y diseño, que será seguido de un período piloto de dos años. Los principales objetivos del Foro serán los siguientes: elaborar una estrategia de investigación coherente sobre la política y la práctica, ayudar a identificar las prioridades y las carencias de la investigación, adoptar un planteamiento coordinado en la investigación para apoyar las inversiones en la orientación profesional e involucrar a un amplio abanico de participantes.

9.3. La legislación

El papel de la legislación varía...

La medida en que la legislación es utilizada para dirigir los servicios de orientación profesional varía considerablemente según los países. En Australia, no funciona en absoluto como un instrumento directo para guiar los servicios de orientación profesional. En Corea y en los Países Bajos su uso tiende a ser relativamente débil e indirecto. Al contrario, la legislación sobre la orientación profesional está muy desarrollada en España, y en Finlandia es considerada como un garante muy importante de la prestación de servicios. En el Reino Unido, la legislación desempeña un papel mayor, pero junto con otros medios de dirección. En Canadá, en lugar de la legislación, para dirigir los servicios, se recurre a acuerdos entre las diferentes administraciones públicas o entre los departamentos gubernamentales y también a contratos de prestaciones entre las

administraciones públicas y los proveedores no gubernamentales de servicios.

... pero tiende a revestir carácter general.

En la mayoría de los casos en que se utiliza la legislación, ésta exige, aunque en términos muy generales, que las instituciones y las agencias gubernamentales, como los centros de enseñanza o los servicios públicos de empleo, presten servicios de orientación profesional. En Irlanda, según la Ley de Educación, los centros deben garantizar “el acceso de los estudiantes a una orientación apropiada para ayudarles en su elección de estudios y profesión”. La Ley sobre los Servicios de Empleo exige que la Agencia Irlandesa para la Formación y el Empleo (FAS) “asegure o tome medidas para asegurar, gratuitamente o no, servicios de orientación, de asesoramiento y de información sobre las opciones de profesión y de empleo, y apoye (financieramente o por otros medios) y coordine, la prestación de estos servicios por terceros”. En Noruega, la Ley de Educación afirma simplemente que: “Los alumnos tienen derecho a la orientación necesaria en materia de formación, de trayectoria profesional y en cuestiones sociales”. La definición de lo que es “necesario” se deja en gran medida a la apreciación de los centros de enseñanza. Dinamarca dispone desde mediados de los años 50 de una ley independiente sobre orientación profesional, cuya última revisión data de 1996. Sin embargo, la legislación de ese país prevé simplemente un marco global de servicios que deben ser ofrecidos por los centros de enseñanza, los servicios públicos y de empleo y las autoridades y organismos competentes.

En algunos casos, la legislación pretende básicamente aclarar las responsabilidades jurisdiccionales. Por ejemplo, en los Estados Unidos, La Ley Carl D. Perkins de 1990 sobre la Tecnología Profesional y Aplicada, exige que cada estado ofrezca garantías de que asegurará la dirección, la supervisión y los recursos de una orientación profesional y de un asesoramiento profesional completos (cf. Bezanson y Kellett, 2001).

A veces es más específica.

A veces, la legislación es más precisa, señalando los tipos de servicios que deben ser prestados y sus destinatarios. Por ejemplo, en Alemania, la Ley Marco sobre la Educación Superior exige que los centros de enseñanza superior “informen a los estudiantes y a los candidatos sobre las oportunidades y condiciones de estudio y sobre el contenido, la estructura y las exigencias de los itinerarios” y durante toda la duración de los estudios “ayuden a los estudiantes ofreciéndoles asesoramiento sobre las distintas materias de estudio”. La Ley exige asimismo que al asegurar esta orientación, los centros cooperen con las “autoridades responsables de la orientación profesional”. La legislación puede también ofrecer especificaciones sobre la asignación del personal. En los Países Bajos, por ejemplo, la Segunda Ley de Educación afirma que “uno o dos miembros del personal deberán ser responsables de la enseñanza y la coordinación de la orientación profesional”. En cualquier caso, aunque es menos frecuente, la legislación fija las normas de calidad que es necesario respetar en la prestación de servicios, especificando por ejemplo los requisitos que ha de satisfacer el personal.

Podría servir para definir mejor los derechos de los usuarios.

Si con frecuencia se utiliza la legislación para imponer obligaciones en materia de prestación de servicios, ésta no suele, en cambio, servir para especificar los derechos de los usuarios. En consecuencia se observan variaciones importantes en la naturaleza y en la calidad de los servicios disponibles, aún cuando la legislación exija que se presten servicios de orientación profesional. La utilización de la legislación para especificar los derechos a la orientación profesional o para obligar que se establezcan

mecanismos de responsabilidad local podría ser un medio, en particular en los sistemas descentralizados, para ayudar a garantizar una mayor coherencia de las normas de calidad.

9.4. Las normas de calidad

Las normas de calidad pueden abarcar tanto la información profesional y las competencias del personal como la prestación de servicios

Se pueden elaborar normas de calidad para la información profesional, o para la titulación exigida a los orientadores profesionales para que puedan ejercer o formar parte de asociaciones existentes en ese sector. El debate se limita aquí a la utilización de normas de calidad como medio para influir en el modo en que las organizaciones prestan los servicios de orientación profesional. Estas normas pueden aplicarse tanto a los procesos utilizados para ofrecer la orientación profesional (que es el caso más frecuente) como a los resultados esperados.

Estas normas son particularmente importantes en los sistemas descentralizados y en los basados en los mercados...

Las normas de calidad son particularmente importantes en los sistemas descentralizados y en aquellos en los que las administraciones públicas recurren frecuentemente a la subcontratación para la compra de servicios. Al vincular dichas normas a la financiación de los servicios, las administraciones públicas disponen de un medio de asegurar la calidad en esos sistemas. En Inglaterra por ejemplo, todos los servicios de orientación para adultos que reciben fondos públicos, deben demostrar que cumplen las normas nacionales de calidad en materia de orientación profesional (cf. Recuadro 9.4). Cuando se utilizan los mercados privados para prestar y financiar los servicios, las normas de calidad también pueden ser utilizadas por las administraciones públicas para fomentar que tanto los particulares como los empresarios inviertan en orientación profesional.

...pero también tienen un papel en los sistemas centralizados.

También se hace necesario un enfoque sistemático de las normas de calidad en los sistemas más centralizados, tales como los sistemas alemanes y austríacos. En estos sistemas, se supone que la calidad es asegurada por los controles administrativos y la especificación de requisitos exigidos al personal. Pero estos siguen estando muy limitados, en particular cuando los requisitos que ha de satisfacer el personal son escasas o variables. En dichos sistemas pueden utilizarse otros métodos para asegurar la calidad, como por ejemplo la definición de objetivos, entre ellos los relativos al acceso a los servicios por parte de los colectivos de usuarios prioritarios, los mecanismos de seguimiento de los usuarios, el reciclaje de la información recogida y las normas relativas a problemas que puedan surgir en torno a la imparcialidad, etc.

Las normas pueden ser de cuatro tipos...

Las normas relativas a la prestación de servicios pueden ser de cuatro tipos:

- Normas genéricas aplicadas a una gran variedad de actividades, entre las cuales la orientación profesional no es más que una.
- Normas elaboradas por un sector particular (la enseñanza por ejemplo) que incluye la orientación entre sus actividades.
- Normas preparadas especialmente para la orientación profesional, acompañadas de un proceso de acreditación para hacer que se cumplan.
- Directrices voluntarias establecidas para la orientación profesional, que, si lo desean, los servicios pueden adoptar y aplicar.

...normas genéricas...

Normas genéricas

Las normas genéricas incluyen los modelos de calidad internacionales ISO

9000/9001/9002/9003, las normas de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad y las normas de Gestión de la Calidad Total. Se basan en un modelo de producción industrial, pero se han implantado en un reducido número de servicios de orientación en Bélgica, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos. Los orientadores tienden sin embargo a considerarlas como un mecanismo de control desde arriba y no como un instrumento de mejora del modo en que se prestan los servicios (Plant, 2001)

...normas concebidas para sectores específicos...

Normas concebidas para sectores específicos

Dinamarca brinda un ejemplo de normas elaboradas para un sector particular. En este país, tanto en la enseñanza como en la formación profesional, la orientación se incluye como parte integral del proceso de garantía de calidad para el conjunto del centro de enseñanza. Esta se basa en la autoevaluación, pero comprende procedimientos de inspección e incluso sondeos para garantizar que los colegios sean capaces de asegurar la calidad que pretenden tener.

Sin embargo, en algunos casos, las normas no son muy precisas sobre el modo en que debe impartirse la orientación profesional. En los Países Bajos, las inspecciones a las que se somete a todos los centros de enseñanza representan el principal mecanismo de garantía de calidad, tanto en la orientación como en otros aspectos. En su informe anual, la inspección publica una breve evaluación general basada en esas visitas. La atención prestada a la información y a la orientación profesional en esas inspecciones parece ser muy variable. Mucho depende de la presencia en el equipo de inspección de alguien interesado en ese campo o competente en esa materia. A falta de una persona de ese tipo, la atención prestada a la orientación profesional, con frecuencia, queda limitada. La Oficina del Reino Unido para las Normas Educativas, que realiza inspecciones en los centros de enseñanza primaria, secundaria y superior de primer ciclo, dispone de criterios específicos para inspeccionar los programas de orientación profesional y publica diversos informes sobre los resultados de esas inspecciones (cf. www.ofsted.gov.uk/).

Recuadro 9.4. La normas de base de calidad del Reino Unido

En el Reino Unido, las normas de calidad para la prestación de orientación profesional fueron elaboradas inicialmente por el Consejo de Orientación o *Guidance Council*, una asociación profesional independiente creado en 1993 que representa a las organizaciones de orientación profesional, y son gestionadas en la actualidad por la Organización Nacional para el Empleo y la Formación. Las normas de base, que así se llaman, abarcan cinco áreas relacionadas directamente con las modalidades de ayuda prestada (se mide por ejemplo la eficacia de la ayuda que reciben los usuarios para explorar opciones y tomar decisiones o para tener acceso a la información) y otras cinco relativas a las maneras de gestionar los servicios (por ejemplo la eficacia con que se reciclan las informaciones que proporcionan los usuarios o con que se desarrollan las competencias del personal). Las organizaciones de orientación profesional que deseen que el Consejo del Reino Unido acredite sus servicios de orientación son evaluados en función de las normas de base de calidad. En algunos casos, a efectos de financiación, las organizaciones que deseen recibir fondos públicos deben acreditarse por este procedimiento.

Las normas no sólo sirven para la acreditación, sino que también pueden ser utilizadas para mejorar la calidad. Las entidades que deseen utilizarlas para mejorar la calidad de sus servicios pueden recurrir a asesores homologados por la *Employment National Training Organisation*. Se pueden obtener una información más detallada sobre las normas de base en la página web: www.matrix-quality-standards.com.

...normas

concebidas para la orientación profesional...***Normas elaboradas para la orientación profesional***

El principal ejemplo de normas de calidad de naturaleza organizativa elaboradas especialmente para la orientación profesional, con un procedimiento de acreditación para hacer que se cumplan, está constituido por las normas concebidas por el Consejo de Orientación del Reino Unido (cf. Recuadro 9.4).

...y directrices voluntarias.***Directrices voluntarias***

En algunos países existen directrices voluntarias sobre calidad. En Australia, se ha utilizado en los centros escolares un Marco para la Calidad de la Orientación Profesional elaborado por la Fundación Australiana para los Períodos de Prácticas de Estudiantes y la Asociación para la Orientación Profesional del Estado de Victoria. Se ha fomentado el que los centros utilicen este marco adoptándolo como base para la concesión de un Premio Nacional a la Innovación en los programas de orientación profesional de los mismos. Sin embargo, dado que la participación en este sistema es voluntaria, tiende a ser utilizado por los centros que ya han desarrollado programas en la materia. Su potencial como instrumento para la mejora de la calidad es por lo tanto limitado. En Canadá, ciertas organizaciones han elaborado sus propias normas, a veces valiéndose de materiales preparados por organizaciones como la Fundación Canadiense de Orientación Profesional, aunque se trata es un proceso informal y carece de una estrategia de aplicación clara.

En Dinamarca, con posterioridad a la publicación de normas éticas en 1995 por la organización entonces denominada el Consejo Nacional para la Orientación Pedagógica y Profesional, se han publicado directrices suplementarias para la elaboración de un procedimiento de garantía de calidad. Estas directrices sugieren que cada servicio discuta criterios de calidad, elija los suyos y elabore procedimientos de autoevaluación en consonancia con los mismos. En Irlanda, el Centro Nacional para la Orientación en la Educación ha establecido directrices para la planificación del programa de orientación en los centros de enseñanza. En el Reino Unido, las normas de calidad de aplicación voluntaria en los centros se han elaborado a nivel local. Carecen de reconocimiento oficial a nivel nacional, particularmente en lo relativo a las inspecciones.

La manera en que se elaboren las normas influye en su eficacia.

El procedimiento utilizado para elaborar las normas es importante. Si las partes involucradas, incluyendo los servicios mismos, participan en su elaboración, las normas tenderán a ser aceptadas y, por tanto, eficaces. Es por esa razón que a las administraciones públicas les podría convenir solicitar a las organizaciones que representan a los distintos actores que elaboren las normas en su nombre. Aun cuando no procede de ese modo, en cualquier caso la administración en cuestión debe trabajar en estrecha colaboración con las organizaciones representativas de la orientación profesional para elaborar las normas de calidad, pero también para preparar las nuevas disposiciones relativas a los requisitos en materia de titulaciones señalados en el Capítulo 7.

Las normas pueden ser utilizadas para mejorar la calidad.

Además de ofrecer una garantía de calidad para los organismos que aportan los fondos a la orientación profesional y para los consumidores, las normas de calidad pueden formar parte de estrategias que pretenden mejorar la calidad. Uno de los medios para conseguirlo es que las normas sean sostenidas por un servicio de consultoría. Si las normas se vinculan a un procedimiento de acreditación, conviene que dicho servicio permanezca al

margen de este procedimiento (cf. Recuadro 9.4).

La imparcialidad de los servicios es importante para las normas de calidad.

Las normas de calidad concebidas para la prestación de servicios de orientación profesional deberían abordar el tema de la transparencia en cuanto a la neutralidad y la imparcialidad de la orientación profesional, un problema planteado en diversos apartados en este informe. Las normas de calidad de base del Reino Unido exigen que las personas tengan acceso, en la medida de lo posible, a una orientación profesional imparcial y objetiva y que en caso de imposibilidad, sean informadas de los objetivos y de los límites de la orientación profesional disponible. En Alemania, el Código Social III estipula que los orientadores profesionales que están al servicio de una empresa o de una entidad deben comunicar este hecho a sus usuarios individuales, señalando que podría influir en el proceso de orientación.

Las normas de calidad de la orientación profesional también pueden centrarse en los resultados, desde la perspectiva del desarrollo.

Normas centradas en los resultados

Las normas de calidad de la orientación profesional también pueden centrarse en los resultados, especificando por ejemplo los tipos de aptitudes y de competencias que la orientación profesional debe tratar de desarrollar. La Guía canadiense para el trazado de planes de vida laboral es un buen ejemplo de este enfoque. Basado en un modelo elaborado originalmente en los Estados Unidos por el Comité Nacional de Coordinación de la Información Profesional (1996), la Guía canadiense² ha sido objeto durante cuatro años de un extensivo experimento piloto antes de su puesta en práctica. Detalla diez grandes competencias en tres ámbitos: la gestión personal, la exploración de las opciones de formación y profesionales y la búsqueda del equilibrio entre la vida y el trabajo. Cada competencia es descrita en cuatro niveles, correspondientes a las etapas de desarrollo en la vida de las personas. El modelo canadiense está siendo comprobado sobre el terreno en Australia (McMahon, Patton y Tatham, 2003).

Este tipo de normas es atractivo en un contexto de aprendizaje a lo largo de toda la vida y las políticas de inserción profesional activas.

Las normas de calidad centradas en resultados y diseñadas desde una perspectiva evolutiva, son particularmente atractivas en el contexto del aprendizaje a lo largo de toda la vida y las políticas de inserción profesional activas. Como mínimo, pueden servir de marco para favorecer el diseño de instrumentos y de programas de orientación profesional. Tienen un gran potencial como herramienta para los responsables políticos que desean que la orientación profesional deje de centrarse en la aplicación de decisiones inmediatas y de corto plazo para adoptar un planteamiento más amplio que incorpore asimismo el desarrollo de competencias de gestión de la trayectoria profesional.

2. Pueden obtenerse los detalles en la siguiente página web: www.blueprint4life.ca

9.5. Reforzar la participación de los consumidores

Reforzar la participación de los consumidores en el diseño de la prestación de servicios es otro mecanismo que pueden utilizar los responsables políticos.

Los responsables políticos que deseen que los servicios de orientación profesional respondan mejor a las necesidades de los usuarios pueden utilizar algunos medios para reforzar la participación de los consumidores en el diseño de la organización y la prestación de estos servicios. Los grupos testigo y la consulta del público constituyen un método. Una ilustración de estos métodos ha servido de base, por ejemplo, para el diseño de la “enseñanza orientadora” del Quebec, presentada en el apartado 9.1. Finlandia es otro país que ha recurrido ampliamente a la opinión de los alumnos para valorar la eficacia de los servicios de orientación profesional en la enseñanza (cf. Recuadro 9.2). Este procedimiento se ha puesto en práctica mediante encuestas entre los estudiantes y la participación de los sindicatos de estudiantes en la planificación de los servicios de orientación.

La realización de encuestas de seguimiento y de satisfacción entre los usuarios (cf. Sección 9.2) como la del Instituto Nacional Checo de Formación Profesional, y el establecimiento de derechos del usuario, constituyen otros medios importantes para reforzar la influencia de los consumidores en la configuración de los servicios de orientación profesional. Se da por supuesto, en las normas nacionales de calidad utilizadas en el Reino Unido (cf. Sección 9.4), que estos métodos serán utilizados por los servicios de orientación profesional. En un contexto semejante, las encuestas sobre las necesidades y la demanda de los ciudadanos en materia de servicios pueden ser utilizadas para planificar estos servicios: por ejemplo, pueden utilizarse para determinar el lugar y el horario de funcionamiento de los servicios, para evaluar las necesidades relativas de diferentes colectivos de usuarios y para establecer un equilibrio entre los distintos tipos de servicios a prestar.

Los servicios de orientación profesional también pueden, al menos potencialmente, mejorar la receptividad de los centros de enseñanza a las necesidades de los consumidores. Un medio de conseguirlo es que la administración del centro se sirva sistemáticamente de la mediación de los orientadores profesionales, en su calidad de defensores de sus usuarios individuales, o de cauces para hacer llegar los comentarios de éstos a los jefes de los servicios de orientación (Oakeshott, 1990). Un ejemplo de este enfoque sistemático implantado en Austria se recoge en el Recuadro 4.1. En Suecia, en el marco de una iniciativa relativa a la formación de adultos puesta en práctica de 1997 a 2002, a los educandos se les exigía consultar a un orientador profesional y elaborar un plan de formación antes de iniciar un programa de educación o de formación. Los centros correspondientes recibían financiación para los participantes en la formación, pero sólo si el servicio de orientación había intervenido en el proceso. Otros países europeos han experimentado con diversas maneras de utilizar a los orientadores profesionales como intermediarios entre la oferta y la demanda en la formación de adultos (Go-Between II Project, 2002).

CAPITULO 10. ELABORACIÓN DEL MARCO DE LA POLÍTICA DE ORIENTACIÓN ACCESIBLE A LO LARGO DE TODA LA VIDA

Este Capítulo trata de las principales dificultades con que tropiezan los responsables políticos al diseñar los sistemas de orientación profesional accesible a lo largo de toda la vida y sus opciones a la hora de ponerlos en práctica a través de programas concretos.

Las principales conclusiones del capítulo relativas a las políticas públicas son las siguientes:

- ← No existe un modelo único y común de sistemas de orientación accesible a lo largo de toda la vida. Estos sistemas varían en función de las tradiciones nacionales, las estructuras administrativas y la fase de desarrollo de los servicios de orientación profesional. En cualquier caso, sea cual fuere el país, los responsables políticos se enfrentan a las mismas opciones en el momento de diseñar un sistema de orientación permanente.
- ← Al diseñar un sistema de esta índole, los países deben traducir dos necesidades – la de hacer que los servicios en cuestión estén accesibles a la mayoría de la población y la de centrarse en el desarrollo de competencias de gestión autónoma de la trayectoria profesional – en un conjunto de prioridades de tipo práctico y decisiones concretas relativas a la asignación de los recursos disponibles. En general, la primera prioridad debería ser la de establecer sistemas y programas que desarrollan las competencias que permitan a las personas gestionar sus trayectorias laborales de forma autónoma y brindan a los usuarios informaciones contrastadas y objetivas en materia de orientación profesional. Las políticas de orientación profesional no deberían dar por sentado que todo el mundo necesita un apoyo presencial intensivo, sino tratar de adaptar la asistencia personal, sea ésta puntual o extensa, a una diversidad de circunstancias y de necesidades.
- ← Inventariar las carencias de los servicios prestados constituye un punto esencial. Estas carencias varían de un país a otro en función de los problemas demográficos, educativos o económicos que tengan.
- ← Los responsables políticos tienen que definir: el momento en que hay que iniciar el procedimiento de orientación profesional; su duración a lo largo de la vida; el reparto de las responsabilidades para con los jóvenes en los momentos de la vida en que las decisiones que se toman son cruciales, tales como la transición entre la educación secundaria y el mundo del trabajo o la enseñanza superior; si es necesario encauzar los servicios a través de estructuras especializadas dentro del contexto organizativo laboral que sólo ofrecen servicios de orientación profesional o si es mejor combinar la orientación profesional con otras modalidades de servicios personales; si es necesario distinguir por edad en la prestación de servicios; qué combinación de los modelos establecidos o de planteamientos más innovadores (como los descritos en este informe) poner en práctica para ofrecer servicios de orientación profesional a los adultos.
- ← El informe concluye con una lista de seis puntos fundamentales a tener en cuenta en el momento de diseñar los sistemas mejorados de orientación permanente en los países de la OCDE.

Las principales dificultades con que tropieza la aplicación de políticas de empleo activas y de aprendizaje a lo largo de toda la vida...

En el Capítulo 1 se exponen las dificultades mayores en materia de organización y prestación de los servicios de orientación profesional con las que se encuentran los principales responsables políticos en los países de la OCDE para aplicar políticas de empleo activas y de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Estas dificultades, de manera resumida, son las siguientes:

- Pasar de un enfoque basado en la ayuda a la toma de decisiones inmediatas en materia de opciones educativas o profesionales a un enfoque más global, que promueve la capacidad de las personas para gestionar su propia trayectoria profesional: desarrollar competencias en materia de planificación profesional y de capacidad de inserción profesional; y
- Encontrar medios rentables de extender el acceso a la orientación profesional a lo largo de toda la vida.

... deben encontrar una solución práctica en los sistemas de orientación accesible a lo largo de toda la vida.

Se han denominado a los sistemas que aportan, en el marco de programas concretos, soluciones prácticas a estas dificultades, “sistemas de orientación accesible a lo largo de toda la vida”. Según se ha visto en el Capítulo 1, estos sistemas se caracterizan por:

- ser transparentes y de fácil acceso durante toda la vida y responder a las necesidades de una gran diversidad de usuarios;
- dar prioridad a las etapas esenciales de transición en la vida;
- permitir modalidades de prestación de servicios más flexibles e innovadores, para responder a la diversidad de las necesidades y las situaciones;
- poner en práctica procesos que favorezcan el estudio y planificación periódicos de los servicios;
- permitir el acceso a una orientación individual, con un personal titulado, a los que lo necesiten y en el momento en que lo necesiten;
- favorecer el desarrollo de la capacidad para gestionar la trayectoria profesional propia;
- permitir el estudio y el conocimiento práctico de diferentes profesiones antes de elegir;
- garantizar el acceso a servicios que son independientes de los intereses de una institución particular de formación o de una empresa;
- difundir una información completa e integrada sobre la formación disponible, las profesiones y el mercado de trabajo;
- implicar a todos los actores interesados.

Los ejemplos citados en este informe indican que algunas de estas características están presentes en los servicios ofrecidos en numerosos países de la OCDE. Sin embargo, ninguno puede presumir de haber reunido todas las piezas del puzzle de la orientación accesible a lo largo de toda la vida. Algunos disponen de más elementos que otros. Pero en todos los países, para completar el puzzle será necesario un importante cambio de perspectiva, que los responsables políticos no deberían subestimar.

Puede que los sistemas difieran de un país a otro, pero

No existe una solución única ni óptima para el diseño de sistemas de orientación accesible a lo largo de toda la vida. Los responsables políticos, dentro y fuera de las administraciones públicas, deberán elegir ante varias

todos los responsables políticos se enfrentarán a las mismas opciones.

opciones, reflejando con su elección una serie de factores. Estos factores son, en particular, la fase de desarrollo de su sistema de orientación profesional¹, sus estructuras y tradiciones y el nivel de recursos humanos y financieros. Los sistemas de orientación profesional accesible a lo largo de toda la vida pueden de este modo cobrar varias formas. En cualquier caso, existe un cierto número de opciones a las que se enfrentarán los responsables en el momento de diseñar dichos sistemas. Será más útil, para los efectos del presente informe, centrarse en estas alternativas, y presentar algunas de las opciones previsibles, en lugar de tratar de proponer un modelo común único de sistema de orientación accesible a lo largo de toda la vida.

Las grandes prioridades de estos sistemas estarán en el desarrollo de competencias de gestión autónoma de la trayectoria profesional y en la difusión de información.

Decidir sobre las grandes prioridades

Al principio de este informe, se señalaba que la orientación profesional es, tradicionalmente, y hoy todavía en la mayor parte de los casos, un servicio personalizado que principalmente pretende ayudar a las personas a elegir una profesión y que se presta bajo la forma de entrevistas personales privadas. En este sentido, la dificultad para los responsables está en ampliar el campo de acción de sus sistemas de orientación profesional y concentrar los esfuerzos en la promoción de la capacidad de los usuarios para gestionar su trayectoria profesional de manera autónoma. Esta idea está en consonancia con la doctrina según la cual, en las sociedades democráticas, el papel de las administraciones públicas es el de ayudar a los ciudadanos a gestionar su propia vida y no a gestionarla por ellos.

Las políticas no deberían dar por sentado que todo el mundo necesita orientación y asesoramiento personal muy intensivos

El concepto de lo que la orientación profesional debería tratar de ser y hacer influye enormemente en la elección de las prioridades básicas que deben adoptarse en el diseño de sistemas de orientación accesible a lo largo de toda la vida, así como en la distribución de recursos entre los distintos elementos del sistema. Las políticas en materia de orientación profesional deberían partir de la base de que todo el mundo precisa adquirir las competencias necesarias para tomar decisiones y gestionar su vida profesional de forma autónoma, y que todos tienen necesidad de poder acceder a informaciones de orden profesional solventes y objetivas. En consecuencia, entre las primeras prioridades de los responsables políticos debería figurar la de diseñar sistemas que favorecen el desarrollo de competencias individuales y que aportan información. Las políticas de orientación no deberían dar por sentado que todo el mundo necesita un apoyo presencial intensivo, sino tratar de adaptar la asistencia personal, sea ésta puntual o extensa, a una diversidad de circunstancias y de necesidades.².

Este principio tiene un peso importante en las decisiones

En el momento de repartir los recursos, los responsables políticos deberían de dar prioridad a las actividades y a los recursos que favorecen el desarrollo de facultades de gestión autónoma y que permite la toma de decisiones con

1. De modo general, puede considerarse que los sistemas de orientación profesional se desarrollan en tres etapas: en la primera, se centran fundamentalmente en facilitar información; en el segundo, en el diagnóstico y asesoramiento, para identificar la profesión o modalidad de formación más idónea para el usuario; y finalmente en el desarrollo de competencias de gestión de la trayectoria profesional y la capacidad de inserción profesional. Existen enormes diferencias entre los países en cuanto a las maneras en que se manifiestan cada una de estas tres etapas del sistema de orientación profesional.
2. La existencia en muchos países de un mercado de información profesional confirma la importancia que las personas conceden a la información para poder tomar decisiones con conocimiento de causa. Ya se ha hecho referencia, en el capítulo 5, a los datos que indican que sólo una minoría de las personas necesitan una orientación profesional exhaustiva.

sobre asignación de recursos.

conocimiento de causa. Entre otros ejemplos, cabe recordar la integración de la orientación profesional en los programas de estudios de educación secundaria y superior, el desarrollo de recursos asociados como el programa canadiense *The real game*, la creación de programas que permitan que las personas prueben una profesión o una formación antes de tomar su decisión; la creación de redes de mentores que se ocupan de cuestiones relativas a la trayectoria profesional; la creación de talleres y cursos formativos que enseñan a gestionar la trayectoria profesional de forma autónoma; la producción de recursos de autoasistencia en la materia, incluyendo las que se sirven de las TIC; la creación de centros de información y de documentación de libre acceso; la mejora de la integración y de la coordinación de los distintos tipos de información disponibles sobre las diferentes profesiones; la mejora del acceso a dicha información; y el establecimiento de vínculos entre las bases de datos de información sobre profesiones y las herramientas de autoevaluación y de toma de decisiones.

Uno de los pasos cruciales a tomar es el de inventariar las carencias del sistema existente y decidir cuáles son las prioritarias. Las carencias varían de un país a otro.***Inventariar las carencias y las prioridades***

Uno de los pasos cruciales a tomar es el de inventariar las carencias del servicio existente y a continuación determinar un orden de prioridades para corregirlas. Estas carencias de los servicios varían de un país a otro. En algunos casos - Irlanda, por ejemplo - una carencia evidente es el poco empeño que se pone en relacionar el futuro profesional con los programas de estudios. En otros países - Austria, por ejemplo - el hecho de que la orientación profesional no sea impartida a los escolares sino a determinadas edades, en lugar de estar mejor distribuida a lo largo de la educación preescolar, primaria y secundaria también puede ser entendida como una carencia. En muchos países, la carencia se manifiesta como la falta de una orientación profesional bien dirigida a los jóvenes que hayan abandonado sus estudios secundarios superiores o equivalentes y que se encuentran sin trabajo ni conocimientos. En la República Checa, por ejemplo, la orientación profesional ocupa un lugar destacado en la enseñanza, pero los servicios destinados a los jóvenes que la hayan abandonado son más bien endeble. En Irlanda, prevalece la situación inversa. Volviendo al ejemplo de este país, no parece que haya carencias en materia de orientación profesional en la etapa de enseñanza superior, en que los servicios están relativamente bien desarrollados en comparación con muchos otros países. Pero en España por ejemplo, parece existir una carencia a ese nivel, teniendo en cuenta las dimensiones relativamente grandes del sector de la educación superior y la tasa de desempleo más o menos elevada que padecen los jóvenes titulados. En casi todos los países, los servicios dirigidos a los adultos están muchos menos desarrollados que los dirigidos a los jóvenes. Entre los primeros, se observan carencias específicas en los servicios destinados a los adultos activos que aspiran a evolucionar profesionalmente o que se encuentran en el umbral de la jubilación. En todos los países, la falta de datos representativos sobre la dimensión del mercado privado de la orientación profesional constituye una carencia. La mala coordinación de los servicios de información sobre profesiones (entre los Ministerios de Trabajo y de Educación, entre los distintos sectores de la educación y entre las diferentes administraciones públicas) constituye también una carencia aparente en muchos países (cf. Capítulo 6).

Algunas carencias responden a problemas demográficos, educativos o económicos nacionales.

En muchos países, las carencias observadas en los servicios y las prioridades que definidas para corregirlas, dependen de cuestiones demográficas, educativas o económicas. De esta manera, la presencia de grupos de refugiados o de inmigrantes mal integrados en el mercado de trabajo o en el sistema educativo ha sido, en Irlanda, uno de los factores que ha llevado a la creación de servicios de orientación profesional de nuevo cuño. En España, las tasas relativamente bajas de empleo de las mujeres y la necesidad de los

nacionales.

servicios de orientación profesional de ayudar a elevarlas podría tener, en las decisiones que se tomen sobre las prioridades a adoptar, un peso que no tendrían en Dinamarca, donde las tasas de empleo femenino son más elevadas. La República Checa ha concedido gran prioridad a la orientación profesional impartida en los centros de enseñanza, en el marco de sus estrategias nacionales de lucha contra el paro juvenil. El Reino Unido e Irlanda han dado prioridad a nuevos servicios destinados a los adultos, en el marco de los esfuerzos realizados para elevar los niveles de éxito y los logros en la formación, particularmente entre las personas menos capacitadas.

Las decisiones en materia de recursos derivarán de la identificación de las carencias.

Las decisiones en materia de métodos y de recursos dependen de la identificación de las carencias y de la determinación de prioridades. Como se ha podido ver en el Capítulo 5, los responsables políticos tienen a su disposición todo un abanico de métodos y de instrumentos de los que pueden servirse. Las largas entrevistas privadas e individuales con personal altamente cualificado son relativamente costosas, pero pueden ser muy apropiadas para personas con más necesidad de orientación profesional. Los responsables políticos pueden incluir otros instrumentos en el repertorio de actuaciones posibles y combinarlos entre sí para adaptarlos a ciertos tipos de usuarios o a necesidades específicas: estos incluyen entrevistas colectivas, servicios que usan las TIC o Internet, instrumentos de autoasistencia, centros de documentación de libre acceso, servicios de atención telefónica, servicios prestados por personal de apoyo, redes organizadas de personas del entorno y servicios asociados a los programas educativos. La elección de la combinación de instrumentos pesará en las decisiones relativas al nivel de recursos necesarios. A su vez, la importancia de los recursos disponibles influirá sobre la elección de la combinación de servicios a aplicar. Esta constatación refuerza la necesidad de disponer de datos más precisos sobre los costes relativos de las diversas formas de intervención para facilitar la elección.

Recuadro 10.1. Modelo de planificación detallada de la orientación en las enseñanzas superiores

Hakulinen et Kasurinen (2002) han propuesto un modelo de siete dimensiones para ayudar a planificar los servicios de orientación del Instituto Politécnico de Häme, en Finlandia. Este modelo pretende asegurar la mejor utilización posible de los recursos disponibles, para responder a la demanda de orientación y satisfacer las necesidades de los diversos colectivos de usuarios durante las distintas fases de un programa educativo individual. Esas siete dimensiones son:

Tiempos: las distintas fases del programa formativo individual: preinicio, inicio, duración de programa, finalización, seguimiento.

Contenido: el enfoque del servicio en los distintos momentos del programa de estudios seguido por el estudiante. Por ejemplo: admisión, orientación, elección de una formación o colocación

Área: los grupos de personal del instituto (por ejemplo personal titulado, personal de apoyo que dispone de formación) encargados de los distintos tipos de servicios (por ejemplo: orientación profesional, o psicopedagógica).

Emplazamiento de los servicios: la distribución de las responsabilidades, en los diversos momentos de un programa educativo individual, entre el personal docente del centro y los servicios especializados de ayuda a los estudiantes.

Metodología: los métodos aplicados para responder a las necesidades de los distintos colectivos de usuarios. Por ejemplo, servicios presenciales, sesiones de orientación colectivas, autoasistencia, TIC, cuadernos de competencias.

Sistémica: los factores implicados en el desarrollo de las políticas locales, en su caso, tales como los contextos, el desarrollo de programas de estudios, la medida en que los programas individuales son plausibles y la manera en que el personal docente ayuda a los estudiantes a nivel individual.

Contexto: el efecto sobre los servicios de factores tales como la política nacional en materia de orientación, la legislación y las directrices nacionales relativas a los programas de estudios.

Los sistemas de orientación accesible a lo largo de toda la vida necesitan que los responsables políticos resuelvan algunos problemas comunes.

Los sistemas de orientación accesible a lo largo de toda la vida exigen que los responsables políticos opten por una vía u otra en relación con varias cuestiones fundamentales, dando respuesta en particular a las siguientes preguntas:

- ¿Cuándo debe iniciarse el proceso y durante cuánto tiempo debe continuar?
- ¿Cómo compartir o dividir la responsabilidad de la orientación profesional de los jóvenes entre los diversos agentes en los grandes momentos de transición (tránsito de la educación obligatoria a la post-obligatoria, de la secundaria a la superior, de la vida escolar a la laboral)?
- ¿Deben organizarse los servicios de orientación profesional por grupos de edad específicos o deben dirigirse a todas las edades?
- ¿Deben organizarse por profesiones específicas o para todas en general?
- ¿Quién se encargará de los servicios para adultos?

Estas opciones pueden presentarse tanto a escala institucional como nacional. El Recuadro 10.1 presenta el ejemplo de un centro universitario finlandés que elaboró el marco para la planificación de su servicio de orientación profesional en el que han tratado de tener en cuenta factores como los anteriores.

¿Cuándo debe iniciarse el proceso...

¿Cuándo debe iniciarse el proceso?

Desde que existen, los servicios de orientación profesional se han concentrado principalmente en el momento en que el estudiante finaliza los estudios. Pero ya que esa edad se va postergando y dado que las opciones educativas que se dan dentro del sistema escolar han cobrado mayor importancia, la tendencia ha sido la de lanzar el proceso de orientación un poco antes de la edad en la que los escolares deben tomar sus primeras decisiones educativas con repercusiones profesionales. En cualquier caso, hoy y en el contexto del aprendizaje a lo largo de toda la vida, el interés se desplaza hacia el desarrollo de competencias y de conocimientos prácticos que permiten gestionar la formación y el desarrollo y futuro profesionales a lo largo de toda su vida. Ese es un proceso que puede y debe iniciarse al principio de la educación primaria, por ejemplo por medio de programas que ayuden a los alumnos a gestionar sus conocimientos y a explorar el universo del trabajo. En el Capítulo 3 se abordan algunas de las implicaciones que dicho cambio acarrearía en la organización y gestión de los centros de enseñanza.

... y durante cuánto tiempo debe continuar?

En el marco de políticas para potenciar la capacidad de inserción profesional, existen argumentos fundados (enunciados en el Capítulo 4) a favor de una prolongación de la orientación profesional hasta el umbral de la jubilación. Una estrecha integración de la planificación financiera personal y de la orientación profesional ayudaría a garantizar una transición menos abrupta entre el trabajo a jornada completa y la jubilación.

Cómo compartir la responsabilidad por la orientación profesional de los

La responsabilidad por la orientación profesional de los jóvenes en las principales fases de transición

La cuestión de la responsabilidad por la orientación profesional de los

<i>jóvenes...</i>	<p>jóvenes ha sido tratada en el Capítulo 3. En el momento de transición entre la educación secundaria y el trabajo pueden considerarse esencialmente tres opciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La responsabilidad la tienen los centros de enseñanza • La responsabilidad la tiene una entidad externa. • La responsabilidad es compartida entre los centros de enseñanza y las entidades externas
<i>...que están escolarizados...</i>	<p>Como se indica en el Capítulo 3, la primera opción peca por falta de vínculos con el mercado de trabajo y hasta podría atribuírsele una cierta parcialidad. La segunda peca por la debilidad de los vínculos con el programa de estudios y tendría probablemente una inclinación a favor del desarrollo de competencias, pero desde la perspectiva de la adopción de una decisión inmediata. Existen por lo tanto fundadas razones para que la responsabilidad de los principales servicios de orientación profesional para los jóvenes aún escolarizados sea compartida entre las los centros de enseñanza y las entidades externas, que conocen bien el mercado laboral y pueden aportar un asesoramiento no sesgado por las necesidades del centro escolar. Un modelo así requiere una buena coordinación entre los Ministerios de Trabajo y de Educación, así como entre las centros escolares y dichas entidades externas, para evitar carencias o solapamientos.</p>
<i>...que han ingresado en un centro de enseñanza superior...</i>	<p>Otra fase de transición fundamental que no debe soslayarse durante la planificación de los servicios para los jóvenes es la que media entre la educación secundaria y la superior. Como ya se ha comentado en el Capítulo 3, las administraciones públicas desempeñan en esta fase un importante papel en materia de recopilación, sistematización y difusión de una información objetiva sobre el abanico de estudios superiores. También suya es la responsabilidad de velar por que la oferta en materia responda a las necesidades de los usuarios, por ejemplo divulgando información sobre la satisfacción y los resultados de los estudiantes –y no simplemente sobre las condiciones de acceso y el contenido de los programas. Un problema fundamental que se plantea en lo relativo a los servicios de orientación profesional en la enseñanza superior es el de su objetividad: es necesario velar por que estos no estén motivados por los intereses de instituciones concretas, sobre todo cuando las instituciones en cuestión compiten entre sí y su financiación depende del número de matriculados. Asimismo incumbe a las administraciones públicas velar por que los servicios sean completos, que abarquen no solamente el ingreso en la enseñanza superior, sino también a la gestión de la trayectoria profesional y el desarrollo de la capacidad de inserción profesional, los contactos entre estudiantes y empresas con vistas a un empleo futuro y las colocaciones profesionales. Existe toda una gama de medios para lograr estos objetivos: estudio, análisis y debate, contratos basados en los resultados y la presión ejercida por los consumidores mismos en un entorno de enseñanza superior cada vez más diversificado y más competitivo.</p>
<i>...y que no se han integrado en el mercado de trabajo</i>	<p>Los servicios destinados a los jóvenes deben también tener en cuenta las necesidades de aquellos que han salido del sistema educativo sin acabar sus estudios secundarios y que están en el paro o que no han pasado todavía a ingresar en el mercado de trabajo. Todos los ejemplos recabados demuestran que los servicios destinados a esa categoría de jóvenes deben ser adaptables, inscritos en el marco de un programa más amplio de reinserción capaz de ponerles en contacto con toda una gama de otros servicios, gestionados localmente. Tanto los organismos públicos como las organizaciones locales tienen un papel que desempeñar en la prestación de esos servicios. Es necesario que exista una</p>

coordinación estrecha entre las autoridades educativas y las de empleo para garantizar que la orientación profesional de estos jóvenes se realice en dos planos simultáneos (formación y empleo), y ofrezca una ayuda personalizada además de apoyo para la planificación de las acciones a emprender.

¿Deben los servicios de orientación profesional dirigirse a su público por grupos de edad?

¿Servicios de orientación profesional por grupos de edad o para todas las edades juntas?

Si estos servicios son prestados, por lo menos en parte, por entidades externas, se plantea la interrogante de saber si deben dirigirse a su público por grupos de edad o no. El Servicio Federal de Empleo de Alemania, el ADEM-OP en Luxemburgo, *Careers Scotland* y *Careers Wales* en el Reino Unido constituyen ejemplos de entidades de empleo que no se dirigen al público por grupos de edad (aunque debe señalarse que en las entidades alemana y galesa jóvenes y adultos son atendidos por distintos especialistas). Por otra parte, la agencia *Connexions*, en Inglaterra, es un ejemplo de entidad externa que presta sus servicios a los centros de enseñanza, centrándose en la población juvenil.

Los servicios que se dirigen a un grupo de edad concreto pueden concentrar sus esfuerzos en las necesidades particulares del mismo. Por otra parte, los servicios que trabajan con personas de todas las edades también pueden ofrecer una especialización por edades, beneficiándose además de varias ventajas de tipo organizativo y de aprovechamiento de los recursos. En particular posibilitan que se encauce, durante toda la vida, toda una gama de servicios a través de una misma organización. Ese es un factor de rentabilidad potencial que evita la innecesaria multiplicación de los recursos. Algunas de las ventajas que esto significa se presentan en el Recuadro 10.2.

Recuadro 10.2. *Careers Wales*

En abril de 2001, la Asamblea Nacional galesa lanzó *Careers Wales*, servicio profesional para personas de todas las edades que federa a siete empresas regionales de ayuda al empleo que operan bajo un mismo nombre comercial. En la descripción de sus objetivos, coloca a la orientación profesional en el centro de la prosperidad social y económica y profesa, al detallar su misión, su confianza en el desarrollo del individuo mediante la planificación profesional a lo largo de toda la vida. *Careers Wales* tiene a su cargo la prestación de servicios de orientación profesional para jóvenes y adultos, la gestión de la red *learnirect*, el *Youth Gateway* (un curso de formación breve e intensivo para proporcionar a los adolescentes de 16-17 años en riesgo de abandonar sus estudios, competencias básicas para conseguir una transición no traumática), y los vínculos entre la vida escolar y la de trabajo.

La orientación profesional se percibe en el País de Gales como un derecho universal de todos los jóvenes: en ese marco, una parte del personal se especializa en el trato con los jóvenes con dificultades. Dentro del marco del derecho universal, algunos miembros del personal se especializan en ayudar a los jóvenes con necesidades especiales. *Careers Wales* proporciona apoyo para los programas de orientación profesional en los centros escolares y de enseñanza superior de primer ciclo (obligatoria en el País de Gales para los alumnos entre los 13 y los 19 años) con servicios de consultoría en lo relativo a los programas de estudios y la formación de maestros y profesores, así como ayuda para la creación de centros de documentación sobre orientación profesional. Parte del personal está especializado en apoyar a los centros de esta manera, mientras que otros se especializan en la orientación profesional de las personas. Se ha establecido un sistema de recompensas, basado en criterios normalizados de calidad, para mejorar la calidad de los programas de orientación profesional en los centros de enseñanza. Encargado de asegurar el vínculo entre los mundos escolar y de la empresa, *Careers Wales* gestiona programas de prácticas profesionales, de formación para la vida laboral y de tutorías. Cada uno de estos programas requiere la participación del empresario (y en particular el establecimiento de controles de garantía de calidad) y un programa desarrollado por el docente.

Las siete empresas de ayuda al empleo se gestionan por el régimen de “ventanilla única” de libre acceso y están abiertas a un público de todas las edades. Para dar a conocer mejor las prestaciones, algunos servicios para adultos se facilitan en diversos contextos locales, fuera del marco habitual. Algunos se prestan directamente en las oficinas de las empresas colaboradoras, algunos a través de medios itinerantes, algunos por teléfono y aun otros por medios electrónicos. *Careers Wales* también ofrece un servicio de ayuda sobre el terreno, integrado en las empresas y destinado a personas que van a ser despedidas. A los desempleados de 16-17 años, *Careers Wales* les propone un servicio de empleo y colocación, recomendando, en su caso, opciones de formación.

El personal empleado por *Careers Wales* puede trabajar indistintamente con jóvenes o con adultos, pero tienden a especializarse en uno u otro grupo. Sin embargo la reagrupación de todo el personal bajo la tutela de un solo organismo permite a los directores de los distintos servicios una cierta flexibilidad en la distribución de sus efectivos en los diferentes ámbitos de especialización. No es infrecuente, por ejemplo, que el personal de orientación especializado en adultos pase un tiempo en los centros galeses de *learnirect*. Esa reagrupación de los diferentes aspectos de un servicio que se dirige a todas las categorías de edad permite también diversificar las tareas y los papeles del personal.

Los servicios de orientación ¿deberían ser genéricos o especializarse en orientación profesional?

¿Servicios de orientación genéricos o servicios de orientación profesional específicos?

Algunos servicios que se dirigen a un grupo de edad específico, en particular los destinados a los jóvenes, dan a la palabra orientación un sentido muy amplio y ayudan a personas que experimentan diversas dificultades psicosociales, con problemas que están mucho más allá de la elección o de la evolución profesionales. Este tipo de servicios “holísticos” facilita que se tenga en cuenta de qué manera los distintos aspectos de la vida de una persona se influyen mutuamente. Se suele afirmar, por ejemplo, que los problemas tanto a nivel de enseñanza general como de formación profesional están estrechamente vinculados a cuestiones de orden personal y social y que es difícil resolver correctamente los unos sin tratar los otros. (Ese es un aspecto de la cuestión que los especialistas de la orientación

profesional bien formados conocen perfectamente y que puede dominarse mediante una adecuada formación en métodos diagnósticos y sistemas que permiten remitir a los usuarios al especialista adecuado.)

Por otra parte, como ya se ha visto en el Capítulo 3, la experiencia universal indica que, en el marco de un modelo general u holístico³, la orientación profesional queda relegada a un segundo plano por los problemas personales o educativos más inmediatos y urgentes de aquellos que tienen dificultades específicas. En un modelo de este tipo, también existe el peligro de descuidar las competencias y los recursos específicos necesarios para la realización del trabajo de orientación profesional, así como la necesidad de actualizar los conocimientos relativos a la evolución del sistema educativo y del mercado de trabajo. Este informe defiende, en el Capítulo 7, la idea de que los responsables políticos deberían sustituir el modelo en el que la orientación profesional se imparte como una más de varias responsabilidades atendidas por un mismo profesional, por otro en que el servicio se presta por especialistas dedicados exclusivamente a este campo, con funciones claramente separadas y que responden a una formación y titulación apropiadas. Los argumentos presentados en favor de la prestación de la orientación profesional por servicios con funciones separadas y especializadas se ven reforzados por la necesidad (abordada en el Capítulo 8) de convertir a los servicios de orientación profesional en más transparentes y al mismo tiempo en más visibles, en el marco del proceso de definir la oferta y la demanda de los mismos de forma más precisa.

Algunas estrategias de ampliación de la orientación profesional para adultos llevan a los responsables políticos a explorar nuevas vías.

Responsabilidad de la orientación profesional para los adultos

En los capítulos y apartados anteriores se han tratado varias estrategias globales de ampliación de la orientación profesional para adultos. Cada una de ellas podría llevar a los responsables políticos a explorar vías relativamente novedosas en la materia. En el Capítulo 4 se ha previsto la posibilidad de llegar a un público mucho más amplio reestructurando los servicios públicos de empleo, así como de aprovechar más extensamente los acuerdos de colaboración locales. Asimismo se ha defendido, igualmente en el Capítulo 4, la idea de un estrechamiento de los vínculos entre la planificación financiera personal y la orientación profesional para promover la aparición de métodos más flexibles de gestión de la transición entre el trabajo a jornada completa y la jubilación. En el Capítulo 5, se ha descrito la manera en que métodos de prestación de servicios innovadores, eficaces y relativamente poco onerosos podrían ser aplicados para llegar a un público más amplio. Se han considerado las posibles repercusiones de estos nuevos métodos de prestación en la organización de la orientación profesional (en particular en la operativa del servicio, y la formación y titulación del personal). Por último en el Capítulo 8, se han abordado algunas de las medidas que las administraciones públicas podrían adoptar para aumentar el alcance de los modelos basados en el mercado, incrementando en particular la transparencia de este último, definiendo mejor la oferta y la demanda y adoptando métodos de financiación de la orientación profesional más innovadores.

Además, varios modelos ya existen:

La situación actual de la orientación profesional para adultos pone a los responsables políticos ante cuatro grandes modelos de prestación de

3. Como sería el caso, por ejemplo, de los centros de enseñanza australianos (en Queensland), de muchos centros canadienses, de los centros de enseñanza secundaria en Irlanda, de los centros noruegos y de los servicios especializados de psicopedagogía en España, Luxemburgo y la República Checa.

modelos ya existen: servicios. Cada uno tiene sus ventajas e inconvenientes.

Los servicios prestados en el marco de la educación...

El primer modelo consiste en implantar los servicios de orientación profesional para adultos en el sistema educativo. Varios países han recurrido a este modelo instalando los servicios dentro de centros de enseñanza especializados para adultos, en Austria, en Dinamarca y en España, por ejemplo, o en centros de formación para todas las edades (como los centros de formación superior técnica, TAFE, en Australia o los *community colleges* – colegios universitarios o de primer ciclo, de emplazamiento local – en Canadá). La presencia de servicios de orientación profesional en los centros de enseñanza puede ayudar a los estudiantes a ver con mayor claridad los vínculos que existen entre la formación y las opciones profesionales y a tomar conciencia de que aquélla es un recurso al que podrán recurrir nuevamente, más adelante en la vida. Es también una solución más práctica para responder a las necesidades de orientación profesional de aquellos que tropiezan con dificultades a medio camino en vez de remitirlos a la consulta de una entidad externa.

Por otra parte, existe en esta modalidad el riesgo de una identificación excesiva de la formación con la instrucción formal, de sobrevaloración de la enseñanza en detrimento del trabajo y de que se los vínculos con el mercado laboral sean endebles. También existe el peligro – potencial – en los servicios de orientación profesional para los jóvenes que se ubican en los centros de enseñanza, de que el asesoramiento que orienta sus elecciones se preste en función de los intereses de los centros en cuestión y no de los intereses de las personas. Existe todavía otro riesgo, común también con los servicios de orientación profesional para los jóvenes, de que la orientación profesional pase a un segundo plano detrás de los servicios que pretenden resolver las dificultades de orden social, afectivo, o educativo que tienen los estudiantes. Además está el hecho de que la implantación de servicios de orientación profesional para adultos en los centros de enseñanza no resuelve el problema de los adultos que no frecuentan el sistema educativo.

... en el mercado laboral...

La segunda opción consiste en adoptar un modelo basado en el mercado laboral. Esto puede llevar a que los principales servicios para adultos queden integrados dentro del sistema del servicio público de empleo. El mejor ejemplo actual lo ofrece Alemania. En cualquier caso, y como se ha visto en el Capítulo 4, aún si en la casi totalidad de los países el servicio público de empleo tiene un papel fundamental en la prestación del servicio de orientación profesional a algunos adultos, este servicio está generalmente reservado a los desempleados o a otros colectivos específicos, y las necesidades en materia de orientación profesional de aquellos que tienen empleo o no se han incorporado aún al mercado de trabajo, rara vez son tenidas en cuenta. Lo cierto es que esta segunda opción podría asegurar que los servicios de orientación profesional estén perfectamente informados de las necesidades del mercado de trabajo y que sean completamente independientes de un centro de enseñanza o empresario en concreto. Asimismo es indudable que las autoridades encargadas del empleo tienen un papel capital en la producción y difusión de informaciones sobre las profesiones y el empleo, tanto para jóvenes como para adultos, en todos los países. Por otra parte, la integración de lo esencial de los servicios de orientación profesional para adultos en los servicios públicos de empleo dentro del actual modelo podría entrañar el riesgo de hacer que la orientación profesional dependa demasiado de los objetivos de empleo a corto plazo y de descuidar la planificación y el desarrollo profesionales a

largo plazo⁴.

El presente estudio demuestra que las políticas públicas pueden influir en otras formas de orientación profesional prestadas en el marco del empleo. Un ejemplo lo constituye el recurrir a los representantes sindicales para que realicen una primera labor de orientación profesional y de acceso a la formación, en particular para los trabajadores menos capacitados. También se puede mencionar a título de ejemplo, la desgravación de los gastos de orientación profesional en concepto de formación y la creación de programas facultativos de marcas de calidad para incentivar a las empresas a desarrollar sus recursos humanos: Estos programas y otros del mismo tipo se describen en el Capítulo 4⁵.

...en el ámbito local...

En el tercer modelo, que encuentra su más clara aplicación en Canadá, se apuesta por el ámbito local para encauzar los servicios. Este modelo tiene la ventaja potencial (señalada en el Capítulo 4 y en la discusión de los métodos de financiación en el Capítulo 8) de hacer estos servicios más asequibles y de relacionarlos más estrechamente con las necesidades de los colectivos que son objeto de preocupación particular de los responsables políticos, es decir, las personas poco capacitadas, los hogares monoparentales, los ex delinquentes, los migrantes y los refugiados. En cualquier caso y dada la tendencia de las organizaciones locales a ser más bien fragmentarias, este tipo de estrategia se expone al riesgo de dejar pasar muchos usuarios entre las mallas de la red. Este modelo se expone también al riesgo de importantes variaciones en el nivel de calidad de los servicios prestados si adopta la subcontratación descentralizada como método de la financiación. Por lo tanto es necesario asociar el modelo del ámbito local a procedimientos de garantía de calidad (como los que se describen en el Capítulo 9) o a contratos basados en los resultados como los utilizados en Inglaterra en el marco de los acuerdos de colaboración en lo relativo a la información, el asesoramiento y la orientación de adultos, donde se estipula que el personal empleado deberá contar con la debida titulación y que las organizaciones prestadoras de servicios deben cumplir las normas de calidad convenidas.

... y los servicios basados en el mercado.

El cuarto gran modelo de prestación de orientación profesional para adultos está basado en el sistema de mercado libre, en el que las empresas y la mayor parte de los adultos pagan por las prestaciones de orientación profesional, mientras que el papel de las administraciones públicas queda relegado a la provisión de información y a la prestación del servicio a aquellos de quien no cabe esperarse que paguen a cambio (en particular los desempleados). Tal vez sea en los Países Bajos donde se haya desarrollado este modelo más extensamente, pero algunos otros han manifestado un cierto interés político en el mismo. Desde el punto de vista de las políticas públicas, este modelo presenta la ventaja de poder consagrar recursos públicos a aquellos que más los necesitan, y por consiguiente, hacer que se beneficien de la orientación profesional un número mayor de personas pertenecientes a los grupos objetivo especificados. Sin embargo, como ya se ha mencionado en el Capítulo 8, el establecimiento de servicios comerciales

-
4. No obstante, este riesgo resultaría menos preocupante desde las perspectivas más amplias con las que se enfoca la orientación profesional en los servicios públicos de empleo y que se han descrito en el capítulo 4.
 5. El seguimiento del desarrollo profesional son otra forma de orientación profesional que se basa en el mercado laboral. Presentan la ventaja de ser sistemáticos y periódicos y centrarse en la planificación a un plazo más largo. Sin embargo, si forman parte de los sistemas de evaluación de la empresa, el empleado podría considerarlos más una imposición que una opción libremente elegida.

no subvencionados sin cambios en lo relativo a la visibilidad o la calidad de la orientación profesional, o de sus fuentes de financiación, parece encontrar grandes obstáculos en numerosos países. Cabe, finalmente, resaltar que el modelo basado en el mercado no puede constituir en sí una solución global al problema de la orientación profesional de los adultos, porque muchos de los que más necesitan estos servicios son también los que menos capacidad tienen de pagarlos.

Una estrategia de conjunto debe poder inspirarse en todos estos modelos...

... y mostrarse a favor de una coordinación estratégica reforzada.

Puede deducirse de lo anterior que ninguno de los grandes modelos de orientación profesional para adultos utilizados en la actualidad responde plenamente a todas las necesidades en la materia. Una solución sería crear nuevos tipos de servicios, una solución tentadora que, por lo general, requiere el apoyo tanto político como de la opinión pública y que podría verse dificultada por la resistencia de los intereses ya creados. En dichas circunstancias, los responsables políticos podrían preferir elaborar una estrategia de conjunto que combine las ventajas de algunos o de todos los modelos utilizados y presentados anteriormente con las de algunos de los modelos más innovadores, presentados también en las páginas precedentes. La necesidad que surge en paralelo con este proceso de abordar cuestiones como las carencias, las prioridades y los recursos, acrecienta la importancia de reforzar la coordinación estratégica nacional de los servicios de orientación profesional contemplada en el Capítulo 9 – una necesidad que afecta a los servicios tanto para jóvenes como para adultos.

Conclusiones

La creación y la gestión de sistemas de orientación accesible a lo largo de toda la vida, ya sean éstos servicios de orientación para jóvenes, para adultos, o para los dos, no puede hacerse sino después de una reflexión política que aporte soluciones a los seis grandes problemas enumerados a continuación. En la mayoría de los países de la OCDE, estos problemas sólo han recibido hasta el momento un mínimo de atención:

- ← Velar por que las decisiones de asignación de recursos concedan prioridad a la información profesional y a los sistemas que favorezcan la adquisición de competencias de gestión autónoma de la trayectoria profesional, y por que en los sistemas de prestación de la orientación el nivel de la asistencia personal, sea puntual o extenso, esté en consonancia con las necesidades y las circunstancias personales, en lugar de dar por hecho de que todo el mundo necesita una orientación presencial intensiva.
- ← Velar por que exista una mayor diversidad en los tipos de servicios y en las modalidades de prestación de los mismos, incluyendo mayor diversidad en las estructuras del personal, una utilización más frecuente de las técnicas de autoasistencia y un planteamiento más integrado del empleo de las TIC.
- ← Colaborar más estrechamente con los orientadores profesionales para configurar la naturaleza de la formación inicial y continuada requerida para contribuir a la adquisición de competencias de gestión autónoma de la trayectoria profesional, a una mejor información profesional y a la prestación de un servicio más diverso.
- ← Mejorar la base de información que pueda ser útil para la elaboración de las políticas públicas, reuniendo en particular datos de mejor calidad sobre los recursos financieros y humanos destinados a la orientación profesional, sobre las necesidades y demandas de los usuarios, sobre sus características, su grado de satisfacción y los resultados y la relación coste–beneficio de la orientación profesional.

- ← Desarrollar mejores sistemas de aseguramiento de la calidad y vincularlos a la financiación de estos servicios.
- ← Dotar a la dirección estratégica de una base estructural más sólida.

REFERENCIAS

- AUTOR, D.H. (2001), «Wiring the labor market», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15 (1), pp.25-40.
- AZRIN, N.H., PHILIP, R.A., THIENES-HONTOS, P. y BESALEL, V.A. (1980), «Comparative evaluation of the Job Club programme with welfare recipients», *Journal of Vocational Behavior*, 16, pp. 133-145.
- AZRIN, N.H., PHILIP, R.A., THIENES-HONTOS, P. y BESALEL, V.A. (1981), «Follow-up on welfare benefits received by Job Club clients», *Journal of Vocational Behavior*, 18, pp.253-254.
- BEZANSON, L. et KELLETT, R. (2001), «Intégration des services d'information et d'orientation au niveau local», documento preparado para el examen por la OCDE de las políticas de orientación profesional, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- BOUQUIN, S. (2001), «The point of view of the users of public services: from unemployment emergency to the lifelong learning», Comunicación en el seminario «Innovations in Employment and Vocational Training Services», Charleroi.
- BREUNIG, R., COBB-CLARK, D.A., DUNLOP, Y. et TERRILL, M. (2003), «Assisting the long-term unemployed: results from a randomised trial», *The Economic Record*, 79, pp. 84-102.
- CABINET OFFICE (2002), *In Demand: Adult Skills in the 21st Century*, Londres.
- CENTRE DE CO-ORDINATION DES PROJETS D'ÉTABLISSEMENT (2002), *L'orientation et le tutorat au cycle inférieur dans le cadre des projets d'établissement*, Ministerio de Educación Nacional, de la Formación y del Deporte, Luxemburgo.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001), *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*, Bruselas.
- COMISION EUROPEA (1998), *Des lignes directrices à l'action concrète : Examen des plans nationaux pour l'emploi*, D/98/6, Bruselas.
- EDWARDS, A., BARNES, A., KILLEEN J. y WATTS, A.G. (1999), *The Real Game: Evaluation of the UK National Pilot*, National Institute for Careers Education and Counselling, Cambridge.
- EVANS, J.H. y BURCK, H.D. (1992), «The effects of career education interventions on academic achievement: a meta-analysis», *Journal of Counseling and Development*, 71, pp. 63-68.
- FONDATION CANADIENNE POUR L'AVANCEMENT DE LA CARRIÈRE (2000), *Faire des vagues : Orientation professionnelle et politiques publiques*, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Ottawa.

- FONDATION CANADIENNE POUR L'AVANCEMENT DE LA CARRIÈRE (2002), *Faire des vagues : Volume 2. Faire le pont entre les services d'orientation et les politiques publiques*, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Ottawa.
- FORD, G. (1997), *Career Guidance for the Third Age: a Mapping Exercise*, NICEC Project Report, Careers Research and Advisory Centre, Cambridge.
- GAZIER, B. (dir. pub.) (1999), *Employability: Concepts and Policies*, Rapport 1998, Instituto de Socioeconomía Aplicada, Berlín.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (Tribunal de Cuentas) (1999), *Welfare Reform: Assessing the Effectiveness of Various Welfare-to-Work Approaches*, Washington, DC.
- GINZBERG, E. (1971), *Career Guidance: Who Needs It, Who Provides It, Who Can Improve It*, McGraw-Hill, Nueva York.
- GO-BETWEEN II PROJECT (2002), *The Career Counsellor as a Broker between Demand and Supply in Adult Education*, Careers Europe, Bradford.
- GRUBB, W.N. (2002a), «Qui suis-je: Les insuffisances de l'information professionnelle à l'ère de l'information», Documento preparado para el estudio por la OCDE de las políticas de orientación profesional, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- GRUBB, W.N. (2002b), «Etre en harmonie avec sa profession : Information et orientation professionnelles. Le rôle des marchés et des pouvoirs publics», Documento preparado para el estudio por la OCDE de las políticas de orientación profesional, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- GRUBB, W.N. (2003), «The roles of tertiary colleges and institutes: Trade-offs in restructuring postsecondary education», Fotocopias, OCDE, París.
- GURNEY, R., KINNEAR, P. y CUSACK, M. (2000), *Evaluation of the Career Counselling Programme*, Yarralumla, ACT, Better Enterprises.
- HAKULINEN, R. y KASURINEN, H. (2002), «Ohjaus mmattikorkeakouluopiskelijoiden palvelujärjestelmänä - luonnos ohjauksen kehittämiseksi Hämeen ammattikorkeakoulussa» (La orientación como servicio global a los estudiantes de un centro de enseñanza post – secundaria politécnico – un marco para la prestación de servicios de orientación en el Instituto Politécnico de Häme) Fotocopias.
- HARRIS, M. (2001), *Developing Modern Higher Education Careers Services*, Ministerio de Educación y Empleo.
- HIEBERT, B., McCARTHY, J. y REPETTO, E. (2002), «Professional training, qualifications and skills», en Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, *Faire des vagues : Volume 2. Faire le pont entre les services d'orientation et les politiques publiques*, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Ottawa.
- HOLLAND, J. (1997), *Making Vocational Choices: A Theory of Vocational Personalities and Work Environments*, 3^e édition, Psychological Assessment Resources, Inc., Odessa, Fla.
- HOUSE OF REPRESENTATIVES STANDING COMMITTEE ON EMPLOYMENT, EDUCATION AND WORKPLACE RELATIONS (2000), *Age Counts: an Inquiry into Issues Specific to Mature-Age Workers*, Parlamento del Commonwealth de Australia, Canberra.

- KASURINEN, H. et NUMMINEN, U. (2003), *Evaluation of Educational Guidance and Counselling in Finland*, National Board of Education, Evaluation 5/2003, Helsinki.
- KILLEEN, J. (1996a), *Does Guidance Work?: An Evaluation of the Intermediate Outcomes of Gateways to Learning*, Étude RS19, HMSO, Londres.
- KILLEEN, J. (1996b), «Career theory», en A.G. Watts, B. Law, J. Killeen, J. Kidd y R. Hawthorn (dir. pub.), *Rethinking Careers Education and Guidance: Theory, Policy and Practice*, Routledge, Londres, pp. 23-45.
- KILLEEN, J. et KIDD, J.M. (1991), *Learning Outcomes of Guidance: A Review of Research*, Étuden°85, Ministerio del Trabajo, Sheffield.
- KILLEEN, J. y WHITE, M. (2000), *The Impact of Career Guidance on Adult Employed People*, Rapport RR226, Ministerio de Educación y Trabajo, Sheffield.
- KILLEEN, J., SAMMONS, P. y WATTS, A.G. (1999), «The effects of careers education and guidance on attainment and associated behaviour», National Institute for Careers Education and Counselling, Cambridge.
- KILLEEN, J., WHITE, M. y WATTS, A.G. (1992), *The Economic Value of Careers Guidance*, Policy Studies Institute, Londres.
- KUDER, F. (1977), *Activity Interests and Occupational Choice*, Science Research Associates, Chicago.
- LAPAN, R., GYSBERS, N. y SUN, Y. (1997), «The impact of more fully implemented guidance programs on the school experience of high school students: A Statewide evaluation», *Journal of Counseling and Development*, vol. 75, pp. 292-301.
- LAW, B. et WATTS, A.G. (1977), *Schools, Careers and Community*, Church Information Office, Londres.
- LEVIN, H.M. (1983), *Cost-effectiveness: A Primer*, Sage Publications, Beverly Hills, Ca.
- McCARTHY, J. (2001), «Les qualifications et la formation des conseillers d'orientation» Documento preparado para el estudio por la OCDE de las políticas de orientación profesional, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- McINTYRE, J.L. y ROBINS, A.F. (1999), *Fixing to Change: A Best Practices Assessment of One-Stop Job Centres Working With Welfare Recipients*, Fiscal Policy centre (Centro de Estudios de la Política Fiscal), Universidad de Washington.
- McMAHON, M. y TATHAM, P. (2002), *Career: More Than Just a Job*, Ministerio de Educación, Formación y Juventud, Canberra.
- McMAHON, M., PATTON, W. y TATHAM, P. (2003), *Managing Life, Learning and Work in the 21st Century: Issues Informing the Design of an Australian Blueprint for Career Development*, Miles Morgan, Perth, W.A.
- MAGUIRE, M. y KILLEEN, J. (2003), «Résultats des services d'information et d'orientation professionnelle», Document préparé en vue de l'examen de l'OCDE des politiques d'orientation professionnelle, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- MARKET AND OPINION RESEARCH INTERNATIONAL (MORI) (2001), *Demand for Information, Advice and Guidance*, The Guidance Council, Winchester.

- MARTIN, J.P. (1998), «What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences», *Politiques du marché du travail et politique sociale*, Document hors-série, n°35, OCDE, Paris.
- MEIJERS, F. (2001), «The effects of the marketisation of career guidance services in the Netherlands», *International Journal for the Advancement of Counselling*, vol. 23, pp. 131-149.
- MINISTERIO DE EDUCACION Y TRABAJO (1998), *The Learning Age*, HMSO, Londres.
- MINISTERIO DE EDUCACION Y FORMACION PROFESIONAL (2003), *Challenging Age: Information, Advice and Guidance for Older Age Groups*, Londres.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION QUÉBEC (2001), *Prendre le virage du succès. L'école orientante à l'œuvre: Un premier bilan de L'expérience montréalaise*, Direction de la recherche et de l'évaluation.
- MOELLER, G. y LJUNG, V. (1999), «The Korsør Production School and the Danish production Schools», en OCDE, *Preparing Youth for the 21st Century: The Transition from Education to the Labour Market*, Paris.
- MORRIS, M., RICKINSON, M. et DAVIES, D. (2001), «The delivery of career guidance in schools», *Étude n°296*, ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle, Londres.
- NATIONAL CENTER FOR EDUCATIONAL STATISTICS (2003), *High School Guidance Counseling*, NCES 2003-15, Ministerio de Educación de los Estados Unidos, Washington.
- NATIONAL CENTRE FOR GUIDANCE IN EDUCATION (2001), *Audit of Guidance in Post-primary Schools 1999-2000*, National Centre for Guidance in Education, Dublin.
- NATIONAL OCCUPATIONAL INFORMATION COORDINATING COMMITTEE (1996), *National Career Development Guidelines K-Adult Handbook*, Washington, D.C.
- NATIONAL OCCUPATIONAL INFORMATION CO-ORDINATING COMMITTEE (2000), «The NOICC/SOICC Network 1976-2000», *Administrative Report n°22*, NOICC, Washington, D.C.
- OAKES, L. et VON DADELSZEN, J. (2000), «The New Zealand policy framework for career information and guidance», en B. Hiebert et L. Bezanson (dir. pub.), *Faire des vagues : Orientation professionnelle et politiques publiques*, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Ottawa.
- OAKESHOTT, M. (1990), *Educational Guidance and Curriculum Change*, Further Education Unit/Unit for the Development of Adult Continuing Education, Londres.
- OCDE (1997), «Répondre à la nouvelle demande d'enseignement tertiaire», *Analyse des politiques éducatives*, Paris.
- OCDE (1998a), *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, Paris.
- OCDE (1998b), *Redéfinir l'enseignement tertiaire*, Paris.
- OCDE (1999), *The Local Dimension of Welfare-to-Work: An International Survey*, Paris.
- OCDE (2000a), *De la formation initiale à la vie active : Faciliter les transitions*, Paris.
- OCDE (2000b), *Des réformes pour une société vieillissante*, Paris.

- OCDE (2000c), *Perspectives économiques*, décembre 2000, Paris.
- OCDE (2001a), «La formation tout au long de la vie pour tous : grands axes de l'action», *Analyse des politiques éducatives*, Paris.
- OCDE (2001b), *La nouvelle économie: mythe ou réalité? Le rapport de l'OCDE sur la croissance*, Paris.
- OCDE (2001c), *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001d), *Des politiques du marché du travail novatrices : la méthode australienne*, Paris.
- OCDE (2001e), *Regards sur l'éducation- Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2002), «Repenser la notion de capital humain», *Analyse des politiques d'éducation*, Paris.
- OCDE (2003a), *Au-delà du discours: Politiques et pratiques de la formation des adultes*, Paris.
- OCDE (2003b), «Orientation professionnelle : nouvelles pistes de réflexion», *Analyse des politiques d'éducation*, Paris.
- OCDE (2003c), «Stratégies d'investissement durable dans la formation tout au long de la vie des adultes», *Analyse des politiques d'éducation*, Paris.
- OCDE (2003d), «Évolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur», *Analyse des politiques d'éducation*, Paris.
- OFFER, M. (1997), *A Review of the Use of Computer-Assisted Guidance and the Internet in Europe*, National Centre for Guidance in Education, Dublin.
- OFFER, M., SAMPSON, J.P. et WATTS, A.G. (2001), *Technology and the Future: Strategic Implications for Higher Education Careers Services of Technically Mediated Service Delivery*, Higher Education Careers Services Unit, Manchester.
- OLIVER, L.W. et SPOKANE, A.R. (1988), «Career intervention outcomes: what contributes to client gain?», *Journal of Counseling Psychology*, vol. 35, pp. 447-462.
- PARSONS, F. (1909), *Choosing a Vocation*, Houghton Mifflin, Boston.
- PLANT, P. (1998), *New Skills for New Futures: Higher Education Guidance and Counselling Services in Denmark*, FEDORA, Louvain-la-Neuve.
- PLANT, P. (2001), «L'orientation professionnelle et la qualité», Documento preparado para el estudio por la OCDE de las políticas de orientación profesional, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- PRIDEAUX, L., CREED, P., MULLER, J. et PATTON, W. (2000), «A review of career interventions from an educational perspective: Have investigations shed any light?», *Swiss Journal of Psychology*, vol. 59, pp. 227-239.
- ROSEN, S. (1995), «Job information and education», dans M. Carnoy (dir. pub.), *International Encyclopedia of Economics of Education*, 2^e édition, Elsevier Science, Oxford.
- SAMPSON, J.P., PALMER, M. et WATTS, A.G. (1999), *Who Needs Guidance?*, Derby, Centre for Guidance Studies, Universidad de Derby.

- SAMPSON, J.P., PETERSON, G.W., REARDON, R.C. et LENZ, J.G. (1999), «Improving career services through readiness assessment: a cognitive information processing approach», Center for the Study of Technology in Counseling and Career Development, Florida State University, Tallahassee, Fla. (Fotocopiado).
- SCHILLING, M. et MOIST, A. (1998), *New Skills for New Futures. Higher Education Educational Guidance and Counselling Services in Austria*, Informe para el FEDORA en el marco del programa Leonardo da Vinci.
- SOLESBURY, W. (2001), «Evidence based policy: Whence it came and where it's going», Document de travail n°1, ESRC Centre for Evidence Based Policy and Practice, www.evidencenetwork.org/.
- SPOKANE, A.R. et OLIVER, L.W. (1983), «The outcomes of vocational intervention», en W.B. Walsh et S.H. Osipow (dir. pub.), *Handbook of Vocational Psychology*, vol. 2, pp. 99-136, Erlbaum, Hillsdale, N.J.
- SUPER, D.E. (1957), *The Psychology of Careers*, Harper and Row, New York.
- TEIG, A. (2000), *Skoleradgivning – Status og Utdanningsbehov*, Informe 1/2000 de la Universidad de Oslo, Oslo.
- THE GUIDANCE COUNCIL (2002), *Creating a Vision for Career Guidance Beyond 2006. Identifying the Research Opportunities*, The Guidance Council, Winchester.
- TRICOT, A. (2002), «Amélioration de l'information sur les métiers», Documento preparado para el estudio por la OCDE de las políticas de orientación profesional, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- VAN WIELE, E. (2003), «"Bijblijfrekening", A learning and development account project in Flanders», Comunicación presentada en la conferencia de la ELAP, 19-20 mayo, Berlín.
- VUORI, J. et VESALAINEN, J. (1999), «Labour market interventions as predictors of re-employment, job seeking activity and psychological distress among the unemployed», *Journal of Organisational and Occupational Psychology*, vol. 72, pp. 523-538.
- WATT, G. (1996), *Le rôle de l'orientation et du conseil des adultes sur un marché du travail en évolution*, Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo, Dublín.
- WATTS, A.G. (2001), «Rôle des technologies de l'information et de la communication dans un système intégré d'information et d'orientation», Documento preparado para el estudio por la OCDE de las políticas de orientación profesional, www.oecd.org/edu/careerguidance.
- WATTS, A.G. et DENT, G. (2002), «"Let your fingers do the walking": The use of telephone help lines in career information and guidance», *British Journal of Guidance and Counselling*, vol.30, pp. 17-34.
- WATTS, A.G. et KIDD, J.M. (1978), «Evaluating the effectiveness of career guidance: A review of the British research», *Journal of Occupational Psychology*, vol. 51, pp. 235-248.
- WATTS, A.G. et VAN ESBROECK, R. (1998), *New Skills for New Futures: Higher Education Guidance and Counselling Services in the European Union*, VUB Press, Bruxelles.
- WATTS, A.G., GUICHARD, J., PLANT, P. et RODRIGUEZ, M.L. (1994), *Educational and Vocational Guidance in the European Community*, Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg.

- WHISTON, S.C., SEXTON, T.L. y LASOFF, D.L. (1998), «Career-intervention outcome: A replication and extension of Oliver and Spokane», *Journal of Counseling Psychology*, vol. 45, pp.150-165.
- WOODS, J. y FRUGOLI, P. (2002), «Information, tools, technology: Informing labour exchange participants», Documento preparado para la conferencia «Job Training and Labour Exchange in the U.S.», organizada conjuntamente por el W.E. Upjohn Institute y el Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos, Augusta, Michigan, septiembre.

ANEXO 1. PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS PARA REALIZAR EL ESTUDIO

Países participantes

En otoño de 2002, los Comités de Educación y de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE aprobaron una propuesta para realizar un estudio de las políticas nacionales de orientación profesional. En dicho estudio han participado 14 países de la OCDE: Alemania, Australia, Austria, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, República Checa y Reino Unido (Inglaterra, País de Gales e Irlanda del Norte).

Coordinadores nacionales y cuestionarios nacionales

Todos los países participantes nombraron a un coordinador nacional. Si bien la mayoría de estos últimos pertenecía a uno de los principales ministerios implicados (Educación o Trabajo), algunos estaban adscritos a centros de enseñanza. Los coordinadores nacionales para el estudio han sido los siguientes:

País	Coordinador nacional
Alemania	Sr. Axel Volhard, Ministerio Federal de Educación e Investigación
Australia	Sra. Robyn Bergin, Ministerio de Educación, Ciencias y Formación
Austria	Dr Gerhard Krötzl, Ministerio Federal de Educación, Ciencias y Cultura
Canadá	Sr. Christian Dea, Desarrollo de Recursos Humanos de Canadá
Corea	Dr Ji-yeon Lee, Instituto Coreano de Investigación para la Educación y la Formación Profesional.
Dinamarca	Sr. Steffen Svendsen, Instituto Danés para la Formación Profesional de Maestros
España	Dr. José Luis Mira, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
Finlandia	Sr. Raimo Vuorinen, Instituto de Investigación sobre Educación, Universidad de Jyväskylä
Irlanda	Sr. Torlach O'Connor, Ministerio de Educación y Ciencias
Luxemburgo	Sr. Jean Zahlen, Ministerio de Trabajo y Empleo
Noruega	Sra. Annbjørg Rimslåtten, Ministerio de Educación, Investigación y Asuntos religiosos
Países Bajos	Dra. Linda de Ruiter, Ministerio de Educación, Cultura y Ciencias.
República Checa	Sr. Libor Berny, Instituto Nacional de Educación Técnica y Profesional
Reino Unido	Sr. Millar MacDonald, Ministerio de Educación y Formación Profesional

Se elaboró un cuestionario detallado en colaboración con los coordinadores nacionales para reunir información concreta sobre los servicios y las políticas nacionales de orientación profesional. El cuestionario constaba de doce secciones:

- | | |
|---|---|
| i. Panorámica | vii. Definición del marco de la prestación de servicios |
| ii. Objetivos, principios, problemas e iniciativas | viii. Métodos utilizados |
| iii. Medios utilizados para la aplicación de las políticas públicas | ix. Información profesional |
| iv. Papel de los interesados | x. Financiación |
| v. Público al que va dirigido y acceso a estos servicios | xi. Garantía de calidad |
| vi. El personal | xii. Informaciones básicas |

El cuestionario nacional pretendía reunir informaciones detalladas sobre un amplio abanico de programas y políticas de orientación profesional: en la enseñanza superior, en los servicios públicos de empleo, en los servicios tanto para jóvenes como para adultos, en los servicios de ámbito local, en los servicios privados, en los servicios de información así como en los servicios de asesoramiento y orientación. En el momento de rellenar el cuestionario se invitaba a los países a consultar al mayor número posible de agentes involucrados: los principales ministerios que financian o subvencionan los servicios de orientación profesional, las autoridades locales, regionales o provinciales, al igual que las autoridades nacionales, los grandes proveedores públicos y privados de servicios de orientación profesional, los empresarios y los sindicatos, las organizaciones que representan a quienes intervienen en la orientación profesional, los investigadores. Muchos países han creado un comité director nacional para orquestar este trabajo. En general, los países han encontrado esta tarea relativamente larga y difícil, ya que buena parte de las informaciones solicitadas era difícil, si no imposible de encontrar. En algunos países es el coordinador general el encargado de rellenar el cuestionario, mientras que en otros esta tarea la realizan colectivamente los miembros del comité director. En otros casos, se delega la tarea en investigadores u organismos de investigación independientes.

Los cuestionarios completados y todos los demás documentos mencionados en este anexo pueden ser visualizados en las páginas en la red reservadas al estudio: www.oecd.org/edu/careerguidance.

Visitas nacionales y observaciones sobre los países

Una vez completados los cuestionarios, todos los países recibieron la visita de un equipo adscrito al proyecto¹. Durante su visita, los miembros del equipo se reunieron con los responsables políticos nacionales, visitaron los servicios de orientación profesional, se reunieron con quienes intervienen en la orientación profesional e investigadores en la materia y mantuvieron reuniones con los principales participantes o interesados, como los empresarios y los sindicatos. La duración de estas visitas, en general, era de una semana pero en algunos países de mayor tamaño se extendieron a lo largo de una semana y media, particularmente en aquellos dotados de una estructura federal. En ciertos países participantes, se organizó un seminario en el marco de la visita, dando a los principales interesados la oportunidad de reunirse con el equipo para debatir sobre algunas cuestiones de políticas esenciales.

Normalmente, los equipos los componían dos personas: un miembro de la secretaría de la OCDE y un experto independiente. Los miembros de los equipos han sido:

País	Secretaría de la OCDE	Expertos independientes
Alemania (junio 2002)	Sr. Tony Watts	Profesor Peter Plant, Universidad Danesa para la Educación, Dinamarca

1. Salvo Finlandia. De hecho, el país estaba realizando, a la vez, un importante estudio sobre la orientación profesional en los principales sectores de la educación y en el servicio público de empleo, estimándose prematuro efectuar una visita nacional antes de que se finalizara el mismo.

		Educación, Dinamarca
Australia (marzo 2002)	Sr. Tony Watts	Sra. Lynne Bezanson, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Canadá
Austria (marzo 2002)	Sr. Richard Sweet	Sr. Steffen Svendsen, Instituto Danés para la Formación Profesional de Maestros, Dinamarca.
Canadá (Julio 2002)	Sr. Tony Watts	Sra. Annemarie Oomen, Centro Nacional para el Desarrollo de la Enseñanza, Países Bajos.
Corea (agosto 2002)	Sr. Tony Watts	Sr. John McCarthy, Comisión Europea, Bélgica.
Dinamarca (enero 2002)	Sr. Tony Watts	Sr. Raimo Vuorinen, Instituto de Investigación sobre Educación, Universidad de Jyväskylä, Finlandia
España (septiembre 2002)	Sr. Richard Sweet	Profesor Ronald Sultana, Universidad de Malta, Malta
Irlanda (diciembre 2001)	Sr. Richard Sweet	Sr. David Fretwell, Banco Mundial, Estados Unidos
Luxemburgo (junio 2002)	Sr. Richard Sweet	Profesor Ronald Sultana, Universidad de Malta, Malta
Noruega (febrero 2002)	Sr. Tony Watts	Sra. Lynne Bezanson, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Canada
Países Bajos (abril 2002)	Sr. Tony Watts	Sr. Lester Oakes, Careers Service, Nueva Zelanda
República Checa (febrero 2003)	Sr. Richard Sweet	Sra Annemarie Oomen, Centro Nacional para el Desarrollo de la Enseñanza, Países Bajos Sr. Helmut Zelloth, Fundación Europea para la Formación, Italia
Reino Unido (abril 2002)	Sr. Richard Sweet	(Razones de salud le impidieron a último momento al Profesor Peter Plant, de la Universidad Danesa de Educación, participar en la visita de estudio)

Una vez concluidas las visitas nacionales, se redactaron, para cada país, unas breves (25-30 páginas) Notas con dos objetivos: hacer una descripción de la organización nacional de los servicios de orientación profesional – muy útil para otros países – y trazar un cuadro esquemático de las principales dificultades de orden político encontradas por los países, formulando también algunas sugerencias sobre el modo de resolverlas – objetivo este último de interés para los propios países afectados.

Estudios encargados

En asociación con la Comisión Europea se encargó a expertos la realización de ocho estudios. Los estudios y sus autores han sido los siguientes:

Estudio	Autor
The skills, training and qualifications of guidance workers	John McCarthy, National Centre for Guidance in Education, Irlanda
An occupation in harmony: the roles of markets and governments in career information and career guidance	Profesor W. Norton Grubb, University of California, Berkeley, Estados Unidos

guidance	
The inadequacy of career information in the information age	Profesor W. Norton Grubb, University of California, Berkeley, Estados Unidos
Quality in careers guidance	Profesor Peter Plant, Danish University of Education, Dinamarca
Outcomes from career information and guidance services	Malcolm Maguire y John Killeen, National Institute for Careers Education and Counselling, Reino Unido
Integrating career information and guidance services at the local level	Lynne Bezanson y Ralph Kellet, Fondation canadienne pour l'avancement de la carrière, Canada
Amélioration de l'information sur les métiers	André Tricot, Institut Universitaire de Formation des Maîtres de Midi-Pyrénées, Francia
The role of information and communication technology in an integrated career information and guidance system	Profesor A.G. Watts, National Institute for Careers Education and Counselling, Reino Unido ²

Colaboración internacional

Este estudio se ha beneficiado de un considerable esfuerzo de cooperación de las organizaciones internacionales.

- La OCDE ha participado activamente en la planificación del Segundo Simposio Internacional sobre la Orientación Profesional y las políticas públicas, organizado por la Fundación Canadiense de Orientación Profesional, celebrado en Vancouver en marzo de 2001. Las intervenciones realizadas en ese simposio y los actos que le han seguido han inspirado en gran medida el marco conceptual de este estudio.
- La Asociación Internacional de Orientación Pedagógica y Profesional (AIOSP) fue consultada durante la fase preparatoria del estudio. La AIOSP participó en la reunión de planificación inicial organizada en enero de 2001 en París, así como en las reuniones de los coordinadores nacionales celebradas en París en enero de 2002 y en Bonn en septiembre de 2002. Los informes sobre la marcha de los trabajos fueron presentados a las conferencias internacionales de la AIOSP de Berlín (agosto de 2000), de Varsovia (mayo de 2002), de Wellington (noviembre de 2002) y de Berna (septiembre de 2003). Un informe con un avance del estudio fue transmitido al Consejo de

2. El Professor Watts realizó dicho estudio antes de incorporarse a la Secretaría de la OCDE en calidad de consulto adscrito al estudio.

Administración de la AIOSP en su reunión de París en febrero de 2002. Un resumen de las conclusiones y versiones abreviadas de algunos de los estudios encargados en su marco aparecerán en 2004, en un número especial del *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, la revista de la AIOSP, dedicada a estudios comparativos de la sección correspondiente al desarrollo profesional en las políticas públicas.

- Según se ha indicado en el apartado anterior, la Comisión Europea y la OCDE han encargado y financiado conjuntamente la producción de ocho estudios especializados ante el estudio. La comunicación de la Comisión Europea de 2001 sobre aprendizaje a lo largo de toda la vida (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001) colocaba a la orientación en el centro de las estrategias nacionales de dicho aprendizaje, identificándola como un área prioritaria de actuación. Después de su publicación, la Comisión creó un Grupo de Expertos sobre orientación profesional accesible a lo largo de toda la vida encargado de estudiar las cuestiones relativas a la prestación de estos servicios en los estados miembros y en los países candidatos a la integración europea, en el marco del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Ante la primera reunión de este grupo, la Comisión solicitó al Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) que reuniera información sobre los programas y las políticas de orientación profesional en los países europeos que no participan en el estudio realizado por la OCDE³. La misma petición, relativa esta vez a los países candidatos a la integración, fue formulada ante la Fundación Europea para la Formación (FEF)⁴. En todas estas ocasiones, el cuestionario nacional elaborado para el estudio de la OCDE sirvió para recoger la información. La OCDE trabajó en estrecha colaboración con el CEDEFOP y la FEF para proporcionar asistencia para completar los cuestionarios, y posteriormente para sintetizar las respuestas.
- En 2003, el Banco Mundial lanzó un estudio sobre políticas y programas de orientación profesional en siete países clientes del Banco⁵. El cuestionario elaborado por la OCDE le sirvió al Banco Mundial de instrumento básico para realizar su propio estudio. La OCDE era miembro del grupo director del Banco Mundial encargado del estudio.
- Los estudios realizados por la OCDE, el CEDEFOP, la FEF y el Banco Mundial han permitido, juntos, reunir en un marco analítico común, informaciones sobre las políticas y los programas de orientación profesional en 36 países. Todo ello constituye una enorme reserva de informaciones con miras a estudios comparativos.

Actividades de difusión

Un cierto número de actividades de difusión han tenido lugar en paralelo con la realización del estudio, de modo que los responsables políticos y las organizaciones que representan a los orientadores profesionales estuvieran al corriente de los objetivos del estudio y de su evolución. Estas actividades han tomado cuerpo bajo la forma de boletines informativos periódicos difundidos en formato electrónico para un amplio público internacional, artículos en la prensa y ponencias de conferencias o seminarios. Además de las ponencias presentadas en las reuniones de la AIOSP antes mencionadas, esta actividad ha entrañado la presentación de ponencias con motivos de seminarios internacionales organizados en Australia, Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Jamaica y en el Reino Unido. Para la edición de 2003 de una de las publicaciones señeras de la OCDE, *Analyse des politiques d'éducation* (OCDE, 2003b) se ha redactado un capítulo en el que se resumen algunos de las principales conclusiones del estudio.

3. Francia, Grecia, Islandia, Italia, Portugal y Suecia completaron los cuestionarios.

4. Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y Rumanía completaron los cuestionarios.

5. Chile, Filipinas, Polonia, Rumanía, Rusia, Sudáfrica y Turquía.

ANEXO 2. LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL EN LOS PROGRAMAS DE ESTUDIOS

País	Resumen
Alemania	La iniciación al mundo del trabajo (<i>Arbeitslehre</i>) forma parte del programa de estudios, bien en disciplinas tales como la tecnología o como tema horizontal tratado en todas las asignaturas. Se inicia con frecuencia durante los dos últimos años de la enseñanza obligatoria, pero también puede comenzar antes. Suele encontrársela menos en los institutos de enseñanza general (<i>Gymnasium</i>) que en otros tipos de centros. A los cursos impartidos se añaden visitas sobre el terreno y cursillos o prácticas de iniciación profesional. El descubrimiento del mundo del trabajo encuentra en ellos más lugar que la formación a la conciencia de uno mismo o el desarrollo de competencias para planificar su futuro profesional.
Australia	La ubicación de la orientación profesional dentro de los programas de estudios estatales varía. Está adscrita tanto a los programas de educación física, sanitaria y de desarrollo personal como a los de las ciencias sociales. A veces se la da tratamiento de tema horizontal. Se imparte en los cursos de iniciación al mundo del trabajo o en cursos análogos que no son seguidos por todos los alumnos.
Austria	Todos los alumnos de 7º 8º se benefician de 32 horas anuales de orientación profesional. En la mayoría de los casos, esta enseñanza está integrada en otras asignaturas e impartida por los docentes habituales, de los que buena parte no ha recibido ninguna formación específica en la materia. Las <i>Hauptschule</i> sólo la considera como asignatura independiente en aproximadamente el 45 % de los casos.
Canadá	El sistema difiere considerablemente según las provincias y territorios e incluso en el interior de esas provincias y territorios. Por ejemplo, en la Colombia Británica, desde la educación infantil hasta 12º, la orientación profesional y la planificación personal ocupa 60 horas obligatorias al año y cuenta por cuatro unidades o “créditos” en la obtención del diploma final de estudios; en Saskatchewan, la orientación profesional ocupa 30 horas anuales entre 6º y 9º; en Ontario se imparte, en 10º, una asignatura que cuenta como media unidad; Alberta ha hecho obligatoria la iniciación a la gestión de la vida profesional y personal para los alumnos del curso decimoprimero.
Corea	Se está produciendo la introducción de la orientación profesional en la enseñanza. Esta representa dos horas semanales facultativas impartidas fuera del programa durante un semestre (es decir, 68 horas) en secundaria inferior y superior. Son las provincias y los centros escolares los que deben decidir sobre su carácter obligatorio o no y la forma que esta debe cobrar.
Dinamarca	La orientación pedagógica y profesional y la iniciación al mundo del trabajo se abordan en forma obligatoria de 1º a 9º.
España	La legislación nacional exige que se presten servicios de orientación profesional a todos los alumnos del sistema educativo español, incluidos los adultos. Está incluida una hora semanal de orientación durante la educación primaria, la secundaria obligatoria (ESO) y en los dos años de bachillerato. En formación profesional, tanto de grado medio como de grado superior, se imparte además un módulo de “formación y orientación laboral” que representa 65 horas anuales, así mismo la “formación en centros de trabajo” es un módulo obligatorio en ambos grados de formación profesional.

Finlandia	La orientación profesional es obligatoria de 7º a 9º inclusive. Las nuevas directrices aplicables al programa de estudios exigen su integración a todos los niveles de la educación básica. Se le dedica dos horas por semana de 7º a 9º y tiene una hora por semana en 10º (que es facultativo) y en la enseñanza secundaria superior. En los centros de formación profesional, se dedica una semana y media a las actividades de orientación y asesoramiento profesionales. Los municipios deben establecer un plan general precisando las modalidades por las que se prestan los servicios de orientación como parte del programa general e indicando asimismo las responsabilidades de cada agente participante en el plan, que abarca a todos los sectores implicados y adopta un enfoque multiprofesional. Este plan, además, debe describir el contenido y los métodos empleados para impartir el programa de orientación profesional como asignatura separada, así como en las sesiones de asesoramiento individuales o en grupo.
Irlanda	La orientación profesional no es obligatoria. Dos modalidades de enseñanza secundaria superior que juntos representan alrededor del 24% del alumnado – el <i>Leaving Certificate – Vocational</i> y el <i>Leaving Certificate – Applied</i> – incluyen módulos de orientación profesional.
Luxemburgo	La orientación profesional no es obligatoria. Sin embargo en algunos liceos se han establecido proyectos piloto en los que la orientación profesional puede representar hasta 2 horas por semana en 7º y 8º.
Noruega	Según los objetivos marcados dentro del programa «la orientación pedagógica y profesional tienen un carácter interdisciplinario y son responsabilidad del conjunto de los participantes en el sistema escolar». La iniciación al mundo del trabajo se produce, teóricamente, en el programa de estudios nacional de todos los cursos de primaria y secundaria inferior, pero el contenido es bastante genérico. En la práctica, esta enseñanza no toma cuerpo sino a partir de 8º y el tiempo dedicado a la misma resulta muy variable. Se estima que como media representa sólo 6 horas en 8º, 8 horas en 9º, y 10 horas en 10º año, en general en el marco de las ciencias sociales.
Países Bajos	La “orientación para la vida escolar y profesional” está integrada en todas las asignaturas de régimen general, en los cursos superiores, mientras que la “orientación para el sector” se incluye en todas las asignaturas de formación profesional, en los cursos inferiores. Dentro del régimen general, la “orientación para la educación superior” es un componente facultativo dentro de los períodos denominados de “espacio libre”.
República Checa	La orientación profesional forma parte integral del programa de 7º a 9º. Los centros escolares pueden optar entre integrarla a otras disciplinas o hacer de ella una disciplina separada, que es lo que hacen el 25 % de los de enseñanza obligatoria.
Reino Unido	Desde 1997, la orientación profesional es obligatoria para todos los alumnos de 14 a 16 años, pero la legislación no precisa ni el contenido ni el peso horario de esta enseñanza, que los centros han integrado siguiendo enfoques radicalmente distintos. En el primer trimestre de 2003, la administración anunció la introducción de la orientación profesional a partir de los 11 años y publicó directrices sobre los resultados docentes que deben conseguirse en ese marco.

ANEXO 3. FORMACIÓN, TITULACIÓN Y FUNCIONES DEL PERSONAL DE ORIENTACIÓN PROFESIONAL EN LOS CENTROS DE ENSEÑANZA Y EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

1. LOS CENTROS DE ENSEÑANZA

País	Formación y titulación
Alemania	Los orientadores profesionales del Servicio Federal de Empleo que se ocupan de la orientación profesional de los alumnos tienen acceso a una formación de tres años en la escuela superior del Servicio (<i>Fachhochschule</i>), pero sólo el 20 % del personal interesado cuentan con esa titulación. Los demás han seguido, en general, una formación interna de seis meses en materia de orientación profesional.
Australia	El sistema varía de un estado a otro. Por ejemplo, en Nueva Gales del Sur todos los centros secundarios disponen de un orientador profesional con dedicación plena, escogido entre los profesores titulados, quien además deberá tener un título universitario de posgrado o haber seguido una formación interna. Su labor es distinta de la de los asesores psicopedagógicos, que tratan los problemas de aprendizaje y las dificultades personales. En Queensland, los orientadores con dedicación plena prestan tanto servicios de orientación profesional (aproximadamente, un tercio de su tiempo) como la ayuda psicopedagógica. Su formación universitaria (en psicología de la educación) no abarca necesariamente la orientación profesional. En el Estado de Victoria, los orientadores son docentes que al tiempo que ejercen su profesión principal tienen esta actividad como una ocupación a tiempo parcial. En Australia occidental, la elección del sistema de orientación, así como del tipo de formación y de titulación exigido del personal de orientación, queda en manos de los centros.
Austria	Los orientadores a tiempo parcial son docentes que han recibido una formación inicial de tres semanas, seguida de seis cursillos de una a tres semanas. Desde 2003 se está ensayando una formación inicial normalizada de 208 horas durante dos años y medio. Los orientadores disponen de una o dos horas libres semanales para dar a los alumnos una ayuda individualizada, donde se pueden combinar orientación profesional y asistencia psicopedagógica. Estos orientadores pueden además apoyarse en un pequeño Servicio de Psicología escolar ofrecido por psicólogos titulados cuya labor se centra en las dificultades personales, afectivas y educativos de los alumnos, además de las necesidades de orientación profesional.
Canadá	En la mayoría de las provincias, los orientadores son docentes titulados, generalmente titulares de una licenciatura o de un posgrado especializado en asesoramiento y orientación. Pero en esta formación, centrada en la práctica del asesoramiento psicosocial y en la resolución de problemas de aprendizaje, el contenido propio de la orientación profesional suele ser escaso. La mayoría de los orientadores trabajan con dedicación plena, pero el número medio de alumnos por orientador puede alcanzar los 1.200.
Corea	Los orientadores escolares son docentes titulados que, en general, han seguido una formación complementaria de 240 horas a lo largo de un año, sancionada con un certificado. Algunos no tienen sino una formación somera, incluso inexistente. Otros, más

raros, tienen una formación a nivel de posgrado. Estos ofrecen tanto la orientación psicopedagógica de los alumnos como su orientación profesional. En general ejercen con dedicación parcial, frecuentemente apenas algunas horas semanales, y rara vez más de dos tercios de su tiempo de servicio.

Dinamarca	En cada <i>folkeskole</i> , se nombra a un docente como orientador con dedicación parcial (como media a razón de 20 % de su tiempo de trabajo), quien recibe una formación básica de 240-360 horas. Los que ejercen funciones comparables en la educación secundaria superior de régimen general reciben 215 horas de formación, mientras que los orientadores de la formación profesional superior siguen una formación de 518 horas. Los orientadores se ocupan de la ayuda psicopedagógica como de la orientación profesional.
España	Todos los servicios de orientación y asesoramiento tanto en el seno de los centros escolares como en los centros de orientación externos cuentan, en general, con equipos de orientadores, docentes y asistentes sociales entre su personal. Estos equipos ofrecen a los alumnos asistencia personal y educativa, además del apoyo en el área de orientación profesional. A los orientadores se les exige titulación universitaria en psicología, pedagogía o psicopedagogía. Estas titulaciones no tienen necesariamente contenidos vinculados a la orientación profesional.
Finlandia	Los orientadores que intervienen en la educación general y secundaria deben ser docentes cualificados que hayan además obtenido una titulación universitaria a nivel de posgrado en orientación y asesoramiento. Ejercen sus funciones de orientadores con dedicación plena. Las titulaciones de que deben disponer son estipuladas por la legislación nacional y pueden obtenerse a través de estudios teóricos o programas de formación práctica en el marco laboral. Dos universidades finlandesas ofrecen formación más avanzada, a nivel de doctorado. Los orientadores proporcionan a los alumnos una orientación psicopedagógica además de la profesional.
Irlanda	Los centros de educación secundaria superior tienen derecho a un orientador profesional por cada 500 alumnos. Se trata de docentes titulados, que han seguido, además, un curso posgrado de un año en orientación y asesoramiento. En general, reparten su tiempo entre la enseñanza de asignaturas en las que son especialistas y la orientación pedagógica y profesional, pero muchos de ellos ejercen la orientación con plena dedicación. Imparten al mismo tiempo orientación profesional y psicopedagógica.
Luxemburgo	El personal con dedicación plena del Servicio de Psicología y Orientación Pedagógica (SPOS) interviene en los liceos en equipos compuestos por psicólogos que tienen (en general) una titulación en psicología (Bachillerato + 4), por asistentes sociales (Bachillerato + 3). Estas titulaciones no remiten necesariamente a los contenidos específicos de la orientación y del asesoramiento en general o de la orientación profesional en particular. Además de los equipos del SPOS, residentes en los liceos, y quienes conjugan la orientación profesional y la asistencia psicopedagógica, existe un Centro de Apoyo Especializado que cuenta con psicólogos titulados.
Noruega	La Ley de Educación estipula que “los alumnos tienen derecho a una orientación pedagógica, social y profesional suficientes”. Pero la definición de «suficientes» se deja en gran medida al arbitrio de los centros escolares. En la mayoría de los casos, lo esencial del servicio es prestado por docentes que, en su carácter de orientadores, ofrecen tanto la asistencia psicopedagógica como la orientación profesional de los alumnos. Casi la mitad de ellos han podido contar con una formación “apropiada” (definida de un modo muy amplio, para incluir, por ejemplo, una formación de orden general en psicología o en sociología) y que corresponde a un semestre de estudios superiores. Un cuarto ha recibido una formación menos ambiciosa y el cuarto restante no ha recibido ninguna formación

relevante. Un convenio colectivo ha establecido que debe aliviarse su carga de enseñanza en por lo menos una hora por cada 25 alumnos.

- Países Bajos La Ley de Educación Secundaria estipula que en cada centro “uno o varios miembros del personal docente son asignados a tareas de responsable / coordinador de la orientación profesional” (Sección 32). Cada centro define esas tareas de manera autónoma y decide asimismo sobre el tiempo y los recursos que le serán asignados. La casi totalidad de los centros nombran a uno o varios *schooldekanen*. En la práctica, algunos de estos últimos han seguido un curso de formación a tiempo parcial a lo largo de dos años, otros no han hecho sino un cursillo de dos o tres días; y otros aún no han recibido formación específica alguna.
- República Checa Los centros emplean como asesores pedagógicos (con dedicación parcial) a docentes titulados cuya carga lectiva se reduce en un máximo de una hora semanal para dedicarla a la orientación. Algunos tienen un título de posgrado en psicología o pedagogía. Se recomienda tener una formación complementaria pero no es obligatoria. Un centenar de centros cuentan con un psicólogo escolar entre su personal y existe una red de 94 centros de consulta psicopedagógica que están a disposición de los centros de enseñanza. Los psicólogos que trabajan en estos dos tipos de instituciones dedican sus principales esfuerzos a la ayuda psicopedagógica, pero ocasionalmente practican una u otra forma de orientación profesional. Tienen que ser titulares de un posgrado en psicología, pero cuyo contenido no tiene necesariamente que ver con la orientación profesional. Además, los orientadores del servicio público de empleo realizan también prestan servicios de orientación profesional a los escolares. Son generalmente titulados en psicología o en pedagogía pero cuyo contenido no está necesariamente relacionado con la orientación profesional.
- Reino Unido En Inglaterra, la agencia *Connexions* (antiguamente *Careers Service*) emplea a orientadores con dedicación plena (frecuentemente antiguos orientadores profesionales) encargados de resolver los problemas de los jóvenes sin limitarse a la orientación profesional. Sin embargo, en la mayoría de los centros de *Connexions*, la orientación profesional se ha convertido en una función especializada con dedicación plena y los orientadores que la ejercen deben tener una titulación a nivel de posgrado en orientación profesional o equivalente. En el País de Gales, siete agencias de orientación profesional especializadas (*Careers Wales*) ofrecen un servicio análogo a los centros escolares y exigen a su personal una formación y titulaciones del mismo orden. En Irlanda del Norte, el Servicio de Orientación Profesional emplea con dedicación plena a personal especializado cuyas titulaciones en el fondo son idénticas a las de los centros *Connexions* en Inglaterra o *Careers Wales* en este último país.

2. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

País	Formación y titulación
Alemania	El Servicio Federal de Empleo considera que la orientación profesional y la colocación pueden, en el caso de los jóvenes, ser prestados por una misma persona, pero tratan a la orientación psicosocial de los adultos como una especialidad autónoma. Los orientadores profesionales tienen la posibilidad de seguir una formación especial de tres años a nivel de primer ciclo universitario en la escuela superior (<i>Fachhochschule</i>) correspondiente, pero solo el 29 % de las personas interesadas tienen una titulación de esa especialidad. Los demás siguen generalmente una formación interna de seis meses en materia de orientación profesional.
Australia	Los servicios de ayuda al empleo son prestados por toda una gama de organizaciones no gubernamentales, de los que solo algunos cuentan la orientación profesional entre sus servicios de ayuda al empleo, y aun así éstos no la prestan bajo condiciones normalizadas. Sin embargo, el Programa de Orientación Profesional pone a disposición de los usuarios que responden a determinados criterios un servicio de orientación profesional especializado, ofrecido por un personal elegido entre profesionales con titulaciones especializadas en ese campo, preferentemente a nivel de licenciatura o superior.
Austria	La orientación profesional se presta en los locales de la Oficina Federal de Empleo (AMS) y por una red de 52 centros de orientación profesional especializados (BIZ) gestionados por la AMS. El personal de la AMS combina la orientación profesional y otras formas de ayuda al empleo, como la colocación. Todo el personal de la AMS sigue una formación inicial (seis meses de plena dedicación), que incluye un elemento de orientación profesional, complementada por una formación continua de una semana y media por año, aunque no necesariamente tiene un contenido directamente relacionado con la orientación profesional.
Canadá	Los servicios públicos de empleo en gran medida son del ámbito de competencia de las autoridades provinciales y, en numerosas provincias, la orientación profesional se subcontrata en el ámbito local; esto explica las considerables variaciones en el modo en que se presta la orientación profesional por parte de los servicios de empleo así como en la formación y en las titulaciones exigidas de las personas interesadas.
Corea	El Servicio Público de Empleo cuenta con cerca de 2.000 orientadores profesionales, de los que buena parte es reclutada sobre la base de un control de conocimientos que se realiza en el marco del Sistema Nacional de Control de las Titulaciones Técnicas; el certificado se obtiene al cabo de un cursillo de 1 a 3 meses gestionado por centros privados. Cerca del 27% de los orientadores profesionales que ejercen en los Centros Públicos de Seguridad del Empleo lo tienen, pero para cerca de 20.000 personas que lo han obtenido desde entonces el certificado ha perdido valor, ya que ciertos servicios de empleo no lo exigen. Para los que tienen la titulación básica y trabajan desde hace cinco años se acaba de establecerse un examen “de nivel 2”. El Ministerio de Trabajo organiza asimismo cursillos de una semana para el personal nuevo, en el momento de su entrada y al cabo de un año de ejercicio. Los cursillos abarcan fundamentalmente cuestiones administrativas, aun cuando el segundo contiene una iniciación teórica a la orientación profesional. Se prevé la creación de titulaciones profesionales a nivel de licenciatura y de

	posgrado.
Dinamarca	En el servicio público de empleo, la orientación profesional y la colocación corresponden a funciones diferentes desempeñadas por un personal distinto, pero la línea que los separa tiende a desdibujarse; se acepta que los gestores de la sección de colocación puedan prestar ciertos servicios de orientación profesional básica y que los orientadores profesionales participen eventualmente en la elaboración de planes de acción profesional individuales. Los orientadores profesionales se benefician de una formación interna integrada en el programa general de formación del personal del servicio de empleo; dicha formación específica consiste en un cursillo de dos semanas que se añade a los tres meses de formación inicial que siguen todos los empleados – lo cual representa una reducción comparado al sistema de formación precedente.
España	En la mayoría de los casos, los servicios públicos de empleo se han descentralizado, pasando a depender de las Comunidades Autónomas. Al personal de orientación profesional se le exige titulación universitaria o equivalente, en el campo de la psicología o afines, aunque también pueden ser titulados en derecho o sociología. No es necesario que hayan cursado estudios específicos de orientación profesional. Existen cursos de formación continua en el marco laboral para los funcionarios y empleados de las Administraciones Públicas en diversos campos, entre ellos el de la orientación profesional.
Finlandia	La Agencia Finlandesa para el Empleo cuenta con cerca de 280 psicólogos especializados en orientación profesional. Todos tienen una titulación de posgrado en psicología y siguen cursillos de formación en el marco laboral. Muchos de ellos tienen también otras titulaciones de posgrado. Su tarea es distinta a la de colocación. Por otra parte la Agencia para el Empleo contrata orientadores educativos y consultores para temas de empleo cuya especialidad es ocuparse de usuarios que tengan necesidades especiales, gestionando además círculos de búsqueda activa de empleo.
Irlanda	La mayoría de los funcionarios de la Agencia Irlandesa para la Formación y el Empleo (FAS) se ocupan tanto de la colocación como de la orientación profesional. Cerca de ocho de cada diez han recibido una formación para la orientación profesional de una forma u otra. En la Universidad de Irlanda de Maynooth ofrece una diplomatura de orientación y asesoramiento para adultos que implica formación a tiempo parcial a lo largo de doce meses. La FAS ha decidido aumentar la proporción de sus funcionarios con diplomaturas/licenciaturas en orientación profesional y asesoramiento.
Luxemburgo	La Administración de Empleo alberga un pequeño servicio especializado en orientación profesional, cuyo personal, en general contratado siguiendo los mismos criterios que para la función pública, no tiene porqué contar con titulaciones especiales en materia de orientación profesional. Sin embargo, algunos cuentan con titulaciones superiores en pedagogía o en ciencias sociales.
Noruega	A los orientadores del Servicio de Empleo no se les exige ninguna titulación especial en materia de orientación profesional o de asesoramiento, aun cuando dicha especialización es considerada como recomendable. Siguen una formación en el marco laboral amplia, que consta de cuatro niveles.
Países Bajos	La orientación profesional no figura entre los servicios prestados directamente por los Centros de Promoción de Trabajo y de Renta (CWI), pero son los CWI quienes realizan el diagnóstico de las necesidades de los usuarios en la materia, ofreciéndose en ese caso orientación profesional (pago mediante) por toda una serie de empresas (privadas) de reinserción. Éstas emplean a un amplio abanico de personal especializado, como psicólogos, orientadores, orientadores profesionales y consultores en reinserción, todos

titulados, en general con titulación superior en las áreas vinculadas a la gestión de la trayectoria profesional.

República Checa Todas las agencias para el empleo disponen de un centro de información y asesoramiento, que cuenta en general, con orientadores con titulaciones superiores en psicología o pedagogía (que no guardan necesariamente relación con la orientación profesional propiamente dicha).

Reino Unido Los cursos de formación profesional internos preparan al personal del Servicio de Empleo y de los centros de colocación (*Jobcentre Plus*) para que puedan cumplir con sus funciones; en ese marco se les suele impartir una enseñanza en materia de orientación profesional. Al personal de “ventanilla” se le impulsa a adquirir diplomas de «servicio al usuario». Buena parte de los orientadores especializados de los *Jobcentre Plus* han completado su formación interna siguiendo cursos de orientación profesional especializada. Los usuarios que tengan necesidad de una orientación profesional especializada normalmente son remitidos a una entidad externa de orientación profesional del tipo de *Connexions* o a centros de información, de asesoramiento y de orientación profesional para adultos que operan en el marco de acuerdos de colaboración.

ANEXO 4. ESTIMACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEDICADO A LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL EN TRES PAÍSES

Este anexo describe brevemente los tipos de datos disponibles en tres países para los cuales ha sido posible proceder por lo menos a una estimación aproximada del coste total de la orientación profesional.

Austria

En Austria, el grueso de la financiación pública dedicada a la orientación es prestada directamente y no mediante subcontratación. Se dispone de datos relativamente completos sobre el coste de la orientación en los centros escolares. Se dictan cursos sobre orientación profesional en 7º y 8º a razón de 32 lecciones cada año. Se puede estimar el coste medio de la remuneración de los docentes para estos cursos, así como los costes administrativos correspondientes.

Además de impartir cursos de orientación profesional, los centros de enseñanza emplean a orientadores para los alumnos. Se trata de docentes que han recibido una formación especial y que disponen de una o dos horas por semana para desempeñar esa función. Se benefician de una asignación por esta labor cuyo costo es conocido. Se dispone asimismo de datos sobre el coste de su formación y del coste de la producción de material que emplean. Pero no se tiene información sobre el coste que representa el recorte de su carga lectiva para asesorar a los alumnos.

A los cursos de orientación profesional y al servicio de asesoramiento para los alumnos se añade un pequeño servicio de psicología escolar que ofrece orientación profesional aunque sólo durante una pequeña parte de su tiempo. Además, este servicio imparte formación y actúa como centro de recursos para los otros dos servicios de orientación en el marco escolar. Se dispone de una estimación sobre el coste de la parte de tiempo dedicada por el servicio de psicología escolar a la orientación profesional, así como sobre el coste del apoyo administrativo que brinda.

La enseñanza superior en Austria es financiada directamente por la administración central y se dispone de estimaciones sobre los costes directos e indirectos relativos al personal y a la administración de los servicios de orientación profesional en que allí se incurren.

Asimismo existen estimaciones sobre los gastos administrativos asociados a la orientación psicosocial de adultos, pero no sobre el coste directo de estos servicios en los centros de formación para adultos.

No se dispone de ninguna estimación del coste a soportar para prestar directamente servicios de orientación profesional en el sector del empleo porque esos costes se incluyen entre aquellos incurridos para prestar otros servicios de empleo tales como la colocación. Sin embargo, existen datos sobre el coste de ciertos servicios de orientación profesional que son subcontratados a organizaciones externas.

En Austria, otro tipo de orientación profesional de cierta importancia es prestado en las grandes ciudades en ferias de empleo, celebradas con cierta periodicidad. Son financiadas por la administración y por otros actores, pero no se dispone de estimaciones de lo que estas ferias cuestan al erario público.

Resumiendo, las principales lagunas identificadas en los datos austríacos, que implican una subestimación de costes, son: la falta de datos sobre el gasto que supone liberar a los orientadores de

sus labores docentes, la exclusión de muchos costes incurridos por los servicios públicos de empleo y el carácter limitado de los datos relativos a los centros de formación para adultos.

Australia

La responsabilidad por la financiación de la orientación profesional en Australia se reparte entre la administración federal, los estados y los territorios. Según la Constitución, los estados y los territorios son competentes en materia de educación mientras que la administración central lo es en cuestiones de empleo. Aunque la financiación de los centros escolares es asegurada principalmente por los estados, la educación superior es financiada básicamente por la administración federal, que encausa los fondos correspondientes a través de los estados. La administración federal recurre en gran medida a la subcontratación para financiar los servicios de orientación profesional.

Es posible obtener estimaciones relativas al nivel de financiación federal a través del coste de los programas especiales de orientación profesional en el presupuesto de educación y por medidas nacionales específicas, tales como la ejecución del programa *The real game*. En el presupuesto federal de empleo, pueden encontrarse estimaciones sobre el costo de generar y difundir la información profesional y de los análisis del mercado de trabajo. Pero no es posible estimar el costo de la orientación profesional en la red de los servicios de empleo ya que ésta se subcontrata. Además, se dispone de una estimación del coste para la administración federal de la orientación profesional que ofrecen los organismos que reclutan al personal de defensa nacional.

En el caso de los centros escolares, la calidad de los datos disponibles varía según los estados. En el Estado de Nueva Gales del Sur, las centros de enseñanza disponen de orientadores con dedicación plena y se conoce su remuneración, así como los demás costes resultantes de los programas especiales de orientación profesional. En el Estado de Victoria, la financiación de los centros escolares está muy descentralizada y no es posible tener una estimación global del coste del personal de orientación profesional. Pero se conoce el monto de la financiación que brinda la administración central al elemento de orientación profesional de un programa de gestión de los itinerarios individuales. No hay datos para el Estado de Queensland. En Australia meridional, no hay datos sobre los gastos directos del personal en los centros de enseñanza, pero se sabe el costo (bastante menor) de las redes regionales creadas para sostener las iniciativas locales. De Australia occidental no se conoce sino el coste de los servicios de información profesional. Sin embargo, si las estimaciones disponibles de los costes salariales directos del personal de orientación en los centros son insuficientes en todos los estados, salvo el de Nueva Gales del Sur, se dispone por lo menos de datos sobre la dotación de personal en equivalente de dedicación plena de personal de orientación profesional en el conjunto de los estados y territorios y del sistema público y privado. Aplicando a esta información la que se dispone sobre el coste salarial medio del personal docente, puede estimarse el coste de los servicios de orientación profesional en el marco escolar. (Debe en cualquier caso señalarse que en el sector privado los centros son financiados, más por las matrículas que por las dotaciones públicas, de modo que la estimación global del coste salarial sobreestima ligeramente el coste para el erario público).

En la educación superior, la dotación de personal en equivalente de dedicación plena de personal de orientación profesional en las universidades es conocida y puede ser utilizada, en combinación con el salario medio, para estimar el coste de los servicios de orientación profesional. Pero esa cifra podría estar subestimada si se tienen en cuenta las indicaciones ofrecidas directamente por ciertas universidades. En los centros de formación superior técnica (TAFE), la dotación del personal de orientación profesional es conocida para algunos estados, pero para otros sólo puede ser estimada. Para calcular el coste total se han utilizado los costes salariales medios, combinados con la estimación de la dotación del personal.

Resumiendo, lo esencial de los datos australianos se basa en una estimación de los efectivos y de los costes salariales medios, más que en datos directos del gasto real. La principal laguna proviene de la falta de datos sobre la orientación profesional subcontratada por los servicios públicos de empleo.

Inglaterra

En Inglaterra, se conoce el coste de *Connexions* que aporta una ayuda externa directa a los centros de enseñanza para la orientación profesional. Pero este servicio, aun siendo un proveedor muy importante de orientación profesional para jóvenes, también les aporta otras formas de ayuda y de asesoramiento (por ejemplo en materia de alojamiento o en lo relativo a toxicomanías). Por consiguiente, tener en cuenta el total de gastos de *Connexions* representaría una sobreestimación del coste de la orientación profesional. Además del servicio prestado por *Connexions*, también ofrecen orientación profesional los centros de enseñanza primaria, secundaria y superior de primer ciclo, especialmente a través de los programas de orientación profesional y las bibliotecas sobre oficios y profesiones, que las centros de enseñanza deben, por imperativo legal, poner a disposición de sus alumnos. Su coste es desconocido.

Existe una financiación pública para la orientación profesional de adultos proveniente de distintos acuerdos de colaboración locales de información, asesoramiento y orientación. Por una parte se conoce el coste de la ayuda directa pública a esas actividades. Por otra, el monto de los fondos públicos asignados a la orientación de adultos por el servicio *learnirect* también es conocido. Se subvencionan los servicios de orientación profesional para adultos por intermedio del Fondo Sindical para la Educación (*Union Learning Fund*) pero se desconoce el importe de estas ayudas. Se dispone de informaciones sobre el gasto público del sector del empleo (*Worktrain*, importante servicio de información en línea). No existen datos sobre el costo de la orientación profesional que prestan los centros *Jobcentre Plus* en el marco de los servicios públicos de empleo.

Tampoco hay datos sobre el coste de los servicios de orientación profesional en la educación superior.

Resumiendo, la evaluación de los costos totales para Inglaterra está a la vez sobreestimado en la medida en que *Connexions* ofrece otros servicios además de la orientación profesional y subestimado debido a la falta de datos sobre el coste de la orientación ofrecida directamente por las centros escolares y por las oficinas locales de los servicios de empleo.