
La orientación como eje necesario a mejorar en los servicios públicos de empleo: un análisis cualitativo

The orientation as necessary goal to improve in public employment services: a qualitative analysis.

La orientación es el primer eje de las políticas activas de empleo según la Estrategia Española de Activación para el Empleo. Avalada por Europa y por los efectos de la última crisis, su coyuntura actual implica implementarla mejor en el marco de las políticas laborales, especialmente en los Servicios Públicos de Empleo, donde las complejidades emergen al comparar la traslación de las normativas a la realidad. A partir de un diseño cualitativo de Teoría Fundamentada se analizó mediante entrevistas a una diversidad de voces, plasmando una serie de áreas de mejora. Los resultados describen las justificaciones, dificultades, miradas ante la evaluación, y perspectivas de futuro; concluyendo con su potencial futuro una vez afrontados los obstáculos presentes, y reforzando los aspectos más positivos actuales.

Enplegua Aktibatzeke Espainiako Estrategiaren arabera orientazioa enplegu politika- aktiboen lehenengo ardatza da. Orientazioak Europaren eta azken krisiaren eraginaren babesa dauka, eta bere gaurko koiunturak lan-politiken esparruan hobeto ezartzea dakar, batez ere Enplegu Zerbitzu Publikoetan; non konplexutasunak sortzen diren arauak errealitateara eramaterakoan. Funtzamentatutako Teoriaren diseinu kualitatibotik hasita, iritzi anitzak aztertu ziren elkarrizketen bidez eta hobekuntza-eremu batzuetan islatu ziren. Emaitzek; justifikazioak, zailtasunak, ebaluazioaren azterketak eta etorkizuneko ikuspegiak deskribatzen dituzte. Bukarera, behin gaur egungo oztopoei aurre egin eta gaur egungo alderdi positiboak indartu ondoren, lan horren etorkizuneko potentziala azpimarratzen da

Orientation is the first axis of active employment policies according to the Spanish Strategy for Activation for Employment. Recognised by Europe and the effects of the last crisis its current conjuncture implies better implementation within the framework of labor policies, especially in the Public Employment Services, where the complexities emerge when comparing the translation of regulations to reality. Based on a qualitative design of Grounded Theory, it was analyzed through interviews with a diversity of voices, expressing a series of improvement areas. The results describe the justifications, difficulties, looks at the evaluation, and future perspectives. Concluding with its future potential once faced the present obstacles, and reinforcing the current more positive aspects.

José Luis García-Hernández
Departamento de Educación. Gobierno de Navarra

Alejandra Cortés-Pascual
Universidad de Zaragoza

Índice

1. Introducción
2. Intervención actual en orientación profesional
3. El peso creciente de la orientación en las políticas de empleo
4. Las aportaciones de la investigación cualitativa para comprender el rol actual de la orientación en los servicios públicos de empleo
5. Conclusiones del análisis cualitativo

Referencias bibliográficas

Referencias legales

Palabras clave: Mercados de trabajo particulares; movilidad, desempleo, vacantes y trabajadores inmigrantes; bienes proporcionados públicamente.

Keywords: Particular Labor Markets; Mobility, Unemployment, Vacancies, and Immigrant Workers; Publicly Provided Goods.

Nº de clasificación JEL: J40, J60, H40

Fecha de Recepción: 05/03/2018

Fecha de Aceptación: 23/03/2018

1. INTRODUCCIÓN

La orientación supone el primer eje de las políticas de activación para el empleo según la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. En las últimas décadas, de forma compleja, se ha ido construyendo lo que se puede denominar el sistema de orientación profesional, con un fuerte influjo europeo, y con la vocación de tratar de dar respuesta a los complejos retos que plantea el mundo laboral español. Este sistema de orientación, desarrollado en diversos contextos, tiene un fuerte componente interdisciplinar al pretender servir de puente de comunicación entre los sectores educativos, formativos y laborales. En concreto, el contexto laboral de la orientación presenta unos rasgos propios diferencia-

dos y viene experimentando unas significativas turbulencias, en línea con el devenir del mundo laboral y las relaciones laborales españolas, y que tiene una gran afección de las épocas de crecimiento y decrecimiento económico, como hemos podido comprobar en la última década.

La orientación en el marco de los Servicios Públicos de Empleo¹ presenta una sustancial estructura normativa, pero su proceso de realización resulta aún inacabado. Con objeto de aportar en la construcción de un sistema de orientación más integrado y de mejor calidad en el marco de los SPE surge esta investigación, que trata de aportar luz a un espacio escasamente estudiado, la relación de la orientación y los SPE, todo ello desde un enfoque cualitativo.

El artículo presenta tres partes. La primera repasa la intervención actual en orientación profesional, aclarando el marco de actuación y concepto de esta disciplina, especialmente en el contexto laboral que afecta a los SPE, y explicando el importante peso que está adquiriendo en las directrices europeas y en la normativa estatal. La segunda parte expone la investigación cualitativa realizada en el ecosistema que rodea a las políticas activas de empleo, aportando una muestra significativa de los resultados. Finalmente se plantean una serie de conclusiones que ayudan a comprender mejor el papel actual en este concreto espacio de la Administración.

2. INTERVENCIÓN ACTUAL EN ORIENTACIÓN PROFESIONAL

El concepto de orientación ha venido evolucionando desde el surgimiento de esta disciplina científica en EE.UU. hace más de un siglo. Las primeras definiciones la enmarcaron en un proceso puntual y de ajuste de la persona al puesto de trabajo, incorporándose gradualmente su carácter sistemático, procesual y el papel activo de la persona, buscando no solo la integración social a través del empleo, sino la auto-realización personal. Se van incorporando no solo las teorías evolutivas educativas, sino la importancia de la planificación y el peso de las políticas públicas y su carácter holístico (Sánchez García y Álvarez González, 2012).

De todas las definiciones, señalamos la del 2008 del Consejo de Europa:

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

¹ En adelante, SPE.

Resulta de interés aclarar las diferencias entre orientación para el empleo y la orientación profesional. Lo laboral concierne al trabajo, definiéndose como un apoyo prestado sobre todo para encontrar o progresar en el empleo. Esta definición tiene una connotación más cercana al hecho puntual. Por el contrario, lo profesional se identifica más con los enfoques científicos de desarrollo de la carrera. Su plasmación no solo suma lo estrictamente laboral, sino toda la planificación de los proyectos profesionales y vitales, fijándose en la auto-realización personal más que en la inserción en un empleo determinado. Por lo tanto, cuando la orientación va más allá de la mera búsqueda de un empleo y se amplía al desarrollo de la carrera, sería más preciso hablar de orientación profesional.

Una vez aclarados los conceptos, conviene señalar los tres contextos de intervención en los que se actúa: contexto educativo, contexto organizacional-laboral y contexto socio-comunitario. Resulta clave para este trabajo el contexto organizacional-laboral, pero con necesarias conexiones con los otros dos contextos. Este contexto laboral engloba a los distintos agentes en contacto con el mundo sociolaboral. Busca el objetivo de un máximo desarrollo productivo-profesional, facilitar reconversiones y transiciones profesionales y mejorar los niveles de satisfacción organizacional. Este ámbito ha experimentado un crecimiento importante en los últimos años. Su primera referencia sería el modelo institucional del antiguo INEM de 1995 con la creación de la red SIPE Servicios integrados para el empleo.

Cuadro nº 1. CARACTERÍSTICAS DEL SUB-SISTEMA DE LA ORIENTACIÓN Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA

Personas destinatarias	Población desempleada, y en menor medida población ocupada.
Modalidades de orientación más frecuentes	Orientación profesional (Inserción y reinserción laboral). En menor medida, orientación para la gestión de la carrera.
Legislación	Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la FP. R.D. Legislativo 3/2015 texto refundido de la Ley de Empleo. RD 7/2015 Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. Legislaciones autonómicas.
Estructuras de intervención	SPE. Programas autonómicos preestablecidos.
Titulación personal orientador	Titulaciones diversas, predomina psicología.
Organismos que intervienen	Ministerios de Educación, y Empleo. Departamentos de Empleo autonómicos. Variados agentes sociales.

Fuente: Elaboración propia según Sánchez García (2010, p. 235).

El subsistema de orientación y formación para el empleo

El desarrollo de esta disciplina en España está caracterizado por algunos acusados rasgos propios: su retraso estructural (frente al núcleo europeo), y el impacto de las sucesivas crisis. En general se puede afirmar que se dan variadas insuficiencias en su desarrollo, con un desarrollo desigual en los tres contextos de intervención, con estructuras poco integradas. Este sistema de orientación profesional es dividido por algunos autores en tres sub-sistemas: educación no universitaria, educación universitaria y orientación-formación para el empleo. Las características de este último serían las mostradas en el cuadro nº 1.

El modelo organizativo en la Administración

Para cada contexto procede una forma de intervención adecuada; por ello hablamos de modelos organizativos. Estos se cimientan en los diferentes enfoques teóricos y en variados modelos de intervención, de esta forma facilitan intervenciones más efectivas. En la práctica se dan dos tipos:

Modelos organizativos particulares: modelos *ad hoc* que plantea cada entidad, pero en clara conexión con la Administración, especialmente en el caso de las entidades colaboradoras y proveedoras de los servicios públicos de empleo, ya que la principal fuente de financiación de estos programas suele ser pública.

Modelo organizativo institucional: es la propuesta concreta de organización de sus servicios de orientación por parte de la Administración. Distintos autores señalan la necesidad de mejorarlos debido a su gran extensión y sus bajos niveles de integración con los servicios de educación y socio-comunitarios (Planas, 2009; Álvarez González, 2008).

2.1. La especialización de la orientación para el empleo

Hablamos de ella cuando nos referimos a la intervención más especializada en la búsqueda de empleo, con intervenciones en momentos específicos de dificultad. Emerge así su visión más ocupacional en momentos de necesidad de ajuste, transformaciones y necesidades de adaptación a las competencias exigidas por el mercado laboral. Paulatinamente se va imponiendo el término de orientación para el empleo, que no cambia el concepto, pero se ajusta más al uso que se debe hacer de él, marcando mejor las diferencias en dos realidades diferentes.

Autores como Sarasola (2008) señalan que no se puede establecer una diferenciación conceptual entre orientación profesional y orientación para el empleo en base al tipo de atención ni al tipo de intervenciones, ya que en las dos orientaciones se utilizan esas variantes. Pero que sí se pueden reflejar las diferencias en el carácter y en la intencionalidad-función (ver cuadro nº 2).

Cuadro nº 2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS ENTRE ORIENTACIÓN PROFESIONAL Y ORIENTACIÓN PARA EL EMPLEO

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

Fuente: Sarasola, 2008, p.394.

De esta manera la orientación para el empleo implica intervenir en la dificultad de una persona para encontrar y mantenerse en un empleo, ayudando en la adquisición de competencias que faciliten su inserción/reinserción/recualificación, mediante una atención individual y/o grupal interviniendo por programas o servicios, para aumentar su empleabilidad, concluyendo que sus características esenciales son su carácter puntual y su función reactiva.

Si bien sus objetivos son similares al de la orientación profesional, es cierto que esta especialización fija su mirada especialmente en las estrategias de transición profesional. Por lo que respecta a sus factores de influencia, serían determinantes la mejora de la empleabilidad, el desarrollo del capital humano-social y el desarrollo competencial, especialmente de competencias transversales.

Estrategias y acciones

La normativa ha venido clarificando el tipo de acciones a realizar en los SPE, de tal forma que cada acción y servicio se encuadra en un marco ya definido y asociado a la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Las estrategias serían dos. Primeramente, el análisis del mercado de trabajo y la comprensión de sus tendencias. En segundo lugar, las acciones que tratan de influir en los factores de ocupabilidad de las personas (estructurales, competenciales y psi-

cosociales) ya que su conocimiento nos facilita perfilar mejor a la persona. Estos bloques de actividades han tenido varias denominaciones: a) SIPE: Servicios Integrados Para el Empleo, como se denominaron en un principio; b) OPEA: Orientación Laboral Para el Empleo y Autoempleo, como se suele denominar a las acciones concretas; c) IOBE: Información, Orientación y Búsqueda de Empleo, como clasifica genéricamente el Ministerio de Empleo para englobar a las siguientes áreas de acción: Las acciones más destacadas que se monitorizan serían las siguientes: a) Entrevista ocupacional; b) Acciones de Orientación para el Empleo: Tutoría individualizada (TI), Desarrollo de los aspectos personales para la ocupación (DAPO). Búsqueda Activa de Empleo (BAE-G). Taller de Entrevista (TE); c) Asistencia para el autoempleo: Información y Motivación para el Autoempleo (INMA), Asesoramiento de Proyectos Empresariales (APE).

3. PESO CRECIENTE DE LA ORIENTACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

La orientación profesional está alcanzando, teóricamente, un papel estratégico en las políticas internacionales. Especialmente en el terreno delimitado por las políticas educativas, laborales y de formación. Repasamos a continuación los principales hitos europeos y estatales.

3.1. Un repaso a la construcción del marco a nivel europeo

Europa se marcó la ambiciosa meta de combinar crecimiento económico y cohesión social. La unificación europea ha avanzado espectacularmente en materia económica, pero en materia de articulación social el ritmo es más lento y los procesos muy complejos, si bien se observa una relativa reacción ante los efectos de la última crisis económica, lo que provoca que el eje de políticas de fomento del empleo alcance un papel protagonista en la UE (Moreno y Serrano, 2009).

El modelo social europeo (solidaridad colectiva, equidad social y eficiencia productiva) aparece claramente influenciado por el paradigma de activación. Una activación impulsada por el problema del desempleo (especialmente de larga duración), los procesos de reestructuración del Estado de Bienestar y la expansión del concepto de inserción laboral, asociado a las políticas activas de empleo. Estas políticas activas han ido mutando, desde unos orígenes nórdicos preocupados por alcanzar el pleno empleo, situando esta cuestión en un problema general de la sociedad *welfare*; hasta la doctrina actual que subraya la responsabilidad individual para la inserción laboral y la obligación de comportamiento adecuado y meritorio *workfare* (Pérez Eransus, 2005).

La orientación flota en esta atmósfera de activación, donde se apela al empoderamiento de las personas, junto a intervenciones que en ocasiones no van más allá de la mera adaptación a las lógicas del mercado (disponibilidad y adaptabilidad).

Desde nuestro punto de vista, tres serían los pilares que hacen emerger a la orientación como una medida política de primer orden en el contexto europeo:

- a) La idea de empleabilidad, elemento a potenciar desde los sistemas de orientación, pero algo realmente distinto a la creación de empleo directo (De Pablos y Martínez, 2008);
- b) El modelo de flexiguridad, que sitúa a la orientación en el espacio de nuevos servicios dotadores de un nuevo concepto de seguridad en el empleo (Wilthagen y Tros, 2004; Sanz De Miguel, 2013);
- c) El modelo de aprendizaje a lo largo de la vida, que va de la mano de un derecho a la orientación a lo largo de la vida (Sobrado y Cortés, 2009).

Del largo camino que ha ido impulsando a la orientación como medida política de primer orden, podemos destacar algunos hitos, como: la Estrategia Europea de Empleo, nacida en 1997 en Luxemburgo; la importancia del Memorándum sobre el aprendizaje permanente, nacido del impulso de la Estrategia de Lisboa (2000); la resolución sobre el fortalecimiento de las políticas, sistemas y prácticas en materia de orientación permanente en Europa (2004); la creación de la Red Europea de Políticas de Orientación a lo largo de la vida ELGPN en 2007²; la resolución del Consejo de Europa encaminada a incluir mejor la orientación permanente en las estrategias de educación y formación permanente (2008); y, sin duda, la Estrategia Europa 2020 (2010), dotada de unos ambiciosos objetivos que afectan a la Estrategia Europea de Empleo ya incluida en dicha referencia para el año 2020 (Manzanares, 2013).

3.2. Principales notas formales del marco a nivel estatal

La construcción del sistema de orientación ha sido tradicionalmente más estudiada en el contexto educativo, presentando su análisis en los contextos laborales y sociales menos investigados. Asimismo, el marco español de orientación para el empleo se ha ido configurando al albur de dos ritmos: el influjo de las directrices europeas en la materia, y las políticas reactivas ante las sucesivas crisis económicas y de empleo.

La orientación, como punto de encuentro entre las políticas de empleo, educación y formación ha tenido como referencias tradicionales tanto al sistema de FP como a los servicios de orientación del Sistema Nacional de Empleo. Desde la creación del INEM en 1978, podemos situar como elementos fundamentales en la configuración del sistema actual dos referencias legales: la Ley Orgánica 5/2002 que configura el Sistema Nacional de las Cualificaciones y FP, situándolo en unas claves más modernas y dividiendo el sistema de FP en subsistemas específicos más especializados, creando un espacio fronterizo de gestión intermedia entre las Administraciones de Empleo y Educación, una norma actualizada profundamente con el RD Ley 4/2015; y la Ley 56/2003

² <http://www.elgpn.eu/>

de Empleo, que junto a sus actualizaciones (especialmente las de 2011) planteó la formación y orientación como políticas de empleo en un lugar más destacado.

Las políticas activas de empleo

Al margen de las políticas salariales y del contrato de trabajo, y al margen de las políticas de fomento del empleo (bonificaciones), emergen las políticas de empleo como tercer pilar más importante de las políticas sociolaborales. Unas políticas de empleo que podemos dividir entre pasivas (protección económica ante los efectos del desempleo) y políticas activas de empleo (orientación, formación e intermediación). Según la ley de empleo deben ser gestionadas con un enfoque preventivo regido por varios principios, entre los que destaca el tratamiento individualizado y especializado (Cabeza, Cardona y Terradillos, 2014).

Este marco de políticas activas experimentó un proceso de modernización a través de los RD Ley 1/2011 y 3/2011, con una actualización conceptual de objetivos y ámbitos. Todo ello generó un intento de modernización de las estructuras de orientación del Sistema Nacional de Empleo, formado por el SEPE y los SPE autonómicos, actualizaciones vehiculizadas a través de los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo: a) Estrategia Española de Activación para el Empleo, que sitúa a la orientación como el primer Eje de políticas de activación para el empleo, y al emprendimiento como 5º eje; b) Planes Anuales de Política de Empleo; c) Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. A estos instrumentos generales se debe añadir la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

4. LAS APORTACIONES DE LA INVESTIGACIÓN CUALITATIVA PARA COMPRENDER EL ROL ACTUAL DE LA ORIENTACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

Uno de los déficits de que presenta el sistema de orientación en España es la escasa investigación y desarrollo aplicados al mismo. Si bien es cierto que existen varias asociaciones profesionales y algunas revistas científicas educativas que prestan atención al ámbito de la orientación profesional, también es cierto que son pocas las experiencias de grupos de investigación centrados en la materia, donde destacar el interesante Grupo de Investigación en Sistemas de Orientación Psicopedagógica y Competencias de los Orientadores GRISOP³, que ha liderado varias investigaciones desde los años 90 del pasado siglo hasta el año 2015.

De esta forma, se detecta un escaso recorrido en España de investigaciones sobre orientación profesional, siendo un terreno donde aparecen pocas tesis doctorales, siendo especialmente el eje de la orientación en los contextos educativos el espacio que más atención acapara dentro de esta disciplina científica. De esta forma, la

³ <http://www2.uned.es/grisop/>

orientación en los contextos laborales y socio-comunitarios presenta una escasa realidad en lo que se refiere a investigaciones científicas, hecho que contrasta claramente con la importancia creciente de este eje en política de empleo (Ferreira, Pascual y Pol, 2013) con la aparición de varios estudios de carácter autonómico (García-Hernández y Sánchez-Santamaría, 2013). Los resultados del estudio que presentamos a continuación suponen una interesante y necesaria aportación para comprender el momento actual de la orientación profesional, especialmente en su relación con los servicios públicos de empleo (García-Hernández, 2017).

Asimismo, conviene recordar las aportaciones de la investigación cualitativa como un enfoque fundamental para comprender fenómenos sociales complejos, no midiendo las variables involucradas en dicho fenómeno, sino tratando de entender lo que se está desarrollando en el ámbito social. Estos enfoques pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. Consecuentemente los procesos cualitativos emergen como algo inductivo, recurrente, que analiza una multiplicidad de subjetividades, generando unos elementos positivos para la investigación como la profundidad de significados, la amplitud de miras, la riqueza interpretativa y la contextualización del fenómeno (Flick, 2015; Hernández, Fernández y Batista, 2010).

De esta forma, fijamos la mirada en la reciente investigación mencionada, que suma estos dos elementos: a) la investigación cualitativa y b) la necesidad de tratar de entender mejor el sistema de orientación profesional en el marco de los sistemas públicos de empleo; se trata de una investigación desarrollada y dirigida por los autores de este artículo.

Dicha investigación se plantea como propósito analizar el clima de opinión acerca de la orientación profesional, buscando captar la atmósfera que se respira en torno a la imagen, posibilidades y retos de la orientación en el marco de los servicios públicos de empleo, situando como problema de investigación las posibilidades reales de actuación de la orientación en un terreno tan complejo como las relaciones laborales y políticas de empleo en la España. Su objetivo general es analizar el *rol* de la orientación profesional en el marco de los Servicios Públicos de Empleo.

La metodología seguida por el investigador ha sido el desarrollo de un diseño de teoría fundamentada, *Grounded Theory*. Es un diseño de gran utilidad para generar teorías intermedias, de carácter más local, de tal forma que expliquen situaciones y contextos particulares. De esta forma, las proposiciones teóricas emergen de los datos cualitativos recolectados, usando como estrategia fundamental el procedimiento de codificación (Glaser y Strauss, 1967).

Para ello se planteó una muestra de personas expertas en políticas sociolaborales, orientación profesional y educación y formación. Lo componen un total de medio centenar de personas expertas a nivel nacional e internacional, usando como principal herramienta la técnica de entrevista semi-estructurada, desarrolladas en los años 2015 y 2016, y utilizando el programa Atlas.ti como método de análisis de datos.

Presentamos a continuación una síntesis de los principales resultados, prestando especial atención a los códigos en vivo, el significado que aportan las frases exactas⁴ de los participantes en la investigación, con una selección de las más significativas.

Para ello estructuramos los resultados en cuatro apartados, que ordenan los discursos en función de su contenido más significativo: a) justificación del papel de la orientación en los SPE; b) deficiencias de la orientación en el marco de los SPE; c) formas de evaluar las acciones de orientación en los SPE; y d) planteamientos de futuro sobre la orientación en los SPE.

4.1. Voces que justifican el papel de la orientación en los servicios públicos de empleo

Cinco son los principales planteamientos emergentes bajo este apartado. En primer lugar, la utilidad de la orientación para satisfacer la necesidad de acompañamiento de las personas en los momentos de dificultad en el empleo.

«Insisto, primera regla, no caer más. Estabilizar la caída, fijar la herida y volver a coger la cuerda poco a poco, un curso por la vida porque cualquiera avance va ayudarla... y no hay tiempo para estar mucho tiempo preocupado, por dos cosas, no tenemos, no vivimos en una sociedad en la que haya tiempo para estar preocupado porque si estás mucho tiempo preocupado, es decir ensimismado, preocupado de ti mismo, de lo que te rodea y eso te está desactivando planos laborales, planos sociales, planos de convivencia, te encuentras en un problema». (Responsable Empleo Social Protegido del Ayuntamiento de Pamplona-Iruña).

En segundo lugar, valorar la orientación como una útil herramienta para el fomento de la empleabilidad, activación y flexibilidad de la persona.

«...el papel que le otorga es muy grande, muy grande en uno de los aspectos, digamos, no se debe a flexiguridad que es la empleabilidad, la mejora de las trayectorias profesionales de las personas. Entonces en ese contexto es fundamental, yo creo que la flexibilidad en la protección laboral de las personas tiene como contrapartida por una parte unos sistemas de seguridad social eficientes y por otra parte unos sistemas de mejora en transiciones laborales, pues mucho más adecuados. Y en esta transición de mejora la orientación tiene un papel decisivo. La cuestión está un poco latente en el propio programa de garantía juvenil de la Unión Europea. ¿Qué hay que ofrecerle a la juventud en un plazo máximo de seis meses? Pues alguna opción de orienta-

⁴ Se ha decidido mantener literalmente las distintas voces y opiniones de los participantes en la investigación para reflejar fielmente su naturalidad; aunque puede haber expresiones no correctas gramaticalmente.

ción profesional como mínimo, ¿no? Y yo creo que esto late muy fuerte en todo el entorno de la estrategia europea de empleo, basada en la lucha contra la exclusión». (Catedrático de Derecho del Trabajo y SS UPV).

En tercer lugar, la visión de las políticas de orientación a un nivel más macro, para poder facilitar mejor la gestión de las carreras de la población de un país, posibilitando de esta forma alcanzar mejores metas económicas y sociales de forma colectiva.

«...puede existir esta alianza fructífera entre en la producción, las personas y el estado, puede asumir este papel de dinamizador que asegura que todo está ligado y funcionando muy bien. Mejora la información y la acción en el mercado de trabajo. También lo que hemos hablado, utilizando técnicas de redes y el contacto con profesionales con los clientes, utilizando medios de una forma estratégica». (Representante CEDEFOP).

En cuarto lugar, visionar el eje de emprendimiento como una oportunidad más de acceso al empleo, para lo cual el sistema de orientación es una potente herramienta.

«Pues yo pienso que lo que puede hacer de alguna manera es ocupar espacios y empleos que están ahí y que nadie los ocupa, o aprovecharse de oportunidades que están ahí y que nadie las aprovecha, y a mí me parece que esto puede ayudar a que esa bolsa tan enorme que hay de desempleo pues se vaya un poco minorando. Yo estoy convencido que eso es así. En la medida en que se trabaja de forma decidida en pro del autoempleo, con cabeza, analizando las cosas, valorando los riesgos, se obtienen resultados. Entonces, apostar por esto es apostar por disminuir el desempleo». (Representante de Asociación Navarra de Empresas Laborales).

En quinto lugar, la modernización de los SPE, siendo la orientación una de sus claves bajo parámetros de la UE, además de una orientación a resultados donde comparar objetivos con resultados es clave.

«Es la idea de negocio la idea de efectividad y eficacia de cualquier medida. Pero es que eso es normal y desde luego en Europa cada vez nos... Y está bien, nos piden más evaluaciones de lo que estamos haciendo y es normal». (Representante SEPE-Nacional).

«¿Por qué tiene tanta importancia en la orientación? Porque es la clave de entrada en el Circuito de Empleo. Es decir, sin orientación no entras en el Circuito de Empleo. Para nosotros, para los que hicimos la Legislación del 2011 que hoy está retocada solamente. La clave, cuando uno está en situación de desempleo y cuando uno está empleado, porque la orientación tiene que tener esas dos vertientes. Pero en el momento ese apretaba el desempleo. La orientación tiene que ser la entrada en el circuito de empleo. Tú llegas allí y lo primero que te tienen que hacer es tu perfil, y lo segundo que te tienen que hacer es un acuerdo personal de empleo. (...) necesitas necesariamente orientación. Por eso tiene ese estatus tan importante en la

legislación, que no se corresponde después con la aplicación práctica porque no hay orientadores en el sistema de empleo, porque los despidieron, lo primero que hicieron fue despedirlos. Pero por eso tiene esa información. Es decir, si tú concibes el circuito de empleo, como yo lo primero que tienen que hacer en el circuito es decirme lo que... Quién soy yo y qué tengo que hacer para mejorar mi empleabilidad, para encontrar un puesto de trabajo mejor, para encontrar un puesto de trabajo. Y esa es la orientación». (Ex Secretaria de Estado de Empleo).

4.2. Voces que señalan las deficiencias de la orientación los servicios públicos de empleo

Este apartado recopila el mayor número de referencias de la investigación, lo que supone ya de por sí todo un indicador del momento, año 2015, tras 7 años seguidos de crisis económica y de empleo, con una gran tensión en los SPE y en el ecosistema de la orientación en general y en todos los servicios públicos. Las referencias ponen el acento en el desborde de los servicios de orientación por la implementación de la crisis del contexto laboral excesivamente precarizado.

«La pública estos años se ha visto desbordada. Es decir, los SPE, las personas que trabajan en los servicios públicos de empleo han sufrido una presión tremenda, brutal, desproporcionada con un coste personal -y esto lo conozco bien- con un coste personal insuperable. (...) Pero las políticas que se han desplegado en estos últimos años han sido bien intencionadas, pero con independencia de que se hayan visto desbordadas por la crisis que cuantitativamente no se ha podido gestionar, es como contener una tormenta tropical con un paraguas, no tiene ningún sentido». (Representante ASEMPLEO).

En segundo lugar, se subraya los problemas de desarrollo real de la orientación en el estado español, fruto de toda una mirada de problemáticas e insuficiencias que hacen que la plasmación efectiva de las normativas sea muy compleja.

«Está muy bien, eso es servicio, una atención personalizada... ¿Eh? Yo sé que están, bueno, directores generales de servicios públicos de empleo, están un poco enfadados. Es decir, no con la cartera de servicios en sí mismo, diré que es una normal, un real decreto que me obliga, y ¿cómo lo hago? Los protocolos, pasa lo mismo. Establecer unos protocolos, una orden ministerial que hay que cumplir y digo: si es que no lo voy a poder cumplir, ¿cómo lo hago? Quiero decir que lo normal sí es que se apliquen un poco las normas, pero para que se cumplan, no para incumplir las leyes desde el punto cero». (Representante Sección Orientación SPE-Autonómico).

En tercer lugar, se aprecia una falta de rumbo y estrategia en la materia. Con un retraso estructural de los SPE en esta materia concreta a nivel estatal, una materia que aspira a ser dinamizadora del resto de políticas activas de empleo.

«Pero, claro, ¿qué hacemos con 3.000 orientadores a los que les ponemos a rellenar fichas? El gran problema que tenemos casi todos los servicios de empleo en España, en Europa casi todos, es que dedicamos mucho tiempo y mucho esfuerzo a rellenar bases de datos con datos de las personas, exhaustivo, datos de no sé qué, creyendo que ahí tenemos la panacea para hacer esa cosa que no existe ni existirá y que me pone de los nervios: casar oferta y demanda. (...) ¿Qué es eso de casar? ¿Eh? Y otra cosa es poner en contacto a quien busca con quien está necesitando. Poner en contacto y que ya se apañarán y que yo sepa venderme ante ti. Y que yo empresario sepa qué es lo que quiero contratar también. Pero casar oferta y demanda definiendo la casación desde un lugar externo que es una aplicación informática o un intermediario. (...) Entonces claro cuando a la gente le enfrentamos a los técnicos de orientación dándoles como su principal trabajo es que tienes que... Eso de la atención personalizada al final, el 80% de lo que se traduce de eso es rellenar una base de datos exhaustiva que no suele valer casi nada a las dos semanas ya. Porque mucha de la información es contingente». (Representante SEPE-Gipuzkoa. Cita 39:11).

En cuarto lugar, la aparición de dudas sobre si las metodologías usadas son las más adecuadas, o sobre el nivel competencial real de los profesionales de la orientación.

«Es decir que al principio había una necesidad evidente en términos de capacidad. En términos de números si quieres y de capacidad administrativa de los servicios que presta el Ministerio Público de Empleo, básicamente los están previendo este tipo de orientación. Y ahí sí que desde Bruselas se identificó una necesidad bastante grande. Desde el principio en los dos ámbitos. En lo que es tanto el tema de recursos o si quieres la ratio entre orientadores y las personas a orientar digamos, los desempleados. Y luego en la capacidad de los propios orientadores que este es un tema que no se suele discutir en el foro público por la sensibilidad del mismo. O sea que este es un tema complicado sobre todo además cuando entran en juego servicios públicos regionales. Pero es un tema que aquí si se tiene identificado como una cuestión clave. Que a pesar que ha mejorado hay que seguir mejorando». (Representante Comisión Europea).

En quinto lugar, el impacto de todo ello en la imagen social de la orientación ante la ciudadanía, y los propios dilemas éticos de las personas profesionales de la orientación.

«Estamos hablando de una situación en la que si nos parece que al final se está culpabilizando a la gente que está en desempleo cuando no es así. O sea, es que ahora mismo es inviable, por mucho que las personas quieran no hay empleo ahora mismo para todo el mundo. Y no es justo que entonces las personas sean las únicas que están pagando las consecuencias de todo eso». (Representante Cáritas-España).

«Y que incluso, no sé si me atrevería a decir que el término orientador laboral está denostado, no sé cómo decirte. Ahora si le llamas *coach*, ya sabes, o sea: «No es que tenga un *coach* personalizado. No es que tengo un orientador laboral». Los sindicatos, los servicios de... Estás parado y quieres ir... Estás buscando empleo y tal. No, no, ese no es el concepto. Entonces quizá también ya el propio término yo lo veo que está un poco desgastado y que está muy relacionado, se relaciona muchísimo con un determinado tipo de asesoramiento, orientación». (Representante Confederación Empresarios de Navarra).

4.3. Voces que aportan ideas sobre cómo mejorar la evaluación de la orientación en los SPE

Las opiniones mayoritarias muestran todo un abanico de propuestas y subrayan los problemas para evaluar adecuadamente las estructuras y servicios de orientación en los SPE. Este aspecto despierta controversias.

«Evaluarlo en términos meramente coste beneficio de la acción emprendida no tiene demasiado...Sí, sí, sí. Como tal no tiene demasiado sentido, pero si se hiciera desde el SEPE, desde el gobierno de La Rioja o desde el Vaticano habrían visto sin ninguna dificultad que desde una perspectiva econométrica de medición simplemente de datos y de resultados, el dedicar la mayor parte de recursos de políticas activas al empleo subvencionado es un elemento radicalmente erróneo. No costaba mucho verlo, no hacía falta estudios, no hay más que seguir la evolución del mercado laboral español». (Profesor Departamento Sociología UAB).

Asimismo, otro bloque de resultados muestra una cierta desorientación y polifonía sobre cómo mejorar las evaluaciones y estudios de retorno social e impacto.

«Yo creo que tienen mucho que ver con que no hay suficientes pruebas científicas, de impacto de orientación y eso tiene consecuencias políticas muy fuertes porque es difícil decir a los gobiernos al reforzamiento de políticas pasivas y dotaciones para políticas activas. Es muy difícil de crear este tipo de argumento para la acción política». (Representante CEDEFOP).

Otras opiniones se centran en la valoración acerca de la calidad en los servicios de orientación y sus ambivalencias.

«...yo en estos momentos creo que la calidad pasaría básicamente por reforzar la calidad de los instrumentos del apoyo a la orientación, más que intentar avanzar un área de control de calidad, creo que sería darle apoyo a la calidad. Es decir, enriquecer instrumentos, es decir, apoyar a las entidades, a los servicios, a los orientadores a que puedan hacer mejor su trabajo con más instrumentos y con más y mejores metodologías. Porque en el proceso de control de calidad como lo que tenemos, el resultado será negativo en el me-

por de los casos, y en el peor, pues será un desastre». (Consultor políticas de empleo y formación).

Finalmente emerge un debate sobre qué aspectos priorizar en las evaluaciones de resultados, si una mirada cuantitativa (inserciones laborales) o una mirada más cualitativa centrada en el desarrollo personal y competencial de las personas usuarias de los SPE.

«El abanico de personas a las que dirigir las políticas de orientación y demás, activas de empleo, se ha ampliado bastante más la posibilidad de... Entonces, al no hacer la criba, al tener que trabajar con un público más amplio, el grado de éxito (...), el grado de éxito de esas políticas se va a medir fundamentalmente por el grado de inserción». (Catedrático Derecho del Trabajo y SS UAB).

«...la eficacia tú siempre la mides cuando tienes un objetivo marcado ¿Cómo vas a medir la eficacia sino sabes qué objetivo buscas? Los objetivos son distintos, ojo, porque la orientación precisamente lo que te marca también un poco son los objetivos porque la mejora de la empleabilidad tiene que materializársela, eso no es una cosa conceptual. La empleabilidad para un desempleado pues finalmente se da al obtener un empleo. Pero que sea más empleable será que adquiere unas determinadas competencias para poder en ese *matching* obtener más posibilidades de empleo, más oportunidades de empleo. Mejorar la oportunidad de empleo, por decirlo de alguna forma». (Representante SEPE-Nacional).

4.4. Voces que reflexionan sobre el futuro de la orientación en los servicios públicos de empleo

Una vez repasado los distintos ángulos de la realidad del momento de los servicios de orientación profesional en los SPE, toca reflexionar sobre el futuro. Para ello se aprecian varias voces, que podemos ordenar en positivas, equilibradas y claramente negativas, siendo las negativas muy significativas, pero más minoritarias.

«Yo creo que estos son muy importantes, pero yo creo que también hay que llegar a la decisión de la idea de la persona es centro del servicio. Yo no veo cómo es posible aconsejar a las personas sin conocerlas. Es eso que es contradictorio para mí. Si no están en el centro de servicio, el Estado está desperdiciando los presupuestos. Y esta es la verdad pragmática, es la racionalidad de la actuación política». (Representante CEDEFOP).

«Pero como siga esto, pues mañana voy a decir que no hay dinero para personal. (...) Y si no hay personal, pues iremos a la orientación masiva, no a la orientación buena...» (Representante Sección Orientación SPE-Autonómico).

«Yo creo que cada vez va a adquirir un papel más importante, yo creo que va a ser la política de empleo por antonomasia, más allá de que sirva en España. Con toda esa idea de que hay que subvencionar un empleo, y en ese sentido

transferir recursos sociales hacia esas políticas que son políticas pasivas, las subvenciones al empleo de...Porque la mayor parte de las veces esas subvenciones se realizan con trabajadores que ya iban a trabajar, que es una forma de responsabilizar al empleador de sus responsabilidades sociales, colectivas frente a la gobernabilidad. Y en ese sentido, yo creo que progresivamente, vamos a tener un papel cada vez mayor. Esa idea, ese trabajo terapéutico por parte del orientador laboral. La idea de que el Estado Social no tiene tanto que facilitar o que proteger al trabajador frente al mercado, sino más bien, facilitar que el mercado funcione adecuando o produciendo nuevos tipos de sujetos». (Profesora Facultad Psicología UCM).

«Yo veo un futuro alentador, tengo que decirte. Creo que, y así lo demuestra un poco cual ha sido la evolución. Se le ha dado cada vez un peso mayor y durante la crisis todavía no tenemos datos muy recientes, pero a partir de las medidas de austeridad, se ha recortado el gasto en políticas activas de manera importante. Pero ha sido más en políticas activas destinadas a la creación directa de empleo o incluso a la que serían las subvenciones a la contratación. Pero no se ha recortado demasiado, por lo menos en términos relativos del gasto en medidas de orientación y formación para el empleo, lo que significa que todavía hay un interés por parte de las autoridades de seguir dando peso a este tipo de políticas. Entonces eso a mí me hace pensar que el futuro todavía es alentador, por así decirlo». (Representante OIT).

5. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS CUALITATIVO

Esta investigación cualitativa nos permite comprender mejor los rasgos del sistema de orientación en la España del periodo 2014-2016, que comprende la estela del peor año de la crisis económica (2013) y la entrada en un periodo que se puede denominar de postcrisis, con recuperación de cifras de desempleo menos dramáticas.

La investigación muestra el estado de preocupación en el ecosistema de la orientación, reflejando las dificultades para dotar a los SPE de unos dispositivos de orientación más avanzados, si bien es cierto que se reconocen avances normativos y de orientación a resultados.

Ordenamos a continuación las conclusiones en cuatro puntos principales.

- El impulso de la orientación como eje de política de activación para el empleo va en línea con los cambios profundos en el mundo laboral, mundo del trabajo ante el que se pronostican fuertes transformaciones a medio plazo, especialmente vinculadas a la cuarta revolución industrial. La orientación se engarza con unas nuevas políticas asociadas a las respuestas en los cambios de relaciones laborales, claramente influenciadas teóricamente en nuestro entorno por los paradigmas de activación y flexiguridad. Asimismo, otra im-

portante justificación del papel de la orientación emerge al situar a la misma como un elemento significativo de unos mejores SPE, en línea con los mandatos de la UE asociados a la Estrategia Europea de Empleo. Finalmente, el despliegue de los servicios de orientación en España (tanto para el empleo como para el autoempleo) obedece claramente a respuestas reactivas y cortoplacista ante las cíclicas crisis de empleo, más que a un sistema integrado sostenido en el tiempo y de carácter proactivo.

- Las opiniones recogidas muestran las claras deficiencias del sistema de orientación vinculado a los SPE, un sistema que aparece desbordado en varias etapas de la crisis iniciada en 2008. Destaca las dificultades para cumplir el principio de individualización de las atenciones, la crítica de una falta de estrategia global en materia de orientación profesional y la fragilidad de los sistemas de orientación (discontinuidades e intermitencias) para hacer frente a las exigencias de la realidad laboral. Asimismo, emerge la necesidad de innovación y actualización de metodologías, y sobre el nivel competencial de una parte de los orientadores de los SPE. Todas estas dificultades conectan y refuerzan dos efectos, el de las dudas éticas detectadas que emergen en la propia red de profesionales, y en la imagen de los servicios de orientación en la propia ciudadanía. En otro plano, se señalan las dificultades para alcanzar a nivel estatal unos verdaderos sistemas integrados de información y orientación, de tal manera que el eje de orientación realmente pueda ser un punto de encuentro y dinamización del resto de políticas activas de empleo, especialmente la intermediación laboral. Esas limitaciones de su rol dinamizador afectan y merman al conjunto de políticas activas y su encaje con las pasivas.
- Se visualiza la falta de cultura evaluadora en materia de políticas activas de empleo, y especialmente en orientación, si bien es cierto que aunque se mejora el marco lógico de gestión a nivel estatal (sistematización y monitorización que plantean los PAPE y la EEAE) emergen las dudas y voces contradictorias. Las voces indican el excesivo peso de las evaluaciones cuantitativas, asociadas al aumento de la presión por evaluar (con implicaciones en asignación de fondos económicos futuros) en paralelo a un cierto escepticismo a su cumplimiento y utilidad formal, y si realmente es ecuánime cargar a los servicios de orientación de evaluaciones excesivas. Finalmente, se lanzan propuestas de evaluaciones que vayan más allá de la monitorización de las inserciones laborales. Evaluaciones mixtas, cuantitativas y cualitativas, que vayan más allá del corto plazo para medir la evolución de las personas usuarias de los SPE.
- Se detectan tres tipos de visiones de futuro acerca del rol de la orientación en los servicios públicos de empleo. Primeramente, una mirada pesimista, minoritaria pero no marginal, significativa, centrada en las insuficiencias que presentan claramente los servicios de orientación especialmente en los años de mayor impacto de la crisis donde se asume el desborde de estos, y el te-

mor a una privatización de estos. Estas voces señalan el contraste entre norma y práctica, poniendo el acento en lo secundario de las medidas de orientación ante otras medidas de políticas de empleo como el fomento del empleo a través de bonificaciones, asignando a la orientación un *rol* de trabajo; especialmente de trabajo de las actitudes y adaptabilidad a las condiciones laborales imperantes. En segundo lugar, una mirada más equilibrada que reconoce las dificultades, pero apuesta por insistir en la reformulación e innovación de los servicios públicos de empleo. Dichas voces apuestan claramente por este eje de orientación, al que debe llegar el momento de implementar su peso real y presupuestario ante la erosión de otras fórmulas clásicas de políticas activas y de fomento del empleo. Asimismo, se ve como natural y necesaria una mejor colaboración entre Administración y entidades colaboradoras-proveedoras de servicios especializados. La tercera de las visiones, mayoritaria, de carácter más positivo, subraya el enorme potencial del eje de orientación en los servicios públicos de empleo, valorando y confiando en su papel para alcanzar metas políticas y económicas de gran alcance, siendo la orientación uno de los principales indicadores de calidad y modernización de los servicios públicos de empleo europeos del siglo XXI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, M. (2008): «La orientación profesional como una de las funciones del Departamento de orientación», en Bisquerra, R, *Las funciones del Departamento de orientación*, MEC, Madrid.
- CABEZA, J.; CARDONA, M.B.; TERRADILLOS, E. (2014): «Políticas de Empleo (I)», en Cardona, M.B. y Cabeza, J. *Políticas Sociolaborales*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- CONSEJO DE EUROPA (2008): Proyecto de Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados. *Incluir mejor la orientación permanente en las estrategias permanentes de educación y formación permanente*, Diario Oficial de la Unión Europea, Bruselas.
- DE PABLOS, J.; MARTÍNEZ, A. (2008): La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 77, pp. 105-133.
- FERREIRA, C.; PASCUAL, L.; POL, C. (2013): La producción española en tesis doctorales sobre orientación en la base de datos TESEO (2001-2012). *RELIEVE Revista electrónica de investigación y evaluación educativa*, pp. 1-10.
- FLICK, U. (2015): *El diseño de investigación cualitativa*, Morata, Madrid.
- GARCÍA-HERNÁNDEZ, J.L. (2017): *El papel de la orientación las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Tesis Doctoral. Universidad de Zaragoza.
- GARCÍA-HERNÁNDEZ, J.L.; SÁNCHEZ-SANTAMARÍA, J. (2013): «Estudio descriptivo sobre los servicios de orientación para el empleo en Navarra». *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, Vol. 24, nº 2, 2º Cuatrimestre, pp. 37-57.
- GLASSER, B.G.; STRAUSS, A.L. (1967): *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*, Aldine, Nueva York.

- HERNÁNDEZ, R.; FERNÁNDEZ, C.; BAPTISTA, P. (2010): *Metodología de la investigación (Quinta edición)*. D.F.(Mexico): McGraw-Hill.
- MANZANARES, M.A. (2013): «Sistemas integrados de orientación. Una propuesta para la articulación de estructuras y servicios a nivel local». *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Vol. 24, nº 1, 1º Cuatrimestre, pp. 62-77.
- MORENO, L.; SERRANO, A. (2009): «Modelo Social Europeo y políticas sociales: una evaluación formativa institucional», *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 2 , pp. 11-32.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005): «*Políticas de activación y rentas mínimas*», Cáritas-Fundación Foessa, Madrid.
- PLANAS, J.A. (2009): «Los servicios de orientación en las Comunidades Autónomas», Álvarez González M. y Bisquerra, R., *Manual de orientación y tutoría*, Walker Kluwer España, Barcelona.
- SÁNCHEZ GARCÍA, M.F. (2010): «La orientación en España: Despegue de una profesión». *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Vol. 21, Nº 2, 2º Cuatrimestre, pp. 231-239.
- SÁNCHEZ GARCÍA, M.F.; ÁLVAREZ GONZÁLEZ, M. (2012): *Bases teórico-prácticas de la orientación profesional*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.
- SANZ DE MIGUEL, P. (2013): «El discurso de la activación dentro de la Estrategia Europea de Empleo: Análisis de los marcos interpretativos», *Intersticios - Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, Vol. 7 (1), pp. 231-248.
- SARASOLA, L. (2008): Formación y orientación para el empleo. En Echeverría, B. (Coord.), *Orientación Profesional* (pp. 335-416), UOC, Barcelona.
- SOBRADO, L.M.; CORTÉS, A. (COORDS.) (2009): *Orientación Profesional: Nuevos escenarios y perspectivas*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- WILTAHEN, T.; TROS, F. (2004): The concept of flexicurity: a new approach to regularizing employment and labour markets. *Transfer*, Vol. 10, nº 2, pp. 166-186.

Referencias legales

- Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.
- Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.
- Real Decreto-Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.
- Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.
- Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.
- Resolución de 18 de diciembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2017.