

ANÁLISIS DE LA EMPLEABILIDAD Y LA ORIENTACIÓN  
LABORAL EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS  
DE EMPLEO Y SU CONCRECIÓN ACTUAL EN LA LEY  
3/2023 DE 28 DE FEBRERO, DE EMPLEO

ANALYSIS OF EMPLOYABILITY AND JOB GUIDANCE IN THE  
CONTEXT OF ACTIVE EMPLOYMENT POLICIES AND THEIR CURRENT  
IMPLEMENTATION IN LAW 3/2023 OF FEBRUARY 28, ON EMPLOYMENT

José A. Climent Rodríguez  
Facultad de Ciencias del Trabajo. Universidad de Huelva  
Orcid: 0000-0001-7529-3854  
jose.climent@dpsi.uhu.es

RESUMEN: La relevancia actual de la orientación laboral en la definición de políticas de activación para el empleo la sitúa en una posición de ventaja, pero a la vez, significa una mayor responsabilidad en cuanto a la calidad de las acciones y servicios que permitan responder de manera adecuada a las expectativas creadas. En el ámbito normativo para el empleo de nuestro país, la relevancia actual de la orientación laboral es incuestionable, siendo uno de los ejes de las políticas de activación para el empleo. El nuevo marco normativo, a través de la Ley 3/2023 de 28 de febrero, de Empleo, aspira a universalizar la prestación de un servicio integral de orientación y acompañamiento continuado, comprendiendo las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, técnicas de búsqueda de empleo, así como las acciones de apoyo a la inserción. Por otro lado, se garantiza un itinerario o plan personalizado adecuado al perfil de la persona usuaria, prestando especial atención a la eliminación de sesgos o estereotipos de cualquier índole. Por otro lado, la empleabilidad es tratada de manera

Recibido: 08/01/2024; Aceptado: 12/02/2024; Versión definitiva: 27/02/2024.

Copyright: © Editorial Universidad de Sevilla. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

e-ISSN: 2660-4884

*Trabajo, Persona, Derecho, Mercado* - Monográfico (2023) 87-113  
<https://dx.doi.org/10.12795/TPDM.mon.2023.02>

sistemática en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, proponiendo una delimitación conceptual del término, así como medidas para el mantenimiento y mejora de la empleabilidad, así como la inclusión, de manera innovadora, de la medición de la mejora de la empleabilidad a partir de las denominadas tasas de empleabilidad, intermediación y cobertura, a partir de herramientas tecnológicas que permitirán identificar los patrones de atención que muestren evidencias estadísticas de su relación con la mejora de la empleabilidad del conjunto de las personas demandantes de empleo. El presente trabajo realiza un recorrido por la orientación laboral en el contexto de las políticas activas de empleo en nuestro país, y su relación con la conceptualización de empleabilidad, hasta llegar a la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.

**PALABRAS CLAVE:** Orientación laboral, políticas activas de empleo, ley de empleo, desempleo, empleabilidad.

**ABSTRACT:** The current relevance of career guidance in the definition of employment activation policies places it in an advantageous position, but at the same time, it means greater responsibility regarding the quality of actions and services that allow it to respond appropriately. to the expectations created. In the regulatory field for employment in our country, the current relevance of career guidance is unquestionable, being one of the axes of employment activation policies. The new regulatory framework, through Law 3/2023 of February 28, on Employment, aims to universalize the provision of a comprehensive guidance and continuous support service, including information, professional guidance, motivation, advice, diagnosis. and determination of the professional profile and skills, design and management of the individual learning path, job search techniques, as well as actions to support insertion. On the other hand, a personalized itinerary or plan appropriate to the profile of the user is guaranteed, paying special attention to the elimination of biases or stereotypes of any kind. On the other hand, employability is treated systematically in Law 3/2023, of February 28, on Employment, proposing a conceptual delimitation of the term, as well as measures for the maintenance and improvement of employability, as well as inclusion, in an innovative way, measuring the improvement in employability based on the so-called employability, intermediation and coverage rates, based on technological tools that will allow the identification of care patterns that show statistical evidence of their relationship with the improvement of employability. employability of all job seekers. This paper takes a tour of labor orientation in the context of active employment policies in our country, and its relationship with the conceptualization of employability, until reaching Law 3/2023, of February 28, on Employment.

**KEYWORDS:** job guidance, employability, active employment policies, employment law, unemployment

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN; EL NUEVO CONTEXTO SOCIAL EXIGE NUEVAS RESPUESTAS ANTE EL DESEMPLEO. 2. LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN HACIA EL EMPLEO ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS. 3. LA EMPLEABILIDAD COMO GARANTÍA DE EFICIENCIA EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA LEY 3/2023, DE 28 DE FEBRERO, DE EMPLEO. 4. SOBRE LA NATURALEZA SINGULAR Y LA COMPLEJIDAD DE LA ORIENTACIÓN LABORAL EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO. 5. LOS ITINERARIOS PERSONALIZADOS DE INSERCIÓN COMO PROCEDIMIENTO DE TRABAJO EN LA ORIENTACIÓN LABORAL. 6. CONCLUSIONES. 7. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. INTRODUCCIÓN; EL NUEVO CONTEXTO SOCIAL EXIGE NUEVAS RESPUESTAS ANTE EL DESEMPLEO.

En la actualidad, nos encontramos inmersos en lo que ya Bauman (2005) anticipó como sociedad líquida, caracterizada por un nuevo escenario social, económico y laboral, y en el que los elementos definitorios están relacionados con la transitoriedad, la carencia de certezas sobre el futuro y la imposibilidad casi absoluta de vaticinar tendencias o prever escenarios a corto y medio plazo. Además, la tecnologización de procedimientos y procesos, la socialización a través de escenarios virtuales, la globalización y, muy recientemente, la irrupción generalizada de la inteligencia artificial en multitud de procesos intelectuales de creación, análisis, toma de decisiones, previsión, pronóstico y diagnóstico, han pasado en menos de una década de lo anecdótico a lo habitual.

El mercado laboral sigue los dictados de esta nueva realidad, estableciendo la liberalización de mercados, la desregulación de las relaciones laborales, la precariedad y la flexibilidad como norma. Una consecuencia de este nuevo orden social es la gradual desaparición de los empleos tradicionales (“sólidos”), por cuenta ajena o propia, regulados, con perspectiva de estabilidad y futuro, y circunscritos a un ámbito profesional, por lo que denominaríamos “empleos líquidos”, es decir, desregulados, caracterizados por relaciones laborales laxas, precarios y enmarcados en un contexto más parecidos a servicios comerciales de proveedores de bienes y productos.

En este contexto, la tarea de apoyar, formar y orientar a personas desempleadas para su incorporación a un mercado laboral imprevisible no es tarea fácil, y resulta necesario un replanteamiento profundo de los presupuestos que sustentan las políticas de empleo, así como sus actuaciones derivadas, para adecuarlas a este escenario y, sobre todo, para ser capaces de transmitir a las personas usuarias de estas políticas esta nueva realidad y sus reglas de juego.

La crisis económica global causada por la pandemia por COVID 19 ha convencido y concentrado esfuerzos para propiciar un cambio del modelo productivo hacia una estructura más resiliente que, por un lado, sepa enfrentar con éxito otras posibles

crisis en el futuro, y por otro, permita reenfocar la economía y el mercado de trabajo hacia los desafíos presentes y futuros. Por ello, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», encuadrado en el área política VIII «Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo», tiene como reto y objetivo impulsar, en el marco del diálogo social, la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales. Esto permitirá corregir las debilidades estructurales, con la finalidad de reducir el desempleo estructural y el paro juvenil, corregir la dualidad, mejorar el capital humano, modernizar la negociación colectiva y aumentar la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas de empleo, dando además, un impulso a las políticas activas de empleo, que se orientarán a la capacitación de las personas trabajadoras en las áreas que demandan las transformaciones que requiere nuestra economía. Con este objetivo nace la nueva Ley 3/2023, de 28 de febrero de empleo, que constituye un paso definitivo hacia una modernización de políticas activas de empleo, acordes con el nuevo contexto social, económico y laboral. Esta nueva Ley también recoge el espíritu del documento «España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo», y que recoge como desafío la necesidad de resolver las deficiencias de nuestro mercado de trabajo y adaptarlo a las nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas. Para lograr abordar este reto con éxito, es necesario reducir la tasa de desempleo de mujeres y hombres a menos de la mitad y alcanzar una tasa de empleo similar a la de los países más avanzados de Europa, reduciendo progresivamente las brechas de género.

Actualmente, el desempleo se ha convertido en uno de los mayores problemas económicos y sociales de la mayor parte de las sociedades industrializadas. En concreto, en Andalucía, el alto nivel de desempleo, en comparación con la mayoría de las regiones europeas, resulta una constante en la historia reciente de nuestra comunidad autónoma, constituyendo tradicionalmente en uno de los más importantes y graves problemas al que se enfrenta el conjunto de la sociedad andaluza. En este contexto, la aplicación de políticas activas para prevenir y afrontar los problemas asociados al fenómeno del desempleo es una necesidad, y ha sido una constante en el ámbito europeo, nacional y autonómico en las últimas décadas (Estrategia Europea de empleo, Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 y Plan Director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía)

El término desempleo designa tanto la experiencia concreta de la persona que no encuentra un trabajo remunerado como la experiencia de todo un colectivo en una comunidad, una región geográfica o un país. Esta vertiente colectiva se expresa mediante la tasa de desempleo, es decir, el cociente entre el número de personas en busca de trabajo y la población activa total, integrada tanto por los empleados como por los desempleados. Se han llevado a cabo importantes investigaciones que enfatizan los principales factores económicos y políticos que puedan estar determinando

esta situación, intentando buscar estrategias y políticas adecuadas para poder dar fin a la misma. Este reduccionismo de perspectiva, enfatizando en mayor medida las variables económicas, ha relegado hacia lo “anecdótico” el enfoque de análisis de otras muchas causas y consecuencias que pueden estar provocando la menor inserción laboral. Desde la disciplina de la Psicología, y su interés por el estudio del comportamiento humano, se han desarrollado contribuciones relacionadas con las variables psicológicas que experimentan y que promueven estrategias más adecuadas para la inserción laboral, y por tanto, una mayor empleabilidad. Tal y como señala Blanch (1990), el significado del desempleo, así como los efectos patológicos de esa experiencia, no son consecuencias tanto de la naturaleza intrínseca del hecho objetivo de la falta de empleo, sino del sistema actual consensuado del significado social de estar desempleado. El desempleo constituye una situación personal y socialmente objetiva, pero también una representación intersubjetiva y socioculturalmente construida, que está cargada de connotaciones negativas.

Cada vez es más frecuente que la persona se encuentre desempleada en diversas épocas de su vida laboral activa. En función de la estructura de la economía y de sus ciclos de expansión y retraimiento, el desempleo puede afectar a jóvenes que no hayan completado los estudios, a titulados que tengan dificultades para ingresar en el mercado de trabajo, a mujeres que traten de incorporarse al mercado o traten de recuperar un empleo remunerado, a adultos en general afectados por reestructuración, deslocalización productiva, redundancia de puestos tras una compra o fusión de empresas y otras situaciones de carácter estructural o coyuntural que conlleven la pérdida de empleo. Las causas fundamentales del desempleo tienen sus raíces en los cambios demográficos, económicos y tecnológicos. La reestructuración de las economías locales y nacionales suele dar lugar a períodos, al menos temporales, con tasas de desempleo elevadas. La tendencia a la mundialización de los mercados, junto con la aceleración de los cambios tecnológicos, favorece la competencia económica y la transferencia de industrias y servicios a nuevos lugares que ofrecen condiciones económicas más ventajosas en términos fiscales, una mano de obra más barata y una legislación laboral y ambiental menos estricta. Inevitablemente, esos cambios agravan los problemas de desempleo en zonas económicamente deprimidas. Además, esta impuesta globalización económica somete a los mercados de trabajo nacionales a vaivenes y fluctuaciones más relacionadas con la mera especulación financiera que con la oferta y demanda real de bienes y servicios, y, por lo tanto, de mano de obra que los provea.

La mayor parte de las personas depende de los ingresos de un puesto de trabajo para satisfacer sus propias necesidades vitales y las de su familia y mantener el nivel de vida al que están acostumbradas. Cuando pierden el empleo, padecen una notable reducción de sus ingresos. Si el período de desempleo que sigue a la pérdida del puesto de trabajo persiste cuando se agotan las prestaciones de desempleo, el

trabajador en paro se enfrenta a una crisis económica. Esta crisis se manifiesta como una serie en cascada de acontecimientos estresores tales como, por ejemplo, la pérdida de bienes de consumo, la ejecución de la hipoteca sobre la vivienda, o la escasez de alimentos. De hecho, son muchos los estudios ya clásicos realizados en Europa y en Estados Unidos que indican que las dificultades económicas son el resultado más frecuente del desempleo (Fryer y Payne 1986) y que estas dificultades influyen en otras repercusiones negativas del desempleo en otros ámbitos, en particular en el bienestar psicosocial (Kessler, Turner y House 1988; Buendía, 1990; Blanch, 1990; Álvaro, 1992; y Jahoda, 1982). Si bien la investigación sobre el impacto del desempleo fue inexistente a lo largo de la historia, esta situación cambió desde mediados de los años 70 del S.XX con los primeros estudios sobre las consecuencias psicosociales del desempleo. Los progresos de la investigación psicosocial sobre el desempleo en España quedan bien reflejados en la revisión de estudios llevada a cabo por Alvaro y Fraser (1994).

Son evidentes las consecuencias que el desempleo provoca en la persona en cuanto a pérdida de recursos económicos, y sus consecuencias en relación a la seguridad de la misma. No obstante, y en relación al objetivo de este trabajo, también existen evidencias que indican que esta circunstancia provoca un notable deterioro de la salud mental (Howe, Lockshin, y Caplan, 2004).

Pero si algo resulta evidente en las conclusiones de cualquier investigación rigurosa llevada a cabo en cuanto a la explicación del desempleo desde un punto de vista psicosocial es que los desempleados no constituyen un grupo homogéneo y que existen importantes diferencias individuales en la reacción ante la falta de trabajo. Esta evidencia ha determinado que la investigación preste cada vez una mayor atención a la identificación de las variables que reducen o acentúan los efectos del desempleo y, que pueden, por tanto, dar cuenta del impacto diferencial del mismo. El género, la edad, la duración del desempleo, el apoyo social con el que cuenta la persona desempleada, el grado de implicación en el trabajo, el nivel de ingresos económicos posterior al desempleo y la clase social han sido algunas de las variables utilizadas a la hora de explicar el impacto diferencial del desempleo en diferentes sectores de la población (Alvaro, 1992). Así, tal como señalan McKee y Stuckler (2011) en la crisis de los años 80, en España se produjo un aumento del índice de suicidio, coincidiendo con un gran aumento del desempleo. Sin embargo, en los años 90, este hecho no ocurrió en Suecia, a pesar de estar inmersa también en una gran crisis, probablemente por el número de programas de ayudas y apoyo social desarrolladas por el estado sueco. De la misma forma, en la crisis actual del continente europeo, durante el período de 2008 y 2009, Letonia, Irlanda y Grecia han sido los países con mayor subida de la tasa de suicidios. Esta cifra es coincidente con el desarrollo de políticas de gran austeridad económica y una severa reducción de los programas de protección social de la población (Stuckler et als., 2009).

Asimismo, existen otros factores de protección que permitirán un mejor afrontamiento de la situación de desempleo y que se encuentran más relacionados a las características más individuales de la persona. Crespo y Labrador (2003) enfatizan la relevancia de las estrategias y estilos de afrontamiento al estrés como variables moduladoras de la situación de desempleo. Es necesario, no obstante, tal como señala Fernández-Abascal (1997) distinguir entre estilos de afrontamiento, o predisposiciones personales para hacer frente a las situaciones, que modulan las preferencias individuales en el uso de unos u otros tipos de estrategia de afrontamiento, así como de su estabilidad temporal y situacional; y las estrategias de afrontamiento que se utilizan en cada contexto y que estarán moduladas dependiendo de las condiciones que la desencadenan.

El apoyo social se convierte en un importante factor amortiguador en la aparición de alteraciones psicológicas entre las personas en situación de desempleo. Diversas investigaciones (Gore, 1978 y Ullah et als, 1985) evidencian que desempleados sin apoyo se encontraban significativamente en peor estado físico y psicológico que los que lo tenían, resaltando la importancia del apoyo emocional sobre todo. Otros autores, Keefe (1984), ponen de manifiesto que el apoyo social aparece como un importante factor amortiguador del stress en estas situaciones de desempleo, constatando que las personas que creen que les falta apoyo se sienten más reacias para buscar un nuevo empleo, al mismo tiempo que aparecen con mayor sintomatología depresiva. Estos resultados resultan lógicos ya que mediante el apoyo social la persona desempleada puede sentir que sus actitudes y comportamiento forman parte todavía de alguna red social valorada. El apoyo social les lleva a percibirse no como desempleados sino como amigos, hijos o padres, miembros de un grupo dentro del cual tienen la oportunidad de dar y recibir.

Todas estas cuestiones parecen especialmente apropiadas a la hora de analizar el fenómeno del desempleo y, sobre todo, cuando hay que planificar y llevar a cabo intervenciones a nivel político, social y comunitario. En la elaboración de políticas activas de empleo y programas de apoyo a la población desempleada, debe tenerse especialmente en cuenta el contexto social y el grupo de referencia de estas personas, además de la percepción que la propia persona tiene sobre el lugar que ocupa en ese contexto, el autoconcepto que tiene y las creencias sobre su propia situación de desempleo, así como los recursos personales que posee para afrontar la situación.

En este sentido, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, establece numerosas disposiciones orientadas a dispensar tal especial atención a personas y colectivos de atención prioritaria para la política de empleo, cuya identificación, en los diferentes niveles territoriales y funcionales del Sistema Nacional de Empleo, ha de hacerse en términos selectivos, generadores de una acción de empleo suficientemente diferenciada y, por tanto, eficaz. Sin perjuicio de tal identificación, en la Ley son objeto de especial atención, en primer lugar, aquellas personas que abandonan la

condición de persona demandante de servicios de empleo pese a no haber obtenido este. La perspectiva de género, por otro lado, tiene que impregnar de modo transversal las políticas de empleo. Y también la edad de las personas demandantes de servicios de empleo es objeto de atención específica, especialmente en aquellos casos en los que exista baja cualificación. Se contempla asimismo como colectivo prioritario a las personas en situación de exclusión social, cuyo acceso al empleo se fomenta principalmente a través de las empresas de inserción. Además, la atención de personas demandantes de servicios de empleo con discapacidad se encauza por múltiples vías. Finalmente, entre otros colectivos considerados de atención prioritaria se encuentran las personas LGTBI, las personas de mayores de cuarenta y cinco años, las personas migrantes, las personas beneficiarias de protección internacional y solicitantes de protección internacional en los términos establecidos en la normativa específica aplicable, las mujeres con baja cualificación, las mujeres víctimas de violencia de género, las personas en situación de exclusión social, las personas gitanas, o pertenecientes a otros grupos étnicos o religiosos, así como las personas trabajadoras provenientes de sectores en reestructuración, las personas afectadas por drogodependencias o las víctimas del terrorismo.

## 2. LAS POLÍTICAS DE ACTIVACIÓN HACIA EL EMPLEO ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS

Desde su implantación en la década de los 70 del pasado Siglo XX, viene siendo habitual diferenciar entre dos tipos de políticas de mercado de trabajo: Las que se encaminaban a garantizar el soporte económico de las personas desempleadas y, por tanto, su subsistencia mientras que lograban su incorporación al mercado de trabajo, y conocidas como “políticas pasivas”. Y por otro lado, las que se dirigían a la generación de cambios positivos en los mercados de trabajo, produciendo el aumento de la oferta de empleo en cantidad y calidad, una mayor transparencia y visibilidad, la eliminación de desajustes entre la oferta y demanda, así como aquellas actuaciones centradas en el desarrollo de la empleabilidad de las personas. Estas son conocidas como “Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT)”.

Es verdad que, aunque la distinción ha sido adoptada desde entonces por los principales organismos internacionales, y en nuestro país ha determinado el diseño y configuración de las estrategias políticas en la lucha contra el desempleo, la nueva realidad social y laboral, ya expresada anteriormente, suele conllevar un uso conjunto o combinado de estas actuaciones “pasivas” y “activas” (Fernández Garrido, Navarro-Abal y Climent Rodríguez, 2013) . Hace ya años Standing (1990) acuñó el término de “subsidio activo” para referirse a los programas que condicionaban la prestación económica a un compromiso de actividad cuyo desarrollo ulterior ha tenido un reflejo en las denominadas “políticas de activación”. Es importante no



confundir las políticas activas con las denominadas “políticas de activación” una modalidad que combina políticas activas y pasivas. Estas políticas de activación tuvieron su origen en los cambios introducidos en los años noventa en los sistemas de protección social de diversos países europeos y consisten en una mezcla de ajustes en el gasto de prestaciones (en cuantía y duración) con la fijación de unas contrapartidas en términos de seguimiento de algún tipo de programa (de formación, orientación, búsqueda activa o mezcla de varios de ellos) que se considere adaptado a las necesidades y carencias del perfil de la persona como requisito para mantener o alcanzar la prestación.

Aunque no contemos con ninguna “clasificación unitaria o normalizada” de las diferentes actividades integradas en la categoría de políticas activas, Fernández Garrido (2004) diferencia entre las siguientes modalidades:

- **Fomento del empleo.** Las políticas de promoción o fomento del empleo están dirigidas a “crear o auspiciar la creación de empleos” y la facilitación de oportunidades específicas para alcanzarlo por quienes (debido a barreras o discriminaciones) tienen dificultades especiales de acceso a los empleos ofrecidos en el mercado. Comprende entonces: Actuaciones diferenciadas a favor del autoempleo y el empleo por cuenta ajena, y en éste último caso desde creación directa de empleos en el sector público a incentivos para la creación de empleos en el sector privado; La localización de sectores emergentes o “yacimientos”, y los programas de desarrollo local; La generación de oportunidades específicas para quienes tienen dificultades especiales en el acceso, a través de la creación de entidades cuya finalidad es la facilitación de dichos empleos “protegidos” (centros especiales de empleo, empresas de inserción).
- **Intermediación.** La intermediación laboral, o gestión del empleo, tiene como objeto poner en correspondencia, de manera eficaz y eficiente, las ofertas y demandas existentes en el mercado de trabajo. Dicha labor supone unos esfuerzos técnicos encaminados, por un lado, a realizar adecuadamente el conjunto de labores implicadas en la intervención: captación y gestión (evaluación, calificación y clasificación de las personas demandantes, asesoramiento a la hora de delimitar los requisitos exigibles y candidaturas idóneas en el mercado, evitando la fijación de requerimientos excesivos o inadecuados, discriminación de candidaturas valiosas, etc.), difusión rápida y transparente de las ofertas (recurriendo a medios avanzados vinculados a soportes electrónicos, mensajes a móviles, etc.), seguimiento y prospectiva, etc... Por otro, a establecer una coordinación tanto con el resto de las políticas activas como con los oferentes privados de servicios de intermediación. Al igual que en las políticas de promoción, se han ido desarrollando unos programas dirigidos específicamente a los colectivos con dificultades especiales de acceso

(una “intermediación protegida o a la medida”) cuyo funcionamiento a través de entidades especializadas habitualmente conocidas como “Empresas intermediarias”, e implica una búsqueda particularizada y acompañamiento en la inserción de la persona a colocar.

- **Orientación Laboral.** La orientación desarrolla una doble labor en el apoyo de quienes buscan empleo y a los servicios dirigidos a dichas personas: por un lado actúa como un “asesoramiento en línea” que permita conocer y controlar los elementos clave del mercado de trabajo por el que se desenvolverán sus usuarios, y por otro interviene como un “entrenador personal” en la mejora de las competencias para manejarse en dicho mercado procurando insuflar una manera de encararlo positiva y proactiva. Para cumplimentar tales misiones, que pueden también resumirse en las palabras de “formación para el desarrollo de carrera o empleo” y “vitalización” o “empoderamiento” mantiene un conjunto de actividades diversas (Fernández Garrido, 2010) y que comprenden desde la sensibilización respecto de la necesidad de asesoramiento y orientación al tratamiento de las actitudes negativas, problemas de afrontamiento o estrategias inadecuadas, pasando por los procesos de asesoramiento individualizado, entrenamiento para la búsqueda de empleo o la motivación y capacitación para la para la definición de un proyecto emprendedor. En los últimos años, la aparición de nuevos enfoques de desarrollo de la empleabilidad en contextos virtuales ha determinado la aparición de estrategias novedosas de orientación bajo la creación de marcas personales y contextualizadas en Entornos Personalizados de Inserción (Climent y Navarro, 2016)
- **Formación para el Empleo.** La mejora de la cualificación pretende mantener el ajuste entre los perfiles demandados por el mercado de trabajo y los poseídos por quienes buscan empleo, tanto a nivel del presente (evitando que se produzca pérdida del empleo por descualificación o estancamiento) como futuro o prospectivo (manteniéndose en preparaciones incompletas, que tienden la obsolescencia o en claro curso de extinción. En relación a determinados colectivos se plantean actuaciones específicas de dos clases. Una, de carácter preventivo, está integrada por las actuaciones conocidas como “itinerarios de la Escuela al Trabajo” (*School-to-work*) y que tendrían su equivalente en los programas de formación de aprendices o los módulos de Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) de nuestra actual formación profesional. La segunda, de carácter remediador, la integran las llamadas “Escuelas de Segunda Oportunidad” (*Second Chance Schools*), que en nuestra geografía están representadas, igualmente, por el doble papel preventivo y remediador que se atribuye a los ya citados PCPI.
- **El uso combinado: la realidad práctica habitual de las Políticas de Activación.** Aunque cada una de las políticas revisadas podría llevarse a la práctica

como “política única o aislada”, lo habitual es que se desarrolle tanto en la planeación de programas como en la asignación a los usuarios una combinación de todas aquellas necesarias para resolver, respectivamente, los problemas individuales y colectivos. Este tipo de “mezcla” suele denominarse, a nivel individual, “itinerario de inserción” o “itinerario individualizado de inserción” (cuando se personalizan como en una fórmula magistral las “dosis” y “tipo” de cada política más necesaria como tratamiento a las dificultades, (Fernández Garrido y Porras, 1996).

La Ley 3/2023, de 28 de febrero de Empleo define la política de empleo como las políticas activas de empleo, orientada a la contribución a la mejora de la empleabilidad y reducción del desempleo, al pleno desarrollo del derecho al empleo digno, estable y de calidad, a la generación de trabajo decente y a la consecución del objetivo de pleno empleo; y las políticas de protección frente al desempleo, conformada por el conjunto de prestaciones y subsidios orientados a la protección económica de las situaciones de desempleo. Aunque sigue en su definición los criterios convencionales de establecer políticas, y actuaciones, “activas” y “pasivas” (de protección) si resulta evidente el esfuerzo por establecer un marco de “activación”, propiciando la Coordinación de políticas activas y de protección frente al desempleo (Capítulo IV).

### 3. LA EMPLEABILIDAD COMO GARANTÍA DE EFICIENCIA EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA LEY 3/2023, DE 28 DE FEBRERO, DE EMPLEO

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo concede a la conceptualización de la Empleabilidad, así como a los elementos que determinan su desarrollo, mantenimiento y medición, o al catálogo de instrumentos para su mejora y a las competencias básicas que la definen, un lugar destacado en la configuración e implementación de las políticas de empleo desarrolladas por esta norma.

Efectivamente, la nueva Ley de Empleo asume el carácter transversal e integrador del concepto de Empleabilidad, y la define como el conjunto de competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar profesionalmente y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo.

En todo caso, debemos recordar que no existe una definición aceptada universalmente del término Empleabilidad. Así, dependiendo del enfoque desde el que realicemos la conceptualización podemos verla ; como un proceso de ajuste entre la persona y el mercado laboral, como un nivel de capacitación adecuado y necesario para incorporarse y mantenerse laboralmente activo, como un índice probabilístico

de trabajar en función de las características de la persona que busca empleo; o como la parte del proceso de encaje en el mercado laboral que depende fundamentalmente de la persona, pero que no puede explicarse sin otros condicionantes contextuales estructurales y dinámicos.

Se trata de un concepto realmente atractivo, y que ha tomado especial relevancia desde los años 80 del pasado siglo y hasta la actualidad, pero que resulta necesario delimitar convenientemente y desde un abordaje multidimensional, para alcanzar una mayor y mejor comprensión de hasta dónde llega realmente la responsabilidad de la persona en su proceso de inserción en un mercado laboral cada vez más dinámico, cambiante e incierto. Por otro lado, y como por fin asume la nueva Ley 3/2023 de Empleo, siendo el “objeto” central de desarrollo de las Políticas de Empleo, su adecuada y determinada conceptualización y, por ende, su necesaria operatividad, determinarán la claridad, concreción y, sobre todo, la evaluación de la eficacia de estas políticas sobre la ciudadanía.

Hasta la fecha, desde distintas administraciones y organismos de referencia en el ámbito del empleo, el concepto de Empleabilidad había sido asociado a las capacidades, posibilidades y aptitudes que permitían a una persona incorporarse en un empleo, o mantenerse en él.

En este sentido, la OIT la definía como la aptitud de la persona para encontrar y conservar un trabajo, para progresar en el trabajo y para adaptarse al cambio a lo largo de la vida profesional. Por su parte, el Ministerio de Educación la consideraba como la capacidad potencial de incorporarse y permanecer en el mercado laboral, y el propio Plan Anual de Política de Empleo como la capacidad potencial de un demandante inscrito para obtener una colocación por cuenta ajena o propia. Queda claro, pues, que el nuevo enfoque planteado por la Ley 3/2023 de Empleo, viene a superar un enfoque, mantenido hasta la fecha en las instituciones, y que ponía el foco, eminentemente, en dos aspectos: Por un lado la excesiva “responsabilización” que se hacía recaer en la persona demandante de empleo del éxito o fracaso de su inserción laboral. Por otro lado, parece asumirse desde el punto de vista político y administrativo una cuestión que, a estas alturas, parece indiscutible desde los enfoques académicos que, de manera multidisciplinar, abordan el estudio del empleo; que empleabilidad y empleo no son términos sinónimos, ni mantienen de manera inequívoca una relación de causalidad.

La definición que nos presenta esta nueva Ley de Empleo, y sobre la que pretende sustentarse todo el armazón de programas y herramientas dirigidas a la mejora de la inserción de las personas demandantes de este país se asienta, más bien, en dos tradiciones epistemológicas que han venido desarrollando modelos teóricos para analizar, comprender y explicar las principales variables (y las relaciones entre estas) relacionadas con el mayor o menor éxito de una persona para conseguir insertarse laboralmente; el enfoque de capacitación o “competenciación”, y el enfoque psicosocial,

que propone la empleabilidad como una conjunción de factores propios y ajenos a la persona.

El enfoque de capacitación, desarrollado fundamentalmente en los primeros años del SXX, establece la Empleabilidad como capacidad individual que determina las posibilidades de empleo a través del desarrollo de actitudes, expectativas, comportamientos y habilidades. En este sentido, se alinean definiciones como las de Groot y Maassen (2000) que hablan de la capacidad individual para desempeñar una variedad de funciones en un mercado laboral dado; o la de Peck y Theodore (2000) que la definen como un conjunto de características del trabajador, incluyendo sus actitudes hacia el trabajo, expectativa sobre empleo y salarios, y comportamientos tanto en el mercado laboral como en su trabajo, que determinan sus posibilidades de empleo. Por su parte, Campos Ríos (2002) habla de la probabilidad de obtener una vacante en un mercado de trabajo específico a partir de los atributos con los cuales está dotado el buscador y que son los que le permiten superar los obstáculos que le impone el mercado. Sin ánimo de ser exhaustivos, vale la pena citar otra definición de “capacitación” que, en este caso, incluye las denominadas “competencias emocionales”, que se desarrollaron a partir de la generalización de las teorías de Inteligencia Emocional en las organizaciones en las últimas décadas. Se trata de la planteada por Sanders y De Grip (2004) como la capacidad y la voluntad de ser y seguir siendo atractivos en el mercado laboral, anticipando cambios en las tareas y el entorno laboral y reaccionando a estos cambios de manera proactiva.

Por su parte, el enfoque psicosocial plantea modelos de tres componentes interrelacionados, o conjuntos de factores, que influyen en la Empleabilidad de la persona: factores individuales, circunstancias personales y factores externos. Los factores individuales incluyen: habilidades y atributos que contribuyen a la empleabilidad, características demográficas, técnicas de búsqueda de empleo, adaptabilidad y movilidad. Las circunstancias personales engloban factores contextuales socioeconómicos relacionados con las circunstancias sociales y particulares que pueden afectar a la habilidad, disponibilidad o presión social para aceptar un empleo. Los factores externos comprenden las condiciones que impone la demanda de mano de obra y la posibilidad de obtener apoyo de los Servicios Públicos de Empleo (Peiró y Yeves, 2017)

Desde este enfoque psicosocial, resulta de especial interés el trabajo de investigación de Blanch (1990), fundamentado en la validación de variables moduladoras del desempleo en las personas. Blanch propone tres conceptos interrelacionados que permiten entender las causas del desempleo: por un lado estaría la *ocupabilidad*, como el grado de probabilidad de que una persona acceda a la ocupación laboral en una conyuntura dada. Este concepto sería el resultado de la interacción de otros dos; la *contratabilidad*, como el grado de adecuación de las características bio-socio-demográficas y curriculares de la persona a los puestos ofertados, y la Empleabilidad como

el grado de adecuación de las características psicosociales de una persona al perfil típico en un contexto dado.

Desde esta perspectiva se desprende que el empleo no sólo se reparte bajo el principio de la igualdad de oportunidades, sino también bajo el principio de la *diferencialidad* psicosocial de probabilidades. Es decir, que entre empleados y desempleados existen diferencias significativas en cuanto a su perfil psico-socio-laboral; que gran parte de estas diferencias no son consecuencia del contrato laboral o de un proceso socializador y que esas diferencias encontradas suponen un buen predictor de la empleabilidad de un demandante de empleo en una coyuntura socioeconómica dada. Esta premisa sirve, sin duda, para establecer programas de intervención con personas desempleadas que focalicen, fundamentalmente en la individualización, la *intensividad* y el acceso a recursos diferenciales a través de itinerarios personalizados.

#### 4. SOBRE LA NATURALEZA SINGULAR Y LA COMPLEJIDAD DE LA ORIENTACIÓN LABORAL EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

En las últimas décadas, la orientación laboral ha conseguido el reconocimiento por parte de las principales instancias políticas y sociales, reflejándose este hecho en su inclusión como política de empleo prioritaria y vertebradora del resto de actuaciones encaminadas a aumentar la empleabilidad de las personas destinatarias. *La Estrategia Europea de Activación para el Empleo*, y su concreción en cada estrategia de los estados miembros de la UE, señalan como Eje prioritario la Orientación. En el caso de España, se especifica que el **Eje 1. Orientación**, “*comprende las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias*” (Artículo 10.4 Estrategia Española de Activación para el Empleo).

Su relevancia en el ámbito de las Políticas de Empleo es tal, que autores como Kluve (2010), en un estudio de referencia sobre la efectividad de las PAEs en relación a la empleabilidad de los desempleados, llevado a cabo a través del análisis de 96 estudios académicos diferentes, y que abarcaban 19 países de la Eurozona, concluía que los programas que tienen un impacto más positivo sobre la empleabilidad de los parados son los de orientación laboral.

La Ley 2/2023, de 28 de febrero, de Empleo asume el carácter transversal de la orientación como elemento vertebrador del resto de políticas de empleo, definiéndola como el conjunto de acciones que tiene por objeto la información, el diagnóstico de la situación individual, el asesoramiento, la motivación y acompañamiento en las transiciones laborales, bien desde la educación al mundo laboral o entre las

diversas situaciones de empleo y desempleo que pueden darse a lo largo de la vida laboral. Y todo ello con la clara finalidad de ayudar a las personas usuarias a mejorar su empleabilidad, promover su carrera profesional y facilitar su contratación u orientar hacia el autoempleo. Desde el diagnóstico de empleabilidad realizado dentro del proceso orientador, se posibilita el acceso a otros servicios especializados contemplados en la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo.

La orientación desarrolla una doble labor en el apoyo de quienes buscan empleo: por un lado, actúa como un *asesoramiento en línea* que permite conocer y hacer accesibles los elementos clave del mercado de trabajo por el que deberán “transitar” estas personas; y por otro, interviene como un “entrenamiento personal” en la mejora de las competencias para manejarse en este mercado laboral procurando un posicionamiento motivador y marcado por una actitud positiva y proactiva. Para llevar a cabo estos objetivos generales, que podrían también denominarse como *formación para el desarrollo de carrera o empleo y empoderamiento, vitalización y transmisión del control*, la orientación mantiene un conjunto de actividades diversas y que comprenden desde la sensibilización respecto de la necesidad de asesoramiento y orientación al tratamiento de las actitudes negativas, dificultades de afrontamiento o estrategias inadecuadas, pasando por los procesos de asesoramiento individualizado, el entrenamiento para la búsqueda de empleo, o la motivación y capacitación para la definición de un proyecto emprendedor (Fernández Garrido, 2010; Climent y Navarro, 2016).

Por lo anteriormente expuesto, y pareciendo indudable la relevancia de la orientación laboral en las políticas y sistemas de empleo puestos a disposición de la ciudadanía por parte de las administraciones públicas, tampoco parece albergarse dudas de que la efectividad de estas actuaciones debe ir ligada a establecer un conjunto de propuestas dirigidas a “modernizar” y “reactivar” los servicios y programas de orientación que puedan garantizar las mejores prácticas y la necesaria adaptación a los requerimientos y demandas de un mercado laboral en continua transformación. El propio Servicio de Empleo Estatal (SEPE), a través de un informe científico encargado a la Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad Complutense, bajo la dirección del Profesor Fernández-Garrido (2010), establece como una prioridad la mejora continua de la calidad de los servicios y actuaciones que deben prestar los Servicios Públicos de Empleo en materia de orientación laboral, en base a dos grandes elementos: por un lado, la formación de los profesionales, y por otro, en relación a la fundamentación científico técnica de los procesos y herramientas de trabajo.

**La formación de los profesionales.** Normalmente, la orientación profesional forma parte de una formación más general de orientación y asesoría, se limita a breves cursos de enseñanza superior, se realiza durante el ejercicio de la profesión o la contratación se efectúa sobre la base de las cualificaciones en campos como la psicología, que guardan cierta relación, pero que son demasiado generales e insuficientes. Como resultado, muchos orientadores no reciben formación en teorías básicas

de orientación, tienen poco en cuenta los contextos y objetivos socioeconómicos y carecen de formación aplicada y sistemática sobre cómo orientar profesionalmente.

Frente a ello, Fernández-Garrido (2010), cita una serie de buenas prácticas a la hora de proporcionar apoyos formativos y respaldos teóricos a los orientadores que vienen siendo habilitadas desde la iniciativa de los Servicios Públicos, y entre ellos, literalmente plantea que “*son de destacar la red de centros de referencia de apoyo a la red Andalucía-Orienta y las jornadas de orientación regularmente impulsadas por el SAE*”. También destaca este autor otros dispositivos de apoyo a la formación de profesionales de la orientación en otros puntos de la geografía española, como los programas formativos mantenidos por CEPYME-Aragón, los foros de orientación desarrollados por FOREM, o a nivel internacional, como el servidor del NGRF (*National Guidance Research Fórum*)

***La fundamentación científico técnica de los procesos y herramientas de trabajo en orientación laboral.*** En diversos estudios se ha señalado el carácter de tecnología social “joven” de las actividades relacionadas con el empleo e igualdad. Y su carácter de ámbito interdisciplinar en el que confluyen conceptos basados en diferentes campos de conocimiento (Economía, Sociología, Antropología, Psicología, Pedagogía, etc.) y, a la vez, la pervivencia de modelos, orientaciones o nociones diversas. De hecho, las exigencias de la acción han hecho que la orientación Laboral haya debido “construir desde la práctica” un conjunto importante de herramientas, programas o sistemas, buscando para el desarrollo de los mismos un criterio mixto: el apoyo de los modelos psicosociales más directamente relacionados y una particular dinámica de investigación-acción-innovación, vinculada a la experiencia profesional y difusión de buenas prácticas. Este hecho, que forma parte del acervo común de la orientación Laboral en todas las geografías (como lo reconocen los diversos informes de síntesis disponibles entre los que se encontrarían Bezanson, 2004; Cedefop, 2004; Chiusse y Werkin, 1998; Hiebert y Bezanson, 2000) conlleva habitualmente un esfuerzo especial para la búsqueda de nuevos apoyos en todas las diversas facetas que integran las “bases y tecnologías profesionales”.

Esta problemática de “*entramado interdisciplinar en construcción*” supone un conjunto de problemas cotidianos en tanto las bases teóricas y conceptuales no son manejadas por todos los profesionales del campo de la orientación laboral, y perviven algunas nociones erróneas o actuaciones de “necesaria mejora y fundamentación”.

En conclusión; sin duda la posición de ventaja que le proporciona a la orientación su reconocimiento oficial impone unos deberes de solidificación de la calidad de las acciones y servicios que permitan no defraudar las expectativas creadas, para lo que es imprescindible realizar esfuerzos en las direcciones señaladas en los párrafos anteriores (mejora de la formación, diseño de programas, metodologías y actuaciones desde bases amparadas en bases científico-técnicas reales) y todo ello, con el objetivo de poner a disposición de las personas en desempleo la mejor de las herramientas de



orientación posibles, y en las manos de los profesionales mejor formados y para que actúen desde principios metodológicos actuales, válidos y fiables que hayan demostrado su eficacia previamente.

Para entender la relevancia de la orientación laboral en el ámbito de las políticas activas de empleo desarrolladas por los servicios públicos de empleo, se expondrá su contextualización en el caso del Servicio Andaluz de Empleo (SAE) como órgano gestor de las políticas activas de empleo de intermediación y orientación en Andalucía. La Formación para el Empleo, aunque originariamente era gestionada por el SAE, está gestionada en la actualidad por la Consejería de Empleo, Formación y Autónomos. El SAE se crea por la Ley 4/2002 de 16 de diciembre, y se configura como Agencia de régimen especial de las previstas en el artículo 54.2.c) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía adscrita a la Consejería competente en materia de empleo.

En Andalucía, la persona en desempleo que se encuentra inscrita como demandante en el SAE, tiene la posibilidad de realizar un proceso de orientación individualizado en el que contará con el apoyo de profesionales que le acompañen en su proceso personal de inserción laboral. El SAE garantiza esta prestación de servicios a través de un sistema de orientación laboral, que se articula a lo largo y ancho del territorio andaluz y plantea acciones diferenciales destinadas a colectivos específicos, con un compromiso de calidad de las actuaciones desarrolladas que persiguen, no sólo la incorporación al mercado de trabajo de la población que así lo demande, sino su permanencia en él a través de un conjunto de programas y acciones que se han venido definiendo y desarrollando a lo largo de las últimas dos décadas.

El sistema de orientación del SAE contempla una serie de principios básicos que determinan su fin último y las acciones y relaciones que debe mantener con las personas usuarias, procurando ofrecer una orientación que promueva la igualdad de oportunidades, que esté centrada en la persona, que se apoye en las nuevas Tecnologías, contextualizada y de calidad y, por último, que esté integrada en el Servicio Público de Empleo.

Para tal fin, el sistema de orientación se estructura, básicamente, a través de los siguientes elementos:

- Una red de unidades de orientación, desarrolladas por entidades colaboradoras y por las Oficinas de Empleo del SAE.
- Un procedimiento común de intervención con las personas usuarias, a través de Itinerarios Personalizados para la Inserción (IPIs).
- Un aplicativo tecnológico común a todos los profesionales del Sistema, de recogida y análisis de datos, derivación y seguimiento coordinado de personas usuarias, comunicación entre profesionales y coordinación con otros aplicativos del SAE; el Servicio Telemático de Orientación (STO).

- 8 Centros de Referencia para la Orientación (CROs) que han venido realizando durante dos décadas una labor de apoyo a la coordinación técnica de la Red de Unidades en cada provincia de Andalucía en tareas relacionadas con la formación de la red, la evaluación de los profesionales de la orientación, así como en el diseño e implementación de actuaciones innovadoras en materia de orientación. *El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* establece a partir de 2023 la puesta en marcha de una Red nacional de Centros de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (COE) para la innovación y experimentación en materia de orientación y emprendimiento para el empleo. En Andalucía, y con la experiencia acumulada a través los CROs provinciales, el COE se configura como un espacio de innovación y experimentación gestionado por el SAE, para el fortalecimiento e integración de la igualdad de oportunidades en el diseño, desarrollo y evolución de las políticas públicas de apoyo a la activación para el empleo.
- Un sistema de calidad que engloba la evaluación integral, cuantitativa y cualitativa, tanto del proceso como de los resultados de las actuaciones puestas en marcha, a través de: La evaluación de desempeño de los profesionales, los resultados de cada unidad de orientación y la satisfacción de las personas usuarias.
- Un conjunto de Programas de Inserción Laboral que complementan los procesos de orientación desarrollados por los profesionales, proporcionando a las personas usuarias recursos para su inserción laboral, en especial, para aquellas con mayores dificultades de acceso al empleo. Se trata de acciones de acompañamiento intensivo hacia el empleo, prácticas profesionales o experiencias novedosas de inserción, entre otras.

Durante más de dos décadas desde la puesta en marcha de las primeras iniciativas, el sistema de orientación en Andalucía ha dado cobertura a distintos programas e iniciativas de inserción laboral, cualificación, apoyo social dirigida a diversos colectivos en riesgo de exclusión. En este sentido, se han realizado acciones de orientación a nivel grupal en Plan Prepara, atenciones específicas con personas jóvenes dentro del Plan de garantía Juvenil, atención a personas beneficiarias de diversas ayudas sociales y rentas de inserción, asesoramiento a personas inmersas en procesos de acreditación de competencias profesionales, o acciones de orientación incluidas en Iniciativas de Cooperación Local.

Uno de los aspectos definitorios de la calidad del sistema de orientación del SAE viene determinado por el grado de personalización y por la voluntariedad de las personas usuarias. Lo importante y esencial en el ámbito de la orientación profesional son las personas concretas, con sus circunstancias y biografía, que pueden encontrar

su oportunidad en el mercado de trabajo y sobre todo su sitio en la sociedad. Por ello, el objetivo general que se persigue en los servicios de orientación “Andalucía Orienta”, y el resto de dispositivos y medidas del sistema de orientación, es el de promover estrategias que posibiliten la inserción socio laboral de aquellas personas demandantes de empleo de las ocho provincias andaluzas que estimen necesario un apoyo y asistencia en su camino hacia la incorporación al mercado laboral y su permanencia en él. Concretándose específicamente en:

- Dar a conocer información básica sobre el mundo laboral y orientación para la acción personalizada en la búsqueda de empleo.
- Proporcionar a las personas beneficiarias de los servicios de orientación las habilidades y estrategias básicas para alcanzar un mayor grado de conocimiento de sus aptitudes personales y profesionales, de manera que les permita participar activamente en la dinámica social y auto responsabilizarse en su decisión profesional.
- Facilitar a las personas beneficiarias conocimientos sobre técnicas de búsqueda de empleo y puesta en práctica de las mismas.
- Prestar asesoramiento para la puesta en marcha de acciones de autoempleo.
- Promover entre los participantes una búsqueda activa y personalizada de empleo.
- Promover la igualdad de oportunidades, favoreciendo la ruptura de lógicas discriminatorias.

El sistema de orientación del SAE contempla una serie de principios básicos que determinan su fin último y las acciones y relaciones que debe mantener con las personas usuarias, procurando ofrecer una orientación que promueva la igualdad de oportunidades, que esté centrada en la persona, que se apoye en las nuevas Tecnologías, contextualizada y de calidad, y por último, que esté integrada en el Servicio Público de Empleo:

- Igualdad de Oportunidades. La inserción social pasa por la inserción laboral, por ello, el sistema de orientación tiene que ofrecer un tratamiento que favorezca a aquellas personas con mayor dificultad para acceder a un puesto de trabajo, priorizando personas con riesgo de exclusión social, jóvenes que buscan su primer empleo, mujeres que regresan al mercado laboral, parados de larga duración, personas con discapacidad, entre otros.
- Centrada en la persona. La orientación es un proceso mediante el cual se presta asesoramiento y apoyo a la persona demandante de empleo, sobre las estrategias que deben seguir para lograr llevar a cabo su inserción laboral. En la orientación se trabaja y colabora con la persona usuaria en su proceso de

inserción y en su elección y toma de decisiones sobre la dirección hacia la cual debe guiar sus acciones en la búsqueda de empleo. En este proceso es importante transmitir a las personas usuarias la importancia de su implicación y responsabilidad a la hora de ir definiendo su itinerario de inserción profesional. Para ello, es necesario centrar la atención en la persona e ir adaptándola a sus necesidades personales y a sus aptitudes, cualificaciones y potencialidades, de modo que sigan “itinerarios óptimos” en su camino hacia el empleo. Por lo tanto, los medios, técnicas y metodologías han de ser lo suficientemente flexibles en su aplicación como para ajustar y adaptar el proceso de orientación a las características personales, sociales y laborales de cada persona y también a sus demandas y necesidades concretas.

Nuevas tecnologías. La orientación para el empleo ha de adaptarse continuamente a la pluralidad de cambios que se producen, no sólo en el mercado laboral, sino en sentido más amplio, en el escenario social en el que se desenvuelven las personas que buscan empleo, y los profesionales de la orientación mismos como miembros de la comunidad.

En una realidad que bascula entre lo local y lo global, se deben articular estrategias que den respuestas a ambas polaridades socio laborales, desde las más próximas y controlables por el individuo, a las más alejadas geográfica o vivencialmente. Inmersos, en la actualidad en una sociedad que vive en un permanente estado de revolución tecnológica, el orientador no puede ni debe abstraerse a esta evidencia, integrando la tecnología en la medida en la que esta suponga un ahorro de tiempo, reduzca barreras geográficas y mejore la calidad del servicio prestado al ciudadano. Por otro lado, la nueva sociedad de la información también implica riesgos y amenazas, ya que puede contribuir a incrementar las desigualdades sociales y económicas ya existentes a través de la denominada “brecha digital”, que se produce a través de la disparidad entre quienes tienen acceso real a las TICs y quienes no lo tienen. En este sentido, el personal técnico en orientación debe adoptar un papel activo como agente social de cambio, contribuyendo entre los demandantes que atienden a promover y facilitar el acceso a los recursos tecnológicos, para facilitar la búsqueda de empleo y la autonomía de uso.

Contextualizada. Si el objetivo de la orientación laboral es incrementar las posibilidades para lograr la inserción laboral en el mercado de trabajo, resulta imprescindible que esta orientación se ubique en cada contexto concreto. El Mercado de trabajo hay que entenderlo como un conjunto de pequeños ecosistemas independientes y a su vez interrelacionados, marcados por unas características geográficas y demográficas concretas, con sectores de actividad diversos y diferentes. La contextualización de la orientación se traduce a un nivel operativo en la necesidad de los profesionales de conocer profundamente el mercado laboral de su entorno. En este

sentido, el SAE apuesta por el desarrollo de técnicas de perfilado estadístico como apoyo fundamental a la labor de los profesionales de la orientación

En la actualidad, la Junta de Andalucía, a través del Servicio Andaluz de Empleo, considera la orientación laboral como el elemento central de la actuación del SAE con las personas desempleadas, por lo que asume un papel protagonista tanto en el diseño como en la gestión de los recursos materiales, humanos y de funcionamiento del propio servicio público de empleo. Ejemplo de ello sería la estrategia de coordinación establecida desde el SAE, en materia de orientación, con el resto de políticas desarrolladas por la Junta de Andalucía, así como por otras administraciones y organizaciones.

El Plan Director de Ordenación de las Políticas de Empleo y Relaciones Laborales en Andalucía, aprobado en 2019, identificó la necesidad de cambiar el modelo de gestión del Servicio Andaluz de Empleo a partir de la adopción de una visión integral y analítica del proceso de encuadramiento, orientación e intermediación.

De esta necesidad surge el Modelo de Gestión Integral (MGI), configurado como un modelo integral e integrador, que busca la mejora de los servicios que presta el Servicio Andaluz de Empleo a la ciudadanía y las empresas, la eficacia y eficiencia en la gestión del capital humano y de los recursos materiales, sustentado en la optimización de los medios materiales y personales disponibles actualmente, así como la utilización de nuevas herramientas informáticas de alta productividad que permitan mejorar la eficiencia de los servicios del SAE y desplegar nuevos modelos de obtención y gestión de la información. El MGI se basa en la orientación como eje vertebrador de un servicio de atención integral a las personas usuarias, sustentada en la información generada a partir de la utilización de herramientas analíticas avanzadas de perfilado estadístico de las personas desempleadas y del tejido productivo (de oferta y de demanda).

En materia de orientación y atención a personas usuarias el MGI construye una nueva relación entre el SAE y las personas usuarias, basada en la confianza y responsabilidad mutuas. Así, concibe la orientación como hilo conductor de los servicios que se ofrecen desde la oficina de empleo, diseñando distintos tipos de orientación para dar respuesta a distintas necesidades de las personas usuarias, con el compromiso de plantear servicios, actuaciones y resultados medibles y evaluables, sujetos a mejora continua.

## 5. LOS ITINERARIOS PERSONALIZADOS DE INSERCIÓN COMO PROCEDIMIENTO DE TRABAJO EN LA ORIENTACIÓN LABORAL

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, configura la articulación de un itinerario individual y personalizado de empleo como un derecho para las personas

desempleadas y como una obligación para los servicios públicos de empleo. Este itinerario o plan personalizado, se adecuará al perfil personalizado realizado desde técnicas de perfilado estadístico, y exigirá la formalización de acuerdo de actividad suscrito entre el servicio público de empleo y la persona usuaria.

Cabe destacar que, de manera explícita, la nueva Ley adopta el itinerario o plan personalizado de actuación como elemento cohesionador de diversos recursos y actuaciones para facilitar su acceso al empleo, y presta especial atención a la eliminación de sesgos y estereotipos de cualquier índole, especialmente de género, edad y discapacidad, origen nacional y origen étnico.

Del mismo modo, establece una serie de elementos básicos, que tienen que ver con acciones formativas para la mejora de las competencias, la identificación de alternativas laborales o de emprendimiento y las actuaciones de búsqueda activa de empleo de acuerdo con el perfil de la persona usuaria.

El Itinerario Personalizado de Inserción (IPI), forma parte del marco procedimental común para todos los profesionales de la orientación desde hace más de dos décadas, y determina, además, los objetivos, duración, fases y criterios de evaluación del proceso orientador en general, y del trabajo del técnico de orientación laboral en particular. En la actualidad, la mayoría de los servicios públicos de empleo en España regulan los itinerarios a nivel normativo, describiendo y prescribiendo un plan de trabajo que, paso a paso, se define y desarrolla para mejorar la empleabilidad de la persona desempleada inscrita como demandante de empleo (Climent Rodríguez y Navarro-Abal, 2016).

A través de los IPI, las personas conocen todos los procedimientos disponibles para acceder a los programas de inserción, existiendo la posibilidad de ser integrada en cualquier actividad que se considere oportuna. En sucesivos encuentros, el profesional y la persona en busca de empleo diseñan un documento en el que se recogen todas aquellas actuaciones que se han considerado más convenientes para la consecución de su objetivo profesional, definidas desde las propias circunstancias personales y contexto geográfico.

Los IPI pueden combinar diversos tipos de acciones: información, orientación, asesoramiento, preformación, así como otras medidas que conduzcan a la inserción laboral. Las decisiones se toman de manera consensuada entre la persona demandante de empleo y la persona responsable de su itinerario; es ésta última, la encargada de poner todos los recursos a su alcance para que obtenga el objetivo profesional marcado.

Este concepto de itinerario no es algo novedoso en sí mismo, la novedad de su implantación en el sistema de orientación del SAE radica, por un lado, en la disposición y la utilización de las herramientas para llevarlo a cabo, y por otro, en que su aplicación como procedimiento estandarizado de intervención viene regulado normativamente. Con este nuevo enfoque se propicia además la colaboración y

coordinación entre los profesionales de la red, ya que en el desarrollo de un Itinerario puede intervenir más de un profesional a través de procesos de derivación o traslados.

En concreto, en el caso de Andalucía, por seguir con la contextualización de las PAES en un servicio público de empleo, que se ha iniciado previamente, las fases del itinerario Personalizado de Inserción desarrollado desde el sistema Andalucía Orienta se puede concretar en; recepción y acogida, recogida de información y análisis, definición del itinerario de inserción, desarrollo y finalización del itinerario (Almagro-Gavira, 2018).

- *Recepción y Acogida*: Es la fase destinada a conocer las necesidades y expectativas de la persona usuaria y a presentarle los servicios y programas disponibles en el SAE.
- *Recogida de Información y Análisis*: En ella se recogen y analizan los datos curriculares y de disponibilidad para el empleo de la persona usuaria, y se valora su situación ante el empleo, identificando un objetivo profesional.
- *Definición del itinerario de inserción*: A través de ella y, de acuerdo con la persona usuaria, se configura el conjunto de programas, servicios, técnicas, estrategias y actividades ofertadas por el SAE y otros organismos en las que participará la persona usuaria. El Itinerario quedará reflejado en un documento del SAE suscrito por la persona beneficiaria.
- *Desarrollo*: Destinado a que la persona usuaria realice las acciones definidas en su Itinerario Personalizado, con un seguimiento por parte del SAE. En esta fase, cada Itinerario será susceptible de redefinirse en función de la evaluación de cada persona y de sus oportunidades efectivas de obtención de empleo.
- *Finalización del itinerario*: Se derivará de la consecución del objetivo planteado, generalmente dicho objetivo será la consecución de un puesto de trabajo o, alternativamente la realización de las actividades previstas en el itinerario. A su finalización, en ambos casos, el SAE cerrará el proceso.

El Itinerario Personalizado de Inserción se inicia siempre mediante una acción personalizada e individual de diagnóstico o evaluación socio profesional desarrollada por un profesional de la Red. Cada persona beneficiaria que desarrolla un IPI, tiene un profesional de la orientación responsable del desarrollo del mismo que será su asesor personalizado durante todo el proceso. Además, todas las acciones de los IPI son planificadas y registradas en el Servicio Telemático de Orientación (STO) según los procedimientos establecidos por el SAE y son sometidas a un seguimiento individualizado por parte de un profesional de la orientación (Junta de Andalucía, 2014)

Al margen de la posible contribución como ayuda personal y profesional a la persona usuaria, el Itinerario de Inserción permite dar coherencia a la utilización de los

distintos recursos que desde el SAE se ofrecen. El desarrollo de los itinerarios se convierte así en “la puerta de entrada” a otras políticas activas de empleo de Andalucía (Climent Rodríguez y Navarro-Abal, 2018).

## 6. CONCLUSIONES

Ya se han expuesto las dificultades de la orientación laboral en relación con la fundamentación científico técnica de sus procesos y herramientas de trabajo, tildándose a la tecnología social “joven”. Estas exigencias han hecho que la orientación laboral haya debido “construir desde la práctica” un conjunto importante de herramientas, programas o sistemas, buscando para el desarrollo de los mismos un criterio mixto: el apoyo de los modelos psicosociales más directamente relacionados y una particular dinámica de investigación-acción-innovación, vinculada a la experiencia profesional y difusión de buenas prácticas. Esta problemática de “entramado interdisciplinar en construcción” supone un conjunto de problemas cotidianos en tanto las bases teóricas y conceptuales no son manejadas por todos los profesionales del campo de la orientación laboral, y perviven algunas nociones erróneas o actuaciones de “necesaria mejora y fundamentación”.

Se hace necesario, pues, la búsqueda permanente de actuaciones, de carácter innovador, que supongan, por un lado, la sustentación metodológica y científica de la praxis. Y por otro, la construcción de nuevos modelos metodológicos, procedimientos y técnicas que supongan herramientas eficaces para los nuevos retos del mercado laboral y, sobre todo, para el apoyo de aquellas personas que quedan excluidas de él.

No obstante, la relevancia que ha tomado la orientación laboral en la definición de políticas de activación para el empleo en la mayoría de países europeos, la sitúa en una posición de ventaja, pero a la vez, significa una mayor responsabilidad en cuanto a la calidad de las acciones y servicios que permitan responder de manera adecuada a las expectativas creadas. Y todo ello, con el objetivo de poner a disposición de las personas en desempleo la mejor de las herramientas de orientación posibles, y en las manos de los profesionales principios metodológicos actuales, válidos y fiables que hayan demostrado su eficacia previamente.

En el ámbito normativo para el empleo de nuestro país, la relevancia actual de la orientación laboral es incuestionable, siendo uno de los ejes de las políticas de activación para el empleo en torno a los cuales se articulan la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo o el Plan Anual para el Fomento de Empleo Digno. En este contexto, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo incluye en la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo los servicios de orientación para el empleo, con una clara vocación personalizada, integral e inclusiva.



El nuevo marco normativo aspira a universalizar la prestación de un servicio integral de orientación y acompañamiento continuado, comprendiendo las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, técnicas de búsqueda de empleo, así como las acciones de apoyo a la inserción.

Por otro lado, se garantiza un itinerario o plan personalizado adecuado al perfil de la persona usuaria, prestando especial atención a la eliminación de sesgos o estereotipos de cualquier índole, detallando las principales actividades propuestas para mejorar su empleabilidad, y teniendo en cuenta las necesidades del sistema productivo, el empleo local y los sectores emergentes o estratégicos o, en su caso, iniciativas de emprendimiento, así como sus necesidades de conciliación. Este plan exigirá la formalización de un acuerdo de actividad suscrito entre el servicio público de empleo y la persona usuaria.

La empleabilidad es tratada de manera sistemática en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, proponiendo una delimitación conceptual del término, así como medidas para el mantenimiento y mejora de la empleabilidad, así como la inclusión, de manera innovadora, de la medición de la mejora de la empleabilidad a partir de las denominadas tasas de empleabilidad, intermediación y cobertura, a partir de herramientas tecnológicas que permitirán identificar los patrones de atención que muestren evidencias estadísticas de su relación con la mejora de la empleabilidad del conjunto de las personas demandantes de empleo.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Almagro-Gavira, L.M. (2018) Formación y perfil competencial de los técnicos de orientación profesional del programa Andalucía Orienta: estudio cualitativo. REOP. Vol. 29, nº3, 3º Cuatrimestre, 2018, pp. 131-151
- Alvaro, J.L. (1992). Desempleo y bienestar psicológico. Madrid. Siglo XXI.
- Bauman, Z. (2005) Modernidad Líquida. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bezanson, L. (2004). Connecting career development with public policy. Ottawa, On: Canadian Career Development Foundation.
- Blanch, J.M. (1990). Del viejo al nuevo paro: Un análisis psicológico y social. Barcelona: PPU.
- Buendía, J. (1990). Psicopatología del desempleo. Anales de Psicología, 6 (1), 21-36.
- Campos Ríos, G. (2003). Implicaciones económicas del concepto de empleabilidad. Aportes, VIII (23), 101-111.

- Cedefop (2004). *Mejorando las políticas y sistemas de orientación continua. El uso de las herramientas de referencia comunes en Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Chiusse, S., y Werkin, P (1998). *Conseil et orientation professionnelle tout au long de la vie. Elementes de synthèse des experiences menées dans l'Union Européenne*. Tesalónica: CEDEFOP.
- Climent Rodríguez, J.A. y Navarro-Abal, Y. (2016) Nuevos retos en orientación laboral: De itinerarios personales de inserción a la construcción de marcas profesionales. *REOP*. Vol 27(2), pp. 126-133.
- Climent Rodríguez, J.A. y Navarro-Abal, Y. (2018) Percepción de la orientación laboral como política de empleo eficaz. *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*. N.º 93, 1.º semestre, págs. 154-171.
- Crespo, M. y Labrador, F.J. (2003). *Estrés [Stress]*. Madrid: Síntesis.
- Fernández Garrido, J. (2010), *El tiempo y el espacio de las actividades de orientación*. Cuadernos del Mercado de Trabajo, 5, pp. 43-5. [http://www.sepe.es/contenido/observatorio/mercado\\_trabajo/1848-1.pdf](http://www.sepe.es/contenido/observatorio/mercado_trabajo/1848-1.pdf)
- Fernández Garrido, J., Navarro-Abal, Y. y Climent Rodríguez, J.A. (2016) ¿Cuál es el papel de las políticas activas de mercado de trabajo en tiempos de crisis? *Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*. DOI: 10.20932/barataria.v0i15.85
- Fernández-Abascal, E.G. (1997). *Psicología General. Motivación y Emoción*. General Psychology. Motivation and Emotion. Madrid: Ramón Areces.
- Fryer, D.M. y Payne, R.L. (1986). Being unemployed: A review of the literatura on the psychological experience of unemployment. In C.L. Cooper e Y. Robertson (Eds.), *International Review of Industrial and Organizational Psychology*. Chichester: Wiley.
- Gore, S. (1978). The effect of social support in moderating the health consequences of unemployment. *Journal of Health and Social Behavior*, 19, 157-165.
- Groot, W. y Maassen van den Brink, H. (2000). Education, training and employability. *Applied Economics*, 32, 573-581.
- Hiebert, B., y Bezanson, L. (2000). *Making waves: Career development and public policy*. Ottawa, ON: Canadian Career Development Foundation.
- Howe, G.W., Lockshin, M. y Caplan, R.D. (2004). Job loss and Depressive symptoms in Couples: Common stressors, stress transmission, or relationship Disruption? *Journal of Family Psychology*, 18(4), 639-650. doi: 10.1037/0893-3200.18.4.639
- Jahoda, M. (1987). *Empleo y desempleo: un análisis socio-psicológico*. Madrid: Morata.
- Junta de Andalucía (2014) Orden de 26 de septiembre de 2014, por la que se desarrollan los programas de orientación profesional, itinerarios de inserción y

acompañamiento a la inserción regulados por el Decreto 85/2003, de 1 de abril. BOJA. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/193/15>

- Keefe, T. H. (1984). The stresses of unemployment. *Social Work*, 29 (3), 264-268.
- Kessler, R., Turner, B. y House, J. (1989). Unemployment, Reemployment, and Emotional Functioning in a Community Sample. *American Sociological Review*, 4, 648-57.
- Kessler, R., Turner, B. y House, J. (1989). Unemployment, Reemployment, and Emotional Functioning in a Community Sample. *American Sociological Review*, 4, 648-57.
- Kluve, J. (2010), "The effectiveness of European active labor market programs" *Labour Economics*, Vol.17, Issue 6, December pp.904-918.
- McKee, M. y Stuckler, D. (2011). The assault on universalism: how to destroy the welfare state. *British Medical Journal*, 343, 7973. doi: 10.1136/bmj.d7973.
- Peiró, J. M. y Yeves, J., 2017. Análisis de la empleabilidad, sus antecedentes y consecuencias. Lecce (Italia), Universita Salento. DOI: 10.1285/9788883051289p23, pp. 23-32.
- Sanders, J. y De Grip, A. (2004) Training, task flexibility and the employability of lowskilled workers. *Emerald, International Journal of Manpower*, Vol. 25, nº 1, pp. 73-89. DOI: 10.1108/01437720410525009.
- Standing, G. (1990) El camino hacia el subsidio activo. ¿Otra forma de protección social o amenaza para la ocupación?. *Revista Internacional del Trabajo*, vol 109, nº 4, pp. 499-517.
- Stuckler, D., Basu, S. y McKee, M. (2011). Health care capacity and allocations among South Africa's provinces: infrastructure-inequality traps after the end of apartheid. *American Journal of Public Health*, 101(1), 165-172. doi: 10.2105/AJPH.2009.184895.
- Ullah, P. Banks, M. y Warr, P. (1985). Social support, social pressures and psychological distress during unemployment. *Psychological Medicine*, 15, 283-295.