

DESARROLLO VOCACIONAL Y POLÍTICA PÚBLICA

A. G. Watts

National institute for careers education and counselling, Reino Unido

Resumen

El trabajo analiza la base para el interés político en los servicios de desarrollo vocacional, y la manera en la cual esta base está siendo fortalecida por las actuales transformaciones en el trabajo y en el desarrollo vocacional. Se exploran los papeles potenciales de la política pública en los servicios de desarrollo vocacional así como las formas en las que dichos servicios pueden influenciar el proceso de la creación de políticas. Se identifican una gama de temas de política relacionados con los servicios de desarrollo vocacional disponibles para todos a lo largo de toda la vida: estos incluyen la naturaleza de ese tipo de servicios, dónde deben situarse, y quién debe pagar por ellos. Se sostiene que existe la necesidad de estructuras y procesos más fuertes a fin de reunir a quienes hacen del desarrollo vocacional su profesión habitual y a quienes hacen las políticas y a otros grupos interesados para estudiar tareas de interés común, tanto en el nivel nacional como en el internacional.

Introducción

Hasta el momento, se ha prestado exigua atención a temas de política en el campo del desarrollo vocacional. Salvo raras excepciones (por ejemplo Pryor & Watts, 1991; Watts, 1996), no ha existido una tradición en estudios de política en la literatura profesional. Se presta poca atención a los temas de política en la capacitación de los orientadores y otros profesionales del desarrollo vocacional.

Y sin embargo, la disponibilidad de servicios de desarrollo vocacional y su naturaleza dependen en gran medida de la política pública. La mayor parte de esos servicios están financiados, directa o indirectamente, por los gobiernos, sea en el nivel nacional, regional o local. La naturaleza de ese financiamiento impone limitaciones en los tipos de servicios que se ofrecen así como a quiénes se brinda esos servicios. La relación con quienes hacen las políticas se vuelve crucial si la profesión de desarrollo vocacional quiere ampliar y desarrollar sus servicios.

Inversamente, aquellos entre quienes hacen las políticas que ven los servicios de desarrollo vocacional como un instrumento de política significativo necesitan el apoyo y la comprensión de quienes la practican a fin de lograr sus objetivos. Si se toman decisiones políticas sin realizar la consulta adecuada, es probable que no se implementen de manera efectiva.

En este sentido, se necesitan lazos más fuertes entre los que hacen las políticas y quienes las ponen en práctica. Quienes hacen las políticas —que incluye tanto a los

políticos como al cuerpo de sus funcionarios asesores— necesitan desarrollar un entendimiento más profundo de la naturaleza del trabajo del desarrollo vocacional. Quienes están en la práctica cotidiana necesitan desarrollar un entendimiento más profundo de las formas en las cuales se desarrolla y se implementa la política. Los dos lados tienen que asumir la responsabilidad de iniciar y mantener este diálogo.

En este trabajo quiero explorar con más detalle la relación entre la política pública y los servicios de desarrollo vocacional. Para ello haré uso de las discusiones en el simposio internacional "*Career Development and Public Policy: International Collaboration for National Action*" que se llevó a cabo en Ottawa en el mes de mayo de 1999. El simposio fue organizado por la Fundación de Desarrollo Vocacional Canadiense (*Canadian Career Development Foundation*), junto con la Asociación Internacional para la Orientación Educativa y Vocacional (*International Association for Educational and Vocational Guidance*). Los 47 participantes provenían de 14 países. Se había planeado que participaran cuatro representantes por cada país, incluyendo a dos asesores políticos (es decir, del cuerpo de funcionarios *senior*) y dos líderes profesionales, a pesar de que algunos de los equipos se desviaron un poco de esta norma. Cada equipo se hizo responsable de producir un trabajo por país que había sido distribuido por adelantado y luego fue discutido en plenario dentro del simposio. Además, había trabajos temáticos por parte de expertos internacionales, más sesiones en pequeños grupos que trataban asuntos particulares relacionados con cada tema. Este trabajo es una adaptación de un informe que será incluido en las actas del simposio (Hiebert & Walz, en prensa (1)). Se apoya mayormente en las discusiones que se produjeron en la conferencia, y en los trabajos que se prepararon para ella (todo lo cual será incluido en versión revisada en las actas), pero también representa un comentario personal sobre los asuntos tratados.

Base

La base clave para el interés político en los servicios de desarrollo vocacional es que representan un bien público así como un bien privado. Por lo general son valiosos para los individuos a los cuales están dirigidos. Pero también otorgan beneficios a la sociedad más amplia.

Convencionalmente, estos beneficios han sido divididos en dos categorías principales. La primera es *eficiencia* económica en la asignación y el uso de los recursos humanos. Se sostiene, por ejemplo, que los servicios de desarrollo vocacional pueden dar sustento a las decisiones individuales a través de las cuales opera el mercado laboral, puede reducir algunas de las fallas de mercado, y puede dar sustento a reformas diseñadas para mejorar su funcionamiento normal (Killeen et al., 1992). También se sostiene que

ese tipo de servicios son un mecanismo importante para relacionar a los estudiantes con programas de educación y capacitación que satisfagan sus necesidades e inspiren sus motivaciones, reduciendo de ese modo la deserción y mejorando el rendimiento en el aprendizaje. Más allá de esto, se sostiene que relacionan los sistemas de educación y capacitación con el mercado laboral, optimizando de ese modo el beneficio económico a partir de la sustancial inversión de los gobiernos en estos sistemas. Un estímulo importante para el crecimiento de la orientación escolar en los EE.UU. fue el lanzamiento realizado por la URSS del Sputnik1 y el reconocimiento que esto indujo de la necesidad de producir destacados científicos y tecnólogos (Herr & Cramer, 1972). En el Reino Unido, una significativa influencia sobre la política fue el vínculo que la Confederación Industrial Británica estableció (1989) entre la orientación vocacional y la "revolución de habilidades" requerida para alcanzar una competitividad económica internacional.

El segundo beneficio es la *equidad social* en el acceso a las oportunidades educativas y vocacionales. Los servicios de desarrollo vocacional pueden realizar un papel valioso para elevar las aspiraciones de aquellos individuos que experimentan desventaja, sea ésta resultado de género, etnia, bagaje de clase social, o discapacidades. Ellos pueden hacer tomar conciencia a esos individuos de las oportunidades, y los pueden apoyar para asegurarles el acceso a estas oportunidades. También pueden reducir la exclusión social, tanto ayudando a los jóvenes a evitar semejante exclusión, como apoyando a quienes en la actualidad se excluye del acceso a la educación/capacitación y al mercado laboral.

Además, se discutió un caso en la consulta de Ottawa sobre un tercer beneficio, que respecta a la *sustentabilidad* comunitaria y ambiental. Se sugirió, por ejemplo, que los servicios de desarrollo vocacional deben tomar en cuenta el concepto de "orientación verde": crear conciencia sobre el impacto ambiental de las elecciones vocacionales, con una medición no exclusivamente económica de sus efectos sino también con una responsabilidad ética (ver Plant, 1997). Se sugirió también que, en particular en economías que no son economías salariales, los servicios de desarrollo vocacional deben fomentar que los individuos relacionen sus elecciones con la capacidad y sustentabilidad de las comunidades.

Dentro de las sociedades democráticas, el equilibrio entre estos beneficios buscados variará entre los distintos partidos políticos. Los partidos de derecha tienden a poner mayor acento en la eficiencia económica; los partidos de izquierda, en la equidad social; los partidos verdes, en la sustentabilidad. Puesto que la política representa, a través del compromiso de la financiación, una expresión y clarificación de los valores públicos y las intenciones (Considine, 1994), las políticas reflejarán estas

diferencias. Esto inevitablemente significa que habrá un poco de desestabilización cuando cambian los gobiernos. Por otra parte, el hecho de que los servicios de desarrollo vocacional pueden ser ubicados con relación a una amplia variedad de agendas políticas debería hacer posible mantener una cierta continuidad si quienes están comprometidos en influenciar la política son suficientemente hábiles.

Puede decirse que sostener una continuidad como esa sea más fácil si se toma clara conciencia de la naturaleza peculiar de los servicios de desarrollo vocacional como instrumentos de política. Es decir, que trabajan a través *de los* individuos más que *sobre* ellos. En este sentido, son intervenciones políticas "blandas" más que "duras". En el corazón mismo de ellas está la noción del "individuo activo": que se debe alentar a los individuos a participar en la determinación del papel que desempeñan dentro de la sociedad de la que forman parte así como también de su contribución a ella. De este modo unen las necesidades individuales a las necesidades de la sociedad sobre una base voluntarista. Al enmarcar la forma en la cual se alienta a los individuos para que satisfagan las necesidades de la sociedad, puede haber variaciones en el balance entre eficiencia económica, equidad social y la sustentabilidad comunitaria/ ambiental. Pero si finalmente se da primacía a las necesidades y deseos de los individuos, esto brinda una base para mantener la continuidad de dichos servicios.

La primacía de los intereses del individuo es por lo general un principio central en los códigos de práctica de los servicios de desarrollo vocacional. Existen razones tanto prácticas como éticas para esto. Una de ellas, no la menos importante, es que tales servicios sólo pueden servir al bien público si retienen la confidencialidad y la confianza de los individuos con los cuales se está trabajando. Esto implica una ordenanza negatoria de sí mismos por parte de quienes diseñan las políticas, quienes pueden justificar el apoyo público para los servicios sobre el fundamento de que sirven a propósitos públicos, pero en última instancia tienen que renunciar a estos propósitos como el principio operativo sobre el cual deberían basarse las prácticas del servicio. Es, en principio, un típico caso del famoso *dictum* de Adam Smith (1776) de que los individuos alentados a perseguir sus propios intereses son conducidos por una "mano invisible" a fomentar un fin que no forma parte de su intención —el interés público—y a hacerlo con más eficiencia que si lo hicieran con la intención de fomentarlo. Los servicios de orientación vocacional representan, quizás, la "mano invisible" de Smith hecha carne.

Esto presenta un problema con relación a la significancia política que probablemente se asigne a la provisión del desarrollo vocacional. Quienes hicieron las políticas en el pasado eran proclives a estar interesados en soluciones *estructurales* para los problemas. Dentro de esta disposición mental, los servicios de desarrollo vocacional tienden a ser

considerados no como un *instrumento* directo de política, sino más como un *lubricante* de esas soluciones estructurales. Esto puede explicar el porqué pueden ser "invisibles" a los ojos de algunos de quienes toman las decisiones. Este papel "lubricante" subordinado sin embargo es importante, y debe ser reconocido como tal.

Por otra parte, además, existe un creciente cuestionamiento respecto de la forma convencional en la cual la política busca responder a problemas exclusivamente a través de estructuras y sistemas, en forma de intervenciones gubernamentales administradas por burocracias gubernamentales. En lugar de eso, los gobiernos buscan cada vez más operar a través de *procesos* de habilitación: trabajando e intentado influenciar la empresa y las energías de muchas otras personas y organizaciones. La preocupación es asegurar que se satisfagan los intereses públicos, en lo posible, a través de acciones privadas, pero influenciando estas acciones de modo tal que colectivamente satisfagan los intereses de todos a largo plazo, más que los intereses a corto plazo de los menos (ver, por ejemplo Osborne & Gaebler, 1992). Los servicios de desarrollo vocacional parecerían encajar bien en esta cambiada disposición mental. Potencialmente le otorga a dichos servicios una importancia mucho mayor por propio derecho.

Transformaciones en el trabajo y en la profesión

El argumento para que quienes diseñan las leyes presten mayor atención a los servicios de desarrollo profesional como intervenciones políticas "blandas" está ligado a las transformaciones que en la actualidad se están produciendo en el trabajo y en la profesión. En la consulta parecía existir un gran consenso de que la tendencia más amplia hacia profesiones más flexibles, manejadas por uno mismo es común para las economías más avanzadas. Significa que el modelo dominante de profesión ya no es una mayor progresión hacia arriba en una jerarquía ordenada dentro de una organización o empleo: más bien describe el desarrollo en el aprendizaje y en el trabajo de un individuo durante toda su vida. Este modelo en principio está abierto a todos. Significa que los servicios de desarrollo vocacional se preocupan ahora por ayudar a los individuos no a *elegir* profesiones sino más bien a *construirlas*. Ahora los individuos tienen que desarrollar su propia identidad de trabajo como parte de un proceso reflexivo que conecta el cambio personal y social (Giddens, 1994).

Estas transformaciones originan un sinnúmero de implicancias para los individuos, los empleadores, las comunidades, y para la política pública. Los sistemas de bienestar social, los sistemas de seguridad financiera (incluyendo jubilaciones e hipotecas) y los sistemas de educación y capacitación han sido construidos alrededor del modelo profesional industrial, basado en el empleo masculino seguro y ciclos de vida estandarizados. Es necesario que todo esto sea reestructurado significativamente (Bayliss,

1998a; Watts, en prensa).

Un aspecto importante de esta reestructuración es la revisión del papel de los servicios de desarrollo vocacional. Muchos individuos tendrán necesidad y querrán apoyo en puntos estratégicos para manejar su propio desarrollo vocacional, lo cual incluye sustentar su empleabilidad a través del aprendizaje continuo. Esa sustentación debe estar disponible para todos, cuando y como se la requiera, durante toda la vida. Es necesaria una expansión considerable de esta sustentación, junto con innovación para el desarrollo de nuevas formas de apoyo (que incluyan explotar el papel de las tecnologías de información y comunicación). En la actualidad este es un tema de alta prioridad para la política pública.

Los papeles de la política

Los roles potenciales de la política pública con relación a los servicios de desarrollo vocacional se pueden clasificar en cuatro categorías: legislación, remuneración, exhortación, y regulación.

El papel asignado a la *legislación* varía entre países. En algunos países, la legislación específica es la condición previa esencial para la acción; en otros, la legislación tiene un papel más acotado. En el primer caso, la existencia de legislación no necesariamente obliga a la acción: en Argentina, por ejemplo, no se fomentó una ley en la cual se contemplaban todos los aspectos principales de la orientación vocacional debido a la falta de fondos. La legislación que se relaciona con los servicios de desarrollo vocacional a menudo se preocupa de un sub-conjunto de esos servicios, y por lo general integra dicha consideración con aspectos más amplios de la política de educación/capacitación o empleo. Dinamarca parece ser el único país provisto de legislación específica que abarca la totalidad de las actividades de la orientación vocacional, sin tener en cuenta el entorno institucional.

El papel asignado a la *remuneración* puede asumir diversas formas. Parte de los fondos es suministrada en forma directa desde el gobierno a los servicios; otra parte es suministrada en *forma indirecta* como, por ejemplo, allí donde el gobierno financia instituciones educativas y las alienta a dedicar parte de esos fondos a brindar servicios de desarrollo vocacional. Una financiación *sistémica* como esa debe distinguirse de la financiación de *iniciativa*, que por lo general se proporciona sobre una base a corto plazo, buscando alentar la innovación y el cambio.

Sin importar cuál sea su papel como proveedor de fondos, los gobiernos pueden buscar influir la naturaleza de la provisión de desarrollo vocacional a través de la *exhortación*. Se puede ejercer esa influencia de modos diversos, que van desde discursos ministeriales a lineamientos formales. Puede incluir crear visiones con principios que dominen la

imaginación y el esfuerzo, y facilitar la colaboración y la asociación para implementar ese tipo de visiones. A menudo, cantidades relativamente pequeñas de fondos para iniciativas pueden actuar como poderosos incentivos en este tema.

En algunos casos, los gobiernos pueden buscar intervenir con mayor fuerza, a través de la *regulación*. Esto es particularmente probable cuando un gobierno es directamente responsable de los fondos y puede ejercer sanciones financieras ante el incumplimiento. El gobierno puede también, sin embargo, buscar regular los servicios que tienen financiación indirecta a través de procedimientos de inspección, por ejemplo. Además puede en principio buscar regular los servicios suministrados con una base de mercado, exigiendo licencias para ofrecer dichos servicios. Alternativamente, puede estar dispuesto a delegar la responsabilidad de esa regulación en el mismo sector de desarrollo vocacional.

Es probable que el equilibrio entre estos papeles varíe considerablemente entre los distintos países. Existen también diferencias en cuanto al grado relativo de influencia en los niveles nacional, regional y local. En varios países grandes – Australia, Canadá y EE.UU., por ejemplo – los gobiernos nacionales poseen poderes limitados respecto del campo de la educación, donde se ubican muchos servicios de desarrollo vocacional: por lo tanto, las políticas a nivel de estado/ provincia tienden a ser más significativas. Existen razones de peso para sostener que si se ha de desarrollar la provisión de desarrollo vocacional sobre una base de toda la vida, tienen que existir estrategias a nivel local para reunir a los socios y coordinar sus esfuerzos (Watts et al., 1997).

Al mismo tiempo, existe la necesidad de considerar el papel de las políticas internacionales. La Comisión Europea, por ejemplo, ha tenido un importante impacto en los programas de desarrollo vocacional en algunos países, incluyendo Irlanda. Existe una razón de particular importancia para desarrollar políticas internacionales con relación a la provisión que cruza las fronteras nacionales, la calidad de los sitios de Internet, por ejemplo.

Una de las principales dificultades con la política en el campo del desarrollo vocacional es que tiende a traspasar límites administrativos. En particular, brinda un atajo a la política educativa, que tiende a funcionar dentro de una tradición social, y a la política de trabajo-mercado, que tiende a funcionar dentro de una tradición económica. Donde estas dos áreas estén en serena armonía, es probable que se le preste una atención más significativa a la política relacionada con el desarrollo vocacional y que ésta asuma una forma más coherente. Sin embargo, donde estén netamente separadas, es probable que esa política o bien tienda a ser marginalizada o bien que sea incorporada en modo de formas separadas dentro de las dos tradiciones marcadas. Esto puede afectar la provisión de desarrollo vocacional, que tiende entonces a volverse muy fragmentaria

dentro de los distintos sectores en los cuales opera.

Una cuestión importante es si es mejor que la política se relacione específicamente con los servicios de desarrollo vocacional per se, o tratarla dentro de políticas educativas, sociales y de trabajo-mercado más amplias. Por cierto, en los lugares donde servicios como estos tienen que desempeñar un papel claramente importante con relación a las reformas estructurales –por ejemplo, el esquema de rotación trabajo-capacitación danés, en el cual los desempleados son ubicados temporariamente en trabajos cuyos titulares son liberados para capacitación– esto puede agregar una "clout" (influencia) adicional. Por otra parte, esas políticas tienden nuevamente a segmentar la provisión. Puede ser que se otorgue en el futuro la importancia suficiente al apoyo para el desarrollo vocacional individual a fin de merecer la consideración política por derecho propio.

Influencia sobre el proceso de elaboración de políticas

Si quienes elaboran las políticas deben dar mayor reconocimiento a los servicios de desarrollo vocacional, es necesario que el sector de desarrollo vocacional preste más atención a los modos de influenciar el proceso de elaboración de políticas. Como parte de esto, se requiere más evidencia de los beneficios económicos y sociales de tales servicios: ésta podría incluir el análisis costo-beneficio de aspectos tales como impacto sobre los costos de desempleo y sobre los índices de no finalización de la educación y formación posterior a la etapa obligatoria. Dicha evidencia debe ser clasificada y presentada de modo tal que sea fácilmente accesible para quienes hacen las políticas.

(1)

Sin embargo, resulta inapropiado basarse exclusivamente en este tipo de evidencia debido a que esta supone que la elaboración de políticas es un proceso racional, cuando en la práctica -según lo enfatizado por quienes hacen política presentes en la consulta - es algo "desordenado y sucio", fuertemente influenciado por el equilibrio de intereses de diferentes lobbies y "donde mucho sucede por accidente". Ciertamente es necesario que la evidencia esté allí, ya que de lo contrario su ausencia será usada por los opositores para socavar la iniciativa. Es necesaria, pero no suficiente.

Es necesario prestar especial atención a la captación del apoyo de los grupos de interés. En Irlanda, en la década de 1980, cuando se tomó una decisión política de reducir el financiamiento de los servicios de orientación en las escuelas, los padres fueron objeto de un esfuerzo mancomunado tendiente a resaltar el valor de la orientación para sus hijos. En los EE.UU. se han producido importantes cambios en la educación superior como resultado de la manifiesta defensa del interés propio expresado por los alumnos. En el Reino Unido, el apoyo a los programas de educación y orientación

vocacional brindado por la Confederación Industrial Británica (1989) ha ejercido influencia; los sindicatos también se están interesando más en fomentar los servicios de orientación vocacional (Ford & Watts, 1997). Es probable que la profesión de orientador vocacional sea más efectiva en el proceso de elaboración de políticas si puede activar el interés y "la voz" de estos y otros grupos interesados. Si se basa exclusivamente en su propia defensa, esto también puede ser fácilmente descartado por representar el interés propio del proveedor.

En términos más concretos, las personas responsables de hacer políticas brindaron cuatro consejos a los profesionales de desarrollo vocacional durante la consulta. Uno fue "no subestimar a la prensa": los políticos y sus asesores revisan regularmente los diarios y es importante que allí encuentren evidencia de interés público en los asuntos vinculados al desarrollo vocacional. El segundo consejo fue "el teléfono debe sonar": es necesario que haya presión activa, preferentemente por parte de personas con cierta influencia política. El tercer consejo fue "reconocer la importancia de la experiencia personal": quienes hacen políticas con frecuencia se ven fuertemente influenciados por su propia experiencia de los servicios de desarrollo vocacional, o la de sus hijos. El cuarto consejo fue "proporcionar los bytes de sonido": los profesionales de desarrollo vocacional necesitan traducir sus complejos conceptos profesionales a un lenguaje que pueda ser absorbido y usado por quienes hacen las políticas, sin distorsionar el mensaje subyacente. Finalmente, se observó que los consejeros, con sus habilidades para escuchar y comunicarse fuertemente desarrolladas, debían estar bien equipados para ser lobistas efectivos en apoyo de su trabajo. Es necesario que superen su comprensible y valiosa —aunque mal orientada— resistencia ética a usar sus habilidades con fines políticos y asistenciales.

Cuestiones políticas

Si se desea que los servicios de desarrollo vocacional estén disponibles para todos durante toda la vida, entonces se debe considerar cuidadosamente la naturaleza de tales servicios, dónde se deben ubicar y quién va a pagar por ellos. Es probable que algunos servicios estén basados en la educación; otros, en el empleo y algunos otros en la comunidad. Algunos estarán en el sector público; otros en el sector voluntario y algunos otros en el sector privado. Algunos serán servicios profesionales de orientación vocacional; algunos serán parte de un servicio más amplio; otros serán autogestionados y otros serán de carácter informal. Es probable que el equilibrio y la relación entre estas diversas formas de apoyo al desarrollo vocacional difiera entre los países.

Sin embargo, parece claro que el modelo tradicional de servicios profesionales financiados por el erario que se basan en sistemas burocráticos formales probablemente

no constituya un modelo suficiente para el futuro. En Alemania, se ha roto en la actualidad el monopolio de los servicios de orientación vocacional previamente ejercido por la Oficina Federal de Intercambio Laboral (*Federal Labour Exchange Office*) y ahora nuevas agencias privadas y voluntarias están comenzando a emerger, aplicando diferentes enfoques. En Francia, el trabajo innovador con jóvenes en riesgo ha sido confiado no a profesionales orientadores altamente calificados dentro del sistema educativo, sino al personal con formación limitada, quienes paradójicamente tienen tareas mucho más demandantes que realizar. Existe el riesgo de que si los sistemas formales no logran adaptarse a los nuevos desafíos impuestos por los mercados laborales flexibles y otros similares, los mismos sean gradualmente marginados. Por otra parte, si los recursos y la pericia de los que se dispone dentro de estos sistemas pueden ser aplicados de formas más flexibles dentro de modelos de distribución más diversificados, los mismos podrían hacer un importante aporte permanente a la calidad de esa distribución a la comunidad en su totalidad.

La necesidad de modelos de distribución más diversificados resulta evidente en muchos países. Se debe prestar más atención a los lugares adonde la gente en realidad va a solicitar ayuda en relación con su desarrollo vocacional – el papel que juegan las bibliotecas públicas, por ejemplo—. Los programas diseñados para permitir el acceso a los servicios de desarrollo vocacional por parte de las comunidades en situación de desventaja con frecuencia son más exitosos en los lugares donde están ubicados en centros comunitarios dentro del vecindario e incluyen estrategias activas de mayor penetración y el uso de "orientadores descalzos" (ver por ejemplo Jackson & Haughton, 1998). No obstante, dichas estrategias no deben ser consideradas una negación de la necesidad de estándares profesionales claros. Para cubrir el amplio espectro de necesidades que deben atender, estos estándares deben ser amplios y flexibles por naturaleza, con un cierto reconocimiento de jerarquía (que distingan los estándares básicos de los más avanzados) pero prestando al menos la misma atención a la diversidad (reconociendo la adecuación de diferentes estándares para distintos niveles de distribución y para diferentes entornos).

Una cuestión importante para los gobiernos es determinar qué servicios de desarrollo vocacional deberían tratar de brindar y cuál debería ser su papel con relación a los servicios prestados por otros. Algunos gobiernos están intentando establecer una diferencia entre *información* y *orientación* en lo que a esto se refiere. En Nueva Zelanda, por ejemplo, la política actual se basa en que el gobierno es quien posee y brinda información vocacional, en tanto que en el caso de la orientación vocacional, el ofrecimiento de este servicio por parte del gobierno debe hacerse sobre una base de mercado, teniendo en cuenta la competencia. En el Reino Unido, la prioridad del

financiamiento público de la orientación para adultos es el suministro de un servicio básico de información y asesoramiento; otros servicios pueden ofrecerse de modo arancelado.

Con relación a las escuelas, tres países – los Países Bajos, Nueva Zelanda y el Reino Unido – han adoptado metodologías bastante similares que han incluido el establecimiento de la educación obligatoria para la carrera dentro del curriculum a través de legislación, y luego la adopción de tres mecanismos diferentes de cuasi-mercado con relación al uso de servicios externos de orientación por parte de las escuelas. En los Países Bajos, esto ha incluido poner a disposición de las escuelas recursos económicos, inicialmente para usar con servicios externos, pero a partir del 2000, del modo que prefieran. En Nueva Zelanda, esto ha incluido a algunos servicios financiados centralmente por los Servicios Vocacionales (Careers Services) (una agencia del gobierno), pero también fondos administrados por las escuelas para servicios adicionales que pueden ser adquiridos sobre una base competitiva a los Servicios Vocacionales o a proveedores privados. En el Reino Unido, el apoyo es provisto a través de contratos del gobierno central con servicios vocacionales locales que actualmente son entidades legales independientes. Sería útil llevar a cabo un estudio transnacional de la eficacia relativa de tales metodologías de cuasi-mercado, en comparación con modelos alternativos.

Dentro de la educación y capacitación, los servicios de desarrollo vocacional tienden a ser gratuitos para el usuario final, o a estar incorporados en los aranceles como parte del programa de aprendizaje. Para otros adultos, sin embargo, existen cuestiones acerca de quién debería pagar por tales servicios. En la mayoría de los países, los gobiernos se han mostrado renuentes a comprometerse a ofrecer el servicio gratuito de orientación vocacional a todas las personas, sobre la base de que esto implicaría otorgar un cheque abierto. En los casos en que los servicios han sido ofrecidos, los mismos han estado dirigidos mayormente a grupos especiales – principalmente los desempleados – o han recibido una publicidad mínima a fin de restringir la demanda. Sin embargo, si los responsables de hacer política deciden que el uso de los servicios de desarrollo vocacional por parte de los individuos es de interés público, ellos querrán encontrar los medios para expandir tales servicios sin aumentar de modo substancial el presupuesto.

Esto plantea la cuestión de si tales servicios deben ser pagados, al menos en parte, por los individuos y/o empleadores. En Francia, todos los empleados tienen derecho a una "revisión de habilidades" financiada por sus empleadores: sin embargo, pocos han optado por realizarla ya que muchos empleados temen que hacer esa revisión pueda ser interpretado por los empleadores como un signo de deslealtad potencial. En el Reino Unido y los Estados Unidos, parece que los individuos están preparados a pagar

por la orientación vocacional, pero en general sólo a niveles que cubren gastos marginales más que el costo total: esto no permite el desarrollo de un mercado en el cual la demanda conduzca a la expansión de la oferta. La llegada en el Reino Unido de las "cuentas individuales de aprendizaje", como un mecanismo de co-inversión en el aprendizaje (incluyendo la orientación) entre las personas, los empleadores y el estado, podría ofrecer una alternativa para romper la barrera a la expansión que imponen los gastos marginales, permitiendo que la orientación sea pagada en su totalidad al hacer que los empleadores y el estado complementen lo que las personas están dispuestas a pagar (Watts, 1999).

Si los servicios de desarrollo vocacional han de ser promovidos activamente para los adultos, debe prestarse mucha mayor atención a la manera de comercializar estos servicios. La evidencia surgida de una reciente investigación de mercado en el Reino Unido sugiere que muchos adultos comprenden muy poco lo que los servicios de orientación pueden ofrecerles y con no poca frecuencia tienen impresiones negativas de tales servicios basados en malos recuerdos de lo que se les ofreció a ellos en la escuela (Wilson & Jackson, 1998). La jerga profesional puede resultar aquí un impedimento: son necesarias descripciones sencillas del desarrollo vocacional que sean comprendidas tanto por los consumidores como por quienes hacen las políticas. Se requiere más investigación de mercado sobre las impresiones y necesidades de los consumidores junto con una "identificación" más clara de los servicios de desarrollo vocacional a fin de señalar su existencia y permitir a los clientes saber qué esperar de ellos. Es probable que tales pasos para destrabar la demanda latente de servicios de desarrollo vocacional también tengan impacto sobre quienes hacen las políticas, que tratan de responder a la presión y el interés público. El pasaje de una cultura centrada en el proveedor hacia una cultura centrada en el consumidor probablemente tenga impacto sobre la naturaleza de la distribución del desarrollo vocacional. No obstante, continuará necesitando el apoyo de estrategias proactivas diseñadas para lograr que tales servicios estén disponibles para las comunidades pobres y en desventaja.

Es importante que los servicios de desarrollo vocacional estén disponibles durante toda la vida, incluyendo su ofrecimiento para la "tercera edad". Es necesario volver a determinar el papel de la escuela con relación a este modelo. Los programas de educación vocacional en las escuelas deben brindar el fundamento para el desarrollo vocacional durante toda la vida. Las habilidades de gestión vocacional desarrolladas por tales programas deberían incluir cómo acceder y utilizar el apoyo provisto por los servicios de desarrollo vocacional en el futuro. En muchos países existe la preocupación de que mucha de la educación vocacional que se ofrece en las escuelas

actualmente es de poca calidad, brindada por docentes que no están adecuadamente capacitados para este trabajo y con un apoyo inadecuado en la forma de los estándares de calidad, los mecanismos de inspección y las mediciones de rendimiento. El servicio ofrecido de este modo con demasiada frecuencia conduce a impresiones negativas sobre los servicios de desarrollo vocacional que disuaden a los adultos de usarlos. La mejora de calidad resulta esencial si el desarrollo vocacional durante toda la vida ha de recibir la atención que necesita. A su debido tiempo, es probable que se requieran cambios más radicales en la estructura y naturaleza de las escuelas en las respuestas a las transformaciones en el mundo del trabajo y los cambios sociales relacionados. (Bayliss, 1998b).

Un aspecto final de importancia relacionado con el futuro de los servicios de desarrollo vocacional es el papel de las tecnologías de información y comunicación. También aquí existe una gran preocupación por la calidad de algunos de los servicios disponibles, el riesgo de que las tecnologías de información y comunicación pongan en desventaja a aquellos que no tienen la oportunidad o las habilidades para acceder a estos servicios y el peligro de que quienes hacen las políticas consideren la disponibilidad de sitios en la red y de sistemas computarizados una razón para reducir la inversión en servicios que ofrecen la interacción directa con profesionales capacitados. Sin embargo, resulta evidente que las tecnologías de información y comunicación ofrecen importantes oportunidades para rediseñar los servicios de desarrollo vocacional y mejorar su calidad y accesibilidad. También es probable que abran el mercado con relación a estos servicios, como ha sucedido en campos tales como el bancario. El sector de desarrollo vocacional necesita trabajar con el flujo de su potencial, buscando canalizarlo en lugar de ofrecerle resistencia.

Estructuras y procesos

A fin de tratar estas y otras cuestiones relacionadas, es necesario que haya estructuras y procesos que regularmente reúnan a quienes llevan a cabo el desarrollo vocacional (de todos los sectores relevantes) con quienes hacen las políticas y con otros grupos interesados (empleadores, sindicatos, organizaciones educativas y de capacitación, organizaciones comunitarias, grupos de consumidores) con el objetivo de tratar tareas de interés común. Estas tareas incluyen: el desarrollo de un entendimiento y lenguaje común; planificación estratégica; desarrollo e implementación de estándares de calidad y mediciones de responsabilidad/rendimiento, tanto de la competencia de los profesionales como de la distribución del servicio por parte de las organizaciones; promoción de sociedades y coherencia; promoción de la comprensión por parte del público de la naturaleza e importancia de los servicios y programas de desarrollo

vocacional; y el asegurar que los servicios de desarrollo vocacional se ofrezcan de modo tal que satisfagan las necesidades de los individuos.

La naturaleza de estas estructuras y procesos variará de un país a otro. Sin embargo, ya existen varios ejemplos. En Dinamarca el Consejo Nacional para Orientación Vocacional y Educación (*National Council for Educational and Vocational Guidance*) (RUE) reúne a las autoridades nacionales de educación y capacitación, las partes dentro de la sociedad, las organizaciones femeninas y los colegios profesionales de orientadores vocacionales, con una responsabilidad estatutaria para coordinar el campo de la orientación vocacional. En el Reino Unido, el Consejo Nacional Asesor para la Orientación Educativa y Vocacional (*National Advisory Council for Careers and Educational Guidance*) independiente reúne a los colegios profesionales de orientación y grupos clave interesados, con los observadores del gobierno. En Canadá, una serie de foros de liderazgo convocados por la Fundación Canadiense de Asesoramiento y Orientación (*Canadian Guidance and Counselling Foundation*) acordaron que era necesario un "consejo de liderazgo" para acercar a los profesionales de desarrollo vocacional y los involucrados en la política pública.

En otras partes, organizaciones con menos antecedentes han sido capaces de desempeñar valiosos papeles de coordinación. En Irlanda, el Centro Nacional para la Orientación en Educación (*National Centre for Guidance in Education*) fue creado por el gobierno para mejorar el servicio de orientación en la educación, y ha proporcionado un punto de importancia para la innovación en este campo. En los Países Bajos, el Centro Nacional de Asuntos Vocacionales (*National Centre for Career Issues*) (LDC) fue creado por el gobierno para apoyar y promover la innovación en los servicios de orientación en todos los sectores. En los Estados Unidos, la Comisión Nacional de Coordinación de Información Ocupacional (*National Occupational Information Co-ordinating Committee*) (NOICC) y las Comisiones Estatales de Coordinación de Información Ocupacional (*State Occupational Information Co-ordinating Committees*) (SOICCs) fueron creadas para coordinar la distribución de información sobre carreras y el mercado laboral, pero han desempeñado funciones mucho más amplias: estas han incluido el desarrollo de Lineamientos Nacionales de Desarrollo Vocacional que identifican las competencias de desarrollo vocacional que deben lograrse en todos los niveles educativos. Actualmente el financiamiento de la NOICC por parte del gobierno está llegando a su fin, lo que deja un vacío que deberá llenarse para que el trabajo de coordinación pueda mantenerse y desarrollarse.

La necesidad de que existan tales entidades de coordinación también resulta evidente en varios países donde actualmente no existen. Además, debido a que en este momento el tema del desarrollo vocacional ha adquirido importancia mundial, y está vinculado al

movimiento global de la gente y los recursos, son necesarios procesos y estructuras más fuertes a nivel internacional. Esto permitirá compartir experiencia y buena práctica con relación a la política, la innovación, la investigación y la práctica del desarrollo vocacional: la adaptación de los Lineamientos Nacionales de Desarrollo Vocacional Norteamericanos por parte de Canadá y Japón proporciona un ejemplo viviente de lo que puede lograrse. También permitirá fortalecer el apoyo de organizaciones internacionales como la Comisión Europea, la OECD y la UNESCO, y apoyar la igualdad de oportunidades en distintas naciones. La Asociación Internacional de Orientación Educacional y Vocacional (*International Association for Educational and Vocational Guidance*) (IAEVG) potencialmente ofrece un centro valioso para tal desarrollo, pero es necesario que su trabajo se extienda para desarrollar una dimensión política más fuerte, con mejores vínculos con quienes hacen las políticas a nivel nacional e internacional.

La consulta de Ottawa ha constituido un primer paso prometedor para desarrollar las estructuras y procesos que se requieren. El plan es continuarla con una variedad de iniciativas conjuntas y revisar estas en un encuentro posterior, que involucre a una mayor cantidad de países, a celebrarse junto con la conferencia de la IAEVG en Vancouver en marzo del 2001. Mientras tanto, la Fundación de Desarrollo Vocacional Canadiense se está encargando de coordinar y apoyar los puntos de acción acordados en Ottawa. Si se puede mantener el ímpetu de estos desarrollos, entonces la reunión de Ottawa puede representar un gran avance en el logro de una vinculación mucho más estrecha y eficiente de los servicios de orientación vocacional con la política pública

Notas

1. Ejemplos en el Reino Unido incluyen los "*Briefings*" publicados por el National Institute for Careers Education and Counselling en *Economic Benefits of Careers Guidance*, *Social Benefits of Career Guidance* y *Careers Work and School Effectiveness*. Estos pueden obtenerse en forma gratuita en NICEC, Sheraton House, Castle Park, Cambridge CB3 0AX, Inglaterra.

Bibliografía

1. BAYLISS, V. (1998a). *Redefining Work*. London: Royal Society of Arts.
2. BAYLISS, V. (1998b). *Redefining Schooling*. London: Royal Society of Arts.
3. CONFEDERATION OF BRITISH INDUSTRY (1989). *Towards a Skills Revolution*. London: CBI.
4. CONSIDINE, M. (1994). *Public Policy: a Critical Approach*. Melbourne, Australia: Macmillan.
5. FORD, G. & WATTS, A.G. (1998). *Trade Unions and Lifelong Guidance*. NICEC Briefing. Cambridge: Careers Research and Advisory Centre.
6. GIDDENS, A. (1994). *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press.
7. HERR, E.L. & CRAMER, S.H. (1972). *Vocational Guidance and Career Development*

in the Schools: Towards a Systems Approach. Boston: Houghton Mifflin.

8. HIEBERT, B. & WALZ, G. (in press). *Career Development and Public Policy: International Collaboration for National Action*. Ottawa: Canadian Career Development Foundation/ERIC-CASS.
9. JACKSON, H. & HAUGHTON, L. (1998). *Adult Guidance in Community Settings*. NICEC Briefing. Cambridge: Careers Research and Advisory Centre.
10. KILLEEN, J., WHITE, M. & WATTS, A.G. (1992). *The Economic Value of Careers Guidance*. London: Policy Studies Institute.
11. OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
12. PLANT, P. (1997). The evolving role of the guidance counsellor. *Educational and Vocational Guidance Bulletin*, 59, 30-34.
13. PRYOR, R.G.L. & WATTS, A.G. (eds.) (1991). Symposium: policy challenges confronting careers guidance. *British Journal of Guidance and Counselling*, 19(3), 225-297.
14. SMITH, A. (1776). *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edinburgh: Black.
15. WATTS, A.G. (1996). Careers guidance and public policy. In Watts, A.G., Law, B., Killeen, J., Kidd, J.M. & Hawthorn, R.: *Rethinking Careers Education and Guidance: Theory, Policy and Practice*. London: Routledge.
16. WATTS, A.G. (1999). *Reshaping Career Development for the 21st Century*. CeGS Occasional Paper. Derby: Centre for Guidance Studies, University of Derby.
17. WATTS, A.G. (in press). The new career and public policy. In Collin, A. & Young, R.A. (eds.): *The Future of Career*. Cambridge: Cambridge University Press.
18. WATTS, A.G., HAWTHORN, R., HOFFBRAND, J., JACKSON, H. & SPURLING, A. (1997). Developing local lifelong guidance strategies. *British Journal of Guidance and Counselling*, 25(2), 217-227.
19. WILSON, J. & JACKSON, H. (1998). *What Are Adults' Expectations and Requirements of Guidance? A Millennium Agenda?* Winchester: National Advisory Council for Careers and Educational Guidance.