



ORIENTACIÓN PROFESIONAL EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

2025 por Ka Tung Lai, Ghazal Vahidi, Tristram Hooley, Tibor Bors Borbély-Pecze, Nicole Clobes, John McCarthy y Sareena Hopkins está licenciado bajo CC BY-NC-ND 4.0.

Para ver una copia de esta licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



Información sobre la publicación

Este documento se ha elaborado gracias a la colaboración entre la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (WAPES), el Centro Internacional de Desarrollo Profesional y Políticas Públicas (ICCDPP) y el Centro Internacional de Estudios de Orientación de Universidad de Derby (iCeGS).

Exploró la actual prestación de orientación profesional en los servicios públicos de empleo de todo el mundo.

La publican conjuntamente con WAPES y ICCDPP.

WAPES es la plataforma mundial para el intercambio de información y conocimientos entre los Servicios Públicos de Empleo y un socio en materia de empleo y mercado laboral.

El ICCDPP reúne a responsables políticos, investigadores y profesionales para crear un debate global sobre políticas públicas para el desarrollo profesional que promuevan la acción a escala nacional, regional y local.

iCeGS es el principal centro internacional de investigación en el campo del desarrollo profesional. Su investigación aborda cómo las personas desarrollan sus carreras en las complejas sociedades modernas y qué tipos de intervenciones y enfoques pueden utilizarse para que las personas construyan carreras de éxito y encuentren su camino hacia la buena vida.

Este documento debe citarse como sigue.

Lai, K.T., Vahidi, G., Hooley, T., Borbély-Pecze, T.B., Clobes, N., McCarthy, J. & Hopkins, S. (2025). *Orientación profesional en los servicios públicos de empleo*. WAPES & ICCDPP.

Nota importante: El documento ha sido traducido por un sistema de traducción automática y revisado por el personal de WAPES. [El documento original está en inglés.](#)

Contenido

Información sobre la publicación	1
Contenido	2
Tabla de cifras	2
Resumen ejecutivo	3
1. Introducción	4
Fondo.....	5
Acerca del estudio.....	6
2. Prestación de servicios públicos de empleo	7
Objetivos políticos	8
Objetivos del servicio	10
Usuarios	11
3. Orientación profesional	14
Tendencias en la prestación de servicios	14
Desafíos.....	16
Componentes clave del éxito	17
4. Conclusiones	19
Lista de referencias	21

Tabla de cifras

Figura 1.1 Proporción de respuestas a la encuesta por región (48 encuestados)	6
Figura 2.1 Modelos de organización de los servicios públicos de empleo	7
Figura 2.2 Prestación de servicios públicos de empleo por parte de la Administración o de empresas externas	8
Figura 2.3. Clasificación de los objetivos políticos de los servicios públicos de empleo....	10
Figura 2.4 Clasificación de los objetivos programáticos de los servicios públicos de empleo	11
Figura 2.5 Principales grupos de usuarios de los servicios públicos de empleo	12
Figura 3.1 Asistencia para la orientación profesional.....	14
Figura 3.2 Tendencias en la prestación de servicios de orientación profesional	15
Figura 3.3 Retos de la orientación profesional en los servicios públicos de empleo	16
Figura 3.4 Elementos clave para implantar con éxito los servicios de orientación profesional	18

Resumen ejecutivo

Este estudio explora la prestación de servicios de orientación profesional por parte de los servicios públicos de empleo (SPE) a los usuarios de todo el mundo. Llevado a cabo por una asociación de WAPES, el ICCDPP e iCeGS, proporciona información sobre cómo los SPE están rediseñando y prestando sus servicios de orientación profesional. Muestra que la orientación profesional se ha convertido en una herramienta esencial para abordar cuestiones como la inadecuación de las cualificaciones, la escasez de mano de obra y la garantía de un acceso más justo a las oportunidades de empleo.

El estudio se basa en una encuesta realizada a 48 SPE de todo el mundo, seleccionados entre los miembros de WAPES (lo que representa el 59% de los miembros). Las principales conclusiones son las siguientes:

- Más de la mitad (54%) de los encuestados declararon que sus SPE estaban organizados como un único servicio nacional, siendo el siguiente modelo más común una combinación de prestaciones nacionales y locales (29%).
- La mayoría de los servicios públicos de empleo (62%) son prestados por funcionarios, y una minoría por una combinación de empleados públicos y proveedores externos.
- Apoyar la política nacional del mercado laboral (adecuar la oferta y la demanda del mercado laboral) se clasificó como el objetivo político más importante a nivel global. El fomento de las oportunidades de empleo y el apoyo a la transición de los jóvenes de la educación al empleo se clasificaron como los siguientes objetivos políticos más importantes.
- Estas prioridades políticas se tradujeron después en objetivos de servicio centrados en ayudar a las personas a encontrar empleo lo antes posible.
- Los principales usuarios de los servicios públicos de empleo son los jóvenes y los adultos desempleados.
- La orientación profesional tuvo una fuerte presencia en todos los SPE a nivel global. Las actividades de orientación profesional se centraron sobre todo en aumentar la eficacia de la búsqueda de empleo e incluyeron actividades grupales e individuales.
- Las tendencias clave en la prestación de orientación profesional incluyen la prestación de servicios de orientación de autoayuda (75%), la prestación de asesoramiento intensivo a grupos vulnerables (75%) y el apoyo a la prestación de orientación profesional por parte de los centros escolares (58%).
- Encontrar y formar personal cualificado para la orientación profesional se identificaron como los mayores retos en la prestación de servicios de orientación profesional dentro de los SPE.
- Prestación eficaz de servicios de orientación profesional depende en gran medida del apoyo gubernamental. Para que tenga éxito, la orientación profesional debe figurar en las políticas y contar con el apoyo y los recursos adecuados.

1. Introducción

Este estudio explora la prestación de orientación profesional en los servicios públicos de empleo (SPE) de todo el mundo. La orientación profesional se refiere a "*los servicios y actividades destinados a ayudar a las personas, de cualquier edad y en cualquier momento de su vida, a tomar decisiones educativas, formativas y profesionales y a gestionar su carrera profesional, formación y opciones profesionales y a gestionar sus carreras... Las actividades pueden ser individuales o en grupo y pueden ser presenciales o a distancia (incluidas líneas de ayuda y servicios en línea)*" (OCDE, 2004). Estas actividades ocupan un lugar importante en los SPE, ya que describen algunas de las principales formas en que estos servicios pueden ayudar a las personas a desarrollar sus capacidades y encontrar trabajo.

Los SPE son instituciones públicas fundamentales para la aplicación de la política de empleo. Aunque están estructurados de forma diferente en cada país, existen para ayudar a conciliar la oferta y la demanda en el mercado laboral. El Convenio original sobre el servicio del empleo de 1948 (C88) definió dos funciones fundamentales para estos servicios: la administración del seguro de desempleo y "*otras medidas destinadas a aliviar la situación de los desempleados*"; y la participación en la "*planificación social y económica de los gobiernos, calculada para garantizar una situación de empleo favorable*" (Organización Internacional del Trabajo, 1948). Estos objetivos específicos y más generales de los SPE siguen siendo evidentes en los servicios de todo el mundo y, como verá, la orientación profesional tiene el potencial de contribuir a ambos objetivos. A mediados de los años noventa, la OIT modificó la declaración de objetivos de los SPE (OIT, 1997). Surgió un modelo organizativo de colaboración en red, basado en la cooperación, la coordinación y la cocreación entre actores privados y públicos. El desarrollo de la orientación profesional dentro de los SPE puede rastrearse en los documentos de la OIT que describen el funcionamiento de los SPE desde la década de 1970 (OIT, 1975).

Este estudio ha sido realizado por la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (WAPES), el Centro Internacional de Desarrollo Profesional y Políticas Públicas (ICDPP) y el Centro Internacional de Estudios de Orientación (iCeGS) de la Universidad de Derby con el objetivo de obtener una visión general del estado actual de la prestación de orientación profesional en los SPE de todo el mundo. La iniciativa surge del reconocimiento de la evolución del papel de los SPE, muchos de los cuales tratan de pasar de centrarse en la búsqueda de empleo y la administración de prestaciones a prestar un servicio más amplio que aborde las complejidades de los mercados de trabajo contemporáneos, que ponen de relieve la necesidad de desarrollar las capacidades, la adecuación de las mismas y una concepción del empleo sostenible y el trabajo decente más centrada en la carrera profesional. A través de una exploración de la práctica de la orientación profesional, este estudio proporciona información sobre cómo los SPE están rediseñando y prestando sus servicios. Demostrará que la orientación profesional se ha convertido en un elemento esencial para abordar cuestiones como la inadecuación de las cualificaciones, la escasez de mano de obra y la

garantía de un acceso más justo a las oportunidades de empleo.

Fondo

Los SPE desempeñan un papel fundamental en la prestación de servicios de orientación profesional a personas de todas las edades, ayudando a todos, desde los jóvenes hasta los trabajadores de más edad de todo el mundo, a orientarse eficazmente en su profesional. Aunque no son los únicos que prestan estos servicios (a menudo la prestación es complementada por las contribuciones de los gobiernos locales, las instituciones educativas, los sindicatos, los empresarios, las entidades del sector privado y otros organismos), los SPE suelen constituir la columna vertebral de los servicios de orientación. Su papel en la coordinación y prestación de estos servicios los convierte en una parte fundamental del ecosistema de la orientación profesional. Aunque la organización de los SPE varía en todo el mundo, suelen mantener redes de oficinas en centros urbanos y regionales, lo que garantiza la accesibilidad física para los solicitantes de empleo, los empleadores y los proveedores de formación, lo que aumenta su visibilidad y eficacia (Kuddo, 2012).

Más allá del apoyo al desempleo, los SPE pueden prestar servicios a otros grupos. Para los jóvenes, pueden ofrecer recursos de orientación profesional, que pueden prestarse en centros educativos. Para las personas empleadas, los SPE promueven el acceso a oportunidades de aprendizaje permanente y vías hacia un "trabajo decente", lo que garantiza una mejor protección social y movilidad. Además, los SPE desempeñan un papel activo a la hora de abordar la demanda del mercado laboral colaborando con los empleadores, los sindicatos y los organismos sectoriales para adaptar las competencias y la disponibilidad de mano de obra a las necesidades económicas (Sowa et al., 2015).

En las últimas , el alcance y las especializaciones de los SPE se han ampliado considerablemente en respuesta a una gama cada vez mayor de objetivos políticos. Estos objetivos incluyen el apoyo a los trabajadores durante crisis como la pandemia del virus Covid-19, el tratamiento de los efectos de las recesiones económicas, la lucha contra el desempleo juvenil y la facilitación de la integración de los trabajadores migrantes en los mercados laborales (OIT, 2023). Los SPE también han evolucionado hasta convertirse en proveedores de servicios multimodales, ofreciendo apoyo a través de diversos canales, como interacciones cara a cara, servicios telefónicos y plataformas en línea. La prestación de servicios no solo tiene lugar en las oficinas de los SPE, sino también a través de asociaciones con empresarios, sindicatos y organizaciones comunitarias.

Aunque la orientación profesional forma parte de la amplia gama de servicios que ofrecen los SPE, muchos de los demás servicios que ofrecen, como la información sobre el mercado laboral, la búsqueda de empleo y diversas formas de asesoramiento y apoyo, están intrínsecamente relacionados con la orientación profesional y refuerzan su finalidad. En algunos casos, la orientación profesional funciona como un servicio distinto y altamente profesionalizado dentro de los SPE. En otros, sus límites son menos claros, mezclándose con otras actividades de los SPE para crear un enfoque más integrado de la prestación de servicios (Sultana & Watts, 2006).

La interconexión de estos servicios muestra la necesidad de examinar cómo se sitúa la orientación profesional en el marco más amplio de los SPE y cómo interactúa con otras funciones. Esta comprensión es crucial para evaluar la capacidad de los SPE de alcanzar diversos objetivos políticos y ayudar a las personas a desenvolverse eficazmente en unos mercados laborales complejos y cambiantes. Este informe tiene como objetivo explorar estas dimensiones, ofreciendo una visión de la situación actual y el potencial futuro de la prestación de orientación profesional dentro de los SPE en todo el mundo.

Acerca del estudio

Este estudio se basa en una encuesta realizada a los miembros de WAPES. Dado que los miembros de WAPES representan a los SPE en países de todo el mundo, esto proporciona una visión única de cómo la orientación profesional es organizada en el seno de los SPE a escala mundial. La encuesta se realizó del 1 de octubre al 21 de noviembre de 2024 y recibió 48 respuestas de miembros de WAPES, lo que supone un índice de respuesta del 59%. Para ofrecer una imagen más clara del alcance de la encuesta, la Figura 1.1 ilustra la distribución regional de los 48 encuestados.

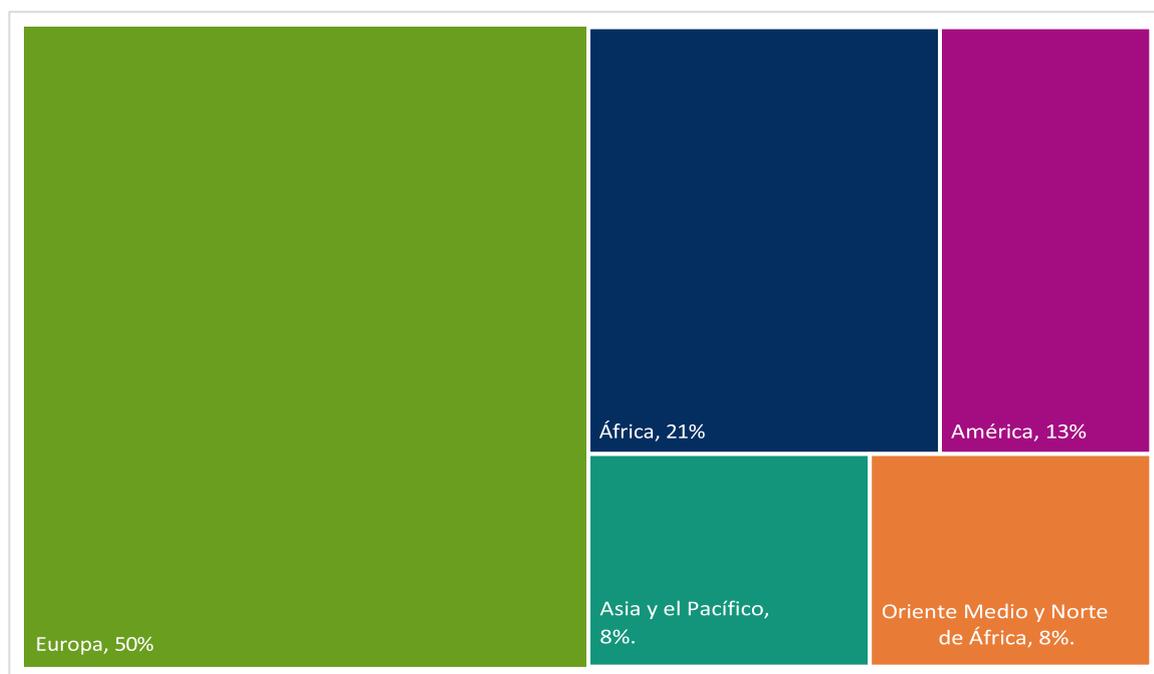


Figura 1.1 Proporción de respuestas a la encuesta por región (48 encuestados)

En este estudio se clasificó a los encuestados en cuatro grupos de ingresos según el sistema de clasificación de países del Banco Mundial (Banco Mundial, 2024). Los grupos de ingresos se definieron como sigue: economías de ingresos altos, ingresos medios-altos, ingresos medios-bajos y bajos. Estas clasificaciones se basan en la Renta Nacional Bruta (RNB) per cápita, calculada mediante el método Atlas del Banco Mundial. En este estudio, el 46% de los encuestados procedían de economías de renta alta, el 25% de de renta media-alta, el 23% de economías de renta media-baja y el 6% de economías de renta baja.

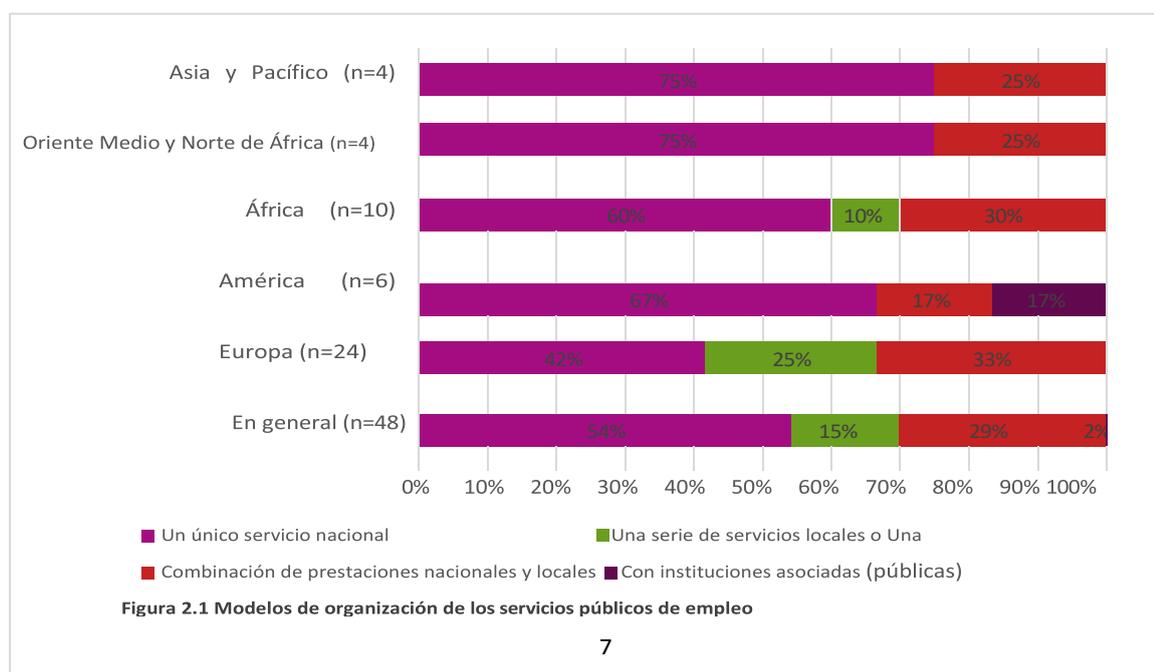
El contenido del cuestionario tuvo en cuenta los documentos sobre el papel de los SPE

(OIT 2023) y el contenido de encuestas internacionales similares (Sultana y Watts, 2006). En la encuesta se utilizaron diversos tipos de preguntas, incluidas preguntas de clasificación en las que se pedía a los encuestados que clasificaran todos los puntos por orden de importancia. Para analizar las respuestas a estas preguntas, se aplicó un sistema de puntuación ponderada. Se asignaron puntuaciones a cada rango (por ejemplo, 10 puntos para el más , 9 puntos para el segundo más importante y así sucesivamente). Estas puntuaciones se utilizaron después para calcular las clasificaciones medias, lo que permitió una comparación exhaustiva de la importancia relativa de cada punto entre los encuestados.

2. Prestación de servicios públicos de empleo

En este capítulo examinaremos la organización, los objetivos políticos, las metas y los usuarios de los SPE. Esto proporcionará el contexto para la posterior discusión de la posición de la orientación profesional dentro de estos sistemas.

La organización de los SPE varía considerablemente de un país a otro, reflejando las diversas estructuras de gobierno y políticas del mercado laboral. Comprender estos modelos organizativos es clave para analizar cómo se prestan la orientación profesional y otros servicios. Más de la mitad de los encuestados (54%) indicaron que sus SPE estaban organizados como un único servicio nacional, lo que lo convierte en el modelo más común a nivel mundial. Le sigue una combinación de servicios nacionales y locales (29%), mientras que una serie de servicios locales o regionales es menos frecuente (15%). Europa destaca por utilizar un enfoque más descentralizado, con una mayor proporción de encuestados (25%) que indican que los SPE en sus países se organizan como una serie de servicios locales o regionales, en comparación con otras regiones. Los servicios nacionales únicos predominan en la mayoría de los grupos de renta (economías de renta baja: 67%; de renta media-baja: 64%; economías de renta alta: 54%), excepto en las economías de renta media-alta (33%). Las economías de renta media-alta mostraron el mayor equilibrio entre modelos, favoreciendo en particular una combinación de prestación nacional y local (42%).



Más de la mitad (62%) de los encuestados declararon que todos los servicios eran prestados por empleados públicos, mientras que el resto (38%) indicaron que algunos servicios se externalizaban al sector privado o sin ánimo de lucro. Esto varía según la región: todos los encuestados de Asia y el Pacífico y América afirman que todos los servicios son prestados por empleados públicos. Esta conclusión es un tanto sorprendente, ya que está claro que en estas regiones existen diversos modelos de externalización. El nivel de externalización también varía según la renta de los países, con una fuerte dependencia de los servicios prestados por el gobierno en las economías de renta media-alta (83%), 67% en las economías de renta baja, 55% en las economías de renta media-baja y 52% en las economías de renta alta.

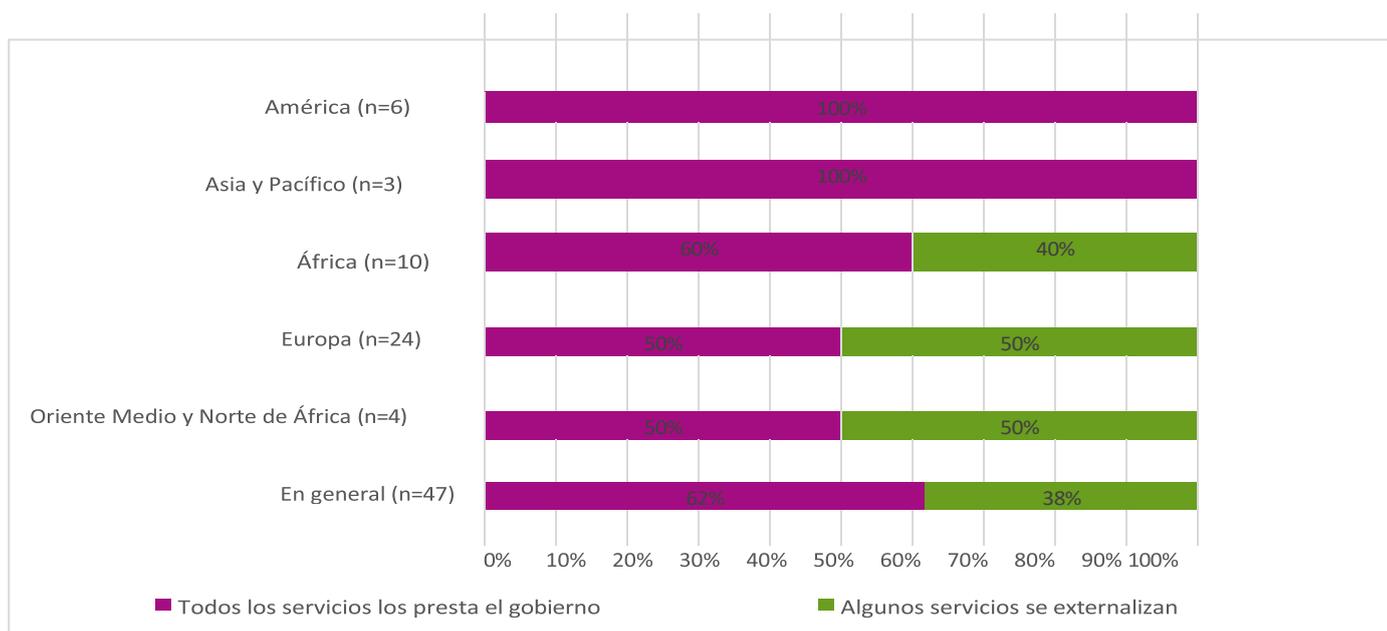


Figura 2.2 Prestación de servicios públicos de empleo por parte de la Administración o de empresas externas

Objetivos políticos

Los SPE operan con una serie de objetivos políticos dirigidos a mejorar los resultados del mercado laboral y apoyar a las personas en sus trayectorias laborales. Estos objetivos reflejan a menudo prioridades nacionales y regionales más amplias y están determinados por contextos socioeconómicos y demandas del mercado laboral. Los resultados de la encuesta proporcionaron una visión detallada la jerarquía de estos objetivos políticos a nivel mundial y en las diferentes regiones, arrojando luz sobre las preocupaciones compartidas y los desafíos únicos a los que se enfrentan los SPE en todo el mundo. Los resultados de la encuesta mostraron que *"Apoyar la política nacional del mercado laboral (ajustar la oferta y la demanda del mercado laboral)"* se clasificó como el objetivo político más importante a nivel mundial. Esto demuestra la importancia de equilibrar las necesidades de mano de obra con las oportunidades de empleo para los SPE de todo el mundo.

"Promover las oportunidades de empleo" y *"Apoyar la transición de los jóvenes de la educación al empleo"* se clasificaron como segundo y tercer objetivos más

importantes. Por el contrario, "aumentar la formalización del mercado laboral" se clasificó como el objetivo menos importante, lo que sugiere que, aunque la formalización sigue siendo relevante, otros objetivos tienen prioridad en el contexto global actual. Este patrón se en todos los grupos de renta.

También se observaron variaciones regionales en las prioridades. Por ejemplo, en las Américas, los encuestados identificaron *la promoción del trabajo decente y el empleo libremente* elegido como una prioridad clave, situándola en tercer lugar. Esto refleja un enfoque distintivo en la calidad del empleo y la autonomía de los trabajadores en esta región. Mientras tanto, en Asia-Pacífico, el *desarrollo de la mano de obra* ocupó un lugar relativamente más alto en comparación con otras regiones, lo que pone de relieve el énfasis en las iniciativas de mejora de las cualificaciones y formación como componentes fundamentales de las estrategias de los SPE en estos mercados laborales. Estos matices regionales proporcionaron una valiosa perspectiva de los diversos retos y objetivos políticos que configuran las operaciones de los SPE en todo el mundo.

	En general (n=45)		África (n=10)	América (n=6)	Asia y Pacífico (n=3)	Europa (n=22)	Oriente Medio y Norte de África (n=4)
Objetivos políticos	Puntuación global	Rango	Rango	Rango	Rango	Rango	Rango
Apoyar la política nacional del mercado laboral (adecuar la oferta del mercado laboral y la demanda)	371	1	1	1	1	1	1
Promover las oportunidades de empleo	291	2	2	2	2	2	4
Apoyar la transición de los jóvenes de la educación al empleo	252	3	3	4	4	3	3
Apoyar a las empresas en la contratación de trabajadores	242	4	4	6	4	4	2
Apoyar el desarrollo social y inclusión económica de los solicitantes de empleo	218	5	5	5	6	5	5
Garantizar y mantener el pleno empleo	186	6	7	8	4	6	9
Desarrollar la mano de obra	184	7	8	8	3	7	6
Promover el trabajo digno y el empleo libremente elegido	171	8	6	3	5	8	8
Aumentar la formalización del mercado laboral	110	9	9	7	6	9	7

Figura 2.3. Clasificación de los objetivos políticos de los servicios públicos de empleo

Objetivos del servicio

Los **objetivos y prioridades** de los SPE ofrecen información importante sobre sus enfoques para abordar el desempleo y el desarrollo de la mano de obra. La encuesta reveló que el "*enfoque Work-first*", que da prioridad a la búsqueda de empleo lo antes posible, fue el objetivo más valorado de los programas de los SPE en todos los grupos de renta y en la mayoría de las regiones, lo que pone de manifiesto el énfasis mundial compartido en la colocación inmediata. Este enfoque ocupa el primer lugar en todas las regiones, excepto en Asia y el Pacífico, donde ocupa el segundo lugar.

Por el contrario, otros objetivos, como la administración del seguro de desempleo, la remisión de personas a programas de subsidios salariales y el apoyo a la planificación profesional a largo plazo, obtuvieron sistemáticamente puntuaciones más bajas en todas las regiones, lo que refleja una mayor atención a la integración inmediata en el mercado laboral que a estrategias más amplias de desarrollo profesional. En Oriente Medio y en el norte de África, los encuestados pusieron un énfasis relativamente mayor en la evaluación de las preferencias y atributos de trabajo/formación de las personas (rango: 2), mientras que pusieron un rango menor (rango: 7) en ayudar a las personas a tomar decisiones sobre carrera, educación y empleo.

	En general (n=45)		África (n=10)	América (n=6)	Asia y Pacífico (n=3)	Europa (n=22)	Oriente Medio y Norte de África (n=4)
Objetivos principales	Puntuación global	Rango	Rango	Rango	Rango	Rango	Rango
Encontrar lo antes posible (trabajar primero) (Enfoque "work first")	364	1	1	1	2	1	1
Insertar a las personas en un programa de formación u otra medida activa del mercado laboral (formación en primer lugar) (Enfoque "training first")	284	2	5	2	4	2	4
Ayudar a las personas a hacer decisiones sobre carrera, educación y empleo	269	3	2	3	1	3	7
Recopilar, analizar y difundir información sobre ofertas y demandas de empleo (demanda de cualificaciones)	247	4	3	6	3	6	3
Proporcionar información sobre las profesiones y las vías de acceso a las mismas.	242	5	4	5	5	5	5
Para evaluar la preferencias y atributos de trabajo/formación	241	6	6	4	6	4	2
Gestionar el seguro de desempleo	136	7	9	7	8	7	8
Remitir a los desempleados a programas de subsidio salarial	133	8	7	8	9	8	6
Apoyar la planificación a largo plazo de la carrera profesional	109	9	8	9	6	9	9

Figura 2.4 Clasificación de los objetivos programáticos de los servicios públicos de empleo

Los resultados sugieren que los SPE dan prioridad al trabajo, la formación y la carrera profesional en ese orden. Esto no es sorprendente, pero quizá sugiera la existencia de ciertas tensiones en el seno de estos servicios, en los que el desarrollo profesional orientado a la inserción laboral sostenible es subsidiario de resultados más inmediatos.

Usuarios

Para conocer mejor los usos de los SPE, preguntamos a los encuestados a qué grupos de clientes prestaban sus servicios. Globalmente, *los jóvenes menores de 25 años* (92%) y *los empresarios* (90%) fueron identificados como los grupos más apoyados, lo que refleja la importancia universal de abordar el desempleo juvenil y la creación de asociaciones empresariales eficaces para fortalecer los resultados del mercado laboral. *Las personas en riesgo de perder su empleo* resultaron ser el grupo menos atendido en todos los SPE, lo que sugiere una posible laguna en el apoyo preventivo a las personas al borde del desempleo, que podría ser fundamental para mitigar los efectos a largo plazo de la pérdida de empleo.

Algunos patrones regionales también revelaron prioridades más específicas. La alta cobertura de servicios para refugiados y migrantes en las Américas puede reflejar un mayor número de migrantes o retos relacionados con la migración que necesitan ser abordados. En Asia y el Pacífico, el desarrollo de la mano de obra ocupó un lugar destacado, con un mayor apoyo a los adultos con empleo que buscan cambios profesionales, lo que indica que esta región se centró más en el desarrollo de las capacidades y la formación para sus transiciones profesionales.

Algunos patrones de grupos de renta también revelaron prioridades más específicas. Los adultos mayores recibieron más atención en las economías de renta alta (86%) y media-alta (83%), en comparación con las economías de renta baja (67%) y media-baja (46%).

Grupo de usuarios cliente	En general (n=44)	África (n=10)	América (n=6)	Asia y Pacífico (n=4)	Europa (n=24)	Oriente Medio y Norte de África (n=4)
Jóvenes (menores de 25 años)	92%	100%	83%	75%	92%	100%
Empresarios	90%	90%	83%	75%	92%	100%
Adultos desempleados de larga duración (consulte la definición de tales en su país)	83%	80%	67%	50%	96%	75%
Personas con discapacidad	83%	60%	83%	75%	92%	100%
Adultos mayores (más de 50 años)	75%	40%	83%	50%	92%	75%
Adultos desempleados de corta duración (consulte el definición de tal en su país)	73%	80%	67%	75%	71%	75%
Personas de grupos vulnerables que sufren discriminación en el mercado laboral (por ejemplo, por motivos de etnia, ninis, etc.)	69%	40%	67%	75%	79%	75%
Refugiados e inmigrantes	63%	60%	83%	25%	67%	50%
Adultos con empleo que desean cambiar de trabajo o de profesión	48%	30%	33%	75%	58%	25%
Personas en riesgo de perder su empleo	40%	30%	17%	50%	46%	50%

Figura 2.5 Principales grupos de usuarios de los servicios públicos de empleo

Clasificados por el tamaño de los principales grupos de usuarios, los SPE destacaron globalmente los servicios para los jóvenes, ya que su integración en la población activa es una prioridad económica y social vital. Los desempleados adultos, tanto de larga como de corta duración, ocupan los primeros puestos, lo que refleja una atención equilibrada a las necesidades inmediatas de desempleo y a los problemas estructurales del mercado laboral. En todas las regiones, los refugiados y los inmigrantes ocupan los últimos puestos, o casi, lo que indica que los SPE de todo el mundo pueden carecer de los recursos o los mandatos políticos necesarios para

apoyar adecuadamente a este grupo. En África, los adultos mayores ocupan el último lugar, lo que demuestra que se presta menos atención a este grupo que a otras regiones. Por grupos de ingresos, los adultos mayores ocuparon el 5º lugar en las economías de ingresos altos y el 4º en las de ingresos medios-altos en comparación con el 10º en las economías de renta media-baja y el 9º en las economías de renta baja. Esto indica que el envejecimiento de la población podría ser un reto demográfico importante en las economías de renta alta y que se está encargando a los SPE que lo aborden.

	En general (n=44)		África (n=10)	América (n=6)	Asia y Pacífico (n=3)	Europa (n=21)	Oriente Medio y Norte de África (n=4)
Grupos de usuarios	Puntuación global	Rango	Rango	Rango	Rango	Rango	Rango
Jóvenes (menores de 25 años)	369	1	1	1	1	2	1
Adultos desempleados de larga duración	341	2	3	3	3	1	3
Adultos desempleados de corta duración	303	3	2	2	3	3	4
Personas con discapacidad	266	4	4	4	4	5	5
Empresarios	262	5	5	7	2	5	2
Adultos mayores (más de 50 años)	224	6	10	5	6	4	7
Personas de grupos vulnerables que sufren discriminación en el mercado laboral (por ejemplo, por motivos de etnia, nínis, etc.)	216	7	6	6	7	6	6
Adultos con empleo que desean cambiar de trabajo o de profesión	155	8	7	9	5	7	10
Personas en riesgo de perder su empleo	154	9	8	8	5	8	8
Refugiados e inmigrantes	130	10	9	10	8	9	9

Cuadro 2.1 Clasificación por tamaño de los principales grupos de clientes usuarios del Servicio Público de Empleo

3. Orientación profesional

En este capítulo, nos centramos en la forma en que se ofrece la orientación profesional en los SPE. Comenzamos con una pregunta que explora las actividades de orientación profesional ofrecen los SPE. Todos los encuestados indicaron que ofrecían al menos una actividad de orientación profesional y alrededor de una sexta parte (17%) indicaron que ofrecían todas las actividades de orientación profesional enumeradas en la encuesta. Estas actividades se centraban principalmente en mejorar la capacidad de los usuarios para acceder a un puesto de trabajo mediante la mejora de su eficacia en la búsqueda de empleo (92%). Actividades como los clubes de empleo, los talleres y las ferias de empleo fueron los métodos de orientación más adoptados globalmente. El apoyo individual para mejorar la búsqueda de empleo (88%) y la información de autoayuda sobre ocupaciones (88%) también fueron prioridades sistemáticamente altas en todas las regiones. El apoyo profesional a largo plazo fue, en general, menos frecuente que las intervenciones a corto plazo diseñadas para poner en contacto a las personas con los puestos vacantes. La validación del aprendizaje previo y la asistencia en materia de competencias fue la actividad menos frecuente (40%).

Actividades de orientación profesional	En general (n=48)	África (n=10)	América (n=6)	Asia y Pacífico (n=4)	Europa (n=24)	Oriente Medio y Norte de África (n=4)
Actividades de grupo para mejorar la eficacia en la búsqueda de empleo (por ejemplo, clubes de empleo, talleres, ferias de empleo)	92%	100%	83%	100%	88%	100%
Apoyo individual para mejorar la eficacia de la búsqueda de empleo	88%	90%	83%	100%	88%	75%
Información de autoayuda sobre profesiones (por ejemplo, a través del ordenador o de Internet)	88%	80%	83%	100%	88%	100%
Apoyo individual para mejorar la planificación de la carrera profesional	67%	70%	17%	100%	79%	25%
Información de autoayuda sobre vías de acceso a las profesiones (por ejemplo, a través del ordenador o de Internet)	65%	70%	50%	100%	63%	50%
Autoayuda mediante herramientas de autoevaluación de intereses y aptitudes (por ejemplo, en línea o en papel).	56%	40%	50%	100%	63%	25%
Actividades de grupo para mejorar la planificación de la carrera profesional	54%	60%	33%	100%	54%	25%
Evaluación psicométrica (aptitudes, intereses, personalidad, etc.)	50%	40%	33%	75%	58%	25%
Validación de conocimientos y competencias previos	40%	20%	50%	50%	50%	0%

Figura 3.1 Asistencia para la orientación profesional

Tendencias en la prestación de servicios

A continuación, preguntamos a los encuestados por las tendencias en su oferta de orientación profesional, los *servicios de autoayuda* y el *asesoramiento intensivo para grupos vulnerables* aparecieron como tendencias destacadas en los SPE en la mayoría de las regiones, con un 75% de los encuestados en cada una de ellas.

Estos enfoques reflejan una estrategia dual: capacitar a las personas para que puedan navegar por los servicios de empleo de forma independiente y, al mismo tiempo, prestar un apoyo específico y en profundidad a quienes se enfrentan a importantes obstáculos para acceder al mercado laboral. El objetivo de esta combinación es garantizar que los servicios públicos de empleo puedan responder a las diversas necesidades de los clientes, desde los solicitantes de empleo en general hasta los que requieren asistencia especializada, como las poblaciones marginadas o desfavorecidas.

Los SPE de las Américas informaron de un énfasis en la *prestación de servicios escalonados*, con un 83% de los encuestados que lo identificaron como la tendencia predominante. Los servicios escalonados implican adaptar el nivel de apoyo a las necesidades específicas de las personas, desde opciones de autoservicio para quienes requieren una intervención mínima hasta servicios breves asistidos y, en caso necesario, gestión intensiva de casos para quienes se enfrentan a retos complejos. Este modelo refleja un planteamiento estructurado y receptivo, que permite a los SPE asignar los recursos de manera eficiente, garantizando al mismo tiempo un acceso equitativo al apoyo. El hecho de centrarse en niveles de servicio individualizados puede indicar el compromiso de la región de abordar las diversas necesidades del mercado laboral de forma eficaz y equitativa.

Esta tendencia también varía según los grupos de renta. Los encuestados de economías de renta media-baja señalaron *el asesoramiento intensivo* como la principal tendencia (91%), al igual que los de economías de renta alta (77%). Por el contrario, los encuestados de economías de renta media-alta destacaron el "*apoyo a los programas de orientación profesional de las escuelas*" como la tendencia principal (83%). Mientras tanto, todos los encuestados de economías de renta baja señalaron *los servicios de autoayuda* como la tendencia predominante.

Servicio de orientación profesional	En general (n=48)	África (n=10)	América s (n=6)	Asia y Pacífico (n=4)	Europa (n=24)	Oriente Medio y Norte de África (n=4)
Autoayuda (soluciones TIC que proporcionan información sobre profesiones, educación y formación, mercado laboral)	75%	80%	33%	100%	75%	100%
Proporcionar asesoramiento intensivo a grupos vulnerables mediante la orientación de los servicios	75%	70%	50%	100%	79%	75%
Apoyo a los programas escolares de orientación profesional	58%	70%	67%	75%	54%	25%
Servicios escalonados (autoservicio; asistencia breve; gestión intensiva de casos)	56%	40%	83%	75%	50%	75%
Prestación de servicios múltiples o ventanillas únicas (agrupación de una serie de servicios públicos)	50%	40%	67%	75%	46%	50%
Servicios de chat y videoconferencia en línea	38%	10%	33%	25%	46%	75%
Centro de llamadas (servicios de atención telefónica)	35%	30%	33%	100%	25%	50%

Figura 3.2 Tendencias en la prestación de servicios de orientación profesional

Desafíos

Los resultados de la encuesta pusieron de relieve los principales retos a los que se enfrentan los SPE a la hora de prestar servicios eficaces de orientación profesional. Los retos más significativos identificados fueron la "*falta de personal cualificado en orientación profesional*", clasificada como la principal preocupación, y la "*falta de formación en orientación profesional para el personal*", clasificada en segundo lugar. Estos retos ponen de relieve la importancia crítica de que los SPE cuenten con profesionales cualificados y bien formados para mejorar la calidad y el alcance de los servicios de orientación profesional. La priorización de estas cuestiones refleja el reconocimiento entre los encuestados de que un personal adecuadamente cualificado es fundamental para ofrecer una orientación significativa, lo que repercute directamente en la capacidad de los SPE para satisfacer las necesidades tanto de la oferta como de la demanda del mercado laboral.

La "*falta de personal cualificado para la orientación profesional*" también fue la principal preocupación en la mayoría de los grupos de renta, excepto en las economías de renta baja, donde ocupó el quinto lugar. La divergencia puede reflejar otras prioridades organizativas de los SPE y/o una mayor dependencia de los servicios de autoayuda en estas economías, lo que podría reducir la demanda de personal altamente cualificado.

Desafíos	En general (n=42)		África (n=10)	América (n=5)	Asia y Pacífico (n=3)	Europa (n=20)	Oriente Medio y Norte de África (n=4)
	Puntuación global	Rango	Rango	Rango	Rango	Rango	Rango
Falta de personal cualificado de orientación profesional	322	1	2	1	1	1	4
Falta de formación en orientación profesional para el personal	308	2	3	2	2	2	3
Falta de oportunidades laborales para los solicitantes de empleo	270	3	1	3	6	6	1
Ratios personal/cliente poco realistas	268	4	5	6	6	4	1
Falta de compromiso de los demandantes de empleo	262	5	6	5	5	3	4
Falta de banda ancha servicios de orientación profesional en línea	233	6	4	7	3	8	6
La participación de los solicitantes de empleo en la orientación profesional está vinculada a prestaciones de la seguridad social.	202	7	9	8	4	5	8
Falta de oportunidades de formación para los solicitantes de empleo	200	8	7	4	9	7	7
Escasez de demandantes de empleo	162	9	8	9	6	9	9
Conflictos entre los objetivos de los SPE y la ética profesional en la orientación	83	10	10	10	10	10	10

Figura 3.3 Retos de la orientación profesional en los servicios públicos de empleo

Por otra parte, el reto considerado menos apremiante fue "*los conflictos entre los objetivos de los SPE y la ética profesional en la orientación*" (puesto 10). Esta conclusión es coherente con la falta de personal cualificado y formado en profesional, ya que la ética profesional forma parte de dicha formación. Puede sugerir que estas cuestiones son menos visibles en comparación con los retos operativos más inmediatos de la dotación de personal y la formación, y si existen tensiones éticas, no se perciben como una barrera significativa para la eficacia de los servicios de orientación profesional.

El énfasis en las cualificaciones y la formación del personal muestra un área importante para la intervención política y la inversión. Sin un personal adecuadamente formado, la aplicación de prácticas innovadoras, el uso de herramientas digitales y la prestación de apoyo personalizado a diversos grupos de clientes se ven significativamente limitados. Esta cuestión también apunta a desafíos sistémicos más amplios, como el acceso limitado a oportunidades de desarrollo profesional, las limitaciones de recursos y la posible infravaloración de la orientación profesional como disciplina profesional dentro de los marcos de los SPE.

Componentes clave del éxito

Los resultados de la encuesta proporcionaron una comprensión matizada de los factores que influyen en el éxito de la implantación de los servicios de orientación profesional en los SPE, destacando tanto los aspectos comunes como las diferencias regionales. En la mayoría de las regiones, la "*mano de obra pública*."

La "*política de mercado que hace referencia a la orientación profesional*" se identificó sistemáticamente como el factor más crítico, ocupando el primer lugar en todas partes excepto en Europa, donde ocupó el segundo lugar. Esto demuestra la importancia de integrar la orientación profesional en políticas más amplias del mercado laboral para garantizar su lugar como herramienta de aplicación de la política del mercado laboral. Las referencias políticas claras no sólo establecen la orientación profesional como una prioridad, sino que también proporcionan orientación para la aplicación y la asignación de recursos.

	En general (n=46)		África (n=10)	América (n=6)	Asia y Pacífico (n=3)	Europa (n=23)	Oriente Medio y Norte de África (n=4)
Elemento clave	Puntuación global	Rango	Rango	Rango	Rango	Rango	Rango
Política gubernamental del mercado laboral que hace referencia a la carrera profesional prestación de orientación	314	1	1	1	1	2	1
Legislación por la que se establecen los SPE que menciona la orientación profesional	313	2	1	3	9	1	2
Política de los SPE que hace referencia a la orientación profesional	275	3	4	2	4	3	2

Programa de PSE que referencias a la oferta de orientación profesional	239	4	5	4	7	4	4
Recursos financieros adecuados para la orientación profesional	213	5	6	5	7	5	6
Conocimiento e interés de la gestión de los SPE en, orientación profesional	210	6	7	6	5	6	6
Disponibilidad de personal formado para ofrecer orientación profesional	196	7	3	8	2	7	5
Disponibilidad de formación en orientación profesional para el personal	161	8	8	8	3	8	8
Demanda de orientación profesional por parte de los grupos de usuarios	149	9	9	7	6	9	9

Figura 3.4 Elementos clave para implantar con éxito los servicios de orientación profesional

La *"legislación por la que se establecen los SPE que mencionan la prestación de orientación profesional"* fue otro elemento muy valorado, normalmente en segundo o tercer lugar, lo que refleja la importancia de un marco jurídico formal que incorpore la orientación profesional en los mandatos de los SPE. Dicha legislación probablemente proporcione un sentido de estabilidad y responsabilidad, garantizando que los servicios tengan prioridad y cuenten con los recursos adecuados. Sin embargo, esta tendencia fue menos pronunciada en la región de Asia-Pacífico, donde ocupó un lugar mucho más bajo (noveno). Esta divergencia sugiere que, en algunas regiones, los mandatos legislativos formales pueden no considerarse esenciales, posiblemente debido a las diferentes estructuras institucionales y sus mandatos o niveles de supervisión legislativa.

En cambio, la región de Asia-Pacífico destacó la *"disponibilidad de formación en orientación profesional para el personal"* como un componente clave de la implementación, situándolo en tercer lugar. Esto contrasta con otras regiones, donde no se le dio tanta prioridad, y apunta a un reto importante a la hora de garantizar que el personal de los SPE esté adecuadamente equipado para prestar servicios de orientación profesional. Esto resulta sorprendente, dadas las preocupaciones sobre las dificultades para encontrar personal suficientemente formado que se expresaron en la sección anterior. Sin embargo, la razón puede ser que consideran estos retos como cuestiones operativas cotidianas. El hecho de que la *"falta de personal cualificado"* y la *"falta de formación en orientación profesional para el personal"* ocupen los primeros puestos como retos refleja las dificultades operativas a las que se enfrentan los SPE. Esto demuestra que se trata de puntos críticos que afectan a la prestación diaria de servicios de orientación profesional. Sin embargo, es posible que estos problemas se consideren de naturaleza más operativa y subordinada a los problemas de alto nivel relacionados con el apoyo político y la financiación. El énfasis que pone en la formación en Asia y el Pacífico quizás pone de relieve las graves carencias de competencias que existen en la prestación de servicios de orientación profesional en esta región.

Curiosamente, la "*demanda de orientación profesional por parte de los grupos de usuarios*" ocupó siempre un lugar bajo en todas las regiones. Tal vez esto sugiera que la necesidad de orientación profesional por sí sola no es suficiente para impulsar a los SPE a poner en práctica, y que se necesita un fuerte apoyo de la política para que esto suceda. También puede indicar que la demanda espontánea u orgánica de profesional es limitada. Esto no sería sorprendente, ya que muchos usuarios se centran en los servicios que se les ofrecen en lugar de articular la necesidad de nuevos servicios. Esto podría significar que hay una oportunidad perdida y que si los usuarios fueran más conscientes de la orientación profesional, la demanda podría ser mayor.

En general, estas conclusiones ponen de relieve tanto las prioridades comunes como las diferencias regionales. Mientras que la política gubernamental y el apoyo legislativo surgen como facilitadores universales, el enfoque de la región Asia-Pacífico en la formación del personal refuerza la importancia de adaptar los enfoques a los contextos regionales. Abordar cuidadosamente estas diferencias será esencial para fortalecer el papel de los SPE en la prestación de servicios eficaces de orientación profesional a nivel mundial.

4. Conclusiones

Este informe ofrece una visión general de las tendencias mundiales, las diferencias regionales y la evolución de las prioridades en la prestación de servicios de orientación profesional en los SPE. En todo el mundo, el enfoque más común para organizar los servicios públicos de empleo es a través de un único modelo de servicio nacional, lo que refleja una preferencia por la gobernanza centralizada y la prestación estandarizada. Sin embargo, muchos países también utilizan servicios subcontratados como parte de sus SPE.

Los SPE tienden a dar prioridad a la adecuación de la oferta y la demanda del mercado laboral, aunque en algunas regiones también son importantes otros objetivos, como el énfasis de la región de Asia y el Pacífico en el desarrollo de la mano de obra a través de la mejora de las cualificaciones y el de las Américas en la promoción del trabajo digno. Esto sugiere que los contextos políticos y sociales locales determinan los objetivos de los SPE.

Los jóvenes y los empresarios son los grupos más atendidos, lo que pone de relieve la urgencia mundial de abordar el desempleo juvenil y aumentar la colaboración de los empresarios.

La gran atención prestada a los resultados inmediatos en materia de empleo significa que no se hace suficiente hincapié en la planificación de la carrera profesional ni en el desarrollo de las competencias, lo que podría indicar que se ha perdido una oportunidad de preparar a la mano de obra para el futuro. Métodos como las actividades de grupo y el apoyo individual a la búsqueda de empleo se utilizan ampliamente, lo que refleja su eficacia percibida en la consecución de las prioridades

del mercado laboral.

Sin embargo, los retos persistentes, como la escasez de personal cualificado de orientación profesional y la necesidad de formación del personal, indican una necesidad acuciante de inversiones en desarrollo de capacidades. Los propios SPE se enfrentan en gran medida a la escasez de mano de obra, una cuestión crítica que no debe pasarse por alto. El personal cualificado de los SPE es clave para el éxito de la prestación de servicios. Esto es fundamental para la experiencia de los usuarios, la retención del personal y la consecución de los objetivos políticos. En la escasez de personal de los SPE influyen diversos factores complejos. Uno de ellos son las diferencias de remuneración entre el sector público y el privado. Esta diferencia se ha visto exacerbada por la rápida inflación y los cambios económicos posteriores a la pandemia, que hacen que los puestos del sector público sean menos atractivos en comparación (OIT, 2023).

La aplicación eficaz de los servicios de orientación profesional depende de un fuerte apoyo de los gobiernos, en el que los SPE estén vinculados a una política más amplia del mercado laboral y se pongan a disposición los recursos adecuados. Aunque la encuesta destaca las prioridades globales y los objetivos compartidos, también hace hincapié en la necesidad de soluciones localizadas, intervenciones específicas y una mayor inclusión para garantizar que los SPE y los profesionales de la orientación profesional sean competentes y estén cualificados.

De cara al futuro, se debe hacer hincapié en el desarrollo profesional de los empleados de los SPE para aumentar la capacidad del personal básico de los SPE para ofrecer orientación profesional. Explorar las habilidades y necesidades de formación del personal actual de los SPE en relación con la orientación profesional y los temas asociados es un área importante en la que sería útil seguir investigando. Para que los SPE puedan hacer frente a los retos del mercado laboral en el futuro, su propio personal debe ser capaz de responder a cambios del mercado laboral. Por consiguiente, es probable que las cuestiones relativas al desarrollo de las competencias profesionales y la dotación de personal sigan siendo una prioridad fundamental.

Lista de referencias

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1948). *Convenio sobre el servicio del empleo*.

https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_COD E:C088

Organización Internacional del Trabajo. (1975). *Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos (nº 142)*.

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INST R:312287:NO

Organización Internacional del Trabajo. (1997). *Convenio sobre las agencias de empleo privadas (núm. 181)*.

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT ID:312326

Organización Internacional del Trabajo. (2023). *Servicios públicos de empleo y políticas activas del mercado de trabajo para las transiciones*. OIT.

<https://www.ilo.org/publications/public-employment-services-and-active-labour-market-policies-transitions>.

Kuddo, A. (2012). *Servicios públicos de empleo y políticas de activación*. The World Bank.

<https://documents1.worldbank.org/curated/ar/261871468184139230/pdf/689380NWP00PUB0action0and0labor01215.pdf>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2004). *Orientación profesional y políticas públicas: Bridging the Gap*. OCDE.

Sowa, F., Reims, N., & Theuer, S. (2015). Orientación al empleador en el servicio público de empleo alemán. *Critical Social Policy*, 35(4), 492-511.

<https://doi.org/10.1177/0261018315601040>

Sultana, R. G., & Watts, A. G. (2006). Career guidance in public employment services across Europe. *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, 6, 29-46. <https://doi.org/10.1007/s10775-006-0001-5>

Banco Mundial. (2024). Grupos de países y de préstamos del Banco Mundial. Banco Mundial.

<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank->