

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DEL TRABAJO
GRADO EN TRABAJO SOCIAL
Trabajo Fin de Grado

Los servicios de Orientación Laboral: relaciones con los Servicios Sociales



Autora: María José Marco Bes

Director: Ángel Sanz Cintora

Zaragoza, septiembre de 2013



Universidad
Zaragoza



**Facultad de
Ciencias Sociales
y del Trabajo**

Universidad Zaragoza

Título: *Los servicios de Orientación Laboral: relaciones con los servicios sociales*

Autora: María José Marco

Dirección: Ángel Sanz Cintora

Estudios: Curso de Adaptación al Grado en Trabajo Social

Centro: Universidad de Zaragoza

Fecha: Octubre de 2013

Abstract: Se plantea el estudio de los servicios de Orientación Laboral de la ciudad de Zaragoza en el contexto de las políticas públicas de empleo, profundizando en las relaciones que mantienen con los servicios sociales municipales.

Desde el análisis de la importancia que el trabajo tiene en la construcción social e individual, se examina el desarrollo legislativo, se definen los agentes que intervienen y se valoran algunos de los efectos que producen. La investigación se plantea a través del análisis documental, un estudio de caso centrado en el Servicio de Orientación, Tutorización e Intermediación Laboral de la Casa de la mujer y una encuesta realizada a las trabajadoras sociales de Centros Municipales de Servicios Sociales de Zaragoza.

Los resultados de la encuesta realizada hacen referencia a lo siguiente: La problemática predominante entre sus usuarios está relacionada con las dificultades económicas y el desempleo. No disponen de recursos propios de apoyo al empleo y, derivan a los usuarios, por orden de importancia, al INAEM, a servicios de orientación laboral, a cursos y a empresas de inserción y bolsas de trabajo. El seguimiento y la atención personalizada son los elementos que más valoran y que más les preocupan. Consideran importante mantener relaciones con los servicios a los que derivan y la mayoría cree que tiene muy pocas. Aprecian positivamente la función instrumental de los servicios de orientación, dudan sobre la capacidad motivadora y la adaptación de estos respecto a sus usuarios y pese a que la gran mayoría cree que no les ayudan a encontrar trabajo, la valoración final es que la orientación laboral sí que sirve.

Palabras Clave: Servicios Sociales, Orientación Laboral, Intermediación, Políticas activas de empleo, Desempleo, mujer.

Agradecimientos

A Ángel Sanz, director del trabajo, por sus aportaciones

A la Casa de la Mujer del Ayuntamiento de Zaragoza por permitir generosamente la utilización de los datos y la información del proyecto que desde 2007 viene desarrollando.

Al servicio de Acción Social del Ayuntamiento de Zaragoza que ha facilitado y apoyado la realización de la encuesta.

A las Trabajadoras Sociales sin cuya participación no habría podido concluir este trabajo.

A todas las personas con las que he compartido la puesta en marcha y la actividad diaria de los servicios de apoyo al empleo desde los que he trabajado, en lo que ahora se hay parte de todas ellas.

ÍNDICE

ÍNDICE	4
1.- INTRODUCCIÓN	6
2.- METODOLOGÍA	9
2.1.-OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	11
2.2.-TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL UTILIZADAS	12
2.2.1.-Análisis documental	12
2.2.2.-Análisis de datos	13
2.2.3.-La encuesta	13
3.- FUNDAMENTACIÓN	14
3.1.- MARCO TEÓRICO	14
3.1.1.- La centralidad del trabajo en la construcción de la identidad social y personal	14
3.1.2.- La exclusión social efecto de la desigualdad	22
3.1.3.- La Orientación laboral como política activa de intermediación	27
3.1.3.1.- Algo de historia	27
3.1.3.2.-Una explicación económica	31
3.1.3.3.-Algunos modelos de implantación	34
3.2.- MARCO LEGISLATIVO	37
3.2.1.- Políticas de empleo	38
3.2.1.1.- En Europa	38
3.2.1.2.- En España	42
3.2.1.3.- Desarrollo normativo de la intermediación y la orientación	46
3.2.2.- Políticas de servicios sociales	54
3.2.2.1.- En Europa	56
3.2.2.2.- En España	60
3.3.- ACTORES	63
3.3.1.- Actores públicos.	65
3.3.1.1.-El Instituto Aragonés de Empleo (INAEM)	65
3.3.1.2.- Los Servicios Sociales Municipales.	68
3.3.2.-Grupos terceros beneficiarios	75
3.3.2.1.- Organizaciones no lucrativas.	75
3.3.2.2.- Organizaciones lucrativas	77
3.3.3.-Beneficiarios finales: Usuarios y usuarias de los servicios	78
4.- UN CASO PRÁCTICO: EL SERVICIO DE ORIENTACIÓN TUTORIZACIÓN E INTERMEDIACIÓN LABORAL DE LA CASA DE LA MUJER 82	
4.1.- UN SERVICIO PARA MUJERES	82
4.2.- OBJETIVOS Y ACTUACIONES	85
4.3.- ACTIVIDAD REALIZADA	88
4.3.1.- Datos de actividad	88
4.3.2.- Perfil de las usuarias	89
4.3.2.1. Edad	90
4.3.2.2.- Nivel de formación	90
4.3.2.3.- Situación laboral inicial	91
4.3.2.4.- Prestaciones económicas que reciben	92
4.3.2.5.- Procedencia geográfica	93
4.3.2.6.- Vulnerabilidad	94
4.3.2.7.- Utilización de otros servicios	94

4.3.3.- <i>Resultados de inserción</i>	96
4.3.3.1.- Inserción según el programa del que provienen.....	97
4.3.3.2.-Inserción según el nivel de estudios.....	98
4.3.3.3.- Inserción según franja de edad.	99
4.3.3.4.- Inserción según procedencia.	100
4.3.3.5.- Estimación paramétrica	101
5.- ENCUESTA REALIZADA A TRABAJADORAS SOCIALES DE LOS CENTROS MUNICIPALES DE SERVICIOS SOCIALES DE ZARAGOZA.....	103
5.1.- PLANTEAMIENTO	103
5.2.- RESULTADOS	104
5.2.1.- <i>Información de contexto</i>	104
5.2.2.- <i>Utilización de los servicios de empleo</i>	105
5.2.2.- <i>Relaciones de los CMSS con los servicios de empleo</i>	111
5.2.3.- <i>Valoración de las trabajadoras sociales sobre la utilidad de los servicios de empleo</i>	113
5.2.4.- <i>Propuestas de mejora desde los servicios sociales</i>	116
6.- CONCLUSIONES	117
7.- BIBLIOGRAFÍA	121
RELACIÓN DE TABLAS	125
RELACIÓN DE GRÁFICAS	126
7.- ANEXOS	127
ANEXO 1. MODELO DE ENCUESTA	127

1.- INTRODUCCIÓN

Una economía no puede ser buena si no promueve además, la justicia y la inclusión social.

Edmun Phelps. Nóbel Economía 2006

La línea de investigación en la que se enmarca este trabajo gira en torno al análisis de las políticas activas de empleo relacionadas con la orientación y la intermediación laboral. Es un campo amplio y menos estudiado que el de la formación para el empleo que ha sido objeto de numerosos estudios. Es una ampliación del trabajo fin de máster, en sociología de las políticas públicas y sociales, realizado en 2012. Se ha profundizado en el marco teórico, se han actualizado los datos del caso presentado y se ha abierto una nueva línea que pone en relación los servicios de empleo con los servicios sociales.

Desde la práctica profesional de un servicio de orientación laboral, la reflexión sobre el sentido de la praxis diaria es consustancial a la intervención, especialmente cuando el objetivo son las personas y se coparticipa en la resolución de sus problemas. Nuevos agentes y nuevos espacios se están configurando en el campo de la orientación y la intermediación laboral y, aún antes de surgir los nuevos escenarios, están desapareciendo los que ya conocíamos. Esto nos sitúa en un punto de inflexión en el que el cuestionamiento es inevitable.

Se parte de la hipótesis de que los servicios de orientación laboral no crean empleo pero ayudan a conseguirlo. Esta afirmación que en tiempos de bonanza económica parece ampliamente compartida, en periodos de crisis como el actual es objeto de discusión. Ayudan ¿mucho, o poco?, ¿No sería mejor dedicar los recursos a crear empleo?, ¿Para qué y hacia donde orientar?, etc.... La falta de estudios rigurosos del funcionamiento y los efectos de este tipo de servicios y las dificultades de realizar análisis comparados, en los que puedan plantearse grupos de contraste que

permitan confrontar los datos, son elementos que favorecen el cuestionamiento en periodos difíciles como el actual.

Este trabajo pretende realizar una aproximación a la realidad de los servicios de Orientación e Intermediación laboral que operan en la ciudad de Zaragoza. Enmarcarlos en las políticas de empleo y de servicios sociales, conocer los agentes que intervienen y valorar alguno de sus efectos.

Se han producido cambios significativos en el contexto económico y en la naturaleza y organización del trabajo en los últimos tiempos. Las nuevas tecnologías de la comunicación y la globalización, entre otros, están modificando las estructuras productivas y también las políticas. El desempleo deja de verse como efecto del funcionamiento global, se entiende como un problema de funcionamiento del mercado de trabajo y, cada vez más, se carga la responsabilidad sobre el individuo. Las políticas de empleo y de protección social desarrolladas en España en los últimos tiempos también están cambiando. Las recientes reformas legislativas promueven cambios estructurales que afectan al modelo de mercado de trabajo y a los sistemas de protección social.

El trabajo se aborda desde cuatro grandes bloques de contenidos: Un marco teórico que profundiza en la importancia que el trabajo tiene para la construcción de identidad social e individual, en los procesos de exclusión y en las diferentes teorías que avalan la orientación laboral; un marco legislativo que traza el proceso de desarrollo de las políticas de empleo y las de servicios sociales a nivel europeo y estatal; una descripción de actores en la que se detalla la actuación de algunos de los agentes concretos que han operado en la ciudad de Zaragoza y una parte práctica en la que se describe y analiza la actuación del servicio de orientación de la Casa de la Mujer del Ayuntamiento de Zaragoza y se valoran los resultados de la

encuesta realizada a las trabajadoras sociales de Centros de Servicios Sociales Municipales. Se quiere conocer la opinión, valoración y utilización que éstas hacen de los servicios de empleo de la ciudad.

Gráfica 1. Mapa conceptual



2.- METODOLOGÍA

La elección de los métodos de investigación en este trabajo está condicionada por diversos factores, algunos de carácter práctico como son la mayor o menor dificultad y coste de la técnica elegida y otros más complejos que requieren profundizar en la visión particular de los investigadores sobre los diferentes paradigmas que habitualmente se plantean en relación a la investigación social: ¿Cuál es la naturaleza de la realidad?, ¿Cuál es la relación entre el investigador y lo que investiga? ¿Qué papel juegan los valores? ¿Cómo se construye el conocimiento sobre la realidad social? entre otros.

No vamos a profundizar en los diferentes enfoques sociológicos ni en los procesos de mayor o menor aceptación de los mismos. Solo mencionar nuestra posición ante el eterno debate cuantitativo-cualitativos, que, aparentemente superado con propuestas de complementariedad o de búsqueda y definición del “dato complejo” como elemento integrador y pluridimensional, sigue siendo considerado elemento diferenciador en las investigaciones.

“La complejidad de lo social, fruto de la interacción de sus múltiples dimensiones, debe abordarse desde una metodología amplia y abierta, capaz de abarcar de manera unificada la multidimensionalidad de los fenómenos sociales” (Jorge Sierra, 2003). Desde la consideración de que difícilmente una investigación será capaz de mostrar la totalidad del objeto investigado, entendemos que todos los aspectos aportan algo a esa parcialidad elaborada, por tanto, la información sobre las cualidades o las cantidades del elemento estudiado son fragmentos del conocimiento buscado y será la capacidad de integrar aspectos al realizar la interpretación la que convertirá la mera recopilación de información (cuantitativa y, ó cualitativa) en verdadera generación de conocimiento.

Son los nuevos descubrimientos de la física cuántica los que ponen en duda los presupuestos con que tradicionalmente hemos comprendido la realidad, el principio de incertidumbre, el carácter difuso y dual de la materia junto con la noción de separabilidad cuestionan las maneras de ver y comprender que se han mantenido en los últimos tiempos. *“... enfrentarse al mundo desde la cuántica es reconocer que la realidad sigue presentando sombras para la comprensión y que el conocimiento que construyamos sobre la*

misma está sujeto a imperfecciones. Pasar del mundo máquina al mundo holista es hacer un salto en la ciencia que vaya de la certeza a la incertidumbre, de lo absoluto a lo relativo, de lo separado a lo unido, etc.” (Bravo Reinoso, 2009).

No esperamos pues verificar ideas previas, esperamos encontrar a través de la recopilación de hechos y discursos sociales, ya elaborados o producidos por nosotros, algunas claves que nos acerquen al sentido real de las acciones desarrolladas en el campo estudiado.

“La realidad social es compleja, multivariada y difícil de comprender, presentándose ante los ojos del investigador o del estudioso como múltiples realidades. Su análisis no puede, por tanto, ser sencillo ni realizarse solamente mediante una sola metodología o perspectiva científica. Es necesario recurrir a diferentes métodos/perspectivas para su estudio; a cada aspecto de dicha realidad social – objeto de estudio - le cuadra una determinada metodología.” (García Ferrando & Ibáñez, 1989, pág. 9).

Jesús Ibáñez plantea la importancia de la elección del diseño metodológico y establece tres niveles de concreción: Saber lo que se quiere. La primera expresión de lo que se quiere conocer está formulada en términos ideológicos y es preciso traducirlo a términos científicos. Elegir la perspectiva y las técnicas. Distributiva, estructural o dialéctica, Diseñar la técnica seleccionada. La comprobación empírica de Bourdieu, es una operación tecnológica (García Ferrando & Ibáñez, 1989, págs. 49-83).

La selección de los aspectos a observar es clave para la obtención de información significativa, los actores seleccionados y la mirada a las relaciones adecuadas calificarán nuestro trabajo.

Nos situamos en una perspectiva sistémica entendiendo por sistema un conjunto interrelacionado de elementos que interaccionan entre sí y con su ambiente para lograr objetivos comunes como decía Von Bertalanffy en su Teoría General de Sistemas. Siguiendo a Luhmann, diferenciamos sistema y entorno, entendiendo que *“algunas causas, pero no todas, se hacen necesarias para producir efectos determinados”* y están distribuidas entre sistema y entorno y que contamos con dos maneras de examinar el sistema: formando sistemas parciales (teoría de la diferenciación de sistemas), o

descomponiendo elementos y relaciones (teoría de la complejidad de los sistemas). (Luhmann, 1998, pág. 44)¹

Nuestra investigación, por tanto, toma como objeto de estudio el sistema de las políticas de empleo, las estructuras y organizaciones que lo conforman y las personas beneficiarias de las mismas, las personas trabajadoras o desempleadas y las empresas. Pretende analizar algunos de sus elementos y las interrelaciones que se producen considerando que con ello podemos contribuir a describir una parte de la realidad social. Valora elementos cuantitativos que pueden aportar información respecto al grado de implantación, la repercusión social y la causalidad de los efectos que dichas políticas producen y aspectos cualitativos en lo relativo a los actores, los procesos y las interrelaciones.

Se analiza la relación que, en ocasiones, es necesario establecer entre los servicios sociales y los servicios de empleo cuando convergen los usuarios.

2.1.-Objetivos de la investigación

Se amplía la investigación ya iniciada con el trabajo realizado en el máster de sociología de las políticas públicas y sociales en 2012, "La Orientación laboral en las políticas de empleo de Zaragoza: actores y escenario" y se abordan aspectos complementarios, concretamente las posibles relaciones que los servicios de orientación laboral mantienen, o no, con los servicios sociales.

PROBLEMA

El desempleo es un problema grave en una sociedad como la nuestra organizada, tanto individual como colectivamente, en torno a un concepto de trabajo entendido como actividad laboral enmarcada en el sistema productivo formal. Pese a que en la actualidad la riqueza en nuestras sociedades ya no se genera en el mundo productivo sino en el financiero, la gran mayoría de las personas depende, como único modo de subsistencia, del empleo. La relación que cada individuo mantiene respecto al trabajo es especialmente significativa en la posición que puede lograr en el continuo inclusión/exclusión.

¹ Disponible en internet http://books.google.es/books?id=7qnuECQm-C&printsec=frontcover&dq=Sistemas+sociales+:+lineamientos+para+una+teor%C3%ADa+genera&source=bl&ots=oJEpaicv5u&sig=aWwX0zqIiKVY8XGrCekor17AYUk&hl=es&ei=kPYpTc3_Pla18QOj7sjAAq&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CC0Q6AEwAw#v=onepage&q&f=false

El problema que se aborda, en un sentido amplio, es el desempleo, la exclusión que produce su carencia y los diferentes intentos de solución que desde las políticas sociales se plantean. Concretando, nos centramos en la actuación de los servicios de orientación laboral en la ciudad de Zaragoza y analizamos las relaciones que mantienen con los servicios sociales municipales

OBJETIVOS

- Ampliación del fundamento teórico realizado en el anterior trabajo de investigación en los aspectos relacionados con la exclusión social
- Elaboración del trazado legislativo del desarrollo de las políticas de servicios sociales
- Recopilación de datos del estudio de caso y selección de nuevas informaciones vinculadas a la situación social y la relación de las usuarias con los servicios sociales
- Valoración de las dinámicas de relación de los servicios sociales con los servicios de empleo

2.2.-Técnicas de investigación social utilizadas

2.2.1.-Análisis documental

Con el propósito de dotar la investigación de un cuerpo teórico adecuado y situar el contexto social: temporal, político y económico en el que se enmarca se realizará una revisión de material bibliográfico que sirva de referente y enriquezca los análisis finales.

La importante repercusión que tiene el empleo para múltiples aspectos personales y sociales hace que podamos disponer de un amplio abanico de fuentes que con distintos enfoques y perspectivas hablan sobre el mundo laboral, la intermediación y la orientación.

En términos similares, los servicios sociales cuentan también con una amplia producción científica que nos puede ayudar a contextualizar el enfoque de las intervenciones y a valorar las necesidades de interrelación con el sistema de empleo.

- Memorias del INAEM desde 2001 hasta 2012
- Plan Director Estratégico de Servicios sociales del Ayuntamiento de Zaragoza 2012-2020
- Memorias del servicio de Orientación de la Casa de la mujer desde 2007 hasta 2011
- Memorias del Plan Concertado 2006-2011

2.2.2.-Análisis de datos

La base de datos de usuarias del Servicio de la Casa de la mujer nos ha proporcionado los datos cuantitativos y cualitativos sobre los que se basa la descripción de las características de las personas beneficiarias del servicio y los resultados de inserción alcanzados. Las tablas y gráficos elaborados tienen como fuente las memorias y las bases de datos del año 2010 al 2012.

2.2.3.-La encuesta

La encuesta es uno de los procedimientos de investigación social más conocidos y utilizados en la investigación sociológica. "Una encuesta es una investigación realizada sobre una muestra de sujetos representativa de un colectivo más amplio" Ferrando (1989). Pretende medir cuantitativamente características objetivas y subjetivas de la población a través de un interrogatorio estandarizado a los sujetos seleccionados.

Siguiendo a Ferrando (1989) distinguiremos 5 grandes bloques de tareas en su realización: a) formular los objetivos de la investigación, b) establecer hipótesis, c) delimitar variables, d) operacionalizar conceptos y d) diseñar la muestra. (Ferrando, 1989) Es decir, es necesario tener claro lo que se quiere conocer, traducirlo a conceptos concretos y definir la muestra poblacional de manera que sea significativa en el conjunto.

Dado el tamaño del universo de estudio, 16 CSSM distribuidos en 12 distritos y en los que trabajan un total de 69 trabajadoras sociales, no se ha considerado el diseño de una muestra, la encuesta se dirige a todas las trabajadoras sociales de los CMSS de la ciudad de Zaragoza. Se ha solicitado la colaboración de los servicios centrales del Ayuntamiento de Zaragoza que ha realizado el envío garantizando con ello que la encuesta ha llegado a la totalidad de las trabajadoras sociales.

Se elabora un cuestionario que busca obtener información respecto a la utilización que hacen de los servicios de empleo, las relaciones que mantienen con los profesionales y la valoración que hacen de los servicios de orientación.(ANEXO 1)

Se ha utilizado la fórmula de cuestionario on-line por varias razones: desaparece el sesgo que introduce el encuestador y nos permite dirigirnos a todo el universo de estudio que son la totalidad de las trabajadoras sociales de los Centros de Servicios Sociales de Zaragoza y cuesta menos tiempo.

La encuestadora en este caso es una persona relacionada con los encuestados y por tanto, las posibilidades de condicionamiento en las respuestas eran altas.

3.- FUNDAMENTACIÓN

3.1.- MARCO TEÓRICO

3.1.1.- La centralidad del trabajo en la construcción de la identidad social y personal

El trabajo no ha significado siempre lo mismo, ni tiene una significación única pero su centralidad en la construcción de identidades sociales e individuales ha sido una constante en los últimos tiempos y todavía hoy, pese a cuestionarse esa centralidad, continúa siendo considerado un eje vertebrador esencial. Las funciones que desempeña y el modo en que por él, o para él, cambian los individuos o las sociedades son los aspectos a considerar para valorar su centralidad.

Se utiliza la acepción relativa a la actividad laboral, enmarcada en el sistema productivo formal. El objeto de estudio se centra en las políticas activas de empleo y su relación con las políticas de servicios sociales en el marco de los servicios de orientación laboral y tienen que ver con la participación, o no, en el sistema laboral y con los términos en que se producen las entradas y salidas del mismo.

Se describe el papel que ha jugado en la construcción del sistema, en la organización social, y en la construcción de identidad de los individuos. Se analiza la influencia que el trabajo ha tenido en la construcción del concepto social de ciudadanía y cómo éste es, o ha sido, fuente de identidad para los individuos y, a la vez, elemento clave en la posición de inclusión o exclusión que ocupa.

La identidad es un concepto complejo que diferentes disciplinas utilizan para comprender fenómenos sociales e individuales. Existe un cierto consenso respecto a que la constitución de la identidad se da en dos dimensiones básicas, una personal y otra social y que ambas son interdependientes. Afirma Castells (1997) que *"desde una perspectiva sociológica todas las identidades son construidas. Lo esencial es como, desde qué y para qué"*. Mantiene como dice Giddens, que *"las identidades son fuentes de sentido para los propios actores y por ellos mismos son construidas mediante un proceso de individualización"* y añade que pueden estar originadas en las instituciones dominantes aunque solo se convertirán realmente en

identidades si los actores sociales las interiorizan y construyen su sentido en torno a esa interiorización. (Castells, 1997).

Se aborda pues el concepto de ciudadanía entendiendo que es una construcción social cambiante afectada por el contexto histórico y es igualmente fuente de la construcción de identidad individual cuando se interiorizan los valores que la conforman.

El desarrollo de las identidades sociales e individuales que han predominado en los últimos tiempos se ha ido elaborando aparentemente desde el consenso; tenían como centralidad el mundo del trabajo y pretendían mantener una estabilidad social que permitiera seguir en la "sociedad segura" que se estaba construyendo. Este proceso que ha ido evolucionando desde los inicios de la construcción del Estado de Bienestar, está cada vez más cuestionado en algunos de sus objetivos básicos: Se duda de la posibilidad de alcanzar el pleno empleo, y se cuestionan constantemente las políticas de gestión de riesgos acusándolas de ineficacia e ineficiencia.

El Estado de Bienestar cuya construcción se inició después de la segunda guerra mundial se estableció como un pacto entre Capital y Trabajo que generó una construcción política y social capaz de mantener el capitalismo y modificar algunas de sus lógicas no deseadas. La conjugación de las teorías de producción Fordistas con las propuestas Keynesianas, de control de la demanda, que otorgan al estado un papel interventor, cuya misión consiste en mantener el conflicto social en niveles tolerables y ejercer de redistribuidor de lo que se considera el producto del crecimiento económico, han procurado un periodo de aparente estabilidad, no exento de crisis temporales, que hasta la fecha se han solventado sin socavar los fundamentos esenciales de la organización social instituida pero que poco a poco van modificando sus pilares.

El concepto de ciudadano construido en este contexto acabó conjugando elementos políticos, derecho al voto y la participación; sociales, derecho de bienestar a través de servicios públicos garantizados por los estados; y económicos, alcanzando un concepto de ciudadanía total que tenía como centralidad la cuestión del trabajo.

El mercado como motor de crecimiento, el estado como racionalizador social de la situación y una representación laboral

activa abrió las posibilidades de acceso a bienes y servicios a un conjunto amplio de la población generando una fuerte dinámica de servicios y consumos públicos enmarcados en la "sociedad de la seguridad". *"Lo público se constituye en sinónimo de bienestar, se identifica la injusticia con la mala gestión de los problemas y se llega a asimilar el derecho al bienestar con derecho de la persona"* (Alonso, 2007). El ciudadano construido participa de la actividad laboral, de la actividad política y del disfrute de los servicios creados con los excedentes, sobre los que adquiere derechos, puesto que son producto de su trabajo.

Esta organización social se apoya según Bauman en una ética sustentada en dos premisas: "doy algo para que me des", nada es por nada, y, "no está bien tener suficiente, hay que aspirar a mas". Es decir, trabajar es un valor en sí mismo y hay que seguir trabajando para conseguir más cosas. Estas premisas presuponen que la mayoría de la gente tiene una capacidad de trabajo que vender y puede ganarse la vida ofreciéndola y que solo el trabajo reconocido como tal y recompensado económicamente puede considerarse trabajo. Todos podemos trabajar y solo es trabajo lo que conlleva un salario. (Bauman, 1999, págs. 17-18)

Esta ética del trabajo posteriormente desplazada hacia el ámbito del consumo atraviesa la identidad de ciudadano y el trabajo se constituye en la principal fuente de integración social llegando a ser referente de evaluación de la valía del individuo. El trabajo adquiere la consideración de derecho universal y su ejercicio nos da la oportunidad de formar parte de la sociedad en que vivimos participando en los procesos económicos, sociales, políticos y culturales contribuyendo al desarrollo de toda la sociedad.

La construcción de una identidad o modelo genera en sí misma, por oposición, la exclusión puesto que todo aquello que no contenga los elementos definidos y señalados como "buenos" en el modelo no tendrá acceso a los beneficios que produce la pertenencia.

El modelo de "ciudadano" construido en el proceso anterior genera grandes grupos de exclusión que quedan fuera de lo instituido.

Invisibilizados y dependientes como es el caso de las mujeres que quedan situadas al margen de la estructura productiva, (su trabajo reproductivo no es recompensado económicamente y por

tanto no es considerado trabajo) y cuya ciudadanía dependerá de la que obtengan sus consortes.

Imposibilitados por no cumplir el requisito de tener “trabajo que vender” como sería el caso de los discapacitados y otros colectivos que no son aceptados por el entramado laboral y son estigmatizados y convertidos en un problema social.

Los movimientos sociales en sus inicios ponen de manifiesto estas identidades olvidadas y la sociedad comienza a “integrarlas” de alguna manera haciéndose consciente al menos de su existencia y estableciendo políticas públicas específicas que persiguen su integración.

Llegamos pues a finales del siglo XX con más dudas que certezas y entramos en una nueva etapa caracterizada especialmente por el cuestionamiento de las construcciones anteriores. La incapacidad casi admitida de la imposibilidad de alcanzar el pleno empleo, la aparición de crisis económicas y la deslegitimación de las estructuras políticas cuestiona el modelo de ciudadano “varón trabajador que participa en las estructuras políticas democráticas establecidas, gobierno y sindicatos”. La puesta en valor de otros actores y otros espacios de participación, los cambios en los modelos laborales, la primacía de los valores del consumo sobre los de la producción entre otros, abren las puertas a diferentes posibilidades de identificación y también a nuevos intentos de interpretación de la realidad más o menos afortunados que buscan las claves del futuro. En la práctica, el avance de las ideas liberales queda cada vez más patente con la globalización, el aumento de las privatizaciones y la desregulación.

En los años 90, algunos teóricos comienzan a hablar del Fin del trabajo apoyados en la revolución tecnológica, el desempleo sostenido y los cambios en las estructuras de producción². De la Garza Toledo detractor de las teorías que auguran el fin del trabajo mantiene que *“no hay fin del trabajo sino transformación del significado de lo que es trabajar, de los ámbitos privilegiados del trabajar, de los límites entre el trabajo y el no trabajo con la ruptura del concepto de jornada de trabajo.”* (De la garza Toledo, 1999)

² André Gorz, Jeremi Rifkin, Claus Offe como autores más representativos de las teorías que preconizan el fin del trabajo, argumentan que el desarrollo de las nuevas tecnologías y las mejoras organizativas reducen la cantidad de trabajo incorporado en cada bien o servicio, el trabajo se desvincula de la marcha de la economía y cada vez es menos necesario. El problema no es el trabajo sino la redistribución de la riqueza.

La nueva etapa de prosperidad que vivimos en la primera década del siglo XXI lleva al olvido las teorías anteriores que aparecen como desacertadas bien por fracaso político, bien porque parece que las profecías del fin del trabajo no se materializan tal y como se predijo y son las ideas liberales las que tienen un mayor desarrollo. Los criterios de eficiencia y rentabilidad económica impregnan todas las actuaciones sociales. El desempleo se entiende como un problema de funcionamiento del mercado de trabajo, se desvincula del concepto global de la sociedad y la responsabilidad de ser desempleado recae en el individuo. Esta bonanza económica sin embargo, no dura mucho tiempo y en 2008 nos enfrentamos a una nueva crisis definida esta vez como “financiera” que nuevamente cuestiona el sistema provocando reinterpretaciones de la realidad.

Acanda (2010) considera que la actual crisis económica converge con otras muchas: alimentaria, energética, climática, de seguridad ciudadana y de derechos humanos y cree que es una crisis sistémica, “total del modelo social”. Observa que las soluciones que han tomado los gobiernos contradicen los dogmas básicos del paradigma neoliberal y por eso dice que los más optimistas creían en ello una vuelta al Keynesianismo, pero nos recuerda que... “El modelo liberal decimonónico, el keynesianismo y el neoliberal no han sido más que distintas variantes para reducir la tendencia objetiva del capitalismo a las crisis y asegurar la valorización del capital, ya sea liberando las fuerzas internas de los mercados, ya sea regulándolos y manteniendo formas de redistribución dirigidas a sustentar una demanda solvente expansiva” (Acanda, 2010)

Muchos más son los análisis y propuestas que hoy día están en cuestión, y sobre las que no vamos a profundizar, que añaden diferentes posibilidades de interpretación y de elaboración de propuestas y alternativas. A modo de ejemplo, las teorías del Decrecimiento consideran que continuar con el ritmo de crecimiento de las sociedades desarrolladas contradice los fundamentos del planeta. La verdadera trascendencia y la dirección de los cambios que se están produciendo no podrán ser confirmadas hasta que se haya producido realmente el cambio.

La crisis, la precarización laboral y los cambios que estamos viviendo no afectan por igual a todos los sectores sociales, y observamos que la pobreza y la desigualdad social están aumentando. Determinados sectores sociales como jóvenes, inmigrantes, personas de baja cualificación y mujeres sufren en

mayor medida los efectos de la crisis y el desempleo, y esa dinámica de dualización social afecta también a la esfera cívico-política. Para evitar la ampliación de las brechas de desigualdad social es necesario avanzar en el concepto de ciudadanía caminando hacia la ciudadanía económica que complete y garantice los contenidos de ciudadanía social que postuló Marshall (Tezanos, 2008).

Pese al cuestionamiento general de las estructuras y modelos actuales, la heterogeneidad de las visiones y la variedad de identidades, como decía Off *“Para la gran masa de la población una cosa es cierta: sólo aquel que tiene trabajo y que a través del trabajo obtiene ingresos, bien por medio de la familia o de la seguridad social, tiene posibilidades de participar en la riqueza social”* (Offe, 1996)

La pérdida de centralidad cuestionada en la construcción social no es tan evidente cuando realizamos el análisis desde las repercusiones que tiene para la persona y valoramos las posibilidades que esta tiene de relativizar su importancia.

Una gran parte de la vida de la mayoría de las personas gira en torno al trabajo. Solo unos pocos viven su ausencia sin problemas, y para la mayoría es la única fuente de ingresos. Estar sin trabajo significa alejarse de la norma, no ser partícipe de la construcción de la sociedad y no poder disfrutar de sus bienes, en suma pertenecer a los excluidos. Trabajar o estar en paro; en la economía formal o en la sumergida; tener más o menos salario; estar fijos o temporales; que sea manual o intelectual; que nos guste o no el que tenemos... son asuntos que nos afectan y una parte importante de nuestras vidas la pasamos dedicados a ellos.

Sennett (1998), analiza las repercusiones que tiene el trabajo, sobre la identidad personal y cómo le afectan los cambios producidos. Señala como grandes cambios, entre otros, los ocasionados por:

- La pérdida de estabilidad. Del trabajo para toda la vida a muchos cambios en breves periodos, se pierde la linealidad y esto genera dificultades de narración de la propia historia. Es más difícil planificar a largo plazo, implica una nueva manera de organizar el tiempo y no solo el laboral. (Sennett, 1998, págs. 14-20)

- El aumento de incertidumbre. *"lo que hoy tiene de particular la incertidumbre es que existe sin la amenaza de desastres históricos; y en cambio, está integrada en las prácticas cotidianas de un capitalismo vigoroso. "La inestabilidad es algo normal"* (Sennett 1998, pág.30)
- Debilidad de la identidad laboral, falta de apego a la profesión. El sentido de la vida cotidiana en el trabajo está marcado por la indiferencia y hay confusión sobre la posición social que otorga. Pese a ello *"todavía se sienten fuertemente inclinados a interpretar su trabajo como algo que se refleja en ellos en cuanto individuos"* (Sennett 1998, pág. 73)
- La disposición a arriesgar deja de ser *"territorio exclusivo de los capitalistas o de los individuos temerarios. El riesgo tiende a volverse una necesidad diaria sostenida por las masas"* (Sennett 1998, pág.83)

Si como dice Sennett hemos cambiado la forma de construir nuestra propia historia personal, nuestras posibilidades de planificación de largo a corto plazo, hemos normalizado la incertidumbre y el riesgo y pese a que nos identificamos débilmente con nuestro trabajo seguimos considerando que forma parte de nuestra propia individualidad, la influencia del trabajo en nuestra construcción individual parece ser evidente. Su repercusión en nuestra forma de ver y vivir el mundo en el que estamos, de pensar en el que queremos tener, y de crecer y avanzar en otros aspectos de nuestra vida, aparentemente desvinculados de la cuestión laboral, es innegable puesto que gran parte de lo que somos se construye a través de los tiempos de trabajo, las relaciones laborales y las posibilidades de acceso a bienes que conseguimos gracias al pago que recibimos por desempeñar la actividad laboral.

Subirats(2004) indica que la plena integración social pasa por la participación de las personas en tres ejes básicos: el mercado y/o la utilidad social aportada por cada persona como mecanismo de intercambio y vinculación a la contribución colectiva de creación de valor; la redistribución que básicamente llevan a cabo los poderes y administraciones públicas; y finalmente, las relaciones de reciprocidad que se despliegan en el marco de la familia y las redes sociales. (Subirats, 2004, pág. 15)

La participación en el primer eje se produce a través del trabajo y que este ha cambiado es algo innegable. Según la Organización Internacional del Trabajo (2006) *"Los cambios*

demográficos, la innovación y difusión de las TIC, así como el surgimiento de una economía de mercado global en expansión, son fuerzas que se unen y actúan entre sí, provocando cambios importantes en el lugar de trabajo y el mercado laboral". Cambian las estructuras de empleo y las condiciones de trabajo pero resulta difícil señalar una pauta, lo más característico de los nuevos cambios es la creciente diversidad (O.I.T., 2006, págs. 22, 40).

Respecto a la participación en la redistribución llevada a cabo por los poderes públicos, los diferentes enfoques de mayor o menor redistribución que encontramos según la ideología dominante repercuten directamente en el aumento o no de la exclusión. El tercer eje igualmente es objeto de cambios sustanciales que afectan a sus formas tradicionales: cambia el modelo de familia que ya no es único sino variado, las relaciones vecinales son cada vez más desafectadas, etc.

Se observa un proceso de cambio de una sociedad que tenía pocos modelos bien definidos entorno a patrones estables, a otra en la que conviven muchos modelos inestables complejos y diversos. Encontrar los patrones de identificación acaba siendo un acto individual de posicionamiento elegido por el propio individuo.

Si como decíamos al inicio, la centralidad o importancia del trabajo viene determinada por las funciones que desempeña para el individuo y para la sociedad, parece adecuado decir, que el trabajo sigue jugando un papel importante tanto a nivel individual como a nivel social, modifica las estructuras sociales y los comportamientos individuales se ven afectados por sus formas.

Ha perdido centralidad en el sentido de modelo único, y no es el elemento entorno al que "la gente" se aglutina para defender su posición social, pero sigue siendo central en la configuración social e individual.

"Nuestra sociedad es el resultado de un largo proceso de individualización que ha desplazado el ámbito de decisión sobre lo que es bueno o malo, adecuado o inoportuno, deseable o despreciable, desde el grupo a la persona: muchos aspectos de nuestra vida han pasado a convertirse en asuntos de cada conciencia individual en un escenario desprovisto de apriorismos y cada vez mas desvinculado de cualquier tradición... Mientras el individuo se enfrenta a su pequeñez ante un mundo abierto y cada vez más

complejo que no alcanza a comprender, la evolución de éste no se detiene. (Brey, 2009).

3.1.2.- La exclusión social efecto de la desigualdad

El estudio de la desigualdad social se ha abordado tradicionalmente desde el concepto de pobreza, se ha relacionado con niveles bajos de ingresos y se ha medido a través de la renta de las personas o los hogares. La aparición de nuevos desequilibrios y nuevas formas de desigualdad, que actúan como determinantes de la marginación que padecen algunas personas, lleva a la utilización de un nuevo concepto que amplía los elementos a considerar en el análisis de la desigualdad social: la exclusión. El concepto "exclusión social" ha sustituido al de pobreza considerando que explica más claramente los nuevos grupos sociales vulnerables y los distintos ámbitos en los que se ven afectadas las personas que por diversas razones se encuentran en situación de desigualdad, desafiliación o marginación social.

La exclusión se entiende como un proceso dinámico y más complejo de carácter multidimensional y multifactorial. La pobreza tradicional se transforma en una forma de exclusión social. Su utilización cada vez mayor en la definición de políticas sociales ha fomentado la preocupación por su descripción con el ánimo de precisar el concepto. Los elementos más comunes que aparecen en la mayoría de los intentos de definición hacen referencia a que *"es un fenómeno estructural, dinámico, multifactorial, multidimensional y heterogéneo, que incluye un componente individual y es abordable desde las políticas públicas"* (Pedreño, 2010).

Algunas definiciones:

"La noción de exclusión social hace referencia a un proceso de desintegración en el sentido de una progresiva ruptura de las relaciones entre los individuos y la sociedad". (Subirats, 2004, pág. 17).

"la exclusión social puede ser entendida como una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e «inferiorizando» a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes" (Estivill, 2003).

“es el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado” (Castells, 2000, pág. 62).

Surge durante los años 60 en Francia y es en la década de los ochenta y noventa cuando comienza a generalizarse en el lenguaje de las políticas públicas y las ciencias sociales. La Unión Europea lo adopta como nuevo eje de la política social superando el concepto de pobreza que habitualmente había utilizado. Declaró el año 2010 “Año Europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social” consolidando con ello el término y redefiniendo las directrices de la política social europea.

Subirats (2004) aborda la definición de la exclusión por contraposición al concepto de inclusión y considera que la plena integración de las personas en la sociedad actual pasa por tres ejes básicos: el mercado, o la utilidad social; la redistribución, realizada por los poderes o administraciones públicas y la reciprocidad, el marco de relaciones personales y sociales. Señala que los tres ejes no actúan de forma independiente sino interrelacionada.

Gráfica 2. Ejes de la exclusión social



Fuente: Elaboración propia. Subirats (2004).

Concretando los espacios básicos de la vida de las personas en los que se pueden desencadenar procesos de exclusión, define ocho ámbitos, y dentro de cada uno de ellos diversos factores que irán marcando las fronteras entre inclusión, exclusión y vulnerabilidad. Como elementos transversales señala la edad, el sexo y el origen y

recuerda la necesidad de incluir el contexto en el análisis teniendo en cuenta las condiciones medioambientales, sociales, culturales y las políticas aplicadas en el territorio.

Tabla 1. Ámbitos de exclusión social

LA EXCLUSIÓN SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL		EJES	DESIGUAL
ÁMBITOS	PRINCIPALES FACTORES DE EXCLUSIÓN		
ECONÓMICO	Pobreza económica	GÉNERO	EDAD
	Dificultades financieras		
	Dependencia de prestaciones sociales		
	Sin protección social		
LABORAL	Desempleo		
	Subocupación		
	No calificación laboral o descalificación		
	Imposibilidad		
	Precariedad laboral		
FORMATIVO	No escolarización o sin acceso a la educación obligatoria integrada		
	Analfabetismo o bajo nivel formativo		
	Fracaso escolar		
	Abandono prematuro del sistema educativo		
	Barrera lingüística		
SOCIOSANITA	No acceso al sistema y a los recursos sociosanitarios básicos		ETNIA, PROCEDENCIA O LUGAR DE NACIMIENTO
	Adicciones y enfermedades relacionadas		
	Enfermedades infecciosas		
	Trastorno mental, discapacidad u otras enfermedades crónicas que provocan dependencia		
RESIDENCIAL	Sin vivienda propia		
	Infravivienda		
	Acceso precario a la vivienda		
	Viviendas en malas condiciones		
	Malas condiciones de habitabilidad (hacinamiento)		
RELACIONAL	Espacio urbano degradado, con deficiencias o carencias básicas		
	Deterioro de redes familiares (conflictos o violencia intrafamiliar)		
	Escasez o debilidad de redes familiares (monoparentalidad, soledad)		
	Escasez o debilidad de redes sociales		
	Rechazo o estigmatización social		
CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN	No acceso a la ciudadanía		
	Acceso restringido a la ciudadanía		
	Privación de derechos por proceso penal		
	No participación política y social		

Fuente: Subirats, 2004 pag 22

La exclusión social puede abordarse desde una doble perspectiva, desde las características de los individuos, sus condiciones de vida y los procesos y comportamientos que conducen a ella, o como una característica de la sociedad, las normas e instituciones que favorecen o no la exclusión y los elementos de discriminación o integración de que dispone. Hay exclusión cuando la sociedad permite o niega a individuos y grupos el acceso a determinados bienes o servicios.

Abordar el problema de la exclusión desde un contexto individual requiere adentrarse en los efectos que tiene para el individuo la situación de exclusión. Las condiciones de vida y los

procesos y comportamientos individuales que conducen a la exclusión o son provocados por ella son algunos de los aspectos que pueden ayudarnos a conocer la realidad de la exclusión.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) define cohesión social como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan” (Ottone, Sojo, & otros, 2007, pág. 19).

Se pueden encontrar mecanismos sociales que provocan la aparición de escasez y pueden relacionarse con la estructura de poder existente. Uno de los más significativos es el acaparamiento (un grupo se reserva para su uso exclusivo una parte del bien cuantitativamente mayor de la que le corresponde), este hace que aparezcan como inaccesibles o escasos unos recursos que, o serían libres, o estarían disponibles en cantidades distributivamente suficientes. Un segundo mecanismo que prácticamente constituye la forma de concreción del anterior consiste en institucionalizar el acceso reservado al consumo de un bien o recurso, de manera que existen barreras para su uso que, aunque en su funcionamiento son objetivas, son discriminatorias en sus efectos.

El modo de producción capitalista con la mercantilización del acceso a cualquier bien económicamente valorado mediante el mercado y los precios reproduce la escasez en un doble sentido: absoluto, porque regula tanto el tipo como el volumen de producción y relativo, porque elimina la gratuidad en el acceso a los diferentes bienes. Si el consumo no se convierte en actividad mercantil no sirve como base del intercambio y la acumulación. Es necesario asegurar la escasez artificial como condición indispensable para que se instituya el intercambio mercantil (Alonso, 2011, pág. 62).

Este mecanismo descrito por Alonso y profundamente desarrollado en nuestra sociedad es la base de la desigualdad, el origen de la pobreza y la exclusión *“la pobreza y la exclusión que se extienden a nuestro lado, es causada por una distribución injusta de la riqueza, por la apropiación indebida de los recursos impidiendo su acceso a la población y por la negación de los derechos sociales básicos a una gran número de seres humanos”* (Gimenez, 2008).

Lo característico de la sociedad actual no es tanto la existencia de desigualdad sino las nuevas formas y modalidades de marginación

y exclusión social que se van manifestando, que van más allá de la pobreza material y alcanzan y se producen y reproducen en los grupos ya desiguales. Para Subirats (2005) los grandes factores que generan la exclusión social son: la fragmentación social, el impacto sobre el empleo de la economía postindustrial y el déficit de inclusividad de las políticas de bienestar.

Respecto a la fragmentación social señala la creciente complejidad de la sociedad actual y menciona tres factores: la diversificación étnica, la inmigración, que genera escenarios de precarización múltiple (legal, económica, relacional y familiar); los cambios en la pirámide de población, el aumento de la población mayor (dispara las tasas de dependencia), y los cambios en la estructura familiar con incremento de la monoparentalidad, la erosión del modelo patriarcal.

Los cambios en el mercado de trabajo con el aumento del desempleo juvenil de carácter estructural, adulto de larga duración, trabajos de baja calidad, inestables y de salarios bajos y un conjunto de nuevas situaciones de vulnerabilidad que resume en dos: el cambio de las trayectorias lineales a los itinerarios complejos y dilatados y el aumento de la flexibilidad de los procesos productivos que impulsa procesos de destrucción de empleo y desregulación laboral erosionando los derechos laborales y debilitando los sistemas de protección social ligados al trabajo.

El tercer factor mencionado se refiere a la falta de mecanismos efectivos de inclusión del Estado de Bienestar. Determinadas políticas consolidan fracturas de ciudadanía, excluyen a diferentes grupos, especialmente a los ciudadanos que tienen poca vinculación a los mecanismos contributivos (si no trabaja no tiene seguridad social) y por otra parte, la falta de presencia o regulación en algunos mercados como por ejemplo el inmobiliario que quedan libres y por tanto son excluyentes (Subirats, Gomá, & Brugué, 2005).

La exclusión se genera en un determinado contexto, tiene causas estructurales y no solamente individuales, las transformaciones económicas y sociales que caracterizan la sociedad actual han generado nuevos escenarios de desigualdad que tienen su origen en la esfera macrosocial, en el mercado de trabajo y en los niveles de cobertura del Estado de Bienestar. Estos cambios, iniciados con la crisis de los años setenta se acentúan con el avance de las ideologías neoliberales y surgen nuevas lógicas de

inclusión/exclusión que suelen acumularse en los grupos más vulnerables. La pobreza y la exclusión son causadas por una distribución injusta de la riqueza, por la apropiación indebida de unos pocos y por los mecanismos sociales que permiten o incluso fomentan que se produzca esa apropiación.

3.1.3.- La Orientación laboral como política activa de intermediación

3.1.3.1.- Algo de historia

La Orientación Laboral se enmarca en las actuaciones derivadas de la implementación de las políticas públicas de empleo desarrolladas por el estado. Pretende dar respuesta a un problema percibido, incorporado en la agenda política, el desempleo, y responde a una concepción determinada del problema, es decir, tanto su formulación como su implementación contienen unos valores establecidos y responde a unos intereses concretos. Los Servicios de Orientación como actuación específica, dentro de la intermediación, centran su acción en las personas y en su trayectoria laboral, actúan como agente transmisor en el entramado de informaciones relativas al mercado laboral.

La Orientación surge en el marco de la acción social a finales del siglo XIX y principios del XX como acción complementaria a la creación de los Servicios Sociales públicos y con el fin de conseguir el Estado de Bienestar, la reforma social emprendida como consecuencia de la industrialización y del cambio en los sistemas políticos promovió la puesta en marcha de la acción orientadora para satisfacer *“la urgencia de disponer de obreros y técnicos adecuados a las necesidades de la producción de la expansión capitalista”* (Ceniceros, 2003) Se inició asociada a la Acción social, posteriormente se institucionalizó a través del ámbito educativo y desde los años 90 se abre camino a en ámbitos económico-laborales a través de las políticas de empleo.

El Tratado de Roma (1957) sienta las bases en Europa de lo que sería la orientación con un carácter público e institucional. Se concibe como un proceso continuo que ha de acompañar al individuo a lo largo de toda su vida, tanto en el ámbito educativo, como en el laboral, con atención especial a los jóvenes, mujeres, minusválidos, inmigrantes, etc. Los años 70 suponen un nuevo impulso debido a diferentes reformas educativas, pero es en la década de los 80, y motivada por la crisis, cuando se amplían sus funciones. En 1986, se

establecen los principios generales para la creación de una política común de Formación Profesional, y en 1987 se elabora el informe Watts³, un estudio sobre los sistemas de orientación de los diferentes países miembros. Los años 90 le dan un nuevo impulso al relacionarla con los procesos de formación, los Servicios de Orientación jugaran un importante papel al ligar sus acciones a las políticas de formación y empleo. Con la redacción del Tratado de Maastricht (1991) se impulsan los servicios de orientación profesional relacionados con la política de empleo, promueven diferentes programas que tienen como objetivo conseguir que los estados miembros de la Unión Europea intercambien información y experiencias sobre temas de orientación (Grañeras, 2009, pág. 157).

En la actualidad, los distintos Estados de la comunidad han ido configurando diferentes modelos por lo que la organización de los servicios de orientación no responde a un único modelo ni se apoya en estructuras administrativas iguales (Herrerias, 2004).

El desarrollo de la Orientación laboral en España comienza básicamente con la crisis de 1974. Los procesos de adaptación que con ella se plantearon nos llevan en los años 80 a encontrarnos en una situación en la que existen unos fuertes procesos de reconversión industrial y la incorporación de dos colectivos numerosos: jóvenes de la explosión demográfica de los 60 y mujeres. Se está produciendo un importante cambio en los modelos laborales, el empleo ya no es "para toda la vida", y el desempleo aumenta hasta cotas nunca conocidas.

En esa época nacen los Servicios Públicos de empleo con dos finalidades fundamentales: ofrecer prestaciones económicas (políticas pasivas de empleo) y proponer iniciativas de apoyo a los desempleados, formación ocupacional y orientación laboral (políticas activas de empleo). Entre las políticas activas, la orientación se pone en marcha en los años 80 y responde al modelo Sistémico basado en (Bertalanffy, 1976) la Teoría General de los Sistemas (Montilla, 2003).

Bernal (2005) considera que las funciones básicas desempeñadas por la orientación laboral han sido cuatro: Información; Ayuda a la planificación; Entrenamiento en habilidades

³ Texto íntegro. Watts, A.G.; Guichard, J.; Plan, P. y Rodríguez, M.L. (1994) Los servicios de orientación académica y profesional en la comunidad europea. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

de búsqueda y estímulo de la motivación. Y se plantean a través de las siguientes áreas de intervención: El objetivo profesional, la profesionalidad, la motivación, los recursos personales y la búsqueda de empleo. Indica que es el Plan Nacional de Acción para el empleo (2004) como el documento que consolida la atención individualizada señalándola como la más adecuada para desarrollar la orientación profesional.

La orientación laboral se dirige a atender una demanda explícita por parte de personas que estando en condiciones de trabajar se encuentran en desempleo. Básicamente se ha dirigido al entrenamiento en técnicas de búsqueda de empleo y acompañamiento a la inserción y la formación profesional.

El concepto de búsqueda de empleo es interactivo, *"Se entiende la búsqueda de empleo como el conjunto de conductas, actitudes y sentimientos en continua interacción con el medio social, laboral y familiar de la persona que desea conseguir trabajo"*, y las personas desempleadas son consideradas como agentes activos y propositivos que interaccionan con el entorno y toman decisiones libres y responsables en las que la motivación juega un importante papel puesto que determina la dirección y la intensidad de la conducta. Se trabaja con un modelo centrado en los recursos, potenciando los aspectos positivos que posee, la persona desempleada. Los estudios y trabajos de investigación realizados hasta la fecha podemos agruparlos en dos enfoques fundamentalmente: el socioeconómico y el psicosocial (Bernal, 2005).

Entre los de carácter socioeconómico, mayoritariamente dirigidos a encontrar la relación entre la permanencia en el desempleo y la percepción de prestaciones económicas, destacamos a (Cerimedo, 2004) que analiza las relaciones entre la duración del desempleo y el ciclo económico en Argentina concluyendo que *"En los periodos de recesión económica, la probabilidad de salir del desempleo se reduce tanto más cuanto mayor sea el proceso contractivo. Este comportamiento no es homogéneo entre sectores productivos, incide más en el sector servicios"* y a Toharia (2006) que en diversas investigaciones realizadas en colaboración con el Servicio Público de empleo Estatal desgrana entre otros las variables que influyen en el mantenimiento de la situación de desempleo señalando las siguientes:

- La antigüedad en la demanda, a más tiempo menos probabilidad de salir del desempleo.
- La restricción del ámbito geográfico de búsqueda.
- El nº de ocupaciones solicitadas a menos ocupaciones menos probabilidad.

Por tanto, las posibilidades de éxito aumentarán interviniendo al inicio de presentarse la situación de desempleo y ampliando la versatilidad tanto geográfica como profesional de la persona desempleada (Toharia, 2006).

Las investigaciones de carácter psicosocial se centran mayoritariamente en los factores motivacionales por considerar que condicionan no solo el desarrollo de acciones y comportamientos hacia la búsqueda de empleo, sino también, y en gran medida los resultados de inserción profesional alcanzados.

Siguiendo las conclusiones de Montilla Pérez (2003) la dimensión motivacional que mejor predice el desarrollo de conductas de búsqueda de empleo es la que hace referencia a los condicionamientos sociofamiliares *“ la construcción de la realidad que un demandante de empleo realiza en su contexto relacional más próximo, y acerca de la importancia que para él tiene el hecho de conseguir trabajo, será uno de los factores más importantes para la puesta en marcha de conductas de búsqueda, a lo que hay que unir, perteneciente a esta misma dimensión, la disponibilidad inmediata para incorporarse a un empleo”* . Señala en un segundo nivel las expectativas de control percibido (éxito, auto-eficacia y locus de control) como elementos influyentes sobre la conducta (Montilla, 2003).

La orientación laboral entiende que el problema es el desempleo o la falta de trabajo y busca las causas que llevan a una persona a la situación de desempleo, tanto las investigaciones realizadas hasta la fecha como los planteamientos de intervención que se practican ponen el acento en los factores personales y comportamentales del individuo y dejan de lado la valoración sobre la situación económica del momento aún sabiendo que es una variable de gran influencia.

Situación económica, características sociales individuales y características psicosociales son tres aspectos totalmente interrelacionados cuya combinación sitúa a la persona en la actividad

laboral o en el desempleo, desde la orientación laboral se incide básicamente en las características psicosociales y se realiza una labor de facilitación de la información.

3.1.3.2.-Una explicación económica

La tradicional representación del mercado de trabajo mediante la construcción abstracta de las curvas de oferta y demanda es limitada para establecer una narración completa sobre la existencia del desempleo conforme a la realidad.

En las nuevas miradas que proporcionan enfoques como La teoría de la Búsqueda sobre el fenómeno del desempleo podemos encontrar justificación a la necesidad de la existencia de los servicios de orientación e intermediación.

Los premios nobel de economía de 2010, Peter Diamond, Dale Mortensen y Christopher Pissarides, presentan unos estudios del mercado de trabajo que, entre otras cosas, han proporcionado una aproximación al conocimiento del desempleo más acorde con la realidad del mismo. Caracterizan el desempleo como una actividad y no como un tiempo muerto entre empleos diferentes. La denominada “Teoría de la búsqueda” se basa en explicar el comportamiento del propio parado a la hora de buscar empleo, lo que hace durante el tiempo de paro es buscar empleo.

Obviando la complejidad matemática de la teoría y haciendo una simplificación de la misma podemos decir siguiendo a Malo (2011) en su explicación de la teoría que “el parado cuando busca empleo se comporta como cuando una persona va de compras y decide parar la búsqueda cuando encuentra lo que busca que no siempre será lo que realmente quería”.

Su decisión estará condicionada por una serie de factores entre los que menciona especialmente la valoración de su salario de reserva, es decir, los ingresos seguros de que dispone. Cuando no dispone de ingresos aceptará el primer trabajo que encuentre, su elección será menos adecuada y por tanto más costosa.

Dado que en el mercado de trabajo hay oferentes y demandantes puede suceder que no se encuentren o que sea costoso el encuentro, en ese caso aparecen agentes que hacen de ese encuentro su razón de ser, su papel fundamental es el de ofrecer información en cantidad y calidad tal que los oferentes y demandantes por si mismos no podrían obtener, o la obtendrían a un

coste excesivo. La información disponible durante la búsqueda puede ser fundamental a la hora de decidir cuándo detener la búsqueda. Un aumento de información sobre la cantidad y el tipo de ofertas de puestos de trabajo disponibles puede hacer que los desempleados se enteren antes de ofertas que pueden ser aceptables para ellos y de esta manera disminuye la longitud de los periodos de desempleo (Malo, 2011, pág. 26).

Con un enfoque similar pero situando el punto de vista en las necesidades del empresario Nuñez, Oto y Usabiaga (2011) plantean la situación como un problema de emparejamiento *“Los modelos de búsqueda y emparejamiento en el mercado laboral se caracterizan principalmente porque introducen fricciones en el proceso de búsqueda de una pareja laboral, que lo alejan de ser un proceso donde oferta y demanda se casan de forma rápida”*.

Heterogeneidad de los trabajadores e información imperfecta son las principales fricciones que se producen en el emparejamiento y su existencia y comportamiento cuestiona según los autores las teorías walrasianas de equilibrio de mercado.

Entienden que más que un mercado centralizado, en el que el empleo y los salarios se determinan por la oferta y la demanda, el contacto entre trabajadores y empresarios se produce en un mercado descentralizado, mediante un proceso costoso de emparejamiento de preferencias y cualificaciones. Consideran que esta dinámica tiene efectos sobre las respuestas que el empleo y los salarios tienen en los cambios económicos.

“El flujo de colocación está en función de los stocks iniciales de buscadores de empleo (en su mayoría desempleados) y de puestos de trabajo (en su mayoría vacantes)” La relación entre el total de contactos entre empresas y desempleados y el total de esos contactos que dan lugar a una contratación sería la tasa de aceptación. Esta tasa dependerá en gran medida del grado de heterogeneidad existente.

La elección de la empresa respecto a los costes y beneficios que la adecuada elección le supone y la intensidad individual de búsqueda como elementos importantes que marcan el grado de heterogeneidad.

La empresa a la hora de cubrir una vacante considerará la productividad del trabajador y querrá buscar el mejor, pero buscar la

persona adecuada tiene beneficios (cuanto más apropiado, mas productividad y mas beneficio) y costes (el coste de la selección y el coste de oportunidad). Cada empresa realizará una estimación de estas variables y su elección determinará los resultados. La intensidad individual de búsqueda depende de la cantidad de canales que utilice la empresa, cuantos más canales más coste, distintas empresas elegirán diferentes niveles de intensidad (Nuñez, Oto, & Usabiaga, 2011).

Según los planteamientos expuestos, vemos que tanto desde el punto de vista del desempleado como del empleador, el tiempo y el esfuerzo de la búsqueda son elementos importantes, la información es un elemento significativo para ambos. Y como plantean los autores esta es imperfecta y la señalan como segunda fricción importante producida en el emparejamiento.

El acceso a la información facilita el encuentro, los agentes que intermedian, públicos o privados, pueden realizar una importante labor proporcionando más y mejor información a ambos y por lo tanto acortar los periodos de búsqueda.

Para Malo (2011) *"el papel primordial del intermediario es suministrar una cantidad de información y una calidad de esa información que los agentes (trabajadores y empresas) serían incapaces de obtener por si mismos (o solo a un coste prohibitivo)"* pero esos agentes no siempre utilizan la información maximizando el bienestar social pueden utilizarla, estratégicamente, también en su propio beneficio. La información sobre la calidad de los trabajadores y de los empleos es incompleta y los intermediarios pueden explotar su ventaja informativa en detrimento de trabajadores y, ó empresas. Los trabajadores menos productivos pueden simular que tienen características iguales a los más productivos y las empresas con malos puestos pueden ocultar la baja calidad de sus vacantes, no se descubre la verdad hasta que no se ha producido la contratación y ha pasado un cierto tiempo y eso supone un coste social relevante para ambos.

Un intermediario privado con fin de lucro puede utilizar esa información para incrementar sus ingresos. Pueden establecerse mecanismos que regulen o impidan a los diferentes agentes intermediarios el uso estratégico de la información mediante sanciones (que pueden ser sobre su reputación), o a través de la

coexistencia con agentes públicos que a priori hacen menor uso estratégico de la información.

Un problema que puede generarse en esa coexistencia de servicios públicos y privados es la segregación de trabajadores, lo menos empleables acaban en los servicios públicos y los de mayor calidad en las agencias privadas y lo mismo con las ofertas de empleo, las empresas recurren al servicio público cuando no han conseguido cubrir la vacante en el privado y esto suele suceder cuando son puestos de baja calidad. Esta situación podría plantear dos problemas:

- Una estigmatización de los trabajadores usuarios de servicios públicos, se extiende la percepción de que los inscritos en servicios públicos son de baja calidad.
- Una valoración no contrastada de ineficacia del servicio público. La mayor dificultad de colocación de determinados colectivos produce menores ratios de inserción y una evaluación que obvie las diferencias podría concluir que el servicio es ineficaz

Nuevamente, a modo de prevención de esa posible situación, Malo y Ocaña recomiendan una buena regulación exigiendo al sector privado que se ocupe de determinados colectivos y responda a vacantes de media-baja calidad y estableciendo una buena coordinación entre ambos servicios (Malo, 2011, pág. 29).

La apertura hacia el sistema privado que la reciente regulación⁴ ha puesto en marcha en nuestro país, y los fuertes recortes presupuestarios que están disminuyendo y adelgazando el sistema actual mayoritariamente público, nos sitúan en un momento importante en el que considerar los efectos adversos que podrían producirse es relevante para tomar medidas anticipadas que impidan el desarrollo de los aspectos negativos y potencien los positivos del posible cambio.

3.1.3.3.-Algunos modelos de implantación

Las distintas combinaciones de actores, recursos e instituciones implicadas en el desarrollo de los servicios de intermediación y orientación laboral dan lugar a diferentes modelos con desiguales resultados.

⁴ Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación.

Los tres factores que actúan como variables explicativas de los productos de las políticas públicas son: Los actores, los recursos y el ámbito institucional en el que se desarrollan. Entendiendo por actor a todo individuo o grupo social vinculado al problema, incluidos los que se inhiben, y considerando que todos tienen un margen de maniobra y actúan con racionalidad, es decir, preocupados por las consecuencias de sus propias decisiones y acciones. Las motivaciones son múltiples y adaptan su comportamiento para poder participar y ser reconocidos socialmente (Subirats & Knoepfel, 2008).

Jacqueline Maza considera que *“el cambio en los vínculos institucionales entre el gobierno, el sector privado y los actores sociales determina las modificaciones más importantes de los servicios de intermediación laboral e incentiva con más fuerza a elevar el número de usuarios u de proveedores de información”*. Identifica seis modelos institucionales de sistemas de intermediación que van desde el extremo de monopolio público hasta los desarrollados exclusivamente por la iniciativa privada.

Modelo A: monopolio público

Este modelo considera que el papel del sector público es indispensable y que el libre mercado acarrearía la exclusión de los trabajadores más difíciles de colocar. Este modelo predominó en el periodo posterior a la segunda guerra mundial pero en la actualidad no se da

Modelo B: Servicio nacional de empleo que compite de hecho con proveedores privados.

Se permiten agencias de empleo y servicios públicos pero ambos operan con total independencia. Parte de la teoría de que la competencia introducida mejorará la calidad de la intermediación por ambas partes provocando más innovación. En la práctica suele suceder que la competencia es mínima y cada sector cubre una parte del mercado generalmente el sector público se ocupa de los usuarios de menos ingresos y el sector privado atiende a profesionales y trabajadores de altos ingresos

Modelo C: Asociaciones entre servicios de empleo públicos y privados y actores sociales clave.

Se entiende como una relación de colaboración no competitiva y se encuentran tres tipos: Una red de agentes que aumenta la extensión del sistema público, para llegar a más usuarios; Asociaciones para marcar las líneas políticas y supervisar la puesta

en práctica; Servicios concretos para atender a grupos específicos de personas con necesidades especiales o menos favorecidas

Modelo D; Servicios autónomos tripartitos y participación de actores clave

El servicio público es reemplazado por asociaciones especiales semipúblicas que funcionan con autonomía y deciden sobre la actuación de las oficinas y la provisión de servicios. Reciben una fuerte financiación pública pero son independientes

Modelo E; Red basada en la competencia con financiación pública

En Australia, como ejemplo aplicado, se conforma una red de servicios de empleo integrada por organizaciones privadas con funciones de intermediación, empleo y capacitación que reciben un pago individual condicionado a la colocación de sus usuarios. Es un modelo fuertemente marcado por los logros y se entregan incentivos para atender a colectivos desfavorecidos

Modelo F. Servicios basados en el sector privado

No existen los proveedores públicos aunque se puede financiar a los privados para el logro de diferentes objetivos. El modelo Salvadoreño administrado exclusivamente por entidades privadas sin ánimo de lucro se configuró con la participación de la administración pública y propicia un servicio nacional en contraposición a otros países en los que solo existen agentes privados por un enfoque de *laissez-faire*, no tienen enfoque de constituir un servicio nacional por no considerar un bien público la intermediación, creen que su apoyo acarrearía ineficiencias del mercado (Maza, 2003).

Partiendo de la idea de que las acciones de orientación están muy vinculadas a la intermediación, y de hecho cuando se dan en los sistemas de empleo van unidas, parece relevante referirse a la siguiente clasificación establecida en un documento elaborado por la OCDE y el Ministerio de Educación en la que se valoran los efectos de la orientación dependiendo del marco institucional en el que se prestan.

- Servicios implantados en el sistema educativo. Dentro de los centros de enseñanza para adultos. Se observa en los mismos una sobrevaloración de la enseñanza en detrimento del trabajo, y los vínculos laborales que establece con el mercado laboral suelen ser débiles.
- Modelo basado en el mercado laboral, habitualmente implanta los servicios en el servicio público de empleo. Suele actuar más

sobre los desempleados en detrimento de las personas ocupadas y las que todavía no se han incorporado al mundo laboral y sufre interferencias con la gestión de las ayudas al desempleo.

- Servicios desarrollados en el ámbito local. Son más accesibles para las personas pero suelen presentar una gran fragmentación que puede conducir a una baja calidad
- Modelo basado en el sistema de mercado libre. Empresas y adultos pagan por las prestaciones de orientación. Esto puede conducir a que las políticas públicas queden reducidas a la actuación sobre grupos específicos, generalmente los de mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo y los de menos recursos (OCDE y Ministerio de Educación, 2004, págs. 58-72).

El grado de participación de la iniciativa pública o privada y de la ubicación de los servicios de orientación: en el sistema educativo, de empleo, a nivel local o en el mercado libre, obtiene diferentes resultados para el objetivo de favorecer el emparejamiento laboral.

En España, la orientación se ha desarrollado en dos vías, la orientación educativa inmersa en el sistema educativo que ha implantado la figura del orientador en las enseñanzas medias especialmente y el modelo de orientación laboral que se ha desarrollado a través de los Servicios de empleo que han ampliado su alcance, a través de convenios o subvenciones, con servicios prestados por entidades privadas no lucrativas.

3.2.- MARCO LEGISLATIVO

Los roles atribuidos al Estado giran en torno a dos objetivos básicos: los relacionados con el bienestar de las personas y en ellos incluimos todo lo que tiene que ver con favorecer el desarrollo, y los relacionados con la seguridad o la protección.

La intervención para lograr sus objetivos se concreta a través de las políticas públicas. Estas se apoyan en un marco teórico-ideológico desde el que se elaboran los objetivos, toman forma a través del derecho regulativo que las concreta mediante normas, decretos y leyes definiendo a su vez los instrumentos y organismos que las desarrollarán. Su implementación está condicionada por la situación socioeconómica, las instituciones desde las que se aplica y los actores.

Aunque el objeto de este análisis es de carácter local, para comprender la motivación y el comportamiento de muchas de las actuaciones que se realizan en el municipio es necesario remontarse a directrices estatales y europeas.

3.2.1- Políticas de empleo

3.2.1.1.- En Europa

En la Unión Europea, las orientaciones y contenidos de la política laboral han variado significativamente en las últimas décadas y entre los diferentes Países miembros.

Desde la postguerra y hasta la crisis de los años setenta predominó la concepción keynesiana que priorizaba el objetivo del pleno empleo y se planteaba la intervención, ante el fallo del mercado, a través de la gestión macroeconómica de la economía por el Estado.

A partir de los 70, la nueva política gira en torno a dos ejes:

- a) Uno central dividido a su vez en dos líneas:
 - a. Políticas de regulación laboral dirigidas a Transformar las condiciones estructurales del mercado de trabajo
 - b. Políticas de oferta dirigidas al sistema productivo privado que pretendían incrementar la competitividad del tejido empresarial
- b) Otro complementario formado por medidas de incidencia directa en el mercado de trabajo que tiene como objetivos prioritarios: Incentivar la contratación directa con ayudas a la contratación; Mejorar la formación y cualificación de las personas trabajadoras; Mejorar el nivel de información sobre ofertas y demandas; Articular medidas de "reparto de trabajo" con políticas activas dirigidas a personas con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo (Chaves & Monzón, 2000).

El Libro Blanco⁵ de la Comisión Europea sobre "Crecimiento, Competitividad y empleo" (1993) marcó un punto de inflexión en las políticas comunitarias en materia de empleo. Refleja la necesidad de plantear reformas estructurales y extiende el campo de actuación de las políticas laborales al campo de la demanda. La cumbre extraordinaria de Luxemburgo en 1997 inaugura una política común

⁵ El texto íntegro, en COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Luxemburgo, 1993.

articulada a través de los Planes de Acción para el Empleo institucionalizando el problema del desempleo como asunto de interés común a toda la Unión Europea. En el Consejo de Lisboa de marzo del 2000 *“Hacia la Europa de la Innovación y el conocimiento”* se plantea como objetivo estratégico *“convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de forma sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”*, Se revisa en 2005 redefiniendo las prioridades sobre crecimiento y empleo y para el periodo 2008-2010 se establecen cuatro ámbitos prioritarios: aprovechamiento del potencial de las empresas, especialmente PYMES; inversión en capital humano y modernización del mercado laboral; inversión en conocimiento e innovación y lucha contra el cambio climático y eficiencia energética. Se desarrolla el Plan Europeo de Recuperación Económica que pretende anticiparse a la crisis y evitar una recesión (Sanso, Clemente, & Castrillo, 2005, pág. 18).

La distinción entre políticas activas y políticas pasivas es un punto clave para comprender las transformaciones que ha sufrido la política de empleo en la Unión Europea.

Tradicionalmente se han clasificado en dos grupos: activas y pasivas. El criterio utilizado sigue la distinción de la OCDE, que tiene un carácter presupuestario: se califican como pasivas aquellas cuyo gasto está dedicado al sostenimiento de rentas y como activas las que van dirigidas a ciertos grupos de trabajadores bien para conseguir lo más rápidamente la vuelta al trabajo, bien para eliminar problemas a ciertos grupos desfavorecidos o para incorporación de población inactiva (Serrano, 2007).

Las políticas pasivas de empleo, están centradas en el mantenimiento de un cierto nivel de ingresos para las personas desempleadas. Prestaciones por desempleo, exenciones de IRPF, IVA u otros impuestos y tasas a las personas desempleadas, etc. afectan directamente a la renta del individuo.

Las políticas activas de empleo, hacen referencia a la intervención directa de los gobiernos en el mercado de trabajo para prevenir o aliviar el desempleo y para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo en términos generales. Consisten en medidas de carácter preventivo de inserción, formación y políticas de promoción de la creación de empleo.

Los rasgos diferenciadores de las políticas activas frente a las pasivas se encuentran en el objetivo final que persiguen. El objetivo final de las políticas activas es promover la inserción laboral (y mantenimiento del empleo), mientras que el de las políticas pasivas se limita a lograr el mantenimiento de la renta de las personas desempleadas.

Las políticas pasivas tienen un componente de transferencia de rentas que desaparece en las políticas activas.

Martínez López (2011) mantiene que *“... desde la Unión Europea, se está construyendo y difundiendo un discurso sobre el paro, el empleo y sobre la Europa social que contiene, de manera explícita e implícita, una teoría acerca de cuáles son las principales transformaciones sociales que se están produciendo y las problemáticas sociales más relevantes,... Éstas implican fundamentalmente la apuesta por las políticas activas de empleo frente a las consideradas caducas políticas pasivas, como forma principal de tratamiento de la cuestión social de nuestro tiempo. Este discurso supone, visto desde esta perspectiva, tanto una redefinición de conceptos como el Estado de bienestar o la cohesión social, como la aplicación de nuevas metodologías y políticas para la acción social y, en concreto, para abordar la cuestión de la integración sociolaboral de los ciudadanos. En definitiva, podría sostenerse que se está construyendo, a través de la Estrategia Europea de Empleo, un nuevo enfoque en el tratamiento de lo que Robert Castel (1997) llama «la cuestión social».*

Mantiene que la filosofía, que subyace en el discurso de la U.E., entiende la integración social como integración laboral, y todo gira en torno a dos conceptos centrales, la empleabilidad y la activación. Se apuesta por un modelo de política económica que persigue básicamente el crecimiento económico y a pesar de que en ocasiones se reconocen deficiencias en la repercusión del crecimiento económico logrado sobre la situación del mercado de trabajo, no solo no se corrige el rumbo sino que se continúa en la misma línea.

El mercado de trabajo es considerado como el espacio natural para resolver la integración social y el papel de las instituciones respecto a la empleabilidad parece consistir en mejorar las condiciones individuales de las personas para que tengan mejor acceso. El estado con las políticas activas de empleo pretende mejorar la empleabilidad de esas personas mejorando sus

competencias mediante Formación profesional ocupacional, orientación laboral, formación continuada..., las denominadas políticas activas. *“La empleabilidad, por lo tanto, queda definida a través de los textos de las diferentes cumbres mencionadas, y, tal y como la entendemos aquí, como un conjunto de adquisiciones tanto de tipo formativo y curricular, como de enfoque de las trayectorias laborales (saber tomar decisiones, saber orientarse en el mercado), que los individuos deben de ir forjándose para integrarse con éxito en el modelo laboral y social vigente”*. Se acepta la intervención institucional para la mejora de la empleabilidad pero la responsabilidad de la situación laboral recae en la esfera individual dejando de lado otras variables estructurales que también intervienen en estos procesos.

Cambia según Martínez López el acento, se pone el mercado de trabajo por encima del carácter protector del Estado de bienestar lo que puede llevarnos a pensar que se está instaurando otra forma de entender la política social que acentúa especialmente la empleabilidad frente al modelo clásico de Estado de Bienestar Keynesiano de carácter protector (López, 2011).

En la estrategia de Lisboa del año 2000 se establece como objetivo “convertir a Europa en la sociedad del conocimiento más dinámica del mundo en 2010” Los servicios de información, orientación y asesoramiento de alta calidad se constituyen en elemento clave de las estrategias de educación, formación y empleabilidad y se constituyen algunas estructuras permanentes de orientación CDEFOP, Euroguidance (red de centros que vinculan a los sistemas de orientación profesional en Europa), CNROP (Centro Nacional de Recursos para la Orientación Profesional).

El consejo ha emitido dos resoluciones, el 18 de mayo de 2004 sobre fortalecimiento de las políticas, sistemas y prácticas en materia de orientación permanente en Europa y la resolución de 21 de noviembre de 2008 sobre la mejora de la integración de la orientación permanente en estrategias de aprendizaje continuo. Ambas centran su atención en cuatro áreas prioritarias:

- Desarrollo de las habilidades de gestión de la carrera
- Accesibilidad de los servicios de orientación
- Control de la calidad
- Coordinación de los servicios

Actualmente las directrices para las políticas de empleo están vinculadas a las orientaciones generales de las políticas económicas recogidas en la estrategia Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Orientan la coordinación de las políticas nacionales de los países de la Unión Europea (UE) y tienen como objetivo respaldar las reformas dirigidas a conseguir un crecimiento sostenible articulado en torno al conocimiento y la innovación. Destacamos de entre sus objetivos los siguientes:

- Aumentar la participación en el mercado laboral, reducir el desempleo.
- Conseguir una población activa cualificada enseñanza y formación a lo largo de toda la vida.
- Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación. Reducir la tasa de abandono escolar.
- Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza. Cuidar el empleo de las personas más alejadas del mercado laboral.⁶

3.2.1.2.- En España

En el periodo de la transición hacia la España democrática se asientan las bases de todo el desarrollo normativo de las políticas de empleo en España.

La Constitución Española de 1978 sitúa entre los derechos fundamentales, artic.28 el de sindicación y el de huelga y entre los no fundamentales, en su artículo 35 dice que los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo. El artículo 40 señala que *“los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.”*⁷ El 10 de marzo de 1980 se aprueba el estatuto de los trabajadores reformado en 1995 y en 2003 y las diversas leyes y decretos que se han dictado respecto al empleo son abundantes y tienen un papel fundamental en la dirección que toman las políticas de empleo.

⁶ 2010/707/UE: Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros

⁷ Constitución Española de 1978

La ley 51/1980 de 8 de octubre, Básica de empleo que mantuvo su vigencia hasta 2004 se planteaba como finalidad esencial *“la consecución del equilibrio a corto, medio y largo plazo, entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo.”*

Tres grandes reformas se han sucedido desde entonces, la de 1984 que introduce elementos de flexibilidad externa del mercado de trabajo y tiene como efecto la introducción de altas tasas de temporalidad, la de 1994 que entre otras cosas legaliza la empresas de Trabajo Temporal, en 1997 crea el contrato indefinido de fomento de empleo y 2000. Las diferentes reformas se presentan básicamente como instrumentos para promover la creación de empleo, reducir el paro y reducir la temporalidad, objetivos que podemos comprobar que ninguna de ellas ha cumplido.

Con la ley 56/2003 de 16 de diciembre de Empleo se adaptan las políticas de empleo de España al nuevo marco institucional europeo y a la situación del mercado de trabajo. En la mencionada ley se establece la siguiente definición *“La política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo. La política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”*. Y entiende por Políticas Activas *“el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social”*.⁸

Cada tres años se elabora un Plan Nacional de Reformas que incorpora las recomendaciones de la UE. El Acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo de 2006 contenía medidas dirigidas a aumentar la contratación indefinida, potenciar la eficiencia de las

⁸ Ley 56/2003 de 16 de diciembre de Empleo

políticas activas y mejorar la protección en el desempleo. El informe de progreso del Plan Nacional de Reformas de 2009 se presenta dentro de un contexto de recesión económica que ha afectado a la consecución de los objetivos marcados.

Para hacer frente a la crisis iniciada en 2008 se han implementado una serie de medidas específicas y continuamos asistiendo a un sinfín de reformas que buscan mejorar el mercado de trabajo. Continúan presentándose como instrumentos para la creación de empleo, la reducción del paro, la reducción de la temporalidad y la dualidad, y se añade en esta etapa un nuevo objetivo: “promover un cambio del modelo productivo”.

- Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Que presta especial atención a corregir la dualidad (fijos/temporales) del mercado de trabajo y a incrementar la flexibilidad interna en las empresas. También pretende facilitar la intermediación en el mercado de trabajo autorizando a operar como agencias de colocación a entidades y empresas con ánimo de lucro. Deja pendiente la reforma del sistema de las políticas activas de trabajo
- Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas
- Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. Amplia los objetivos de las políticas de empleo incluyendo el concepto de servicios individualizados a población activa y a empresas y el fomento de la cultura emprendedora; se plantea el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo favoreciendo entre otras cosas la colaboración público- privado y redefine los contenidos de las políticas activas de empleo definiéndolas como *“el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”* identificando los siguientes ámbitos de actuación:
 - o a) orientación profesional
 - o b) formación y recualificación

- c) Oportunidades de empleo y fomento de la contratación
 - d) Oportunidades de empleo y formación,
 - e) Fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo para hombres y mujeres,
 - f) Oportunidades para colectivos con especiales dificultades,
 - g) Autoempleo y creación de empresas,
 - h) Promoción del desarrollo y la actividad económica territorial,
 - i) Fomento de la movilidad (geográfica y/o sectorial,
 - j) Proyectos integrados: acciones y medidas que combinen o conjuguen varios de los ámbitos definidos con anterioridad.
- Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social
 - Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014
 - Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.
 - Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo
 - Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Como tónica general en la línea legislativa de estos últimos años, observamos una fuerte tendencia a la desregulación del mercado de trabajo, las diferentes medidas tienen a liberalizar cada vez más el mercado de trabajo, potenciando la llamada “flexiguridad” que no es más que la pérdida de derechos de los trabajadores y la reducción de obligaciones de los empresarios. El análisis de las causas del desempleo en nuestro país se focaliza básicamente en la “rigidez” del mercado de trabajo y en la apreciación de que los costes salariales son altos y pese a la falta de evidencia empírica que demuestre la vinculación (Navarro, 2013), las diferentes reformas establecidas responden a ello. La creación de empleo no depende simplemente de las condiciones de la oferta y la demanda.

El reciente Real Decreto-ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Ha dado un paso más en muchos sentidos, básicamente abaratando el despido y permitiendo la modificación unilateral de las condiciones de trabajo a conveniencia

de las llamadas “necesidades de producción” Especial mención merece las modificaciones relativas a la negociación colectiva que queda reducida al ámbito de cada empresa. Sitúa en igualdad a dos partes muy desiguales no tiene en cuenta que la relación es asimétrica y por tanto la negociación estará viciada.

3.2.1.3.- Desarrollo normativo de la intermediación y la orientación

“La existencia de servicios de intermediación laboral de carácter público y gratuito se produce en España con la Ley de Colocación Obrera de 10 de febrero de 1943, Suecia en 1902 y Gran Bretaña en 1906 fueron los primeros países europeos en implantar los servicios públicos de colocación e intermediación laboral “ (Sánchez, 2004).

Siguiendo la trayectoria histórica trazada por Sánchez(2004), desde la creación del Instituto Nacional de Empleo en 1978 hasta 1994, este desarrolló el conjunto de funciones que tenía legalmente asignadas *“colocación y gestión de empleo, políticas activas de fomento de empleo, formación ocupacional y protección a los desempleados”* gratuitamente y en régimen de monopolio. Con la reforma de 1994 se introducen unas modificaciones que afectan sustancialmente, entre otros, a los procedimientos de intermediación laboral, se rompe el monopolio y se permite la participación de nuevos actores, instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro. También se elimina la obligación del empresario de presentar la oferta sustituyéndose por la comunicación, y se legalizan las Empresas de Trabajo Temporal.

El Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto legislativo 17/1995, de 24 de marzo, permite en su artículo 16.2 la existencia de agencias de colocación sin fines lucrativos. El real Decreto 735/1995 de 5 de mayo regulará las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo.

Paralelamente se produce en nuestro país el proceso de descentralización y traspaso de competencias a las CCAA y esto lleva a una ruptura o separación de la gestión de las políticas activas, transferidas al ámbito autonómico, y las políticas pasivas de protección del desempleo que por su configuración como prestaciones económicas vinculadas a la seguridad social siguen siendo gestionadas desde el servicio público estatal.

La implementación de las políticas de Empleo se produce fundamentalmente a través del, en origen, Instituto Nacional de Empleo creado en 1978⁹ y actualmente denominado Servicio Público de Empleo¹⁰ y se concreta en los territorios a través de las oficinas provinciales y locales.

La creación del Instituto y su posterior descentralización en las Comunidades Autónomas ha permitido implantar una serie de servicios destinados al desarrollo de las políticas públicas en el ámbito del empleo generando proyectos y actuaciones gestionadas directamente o por terceros siguiendo las directrices recogidas en las diferentes leyes, y normas emitidas y provocando a su vez la necesidad de nuevas regulaciones.

El artículo 39 del Estatuto de Autonomía de Aragón según la reforma de 1996, atribuye a la C. Autónoma la ejecución de la legislación general del Estado en materia laboral y asume determinadas competencias en materia de empleo y formación profesional. La ley 9/1999, de 9 de abril, de Creación del Instituto Aragonés de empleo (en adelante INAEM) abre una nueva etapa de implementación de las políticas públicas de empleo en nuestra Comunidad y desde entonces hasta hoy han sido numerosos los programas y las actuaciones que se han desarrollado.

El INAEM tiene, con carácter general, las funciones de ejecución de la legislación de empleo y formación ocupacional asumida por la C.A.:

- Respecto a Intermediación: ejecutarla con transparencia y accesibilidad, registro y comunicación de contrataciones, autorización y seguimiento de agencias de colocación, actividad de la red EURES.
- Respecto a políticas de empleo: gestión de los programas de apoyo y fomento del empleo, convenios con entidades asociadas, gestión y control de escuelas taller y casas de oficios, gestión de fondos de promoción de empleo, conciertos y convenios con corporaciones locales
- Respecto a formación profesional ocupacional: ejecución de planes y programas y gestión de las acciones del Plan de Formación Ocupacional

⁹ Real Decreto Ley 36/1978 de 16 de noviembre sobre gestión de la Seguridad Social, la salud y el empleo y RD 1458/1986, de 6 de junio (B.O.E. 16-07-1986), por el que se determina su estructura orgánica

¹⁰ A partir de la Ley 56/ 2003 de 16 de diciembre de empleo

A finales del 2001 entra en funcionamiento el Servicio de Intermediación dando con ello por completada la estructura central del INAEM que ya había desarrollado los servicios de Formación y Promoción de Empleo.

Una de las acciones que se iniciarán desde el Servicio de Intermediación ese mismo año será la de *"Planificación y diseño de acciones, que posibiliten un sistema coordinado de Orientación Profesional entre los tres subsistemas formativos (reglada, ocupacional y continua) en el ámbito de Aragón. Esta actividad responde a los criterios emanados del Consejo Aragonés de la Formación Profesional."* (Instituto Aragonés de Empleo, 2001).

Las funciones y competencias del Servicio de Intermediación¹¹ son las siguientes:

- Funciones de ejecución en materia de intermediación laboral.
- Funciones de ejecución relativas a la obligación de comunicación de contratos laborales.
- Propuestas de autorización, concesión, renovación y extinción de las agencias de colocación de ámbito autonómico.
- Actividades de la red EURES.
- Elaboración de estadísticas, estudios y propuestas en materia de empleo.
- Gestión de los conciertos, convenios de colaboración y subvenciones que correspondan en materia de intermediación.
- Coordinación de las unidades territoriales de empleo.
- Otras que pudieran serle asignadas en relación con la intermediación.

El 1 de julio de 2002 el INAEM recibe las competencias de Gestión de las Políticas Activas de empleo¹² y comienzan a desarrollarse las actividades ligadas a las funciones anteriormente descritas (Sansó, Clemente, & Castrillo, 2005).

Creada la estructura del INAEM, roto el monopolio sobre la intermediación laboral mantenido hasta 1994 y reguladas a nivel estatal las agencias de colocación sin fines de lucro, se configura un sistema de intermediación que se ha mantenido con escasas variaciones hasta la actualidad.

¹¹ Decreto 82/2001 de 10 de abril sobre las funciones del servicio de intermediación

¹² Real Decreto 646/2002 de 5 de julio por el que Aragón recibe las competencias en materia de empleo

Encontramos pues a partir de la reforma de 1994 diferentes actores que intervienen en la intermediación:

- Las Agencias de Colocación sin fines de lucro que colaboran con el INAEM en la intermediación, ayudan a los trabajadores a encontrar un empleo y a las empresas a contratar al trabajador adecuado
- Los Servicios Integrados para el Empleo que más bien son un instrumento clave para organizar y articular las políticas activas de empleo
- Las empresas de trabajo temporal que ponen a disposición de otra empresa trabajadores por ella contratados
- Empresas de selección de personal de carácter privado e independiente prestan servicios profesionales de selección de personal a las empresas que lo requieren

Los fines del Sistema Nacional de empleo establecidos en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo referentes a la intermediación laboral son por un lado ofrecer un servicio de empleo público y gratuito a trabajadores y empresarios que facilite la colocación y por otro, proporcionar la información necesaria que permita a los demandantes de empleo encontrar un trabajo y a los empleadores contratar a los trabajadores adecuados a sus necesidades, asegurando el principio de igualdad en el acceso de trabajadores y empresarios (Alujas, 2011).

En Aragón se reconocen un número reducido de agencias de colocación que operan mediante convenios de colaboración establecidos con el INAEM pero el mayor esfuerzo de colaboración con entidades sin ánimo de lucro se ha dirigido hacia la implantación de Acciones de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo (OPEAS) y al establecimiento de convenios de colaboración dirigidos a colectivos específicos: Inmigrantes, Jóvenes y colectivos desfavorecidos.

La Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 20 de enero de 1998, modificada en 2002, regulaba a nivel estatal las Acciones de Orientación profesional para el Empleo y Asistencia para el autoempleo.

Aragón en 2002 las adapta¹³ a nuestra comunidad definiendo las bases reguladoras y el procedimiento para la concesión de

¹³ Decreto 82/2001 de 10 de abril sobre las funciones del servicio de intermediación

subvenciones por el INAEM para la realización de acciones de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo (IOPEA). Abre una vía de colaboración con diferentes entidades sin ánimo de lucro que es afianzada en 2006 con la elaboración de un nuevo decreto¹⁴ que pretende potenciar el desarrollo de estas acciones.

El gobierno central en 2008 aprueba un plan extraordinario¹⁵ de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral destinado a incrementar la contratación laboral y el reforzamiento de la estabilidad profesional tanto de las personas desempleadas como de las expuestas a su exclusión del mercado laboral, para hacer frente al incremento del paro registrado. Este plan extraordinario supuso un importante refuerzo para el desarrollo de las acciones de orientación en todo el territorio ya que entre otras cosas se realizaron 700 nuevas contrataciones de técnicos de orientación en las diferentes comunidades autónomas.

La Estrategia Española para el empleo 2012-2014¹⁶, *“atañe al conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.”* También se plantea mejorar los instrumentos administrativos de aplicación de dichas políticas y actuaciones de refuerzo de la coordinación de los diferentes actores. El objetivo central que plantea es el de *“Fomentar el empleo de la población activa y aumentar la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, mejorando la productividad y la calidad en el empleo en un mercado de trabajo sostenible, basado en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial”*.

Establece diez ámbitos de actuación y uno de ellos es el de la Orientación profesional definida como *“Acciones y medidas de información, acompañamiento, motivación y asesoramiento que, teniendo en cuenta las circunstancias personales y profesionales de*

¹⁴ Decreto 157/ 2006, de 4 de julio, del Gobierno de Aragón, para la ordenación de los programas de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo y la regulación de los programas de inserción en el empleo

¹⁵ Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril (B.O.E. 22.04.08), de medidas de impulso de la actividad económica

¹⁶ Real Decreto 1542/2011 de 31 de octubre (BOE 19 de noviembre de 2011) Estrategia Española para el empleo 2012-2014

la persona beneficiaria, le permitan determinar sus capacidades e intereses y gestionar su trayectoria individual de aprendizaje, la búsqueda de empleo o la puesta en práctica de iniciativas empresariales como trabajador autónomo, empresas de economía social u otras fórmulas empresariales". Comprende las siguientes medidas:

- Realización de diagnósticos individualizados
- Información sobre ofertas de empleo
- Realización de itinerarios de inserción personalizados
- Prospección sobre las necesidades de las empresas y casamiento entre oferta y demanda
- Información y orientación sobre reconocimiento de competencias mediante acreditación
- Información sobre la oferta de acciones de formación
- Fomento de medidas que favorezcan la comunicación entre profesionales de diferentes instituciones vinculados a la orientación

La participación de diferentes entidades en la aplicación de las acciones de orientación pese a que, en muchos casos, no conllevan la exigencia de colocación de usuarios genera un fenómeno de creación de las denominadas "bolsas de empleo" que atomizan la gestión de colocaciones. Muchas de las entidades gestoras de acciones IOPEA crean servicios de colocación propios, contactan con empresas, hacen preselección y envían candidatos a las demandas de las empresas que en muchos casos utilizan estos servicios sin comunicación previa al INAEM.

La no unificación de las ofertas, o la ausencia de coordinación de las mismas forzaban a las personas en desempleo a inscribirse en varios de los servicios de empleo de la ciudad recibiendo en múltiples ocasiones los mismos servicios. Los esfuerzos del INAEM para evitar las duplicidades se han dirigido fundamentalmente a evitar la repetición de las acciones de orientación. Estableciendo diferentes filtros de entrada, con la agilización de la informatización de datos y favoreciendo la coordinación entre las entidades colaboradoras, con el paso del tiempo se ha logrado ajustar los usos y evitar duplicidades respecto al uso de las acciones de orientación, pero continúa existiendo diferencia en las oportunidades de acceso a ofertas de empleo dependiendo de la entidad en la que se reciban los servicios.

No podemos olvidar la incidencia en el sistema de los proyectos europeos, su desarrollo ha contribuido a crear estructuras de apoyo a la inserción socio-laboral que, con algunas diferencias metodológicas, también han realizado acciones de orientación e intermediación.

Para el periodo de 1994-1999, la Comisión Europea aprobó 13 Iniciativas Comunitarias (11 de naturaleza regional coordinadas el FEDER o el FEOGA y 2 de carácter social gestionadas por el FSE).

La Iniciativa Comunitaria EMPLEO, que surge como consecuencia directa del Libro Blanco de la Comisión Europea sobre crecimiento, competitividad y empleo, y propone una serie de acciones encaminadas a favorecer la creación de puestos de trabajo para los colectivos con mayores dificultades. Se articula a través de tres líneas de actuación:

- NOW, destinada a fomentar la igualdad de oportunidades de empleo para las mujeres, mediante medidas de formación profesional y apoyo al acceso a trabajos con futuro y a puestos de dirección
- HORIZON pretende mejorar las posibilidades de acceso al mercado laboral de los grupos de personas más vulnerables de la sociedad, entre los que se encuentra el colectivo de personas con discapacidad física, psíquica, sensorial y mental
- INTEGRA que se desgaja de la iniciativa Horizon como una parte más específica, dada la importancia que alcanzaban los colectivos desfavorecidos en el conjunto de los proyectos. Va dirigida a favorecer la integración en el mercado de trabajo de colectivos desfavorecidos con problemas específicos, tales como inmigrantes y refugiados, drogodependientes, reclusos y ex - reclusos, minorías étnicas, personas sin techo y otras en situación de exclusión social.
- YOUTHSTAR. Para jóvenes menores de 20 años que carecen de formación por haber dejado la escuela prematuramente, que están parados o subempleados y con riesgo de caer en la marginación. Los proyectos se dirigen a la creación de puestos de trabajo y al fomento del autoempleo en actividades como medio ambiente, nuevas tecnologías y servicios asistenciales

Para el periodo 2000- 2006 se agrupan las diferentes iniciativas en una sola, EQUAL, que apoya proyectos dirigidos a promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades

de toda clase en relación con el mercado de trabajo. Se caracteriza por promover la colaboración entre entidades y administración.

También en el periodo 2000-2006 surgen los denominados programas operativos cuya financiación corre a cargo de varios fondos y se organiza entorno a unos ejes y medidas. En Aragón, gestionado por el IASS, se aplica para el desarrollo de proyectos de integración social y laboral de personas con especiales dificultades de integración e inserción. (UAFSE) El periodo 2007-2013 la Comisión Europea aprueba un nuevo Programa Operativo para Aragón que corresponde al objetivo "Competitividad regional y empleo".

Algunos de los proyectos de inserción hoy vigentes tuvieron sus inicios en las primeras iniciativas europeas y se han mantenido a lo largo del tiempo con algunas modificaciones adaptándose a los objetivos marcados por Europa. Vemos por tanto que se ha configurado un entramado de acciones dirigidas a la inserción socio-laboral lideradas por el INAEM, amplificadas por la intervención de entidades colaboradoras y complementadas, cuando los destinatarios eran colectivos desfavorecidos, por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en las que las acciones de orientación, formación e intermediación se entrecruzan y mantienen objetivos comunes: mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas y conseguir la inserción.

Con la situación de crisis económica surgida en 2008 se implementan una serie de medidas de refuerzo del sistema público de empleo y se inician una serie de modificaciones legislativas, que todavía no han concluido, que están configurando un nuevo escenario de actuación.

La ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo en su artículo 14 modifica la regulación anterior sobre agencias de colocación y dice lo siguiente " *a efectos de lo previsto en esta ley se entenderá por agencia de colocación aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de intermediación laboral de acuerdo con lo establecido en el artículo 20, bien como colaboradores de los Servicios públicos de empleo, bien de forma autónoma pero coordinada con los mismos...*" dando acceso con esta nueva regulación a la participación de las empresas privadas con ánimo de lucro.

El Real Decreto 1796/2010 de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación establecerá definitivamente las bases para su desarrollo.

El Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral abre una nueva vía para las agencias de colocación autorizando a las empresas de trabajo temporal mediante la declaración responsable del cumplimiento de los requisitos.

Desde la regulación de 2010 hasta la fecha la intervención de las agencias de colocación ha sido más bien tímida, no se ha realizado una apuesta firme por ellas y pese a que se han actualizado las existentes y reconocido algunas nuevas no se ha firmado ningún convenio de colaboración con los Servicios Públicos de Empleo, en ninguna Comunidad Autónoma.

En el año 2012 se plantea un importante recorte económico que ha eliminado las convocatorias de IOPEAS y ha rescindido las contrataciones de los orientadores laborales de refuerzo. Si la capacidad de ofrecer servicios públicos se reduce se ampliará el campo de lo privado y aunque la regulación establece unos cauces de coordinación, estos se limitan a la comunicación al ente público del nº de atenciones realizadas y de los porcentajes de inserción alcanzados.

En Aragón a fecha de julio de 2013 son 39 las agencias de colocación autorizadas, 21 de ellas son entidades no lucrativas y 18 pertenecen al sector privado lucrativo. El 13 de agosto de 2013 el SEPE anuncia la licitación de un acuerdo marco para la selección de agencias de colocación que colaboraran con el servicio público en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas.

3.2.2.- Políticas de servicios sociales

Se comienza a hablar de servicios sociales cuando los estados intervienen decididamente poniendo a disposición de los ciudadanos una serie de recursos que pretenden mejorar sus condiciones de vida y conseguir una situación de bienestar. La utilización del término a nivel internacional no es homogénea, más bien al contrario, es en muchos casos ambigua y por tanto parece apropiado concretar algunos aspectos que podrían ser objeto de diferentes interpretaciones.

Se intenta acotar el enfoque que utilizaremos en el trabajo sobre tres aspectos de la definición: el campo de actuación (un campo concreto ó todas las áreas de bienestar), su carácter (público, privado o mixto) y sus objetivos y funciones.

En el primer aspecto señalar que tras la difusión de los trabajos de Kahn y Kamerman (1987)¹⁷ parece existir un relativo consenso sobre las posibles acepciones del término pudiendo ser utilizado en sentido amplio o en sentido estricto. Servicios sociales en sentido amplio hace referencia al conjunto de sistemas de protección social en el que se incluye: salud, educación, vivienda, mantenimiento de ingresos, empleo y un sexto sistema denominado de servicios sociales personales. Servicios sociales en sentido estricto se entiende por lo que en el anterior concepto es el sexto sistema, pasando a denominar al conjunto de todos los sistemas como Servicios de bienestar Social o Sistema de Protección del Bienestar.

Respecto a su carácter público o privado, se ha utilizado de un modo generalizado como sinónimo de sistema público de servicios sociales denominando al resto de actuaciones desarrolladas desde el tercer sector como acción social pero el aumento de la diversificación de iniciativas y agentes, y el reconocimiento de los sectores privados en las diferentes leyes de servicios sociales está llevando cada vez más a una ampliación del término y a incluir en él a los diferentes recursos que ponen a disposición de la sociedad otras organizaciones.

En relación a los objetivos Laparra, Gaviria y Aguilar (1990-96) señalan dos objetivos básicos a los que corresponderían diferentes funciones:

- Servicios que tienen como objetivo el mantenimiento y apoyo social, les correspondería la función de promover y gestionar recursos que sustituyen los cuidados y apoyos que necesitan algunas personas y no pueden obtener por sus propios medios.
- Servicios que tienen como objetivo la integración, en cuyo caso, sus funciones estarían enmarcadas en el deber de contribuir a la inserción social de las personas que padecen exclusión.

¹⁷ Para una información más detallada, Alfred J. Khan y Sheila O.Kamerman. Los Servicios Sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social. Siglo XXI de España. 1987. Citado en: La protección Social como elemento clave de la Política Social de la UE y de la CAPV. Colección Estudios e Informes del Consejo Económico y Social Vasco. 2007

Aguilar y otros (2010) señalan como causa de las dificultades de identidad del sector de los servicios sociales sus antecedentes más cercanos, la beneficencia. *"El régimen de la beneficencia pública no articulaba un sector de la política social. En lugar de tener como objeto una parte de las necesidades de las personas, se ocupaba del conjunto de las necesidades de una parte de las personas. La beneficencia se «ocupaba» de los pobres..."* (Aguilar & Llobet, 2010) el peso de esa herencia lo caracteriza todavía, en ocasiones, como dispositivo para "hacerse cargo" de los pobres. Plantean dos líneas de intervención desde las políticas sociales:

- Políticas y acciones de inclusión que tendrían por objeto incrementar la accesibilidad de los diferentes sistemas, eliminar o reducir las discriminaciones flexibilizando y adaptando cada sistema para las personas en dificultad.
- Políticas y acciones de incorporación que van directamente dirigidas a las personas en dificultad y pretenden construir procesos concretos de incorporación social. Tienen como centro las situaciones y las personas en dificultad.

Consideran que una acción eficaz de lucha contra la exclusión social requiere de ambos tipos de políticas y el enfoque de la transversalidad adopta formas diferentes. En el caso de las políticas de inclusión, la integración de políticas es un problema de coordinación y cooperación administrativa y en el caso de las políticas de incorporación, consiste en la gestión integrada de un proceso personal de desarrollo, hay que articular procesos personales (itinerarios).

En este trabajo, se utilizará el concepto de servicios sociales en sentido estricto, como uno de los sistemas de protección del Estado de Bienestar, básicamente referidos al sistema público dado el carácter del estudio planteado y señalando especialmente los servicios que tienen como objetivo la integración. El objeto de este trabajo persigue el análisis de la interrelación entre el sistema de servicios sociales y el de empleo y cobra sentido con el enfoque que plantean Aguilar y Llobet en el desarrollo de las políticas y acciones de incorporación definidas en el párrafo anterior.

3.2.2.1.- En Europa

El desarrollo de la política social en la Unión Europea se ha caracterizado desde sus inicios por varios principios: la subordinación a las políticas de creación del mercado común económico; el

protagonismo otorgado a las políticas sociales nacionales y su reducción a las parcelas menos conflictivas que facilitan la libre movilidad del factor trabajo (salud laboral y formación ocupacional) (Cabrero, 2002).

Se ha priorizado la integración económica y no se han cuestionado las políticas sociales nacionales que han sido siempre el límite, frenando y, o, condicionando el desarrollo de una política social activa comunitaria.

En el tratado de Roma (1957) se plantea la mejora de las condiciones de trabajo y niveles de vida de los trabajadores y se acuerda la creación del Fondo Social Europeo (FSE) elemento clave de la política social común. Uno de los ejes fundamentales será desde los inicios la libre movilidad del factor trabajo y las políticas sociales desarrolladas persiguen ese objetivo, se han dirigido por tanto al fortalecimiento de la movilidad y capacidad productiva de la población activa y no al desarrollo activo de los derechos sociales para todos los ciudadanos.

En el primer periodo, la política común tiene como objetivo central reducir y paliar los costes sociales de la integración económica a través de varias políticas complementarias entre sí:

- Regulación del libre movimiento de la fuerza de trabajo (1961);
- Puesta en marcha del FSE en 1962;
- Creación de la División de Seguridad y Salud laboral en el seno de la Comisión Europea en 1962;
- Inicio de la práctica progresiva de reciprocidad en la materialización de prestaciones sociales. Este último aspecto será fundamental en los últimos años como vía de construcción de hecho de un espacio común europeo de derechos sociales.

En los años setenta se produce un estancamiento de las políticas iniciadas debido entre otros factores a la ampliación de la UE y al impacto de la crisis de 1973. Se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y en 1974 un Plan de Acción Social que persigue el pleno empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo y el aumento de la participación de trabajadores y empresarios en las decisiones de la Comunidad. Este plan tiene un escaso desarrollo y apenas sirve para mejorar el funcionamiento del Fondo social Europeo y lograr algunos avances en materia de igualdad de género.

Los años ochenta tampoco suponen mucho avance, la UE se centra en la apertura a la mundialización de la economía y en el desarrollo de las nuevas tecnologías. En 1989 se aprueba la Carta Social Europea y en 1991 se aprueba el Tratado de la Unión ampliando la mayoría cualificada al ámbito de la política social. Ese mismo año la Comisión Europea hace dos recomendaciones significativas sobre lucha contra la exclusión y rentas mínimas o básicas que tienen importantes repercusiones en el desarrollo de prestaciones asistenciales, especialmente, en los países del sur de Europa:

- Recomendación 92/441 CEE sobre creación de criterios comunes sobre la suficiencia de renta y la extensión de la asistencia social en los sistemas de protección social. Reconoce las dificultades de integración y materialización de derechos de los ciudadanos con insuficiencia de recursos y señala las rentas mínimas para luchar contra las causas multidimensionales de la exclusión social.
- Recomendación 92/442 sobre convergencia en las políticas y objetivos de protección social. Respetando los poderes de los estados miembro, plantea la necesidad fijar criterios comunes para la coexistencia de los sistemas nacionales de protección social. Como consecuencia se realizan algunas comunicaciones como la de 1995 "El futuro de la protección social, un marco para el debate europeo" que reflexiona sobre la efectividad de los sistemas de protección social y la capacidad para generar empleo y la de 1997 "Modernización y mejora de la protección social en la UE" en la que enfatiza en que la protección social es un factor productivo y que la modernización de los sistemas es una necesidad objetiva para promover la cohesión social, la estabilidad política y el progreso.

Los años noventa son un periodo de impulso, el Libro Blanco de la Política social (1994) y los Programas de Acción Social de los años 1995-97 y 1998-2000 favorecen el desarrollo de políticas activas a favor de una sociedad inclusiva.

La recomendación de 1999 a favor de una "Estrategia para modernizar la protección social" es adoptada por el Consejo Europeo que asume sus objetivos (garantía de una renta básica, sistema de pensiones suficiente y sostenible, promoción de la inclusión social y la calidad de vida y sostenibilidad de la atención sanitaria) y como consecuencia crea el Comité de Protección social en el año 2000. La UE se va abriendo a nuevas políticas relacionadas con un problema

global como es la exclusión social o a intereses de grupos concretos como las personas mayores o los discapacitados.

Con la cumbre de Niza (2000) se aprueba la puesta en marcha de Planes Nacionales de Inclusión social y la Agenda Social Europea 2001-2005 que desarrolla estrategias de lucha contra la exclusión social.

El desarrollo de las políticas sociales de la UE ha tenido un ritmo irregular, marcado por las políticas de integración económica y han estado condicionadas por el principio de subsidiariedad, los cambios que supone la globalización económica y por la economización de los derechos sociales. *"La política social (entendida como cohesión social) se concibe hoy en la UE como factor productivo al servicio de la política económica (logro de la sociedad del conocimiento de una Europa competitiva) y de la política laboral (garantía de la estabilidad laboral)"* (Cabrerero, 2002).

En la comunicación de 2006 [COM (2006) 177] la Comisión Europea determina las características específicas de los servicios sociales (en sentido amplio) de interés general y el marco en el que funcionan. Describe sus peculiaridades en la Unión Europea, resalta su importancia y habla de su modernización. Los considera un pilar, de la sociedad y de la economía europea, y esenciales para la vida de los ciudadanos y de las empresas. Subraya la importancia de su papel para la cohesión social y territorial de toda la unión, los define como un reflejo del llamado Modelo Social Europeo.

Admite la limitación de sus facultades y responsabilidades respetando el principio de subsidiariedad y explica lo que entiende por servicios sociales:

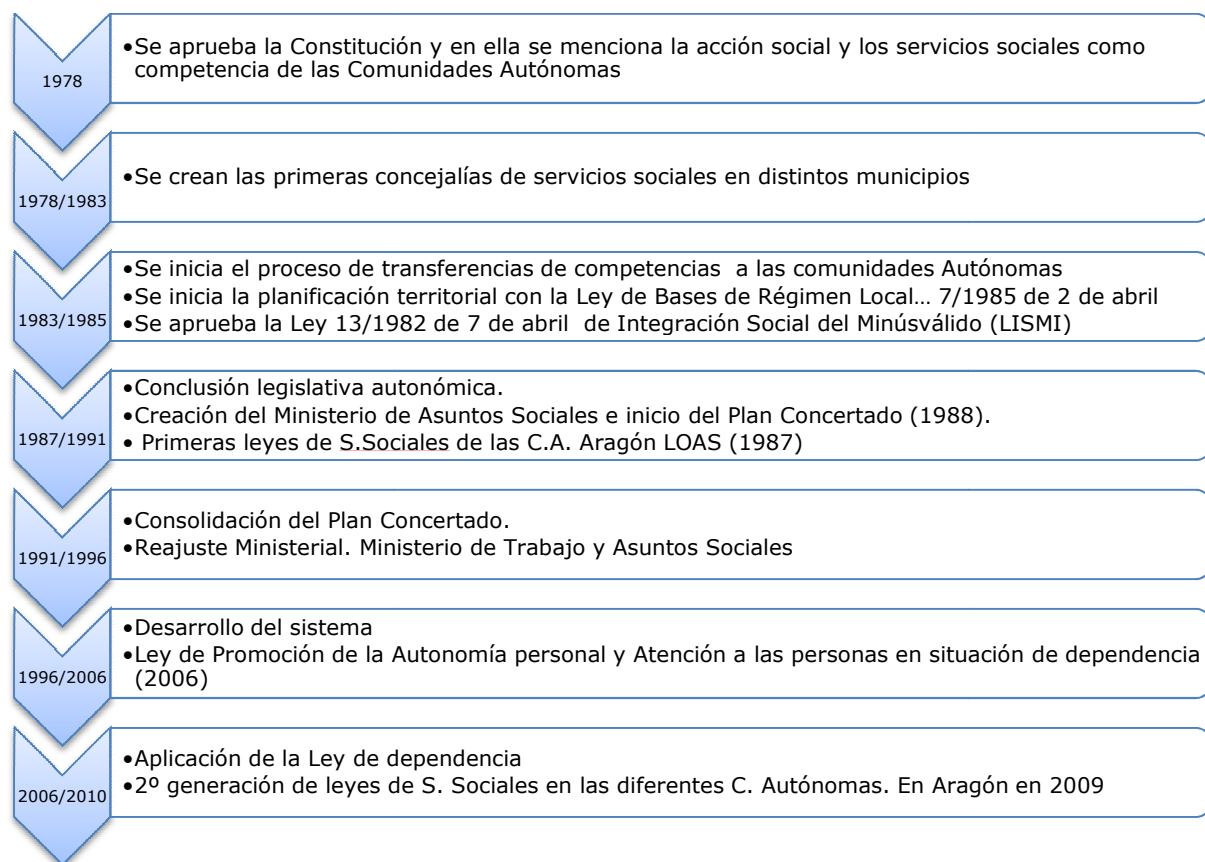
- Los regímenes de seguridad social que cubren los riesgos fundamentales de la vida: salud, envejecimiento, accidentes laborales, desempleo, jubilación o discapacidad y en segundo término
- Todos los demás servicios esenciales prestados directamente a la persona con funciones de prevención y cohesión social cuyo propósito es facilitar la inclusión y garantizar la realización de los derechos fundamentales: ayudas en situaciones de crisis, apoyo a la inserción laboral, servicios a jóvenes y ,o, a personas mayores, atención a la dependencia, la discapacidad, la vivienda social (Cabrerero & otros, 2012).

La política europea de inclusión comenzó experimentalmente con programas pilotos y proyectos comunitarios centrados en la pobreza económica entre 1975 y 1994. La Estrategia de Lisboa y el Tratado de Niza (2000) son un espaldarazo al discurso teorico-ideológico de la inclusión social que pasa a llamarse inclusión social activa en los Planes Nacionales y acaba denominándose inclusión activa con la recomendación de la Comisión europea de 2008.

3.2.2.2.- En España

El desarrollo del sistema de servicios sociales en España se inicia con un cierto retraso respecto a otros países de la Unión europea debido al mantenimiento de un régimen político autoritario iniciado en 1939. Pese a que en 1963 se crea el sistema de la seguridad social, la implantación de los servicios sociales públicos se inicia a partir de la aprobación de la constitución (1978). Del proceso político y legislativo que sienta las bases de su configuración destaca lo siguiente.

Gráfica 3. Hitos políticos y legislativos en el proceso de creación del sistema de servicios sociales en España



Fuente: Elaboración propia

Los servicios sociales en España forman un régimen público de protección social de insuficiente reconocimiento jurídico, la legislación que lo regula es de carácter autonómico; es un modelo complejo que no forma un sistema único sino 17 sistemas descentralizados, similares pero no iguales; es un modelo multicompetencial, pueden intervenir todas las administraciones públicas y también entidades privadas, y no es universal ni está amparado por un verdadero derecho subjetivo. (Pelegri, 2007)

Tenemos pues un sistema complejo que se ha desarrollado a diferentes velocidades en las distintas Comunidades autónomas. La aprobación del Plan Concertado para el desarrollo de las Prestaciones Básicas de servicios sociales estableció unos mínimos comunes para todo el territorio español, pero no existe una legislación común que equipare o iguale los derechos y prestaciones para todos.

Con la aprobación de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia se abre un nuevo ciclo en el desarrollo del sistema que incorpora dos nuevos elementos: el reconocimiento de las prestaciones como derecho subjetivo y la coordinación estatal. Estos dos elementos llevaron a denominar en ocasiones a la ley de dependencia como el “cuarto pilar” del Estado de bienestar obviando que los servicios sociales son algo más que la atención a la dependencia puesto que atienden a otros colectivos que también presentan numerosas necesidades sociales y no están contemplados en ella.

Motivado por la ley 39/2006 o bien porque el desarrollo de los servicios sociales necesitaba una revisión, lo cierto es que también se inicia en esta etapa una segunda generación de leyes de servicios sociales que contemplan las prestaciones como derechos subjetivos exigibles y avanzan en la definición y organización de los mismos.

Este proceso de desarrollo se ha visto truncado con la aparición de la crisis económica de 2008, que inicialmente paralizó los procesos de crecimiento en reconocimiento de derechos y prestaciones y seguidamente ha iniciado un nuevo cambio forzado por el aumento de la demanda y la disminución de los recursos.

El sistema se encuentra en un momento de cambio en el que elementos como la estructura familiar, el mercado laboral, la pirámide poblacional, entre otros, han sufrido grandes cambios y

están generando nuevos problemas y también nuevas formas de resolverlos.

El Estado de bienestar reguló el mercado con reglas y mecanismos de control para los diferentes mercados, especialmente el de trabajo y desarrolló sistemas de redistribución de la renta para gestionar la desigualdad y cohesionar las sociedades y los territorios, el avance de la lógica neoliberal que favorece el ascenso de un mercado desregulado está propiciando su regresión y la crisis actual se resuelve desde premisas diferentes a las que favorecieron su desarrollo. *“El Estado sigue teniendo un papel central en la articulación social pero en este caso actúa reduciendo drásticamente su función reguladora y redistributiva y potenciando la función económica de socialización de costes privados corporativos nacionales y transnacionales”* (Cabrerero, 2013).

La interrelación entre sociedad civil organizada, familias y hogares, mercado y Estado se está modificando y los servicios sociales se mueven en la lógica de esta relación. El debate ideológico que subyace en los cambios sociales que se están produciendo tiene que ver con la gestión de los riesgos de la existencia social. Las diferentes formas de entender la responsabilidad sobre los mismos (individual o colectiva orientada a la redistribución y protección de los vulnerables), la forma de financiación (mediante capitalización o reparto) y el tipo de instituciones que deben gestionarlos (públicas o privadas) son elementos clave en la configuración del sistema y en los enfoques de las soluciones planteadas.

La contención y recorte del gasto social a lo largo de los últimos años ya está trasladando el peso de los riesgos sociales a los individuos, las esferas de la familia y de la sociedad civil organizada están asumiendo cada vez más impactos sociales, la prioridad del estado se centra en recuperar la solvencia del capital. Este cambio no está exento de resistencias, y la conflictividad social es una constante en los últimos tiempos.

Así pues, el sistema de servicios sociales se encuentra en un momento de reconfiguración, tensionado y enfrentado a un aumento de la demanda tanto cuantitativa como cualitativa, a la disminución de los recursos disponibles y a los conflictos del debate sobre la gestión de los riesgos de la existencia social.

3.3.- ACTORES

Siguiendo a Subirats y Knoepfel entendemos que las políticas son *“un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores públicos y privados que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público”* (Subirats & Knoepfel, 2008, pág. 34).

Los tres factores que actúan como variables explicativas de los productos de las políticas públicas son: Los actores ¹⁸, los recursos y el ámbito institucional en el que se desarrollan.

Las políticas públicas se desarrollan en un espacio más o menos estructurado o formalizado en el que los actores públicos interactúan en diversos grados con actores no públicos posibilitando estrategias de acción y diferentes alternativas. Se crea una red de interacciones de carácter horizontal (entre actores del mismo nivel gubernamental) y vertical (nivel europeo, estatal y local) que forma espacios complejos con fronteras poco delimitadas. Consideraremos la clasificación establecida por los autores citados que distinguen entre:

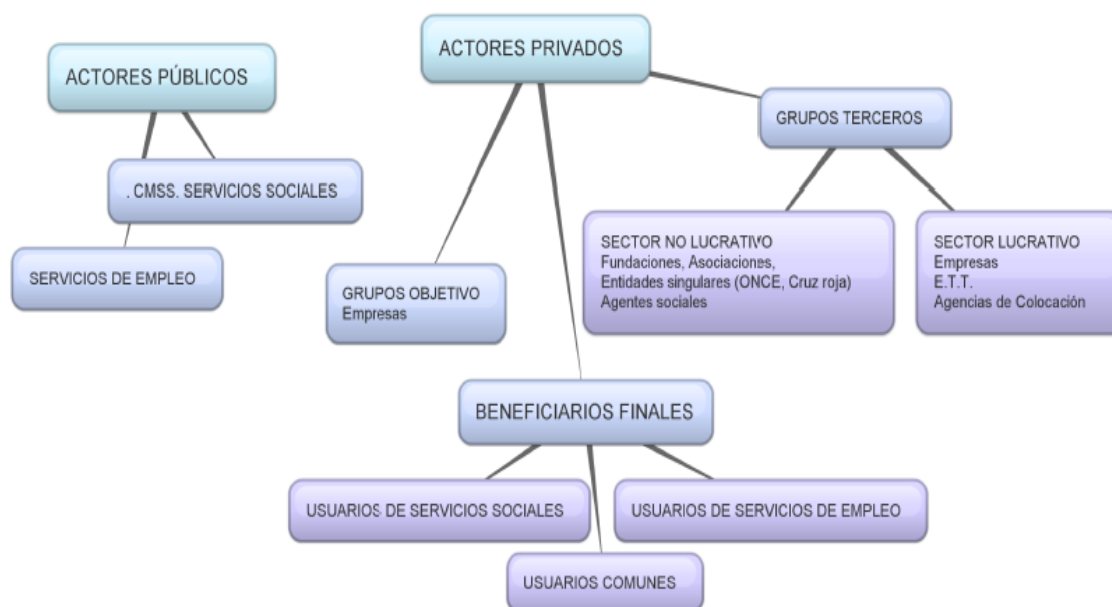
- Actores públicos. Son las estructuras político- administrativas.
- Actores privados clasificados a su vez en:
 - o Grupos objetivo que son los considerados causa del problema.
 - o Beneficiarios finales aquellos a quienes afecta el problema y sufren los efectos negativos del mismo.
 - o Grupos terceros que son grupos que representan los intereses de las personas que los conforman, la política no se dirige a ellos pero modifica su situación como beneficiarios si es positiva o como afectados si es negativa.

El triangulo de los actores de las políticas públicas lo forman: actores públicos, grupos objetivo y beneficiarios finales teniendo la consideración de actores periféricos tanto los afectados como los beneficiados (Subirats & Knoepfel, 2008, págs. 49-68).

¹⁸ Entienden por actor a todo individuo o grupo social vinculado al problema, incluidos los que se inhiben, y consideran que todos tienen un margen de maniobra y actúan con racionalidad, es decir, preocupados por las consecuencias de sus propias decisiones y acciones. Plantean que tienen motivaciones múltiples y que adaptan su comportamiento para poder participar y ser reconocidos socialmente

En nuestro caso, consideraremos grupos objetivo de las políticas de inserción serían las empresas, beneficiarios finales los desempleados y desempleadas y como grupos terceros en calidad de beneficiarios tenemos las agencias, empresas o entidades que intermedian y en calidad de afectados todos aquellos que con sus impuestos costean las políticas de lucha contra el desempleo.

Gráfica 4. Mapa de actores



Fuente: Elaboración propia

Centraremos el análisis de este apartado en la Ciudad de Zaragoza. Como actores públicos describiremos el funcionamiento del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) y el de los Centros de Servicios Sociales Municipales (CSSM). Respecto a los actores privados, analizamos aquellos que participan en el desarrollo de programas de empleo del sector lucrativo y del no lucrativo y como beneficiarios finales consideramos a los usuarios de servicios de empleo y a los de servicios sociales, especialmente los que son comunes: beneficiarios de servicios o prestaciones del sistema de servicios sociales que precisan de acciones de apoyo a la inserción laboral.

El interés de este trabajo por conocer las relaciones entre servicios sociales y servicios de empleo se genera en este grupo de usuarios comunes. Se considera importante mas cualitativa que cuantitativamente por las dificultades que entraña su inserción real y

por los beneficios que el hecho de alcanzarla significarían, además de para los usuarios, para el propio sistema de servicios sociales especialmente.

3.3.1.- Actores públicos.

3.3.1.1.-El Instituto Aragonés de Empleo (INAEM)

La creación del Instituto Nacional de Empleo y su posterior descentralización en las C.A. ha permitido implantar una serie de servicios destinados al desarrollo de las políticas públicas en el ámbito del empleo generando proyectos y actuaciones gestionadas directamente o por terceros siguiendo las directrices recogidas en las diferentes leyes, y normas emitidas y provocando a su vez la necesidad de nuevas regulaciones.

En el artículo 39 del Estatuto de Autonomía de Aragón según la reforma de 1996, se atribuye a la C. Autónoma la ejecución de la legislación general del Estado en materia laboral y asume determinadas competencias en materia de empleo y formación profesional. La creación del Instituto Aragonés de empleo¹⁹ abre una nueva etapa de implementación de las políticas públicas de empleo en nuestra Comunidad y desde entonces hasta hoy han sido numerosos los programas y las actuaciones que se han desarrollado.

El Instituto Aragonés de empleo (INAEM) tiene, con carácter general, las funciones de ejecución de la legislación de políticas de empleo, intermediación y formación ocupacional asumidas por la comunidad Autónoma.

A finales del 2001 entra en funcionamiento el Servicio de Intermediación dando con ello por completada la estructura central del INAEM que ya había desarrollado los servicios de Formación y Promoción de Empleo. Una de las acciones iniciadas ese mismo año será la de *"Planificación y diseño de acciones, que posibiliten un sistema coordinado de Orientación Profesional entre los tres subsistemas formativos (reglada, ocupacional y continua) en el ámbito de Aragón"*. Esta actividad responde a los criterios emanados del Consejo Aragonés de la Formación Profesional" (Instituto Aragonés de Empleo, 2001).

El 1 de julio de 2002 el INAEM recibe las competencias de Gestión de las Políticas Activas de empleo ²⁰ y las adapta mediante la orden

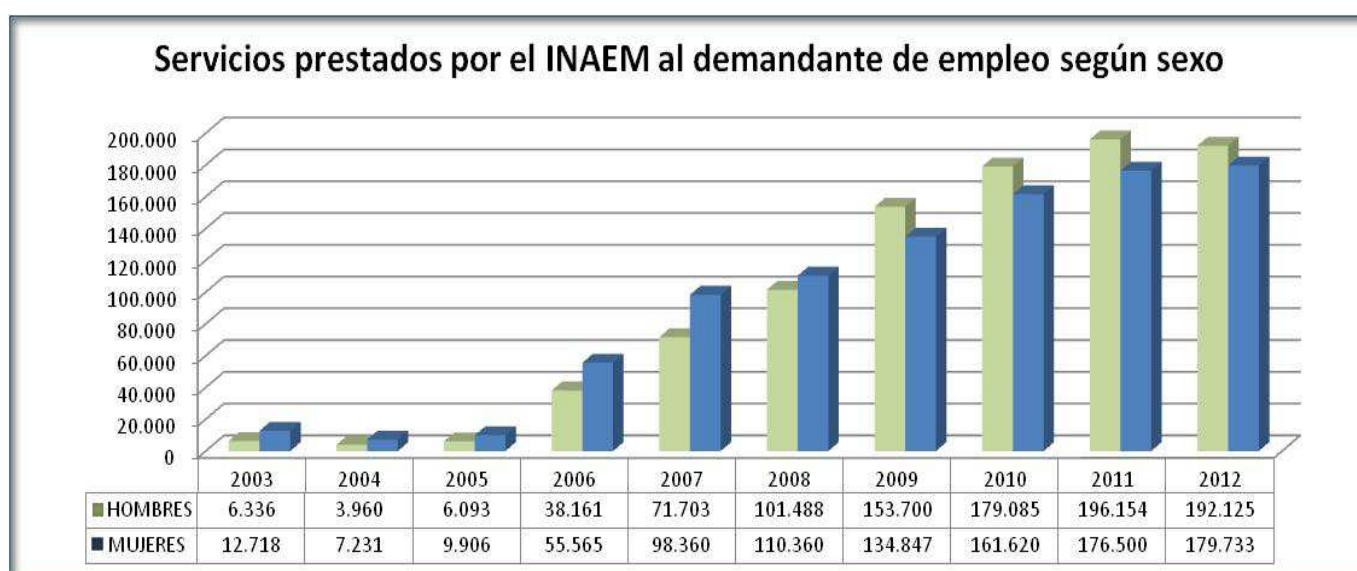
¹⁹ La ley 9/1999, de 9 de abril, de Creación del Instituto Aragonés de empleo

²⁰ Real Decreto 646/2002 de 5 de julio

de 30 de septiembre del Departamento de Economía. A partir de entonces comienzan a desarrollarse las acciones de orientación prestadas desde el propio servicio y/o a través de convenios y subvenciones con otros organismos.

Podemos observar en las memorias anuales del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) el fuerte incremento de servicios prestados al demandante de empleo que se ha producido en el periodo 2002-2012. Las personas beneficiarias de dichos servicios han sido mayoritariamente las mujeres aunque en la actualidad, y a raíz de la crisis iniciada en 2008 vemos que el nº de beneficiarios varones ha aumentado considerablemente, siendo superior al de mujeres desde entonces.

Gráfica 5. Servicios prestados al demandante de empleo según sexo



Fuente: Elaboración propia datos memorias del INAEM 2001-2010

El tipo de servicios prestados al demandante ha ido variando con los años, tal y como podemos observar en la tabla siguiente las entrevistas ocupacionales solo se realizaron durante los años 2002 y 2003, la calificación y actualización de curriculums dejó de realizarse entre 2005 y 2008 y se retomó en 2009, acciones de información profesional solo se realizaron entre 2005 y 2006 y la atención especializada a mujeres víctimas de violencia de género que se implantó por primera vez en 2011.

Tabla 2. Servicios prestados por el INAEM

	DATOS TOTALES										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Servicios prestados por el INAEM		19.054	11.191	15.999	93.726	170.069	211.484	288.547	340.705	372.654	371.858
Entrevista ocupacional	23.441	12.551									
calificación profesional y actualización de curriculums	35.441	26.411	15.085					239.403	232.981	216.997	211.420
tutoría individualizada	16.993	24.708	20.941	16.487	21.644	27.467	24.948	55.894	84.214	120.651	120.301
Actividades grupales	503	964	949	948	2.138	696	1.095	1.413	2.032	2.129	2.456
Autoempleo	1.602	1.932	2.978	2.615	2.947	2.287	2.989	3.191	3.449	3.829	3.116
Información Profesional				1.153	1.668	1.702	3.632				20.341
servicio permanente de orientación e información profesional				7.563	3.842						
Atención especializada a mujeres víctimas de violencia de género										965	1.434

FUENTE: Elaboración propia según memorias INAEM

Los servicios mantenidos desde el inicio de la actividad en 2002, han sido:

- Tutorías individualizadas. Definidas como un proceso individualizado de Orientación Profesional donde el técnico y el usuario acuerdan los pasos a seguir para lograr un óptimo desarrollo del itinerario de inserción profesional mediante entrevistas individuales (Instituto Aragonés de Empleo, 2008).
- Actividades grupales de Orientación Profesional. Acciones grupales para el desarrollo de Aspectos Personales para la Ocupación (DAPO), grupos de Búsqueda de Empleo y Taller de Entrevista.
- Autoempleo: Información y asesoramiento para el Autoempleo y/u otro tipo de proyectos empresariales

En la siguiente gráfica podemos observar que la gestión de la demanda también se ha incrementado considerablemente a partir de 2008 con el inicio de la crisis pasando de unas cifras de inscritos que rondaban los 50.00 a las actuales que superan los 100.000.

Gráfica 6. Gestión de la demanda de empleo por el INAEM



Fuente: Elaboración propia datos memorias anuales INAEM

El efecto sufrido en la gestión de la oferta ha sido el contrario, sufrió una importante disminución en 2008 que continuó bajando hasta 2011 y parece que en 2012 se ha recuperado ligeramente pero sin alcanzar los niveles anteriores a 2008.

Tabla 3. Gestión de la oferta por el INAEM

GESTIÓN DE LA OFERTA DE EMPLEO POR EL INAEM. ZARAGOZA								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
puestos ofertados	27.641	28.705	28.179	18.138	9.338	9.016	8.897	10.025
Fuente: Elaboración propia, memorias del INAEM								

La intervención del Servicio Público de empleo se ha visto complementada por la actuación de los agentes sociales y de diversas asociaciones y fundaciones que operan en diferentes espacios. Mediante un sistema de concesión de subvenciones y de adjudicación de actuaciones vinculado a las tasas de paro existentes en la comunidad, el sistema público de empleo ha liderado la actuación marcando las pautas de las acciones que deben realizarse y coordinando las intervenciones en aras de evitar la duplicidad de acciones, objetivo que no siempre ha conseguido.

3.3.1.2.- Los Servicios Sociales Municipales.

Los servicios sociales en España forman un régimen público de protección social reconocido en el artículo 50 de la constitución que ha sido regulado, creado y gestionado desde las Comunidades Autónomas.

En 1988, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estableció una cooperación técnica y financiera creando el Plan Concertado para el desarrollo de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en un intento de homogeneizar las actuaciones que se estaban desarrollando en las diferentes Autonomías.

Las prestaciones básicas contempladas en dicho plan que son llevadas a cabo por los centros de servicios sociales son:

- Información y orientación
- Apoyo a la unidad convivencial y Ayuda a domicilio
- Prevención e Inserción social
- Alojamiento alternativo
- Fomento de la solidaridad: cooperación social

De 389 centros que se habían creado en España, en 1988, hemos pasado en la actualidad a 1.275 alcanzando una cobertura casi total de la población. El nº de personas atendidas desde 1990

(1.004.176) hasta 2010 (6.930.978), se ha incrementado en más de 6 veces siendo la prestación básica de información y orientación la que absorbe el mayor porcentaje de usuarios.

Tabla 4. Evolución de los centros de servicios sociales

EVOLUCIÓN DE LOS CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES 1988-2011						
	1998	1993	1998	2003	2008	2011
Centros de s.s.	389	780	1.107	1.167	1.318	1.375
Albergues	10	16	17	12	12	11
Centros de acogida	18	19	21	10	8	7

Fuente: Elaboración propia. Memorias Plan concertado del Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad

El Plan Concertado es financiado por el Estado (AGE), las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Corporaciones locales (CCLL). El porcentaje de aportación ha ido variando a través de los años.

Gráfica 7. Porcentajes de financiación del plan concertado según tipo de administración



Fuente: Elaboración propia. Memorias Plan concertado del Mº de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

El mayor porcentaje de financiación ha sido asumido por las Corporaciones Locales y la administración general del Estado ha ido disminuyendo su aportación desde el 25% con que inició el programa hasta el actual 7%. La mayoría del gasto se destina a prestaciones sociales.

Tabla 5. Gasto total del plan concertado 2006-2010**GASTO TOTAL DEL PLAN CONCERTADO 2006-2010**

AÑO	GASTO TOTAL	% EN PRESTACIONES
2006	902.351.060,43	62,6
2007	995.733.842,20	63,58
2008	1.117.210.645,53	64,54
2009	1.340.304.152,13	67,36
2010	1.435.805.223,41	69,45

Fuente: Elaboración propia. Memorias Plan concertado

GASTO TOTAL PLAN CONCERTADO EN ARAGÓN

AÑO	GASTO TOTAL	% EN PRESTACIONES
2008	25.934.125	51,68
2009	31.027.054	56,36
2010	37.027.412	58,62

Fuente: Elaboración propia. Memorias Plan concertado

El porcentaje de gasto que Aragón destina a prestaciones es inferior a la media del conjunto de las CCAA. El gasto estimado por habitante también es inferior a la media del conjunto de las CCAA. En 2008 el gasto medio por habitante en Aragón era de 20,04€ mientras que en España era de 26,58; en 2009 aumenta en Aragón hasta 23,38 pero en España crece más situándose en 30,90 y en 2010, mientras que la media estatal continúa creciendo hasta los 32,29, en Aragón desciende por debajo de los niveles del 2008 y se estima en 18,33 €.

Los servicios sociales en la ciudad de Zaragoza se clasifican en Comunitarios y Especializados.

Gráfica 8. Servicios Sociales en Zaragoza ciudad.

Fuente: Elaboración propia

Los Servicios Sociales Comunitarios se definen como “el conjunto de prestaciones y servicios orientados a la atención general de las necesidades sociales de la población”. Están organizados territorialmente, tienen un carácter general, polivalente y básico y

constituyen el primer nivel de atención al ciudadano. Cuentan con dos tipos de equipamientos:

- Generales: Centros Municipales de Servicios Sociales (CMSS). Los CMSS constituyen el equipamiento básico de la Red de servicios sociales. Existen 27 centros aunque debemos tener en cuenta que 13 de ellos se corresponden a barrios rurales que como veremos en la tabla que detalla su organización quedan distribuidos en dos distritos
- Específicos: Centros Municipales de Tiempo Libre (CMTL). Los CMTL son un equipamiento dirigido a niños y niñas de entre 3 y 14 años. Hay 41 CMTL a lo largo de todo el territorio de la ciudad de Zaragoza

La ciudad se organiza en 12 distritos: diez urbanos y dos rurales y en la gestión se diferencian tres niveles: El distrito, es la unidad básica; La sección, que agrupa varios distritos; La unidad que es la agrupación de varias secciones

Tabla 6. Organización de los servicios sociales en Zaragoza

UNIDAD	SECCIÓN	DISTRITO
UNIDAD TERRITORIAL 1	SECCION TERRITORIAL	Torrero
		Universidad
		La Almozara
	SECCIÓN TERRITORIAL	Delicias
UNIDAD TERRITORIAL 2	SECCIÓN TERRITORIAL	Rurales Oeste
		San José
		Las Fuentes
	SECCIÓN TERRITORIAL	Centro
UNIDAD TERRITORIAL 3	SECCIÓN PLANES INTEGRALES	Margen Izquierda
	SECCIÓN PLANES INTEGRALES	Rurales Norte
		Casco Histórico
		Oliver-Valdefierro

Fuente: Plan director Estratégico de Servicios Sociales 2012-2010

Los Servicios Sociales Especializados: se constituyen como red de atención secundaria y están orientados a atender, con carácter preventivo y asistencial, a diversos sectores de población con necesidades de promoción social. Se aglutina en torno a una serie de centros orientados a la atención especializada.

- Unidad mujer: Casa de la Mujer, Casa de Acogida, Espacio Mujeres, Pisos tutelados
- Unidad de Inserción Social: Casa de las Culturas, Escuela de Jardinería

- Unidad de Servicios Sociales Especializados. Centro Municipal de Atención y Prevención de las Adicciones, Centro de Promoción de la Salud
- Unidad de Alojamiento Alternativo. Albergue Municipal de Transeúntes, Casa Amparo
- Oficina Técnica del Mayor. Red de Centros de Convivencia

Los CMSS están concebidos para ser el soporte de las prestaciones básicas con las que atender las necesidades sociales de la población de su espacio territorial. Como red básica realizan la primera atención al ciudadano, valoran las diversas problemáticas que estos presentan y trabajan para su resolución.

El análisis de necesidades realizado en el Plan Director de Servicios Sociales 2012-2020 contempla el desempleo, la pobreza, la salud, la dependencia, la vivienda, la educación y los menores por ser las situaciones en las que presentan dificultades los usuarios que acuden a los servicios. Sin ánimo de simplificar ni de olvidar la relación de causalidad que muchos de los problemas señalados en el plan presentan, el desempleo es un problema especialmente significativo para los servicios sociales por su capacidad de generación de nuevos problemas en las personas que lo sufren.

Desde el inicio de la crisis, la demanda en los CMSS se ha incrementado en más de un 60% (Ayuntamiento de Zaragoza, 2012) con notables diferencias según el tipo de prestaciones sociales demandadas. El aumento del desempleo ha abocado a situaciones de necesidad a un importante número de personas que recurren a los servicios sociales como última red de protección social. Las prestaciones que gestionan los CMSS mas vinculadas a situaciones de precariedad económica son las ayudas de urgencia y el Ingreso Aragonés de Inserción. En ambos casos la demanda ha sufrido un aumento importante, 168% en Ayudas de urgencia y 409% en Ingreso Aragonés de Inserción (I.A.I).

Entre 2007 y 2011, se han abierto 49.785 nuevos expedientes, y el volumen total de expedientes vivos que mantenían abiertos en 2011 superaba en 14.940 a los mantenidos en 2007. Un incremento nada desdeñable que ha sobrecargado a los CSSM que se han visto desbordados por la demanda.

Tabla 7. Relación expedientes vivos y nuevos 2007-2011

Relación entre los expedientes vivos y nuevos (2007-2011)					
	2007	2008	2009	2010	2011
Expedientes vivos	22.195	27.491	34.116	35.504	37.135
Expedientes nuevos	5.459	8.135	10.848	9.660	7.548
porcentaje N/V	24,60%	29,59%	31,80%	27,21%	20,33%
Fuente: Plan Director Estratégico de Servicios Sociales 2012-2020					

Las ayudas de urgencia son prestaciones económicas que se otorgan para resolver situaciones de emergencia o de necesidad sobrevenida que suponga una privación de medios de vida primarios, básicos. En la tabla siguiente podemos observar el fuerte incremento que han sufrido, de 6.660 solicitudes en 2007 se ha pasado a 15.005 en 2011. 6.791 de ellas se han concedido para alimentación, 2.989 para alquiler de vivienda, 399 para pagos de electricidad, 231 para material escolar, 154 para pagos de hipoteca y 91 para comedor infantil.

Tabla 8. Evolución de las ayudas de urgencia 2007-2011

Evolución de las Ayudas de Urgencia 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Solicitadas	6.660	8.374	13.194	13.978	15.005
Concedidas	5.822	6.993	10.963	11.545	12.546
Denegadas	757	1.165	1.711	1.695	1.968
otras	81	216	520	738	491
Importe euros	2.146.970	2.735.064	4.064.422	4.150.000	4.087.677
Evolución (base 2007:100)	100	127,4	189,3	193,3	190,4

Fuente: Plan director Estratégico de Servicios Sociales de Zaragoza 2012-2020

El Ingreso Aragonés de Inserción (I.A.I.)²¹ es un programa orientado a la integración de las personas que se encuentran en estado de necesidad o en situaciones de marginación. Contempla prestaciones económicas destinadas a garantizar los recursos mínimos de subsistencia y actuaciones para la integración social y laboral.

Tabla 9. Familias beneficiarias de I.A.I. 2007-2011

Familias beneficiarias del Ingreso Aragonés de Inserción, 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Nº familias beneficiarias	170	207	1.430	2.404	3.331
Evolución (base 2007:100)	100	193,96	841,18	1.414,12	1.595,41

Fuente: Plan director Estratégico de Servicios Sociales de Zaragoza 2012-2020

²¹ Ley 1/1993 de 19 de febrero sobre medidas de inserción y normalización. Decreto 21/1993 por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción. Decreto 57/1994 que regula el Ingreso Aragonés de Inserción. Decreto 125/2009 por el que se modifica parcialmente el decreto 57/1994

El incremento de beneficiarios en este programa ha sido espectacular, y a falta de los datos de 2012, continúa aumentando. El creciente desempleo y la reducción de la cobertura del desempleo han llevado a solicitar esta prestación a muchas familias que nunca habían utilizado los servicios sociales. La cuantía máxima de esta prestación para 2013 ascendía a 621 euros.

El IAI se configura como un programa destinado a garantizar los recursos mínimos de subsistencia de una unidad familiar pero persigue el objetivo de lograr la reinserción social, por tanto, su concesión conlleva la necesidad de elaborar un proyecto de inserción y el compromiso del usuario de cumplirlo. Artic.1. p.3. *El Ingreso Aragonés de Inserción comprende prestaciones económicas destinadas a garantizar los recursos mínimos de subsistencia, así como actuaciones dirigidas a lograr la plena integración social y, en su caso, laboral, de los destinatarios*"

Entiende por acciones de inserción entre otras *"potenciar la educación y formación que permitan la adquisición y desarrollo de hábitos y actitudes, así como la incorporación de recursos personales, sociales y laborales"*²².

La relación de los servicios sociales con los servicios de empleo parece apropiada en los casos en los que el objetivo es la inserción socio laboral, definido en los términos utilizados por el Plan Concertado, en el cumplimiento de las prestaciones básicas de Prevención e Inserción social. Los recursos con que cuentan los CMSS para favorecer la inserción laboral son limitados o inexistentes y por ello, necesitan recurrir a otros servicios, públicos o privados, en los que se desarrollan diferentes proyectos que responden a los objetivos de inserción que señala el programa.

Personas beneficiarias de I.A.I., o solicitantes de Ayudas de Urgencia en los que la causa principal por la que solicitan ayuda es una situación de desempleo son el grupo de beneficiarios objeto de esa intervención común y la razón por la que son necesarias las relaciones entre servicios.

²² Artículo 18 Decreto 57/1994 que regula el Ingreso Aragonés de Inserción

3.3.2.-Grupos terceros beneficiarios

3.3.2.1.- Organizaciones no lucrativas.

La participación de las organizaciones no lucrativas en las políticas de empleo se ha producido mediante la firma de convenios o la participación en convocatorias de subvenciones. Respondían pues a las directrices políticas que marcaba la administración. Desde la ruptura del monopolio público sobre la intermediación regulada en 1994 hasta la ley 35/2010 de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, la participación en la intermediación estaba limitada a los servicios públicos y a las entidades sin ánimo de lucro. La citada ley amplía la participación dando cabida también a las de carácter lucrativo.

En Aragón, tras la apertura de la participación en intermediación, se reconocen un número reducido de agencias de colocación que operan mediante convenios de colaboración establecidos con el INAEM: Fundación Federico Ozanam, Fundación San Valero y Unión General de Trabajadores (UGT).

Según datos del Consejo Económico y Social de Aragón (CESA) respecto a la actividad realizada por dichas agencias *“entre 2001 y 2010 la Fundación Federico Ozanam ha ampliado el número de candidatos inscritos (de 2.352 a 4.636), la cifra de inserciones (de 198 a 397), las ofertas gestionadas (de 415 a 431) y los puestos ofertados (de 483 a 591). En ese mismo periodo UGT Aragón incrementó sus inscripciones (de 2.571 a 3.108), mientras que se redujeron las inserciones (de 294 a 82), las ofertas gestionadas (de 173 a 111) y los puestos ofertados (de 501 a 234). Desde 2003 hasta la actualidad la Fundación San Valero ha aumentado sus solicitudes (de 134 a 1.075), aunque la gestión de ofertas (de 612 a 158) y los puestos ofertados (de 1.112 a 280) han disminuido de manera considerable.* (Consejo Económico y Social de Aragón, 2012, pág. 248)

A partir de la nueva regulación de 2010, de las 32 agencias de colocación autorizadas, 17 están gestionadas por entidades sin ánimo de lucro, pero debido a que todavía no se han firmado convenios con la administración, mantienen la actividad bajo mínimos.

El mayor esfuerzo de colaboración con entidades sin ánimo de lucro realizado por el INAEM, se ha dirigido hacia la implantación de Acciones de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo (OPEAS) y al establecimiento de convenios de

colaboración dirigidos a colectivos específicos: Inmigrantes, Jóvenes y colectivos desfavorecidos.

La Orden de 30 de septiembre de 2002 del Departamento de Economía Hacienda y Empleo por la que se adoptan las bases reguladoras y el procedimiento para la concesión de subvenciones por el INAEM para la realización de acciones de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo (IOPEA) abre una vía de colaboración con diferentes entidades sin ánimo de lucro afianzada en 2006 con el decreto 157/ 2006, de 4 de julio, del Gobierno de Aragón, para la ordenación de los programas IOPEAS y la regulación de los programas de inserción en el empleo.

Tabla 10. Entidades gestoras de acciones IOPEA

ENTIDADES GESTORAS DE ACCIONES IOPEA	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UGT Unión General de Trabajadores	x	x	x	x	x	x	x	X	X	X
CCOO Unión Sindical Obrera	x	x	x	x	x	x	x	X	X	X
Confederación Pequeña y Mediana Empresa. CEPYME	x	x	x	x	x	x	x	X	X	X
Confederación de Empresarios de Aragón CREA	x	x	x	x	x	x	x	X	X	X
Instituto Aragonés de la Juventud CRIDJA	x	x	x	x	x	x	x	X	X	X
Instituto Municipal de Empleo IMEFÉZ	x	x	x	x	x	x	x	X	X	X
Fundación San Ezequiel Moreno	x	x	x	x	x	x	x	X	X	X
Ayuntamiento de Huesca		x	x	x	x	x	x	X	X	X
Fundación El Tranvía		x	x	x	x	x	x	X	X	X
Fundación Federico Ozanam		x	x	x	x	x	x	X	X	X
Federación Aragonesa Coop. Trabajo Asociado. FACTA		x	x	x	x	x	x	X		
Asociación Aragonesa Coop. Y S.L.L. ASES		x	x	x		x	x	X	X	X
Fund. para el desarrollo humano y técnico. Salduie		x	x	x						
Jovenes Agricultores Alto Aragón ASAJA		x								
Fund. desarrollo socioec. Alto Aragón. FUNDESA			x						X	X
Fundación San Valero						x	x		X	X
Fundación Rey Ardid								X	X	X
Nº TOTAL DE ACCIONES	5.226	15.580	13.787	13.434	12.712	12.712	12.069	11724	12.623	12.901

Fuente: Elaboración propia datos memorias INAEM 2001-2012

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales regula²³ una nueva modalidad de orientación a través de los Programas Experimentales. Tras dos años de ejecución mediante convenios, El INAEM adapta las bases reguladoras mediante el Decreto 157/2006, de 4 de julio, del Gobierno de Aragón, para la ordenación de los programas de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo y la regulación de los programas de inserción en el empleo.

Así pues, se desarrollan desde 2004 un conjunto de proyectos que contemplan las acciones de orientación, formación e intermediación como un todo que debe estar coordinado para lograr la inserción de las personas. Las entidades participantes tienen una

²³ La Orden 2643/2003 de 18 de septiembre del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

gran libertad de actuación pero adquieren un compromiso de inserción, el 35 % de los usuarios del proyecto tienen que trabajar al menos 4 meses en el periodo comprendido entre el inicio del proyecto y algunos meses después.

Tabla 11. Entidades gestoras de programas de inserción para el empleo 2004-2011

PROGRAMAS DE INSERCIÓN PARA EL EMPLEO (PIE)								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
F.FEDERICO OZANAM	100	65	110	110	63	69	68	60
F. S. EZEQUIEL MORENO	100	100	100	100	100	100	100	110
ZARAGOZA DINÁMICA/IMEFEZ	60	60	74	74	71	71	71	72
CÁMARA DE COMERCIO	120	60	60	60	60	68	60	60
F. EL TRANVIA	60	60	69	69	63	68	63	60
ACCIÓN LABORAL	60	60	60	60	70	80	100	60
F. BOLSKAN		60						
FAIM	60	60	60	60	60	60		
UGT	60	60	60	60	63	63		
CEPYME	50	55	92	92	63	63		
F.CANFRANC			60	60	63	60	60	60
KAİROS			60	60	63	60	60	
ADIFE			60	60	63	60	60	
CEZ			60	60	63	60		
APIP			60	60				
CCOO	100			96	120	120		
ADDECO				60	61	68		
F. REY ARDID					110	110	100	110
YMCA						60	60	60
F. LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN							60	60
FUNDESA								60
	770	640	985	1141	1156	1240	862	772

En 2012 no se realiza convocatoria y por tanto, ninguna de las entidades colaboradoras ha realizado acciones.

En 2013 Se aprueba una nueva regulación²⁴ que a julio de 2013 todavía no ha generado ninguna convocatoria de acciones de Orientación.

De hecho, la memoria del año 2012 no incluye ningún apartado con el concepto de orientación incluida como punto dentro del capítulo de intermediación y solo se menciona dentro de los servicios por internet a la orientación on line.

3.3.2.2.- Organizaciones lucrativas

La participación de las organizaciones lucrativas en las políticas activas de empleo es reciente²⁵. Hasta la actualidad se han abierto en nuestra comunidad autónoma 32 agencias de colocación, 15 de

²⁴ DECRETO 69/2013, de 30 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las bases reguladoras de los Programas para el desarrollo de Acciones de Orientación Profesional para el Empleo y el Autoempleo y los Programas Integrales para la Mejora de la Empleabilidad y la Inserción

²⁵ Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación

ellas son gestionadas por entidades lucrativas, 7 de las cuales son Empresas de Trabajo Temporal.

La falta de apoyos por parte de la administración pública para su funcionamiento, no ha firmado convenios de colaboración, y la disminución de ofertas de empleo provocada por la crisis, hace que la actividad se mantenga bajo mínimos limitándose, en algunos casos, a la apertura de una página web en la que los candidatos pueden inscribirse y enviar su curriculum.

3.3.3.-Beneficiarios finales: Usuarios y usuarias de los servicios

Los servicios de empleo y los servicios sociales utilizan diferentes parámetros para describir a sus usuarios. En los servicios de empleo las clasificaciones se establecen en función del grado de empleabilidad y se tienen en cuenta elementos como el tiempo en desempleo y las características profesionales de las personas mientras que en servicios sociales se valora el grado de exclusión social y las necesidades, ó carencias que presentan. Establecer tipologías o clasificaciones sirve de ayuda para ajustar los servicios a las necesidades y para establecer prioridades en la intervención. El enfoque y los objetivos de la intervención condicionarán esas tipologías.

En los servicios de orientación, debido principalmente al carácter individualizado de la intervención, las fronteras, entre lo estrictamente laboral y otros aspectos personales, no son claras. En muchas ocasiones se entrecruzan lenguaje y criterios de ambos tipos.

Las fronteras entre el desempleo y el empleo son cada vez más borrosas, la incertidumbre y la precariedad laboral son elementos que desdibujan los modelos. El concepto de desempleado cada vez es menos claro especialmente si tenemos en cuenta la perspectiva de las personas que lo sufren. Desempleadas no son solo las personas que no tienen empleo y lo buscan activamente como define la Encuesta de Población Activa, o aquellas que cumplen los requisitos señalados por el Servicio Público de empleo cuando contabiliza el paro registrado. El subempleo, los empleos temporales, los de sustitución, los contratos de prácticas o formación, los de la economía sumergida... muchas situaciones laborales precarias e inestables son percibidas como desempleo y podemos ver que muchas de esas personas se encuentran en una constante búsqueda de empleo. Pese

a que en el mercado de trabajo actual, los empleos estables, duraderos y “para toda la vida” prácticamente han desaparecido, el imaginario colectivo se resiste a aceptarlo y el objetivo de la estabilidad laboral continúa presente.

Los enfoques de análisis y clasificación de usuarios generados desde los servicios de empleo parten de la relación de la persona con el trabajo. En 1996 el INEM y el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) plantearon un estudio sobre las condiciones de vida de los desempleados para adecuar los sistemas de protección social en vigor a las necesidades reales de la población desempleada. Moral (1999) utiliza esta información y establece una tipología poniendo en juego dos dimensiones: La posición que ocupa la persona desempleada respecto a los mecanismos de protección social y el rol que desempeña en la unidad familiar. Obtiene como resultado cuatro categorías:

- *Proveedores*: desempleados que reciben prestación y conviven en un hogar donde nadie tiene ocupación.
- *Coproveedores*: Reciben prestación y conviven en un hogar en el que algún otro miembro trabaja.
- *Desamparados*: No reciben cobertura y en su hogar no trabaja ningún miembro.
- *Dependientes*: No reciben protección pero en su hogar algún otro miembro trabaja (Moral, 1999).

Desde las políticas activas es más habitual trabajar con clasificaciones que utilizan como variable el riesgo de desempleo a largo plazo y, o, las condiciones de empleabilidad de los sujetos y su relación con el mercado de trabajo. El objetivo en este caso es recolocar, y se trabaja desde las necesidades del mercado de trabajo y desde las posibilidades de adecuación de las personas desempleadas a esas necesidades. Se utilizan características particulares como edad, género, discapacidad, nivel de estudios y criterios basados en el riesgo de permanencia en la situación de desempleo para enfocar las actuaciones.

Las últimas reformas legislativas establecen requisitos relacionados con características personales o tiempo en desempleo para poder acceder a determinadas acciones de las políticas activas²⁶

²⁶Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas

La Estrategia Española de Empleo 2012-2014 plantea la necesidad de compatibilizar la existencia de una cartera de servicios generales compatible con la priorización de colectivos más vulnerables que se tendrán en cuenta de dos maneras: Estableciendo precedencia en la atención y elaborando políticas activas especialmente diseñadas para ellos. Define los colectivos considerados en los siguientes términos "se entenderán como colectivos prioritarios los siguientes: *"personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, e inmigrantes, con respeto a la legislación de extranjería"*.²⁷

Respecto al enfoque o valoración de usuarios realizados desde los servicios sociales, los parámetros de definición cambian. El amplio objetivo que persigue la intervención *"garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, el derecho universal de acceso a los servicios sociales como derecho de la ciudadanía, para promover el bienestar social del conjunto de la población y contribuir al pleno desarrollo de las personas"* ²⁸ en el caso de Aragón, induce a pensar que todos los ciudadanos pueden ser usuarios de servicios sociales siempre que se encuentren en una situación de necesidad o necesiten apoyo para su pleno desarrollo.

Habitualmente se establecen clasificaciones según colectivos entendiendo estos como grupos o segmentos sociales que tienen características que los diferencian de otros y que actúan como una distinción social. Estas distinciones están basadas en elementos como la edad, el sexo, la nacionalidad, etc.

A nivel estatal, desde 1994 se desarrolló el Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) que permite la recogida de datos básicos de los usuarios de Atención Primaria. Con los datos recogidos en el SIUSS se puede dibujar un perfil de los usuarios atendiendo a las variables: sexo, edad, nivel de estudios, nacionalidad, sector de referencia (familia, infancia, juventud, mujer, mayores, discapacidad, reclusos, minorías étnicas, personas sin hogar, drogodependientes, refugiados, emigrantes, riesgos

²⁷ Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014

²⁸ Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón

sobrevvenidos, enfermos terminales, otros grupos e inmigrantes), discapacidad y relación con la actividad económica. En los datos de la memoria de 2011 (Mº Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2011), observamos que:

- La mayoría de las personas que utilizan el sistema son mujeres, un 59,7%.
- Las personas de entre 31 y 64 años suponen el 34% del total de usuarios, los mayores de 75 años son el 30%, los de entre 65 y 74 son el 11%.
- Respecto al nivel de estudios, el grupo mayoritario está formado por personas que saben leer y escribir pero no tienen estudios, 40% y le sigue en importancia el de los que tienen enseñanza obligatoria, 23%.
- El 84% tienen nacionalidad española, cifra que en Aragón se reduce al 75%.
- Según la clasificación por grupos de referencia, los que presentan un mayor porcentaje son familia, el 24%, mayores, el 35%, discapacidad el 13%, inmigrantes, 7,5% y otros grupos, 4,4%.
- En relación con la actividad económica (RAE) el 16 % de los usuarios los clasifican como parados; el 6,7% se dedican a labores del hogar y no demandan empleo; el 43% son pensionistas; el 11% tienen otras situaciones y el 10% están ocupados.

El punto de encuentro entre los servicios sociales y los servicios de empleo se situaría por tanto en ese 16% de personas que se encuentran en paro que podría incrementarse dependiendo de la casuística con el 11% de otras situaciones e incluso con el 6% de las personas que se dedican a labores del hogar y no demandan empleo.

4.- UN CASO PRÁCTICO: EL SERVICIO DE ORIENTACIÓN TUTORIZACIÓN E INTERMEDIACIÓN LABORAL DE LA CASA DE LA MUJER

4.1.- Un servicio para mujeres

Uno de los cambios más significativos que se han producido en nuestra sociedad en los últimos tiempos es la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo. *“Las mujeres forman el 40% de la población activa del mundo. La crisis les ha afectado tanto a ellas como a los hombres habiéndose producido despidos masivos en muchos países, industrializados o en desarrollo. ... Existe el temor de que se pongan en peligro los avances logrados en el fomento de la igualdad de género en el mundo del trabajo”* (O.I.T. , 2011).

Pese al importante avance que esto ha supuesto para la igualdad de género, en el empleo las mujeres continúan sufriendo numerosas desventajas y clara discriminación. La estructura del empleo tiene un importante componente de género y la distribución del empleo masculino y femenino varía en función del sector de actividad, el nivel de los puestos y la tendencia a la formalidad.

Las cifras reflejan las consecuencias de la división sexual del trabajo y la falta de corresponsabilidad en el ámbito familiar: (Instituto de la Mujer, 2012).

- Mayor centralidad del empleo en hombres que en mujeres. Tasa de actividad masculina 67% y femenina 53%²⁹
- El paro afecta en mayor medida a las mujeres. 23% mujeres, 22% hombres.³⁰
- El paro de larga duración (personas que llevan 12 o más meses) afecta en mayor medida a las mujeres 27,2% que a los hombres 20,9%³¹
- Se contratan menos mujeres. La tasa de ocupación de las mujeres es inferior en 10 puntos a la de los hombres: 45% mujeres, 55% hombres³²
- Las mujeres están más presentes en el contrato a tiempo parcial. En el IV trimestre de 2011 el 75% de los contratos a tiempo parcial fueron suscritos por mujeres³³

²⁹ Encuesta de población Activa (EPA) nota de prensa de 27 enero de 2012

³⁰ Encuesta de población Activa (EPA) nota de prensa de 27 enero de 2012

³¹ Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo (LFS) eurostat, 2011

³² Encuesta de Población Activa (EPA) IV trimestre de 2011

³³ Instituto de la Mujer. Mujeres en cifras. Empleo y prestaciones sociales.
<http://www.inmujer.gob.es/estadisticas/consulta.do?area=5>

- Las mujeres se concentran en el sector servicios, 76% de las mujeres ocupadas
- Las mujeres cobran menos.22% menos que los hombres. 19.502 frente a 25.000³⁴

A la vista de los datos, podemos concluir que la división sexual del trabajo coloca a las mujeres en una situación de mayor debilidad social y por consiguiente en una situación de mayor riesgo de exclusión social.

Tabla 12. Tasa de riesgo de pobreza por edad y sexo

Tasa de riesgo de pobreza por edad y sexo (%)

	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES
Menos de 16 años	26,7	25,4	28,4
De 16 a 64 años	20,8	20,4	21,3
65 y mas años	20,8	19,5	21,8
TOTAL	21,8	21,1	22,4

Fuente: Encuesta de condiciones de vida. Año 2011. Instituto nacional de Estadística

El IV Informe Foessa (2008) señala 3 ejes de exclusión:

- Económico. Con dos dimensiones: participación en la producción, y en el consumo que se manifiestan en aspectos como la exclusión de la relación salarial normalizada, pobreza económica y privación.
- Político. Ciudadanía política y ciudadanía social de los que surgen aspectos como: Acceso efectivo a los derechos políticos, abstencionismo y pasividad política y acceso limitado a los sistemas de protección social.
- Social. En sus dimensiones de ausencia de lazos sociales o relaciones "perversas" que conllevan situaciones de aislamiento social o participación en redes "desviadas" y en conflictividad social.

Si aplicamos un enfoque de interseccionalidad, es decir, valoramos la interacción que produce la presencia simultánea de varias causas de discriminación, observamos que se produce una discriminación múltiple en algunas personas, puesto que confluyen varias de ellas, y esto amplifica los efectos y aumenta la vulnerabilidad. A modo de ejemplo, algunos grupos que comparten factores de exclusión son los siguientes:

³⁴ Encuesta de Estructura Salarial del Instituto Nacional de Estadística de 2011 (datos de 2009)

- Mujeres responsables de núcleos familiares. Salarios bajos, inestabilidad laboral, salarios bajos y/o desempleo unido a la monoparentalidad colocan claramente en una zona de riesgo de exclusión.
- Víctimas de violencia de género. La dependencia económica y afectiva del maltratador, el aislamiento, la pérdida de facultades y capacidades que en general producen las situaciones de violencia de género produce una merma en la capacidad para el desarrollo de la autonomía que acrecienta los factores de exclusión.
- Mujeres inmigrantes. Especialmente cuando la causa de su inmigración es la situación de pobreza y marginación en su país de origen. Según Amnistía internacional, más del 70% de los empleos que ocupan son: Servicio doméstico, hostelería, agricultura, comercio en la calle y prostitución. Empleos de baja remuneración y alta inestabilidad y en muchas ocasiones rozando los márgenes de la ilegalidad y creando por tanto situaciones de alta vulnerabilidad.
- Otros grupos con discriminación múltiple. Mujeres con discapacidad, mujeres dependientes, mujeres mayores de 45 con baja cualificación, mujeres pertenecientes a minorías étnicas, mujeres desempleadas de larga duración, etc.

"La Política de Empleo no puede ser «ciega» a las diferencias de género y a las asimetrías que de hecho ya existen en el empleo por razones de género." (Pacheco, 2009)

La carta de Derechos fundamentales de la Unión europea en su artículo 22. Igualdad de hombres y mujeres dice: *" Debe garantizarse la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en materia de empleo y de trabajo, incluida la igualdad de retribución por un mismo trabajo o por un trabajo de igual valor."*

El principio de igualdad de trato no impedirá a ningún estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar , al sexo menos representado, el ejercicio de actividades profesionales o a evitar compensar desventajas en sus carreras profesionales."

4.2.- Objetivos y actuaciones

El servicio de Orientación, Tutorización e Intermediación Socio laboral de la Casa de la Mujer nace en 2007 desde la percepción de que las mujeres en desempleo tienen dificultades añadidas debido a condicionantes de género y desde la convicción de que una intervención que contemple dichas diferencias facilitará el proceso de inserción socio laboral de las mismas. La actuación contempla esa especificidad y dado que el origen de las dificultades no se encuentra solo en las mujeres sino que también se produce en el mundo empresarial se plantea actuar en los dos campos mediante dos líneas básicas de intervención.

- Línea 1. Informar, orientar y motivar a las mujeres para mejorar su empleabilidad incorporando la perspectiva de género
- Línea 2. Sensibilizar a las empresas sobre medidas de igualdad e intermediar en la colocación de las usuarias.

Es complementario a la intervención del Servicio de Atención integral a víctimas de violencia de Género y al de Formación para el empleo dando sus actuaciones una continuidad de atención que en muchas ocasiones resulta clave para alcanzar el objetivo común de reducir desigualdades procurando que la mujer consiga mayores cuotas de autonomía a través de la inserción laboral.

Su gestión está externalizada y desde 2007 hasta la actualidad han sido dos empresas diferentes las que lo han asumido, a través de un contrato de prestación de servicios, tras ser seleccionadas en las correspondientes convocatorias. Fundación Rey Ardid entre 2007 y 2009 y Tiebel Sociedad Cooperativa desde 2010 hasta la actualidad.

El servicio responde a los objetivos del Programa Operativo 2007-2013 del Fondo Social Europeo, se enmarca en: El eje 2.- Fomentar la empleabilidad, la Inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres; Tema prioritario 7.1: Mejorar la inclusión social de las personas menos favorecidas.

Comprende actuaciones dirigidas a mujeres como: atención y acogida, Orientación asesoramiento y seguimiento de la inserción laboral; y actuaciones dirigidas al empresariado como: información y sensibilización e Intermediación en la gestión de ofertas de empleo

A nivel local, el servicio se enmarca en El Plan Municipal de Igualdad entre hombres y mujeres en:

- Línea estratégica A) Corregir Desigualdades; Área de intervención 2.- Formación y Acceso al Empleo; Objetivos: 2.2. Informar, orientar y asesorar para la inserción laboral de las mujeres en igualdad de oportunidades y 2.3.- Instar y colaborar con los agentes económicos y sociales para corregir desigualdades por razón de género que se producen en el mundo laboral
- Línea estratégica B) Impulsar cambios culturales y sociales que consigan y consoliden la igualdad; Área 2. Calidad y Empleo; Objetivo 2.2. Potenciar medidas que permitan el acceso al empleo en igualdad de condiciones de mujeres y hombres

Siguiendo con la clasificación establecida por Subirats, y señalada en capítulos anteriores, los actores del servicio que analizamos son:

- Actor público.- El Ayuntamiento de Zaragoza a través de la Casa de la Mujer. Se plantea la intervención respondiendo a los objetivos del Plan Municipal de igualdad entre hombres y mujeres tal y como señalamos en el apartado anterior.
- Actores privados:
 - o Grupo objetivo.- Las empresas como actores privilegiados dado que pueden hacer posible la aplicación de medidas que favorezcan la igualdad entre su personal y tienen la capacidad de contratar a las mujeres.
 - o Beneficiarias finales. Mujeres desempleadas que han realizado actividades en la Casa de la Mujer. son quienes sufren el problema
 - o Grupos terceros. Tiebel Sociedad Cooperativa, empresa que gestiona el servicio y trabaja para el logro de los objetivos de la institución contratante

La actividad desarrollada es la siguiente.

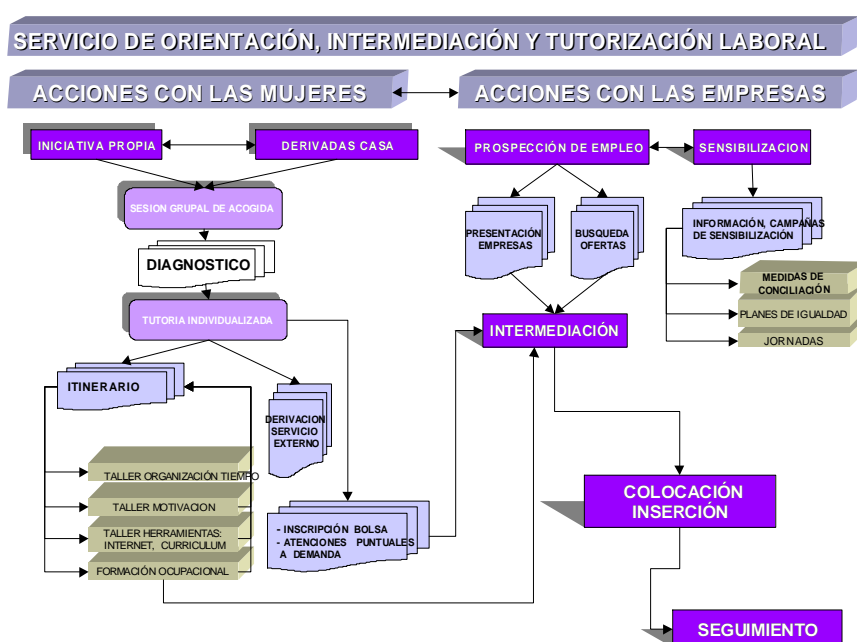
En relación a la línea 1. Informar, orientar y motivar a las mujeres para mejorar su empleabilidad incorporando la perspectiva de género:

- Espacio de auto información. Se ha habilitado una sala con paneles informativos, ordenador accesible y teléfono. Responde al objetivo de crear un espacio de información actualizada sobre ofertas de empleo, formación ocupacional y servicios de apoyo existentes y facilitar medios materiales básicos para la búsqueda de empleo a las personas que no disponen de ellos.

- Intervención individual. Con el objetivo de proporcionar apoyo individualizado orientando individualmente sobre las posibles alternativas en cada caso concreto, se realizan las tutorías. Cada usuaria tiene un orientador asignado y será el profesional de referencia a lo largo de todo el proceso. La intervención se realiza mediante entrevistas individualizadas.
- Intervención grupal. La intervención en grupos nos permite trabajar diferentes aspectos personales vinculados a la mejora de las habilidades de relación y comunicación y a la adquisición de técnicas específicas de ayuda que individualmente son más difíciles de abordar. Se realizan grupos de acogida para el primer contacto, grupos específicos en los que se abordan temas concretos como elaboración de curriculum, cómo afrontar las entrevistas, gestión del tiempo, técnicas de búsqueda de empleo, búsqueda de empleo por internet, etc. que son adaptados en cada caso concreto al nivel del grupo previamente establecido

Respecto a las actividades relacionadas con la línea 2. Sensibilizar a las empresas sobre medidas de igualdad e intermediar en la colocación de las usuarias, la actividad fundamental tiene que ver con la gestión de la bolsa de empleo. Se realizan actividades de presentación y captación de empresas, gestión de ofertas y selección de personal y seguimiento de los resultados de colocación.

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO



4.3.- Actividad realizada

4.3.1.- Datos de actividad

En la tabla nº14 podemos observar los datos globales de la actividad realizada y el número de usuarias que han pasado por el servicio entre 2007 y 2012.

Tabla 13. Actuaciones del servicio de orientación tutorización e intermediación de la Casa de la Mujer

ACTUACIONES DEL SERVICIO DE ORIENTACIÓN, TUTORIZACIÓN E INTERMEDIACIÓN LABORAL 2007-2012							
NÚMERO DE MUJERES							
ACTUACIÓN	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
1.- INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO	117	342	336	2.546	3.989	3.473	10.803
2.- ESPACIO DE AUTOINFORMACION				1.820	1.500	1.300	4.620
3.- ORIENTACIÓN Y TUTORIZACIÓN	195	262	279	539	548	463	2.286
4.- MUJER Y EMPLEO EN EXPO	0	198	-	-	-	-	198
5.- MODULOS DE FORMACIÓN SOCIOLABORAL (CURSOS OCUPACIONALES)	225	615	570	415	349	60	2.234
6.- TALLERES DE EMPLEO (ESPACIO MUJERES)	200	153	200				553
7.- TALLERES ESPECÍFICOS (CURRÍCULUM, ENTREVISTA, MOTIVACIÓN..)				78	407	417	902
6.- INTERMEDIACIÓN LABORAL (PERSONAS ENVIADAS A OFERTAS)	480	758		982	505	173	2.898
8.- SEGUIMIENTO SEMESTRAL	0	513	205	539	548	463	2.268
9.- OFERTAS DE EMPLEO GESTIONADAS		186	52	78	107	49	472
10.- COLOCACIONES RESULTADO DE LA GESTIÓN DE BOLSA				58	59	38	155
11.- SESIONES INFORMATIVAS EMPLEADAS DE HOGAR						305	305
12.- ATENCIÓN INDIVIDUALIZADA SOBRE EMPLEO DOMÉSTICO						379	379
total mujeres	1.217	3.027	1.642	7.055	8.012	7.120	28.073
	5.886		22.187				

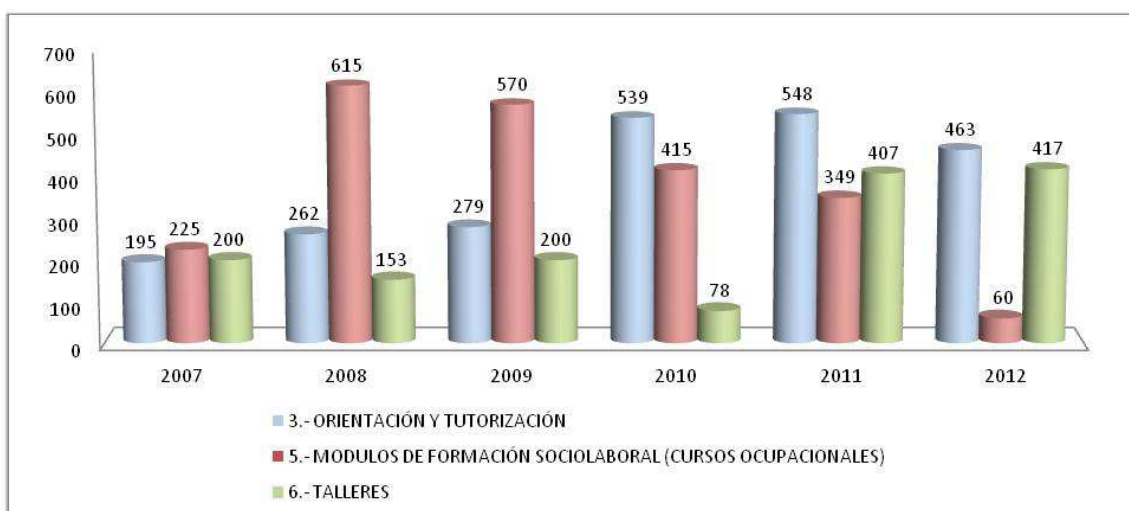
Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

Diferenciamos 2 etapas, entre 2007 y 2009 es desarrollado por 2 profesionales y a partir del 2010 se incorporan 3 nuevos profesionales, un orientador, una prospectora de empleo y una figura de coordinación y trabajo social por lo que son cinco profesionales los que desarrollan el servicio. Éste aumento de personal, motivado por una mayor disponibilidad de recursos, justifica el fuerte incremento que puede observarse a partir del 2010.

En relación al tipo de actividades, vemos que se produce un refuerzo importante en la de información y asesoramiento que incluye las atenciones puntuales no programadas, realizadas a demanda de las usuarias y aparece un nuevo servicio: el espacio de auto información. Se habilitó un espacio con acceso gratuito a un ordenador con conexión a internet, teléfono y tableros de anuncios con información actualizada a disposición de las usuarias que ha sido muy utilizado y bien valorado.

La Orientación y Tutorización, es decir, la atención individualizada y el seguimiento es la base del servicio y se ha mantenido en términos similares a lo largo de los 5 años.

Gráfica 9. Número de usuarias según tipo de actividad



Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

Los módulos de formación socio laboral impartidos en los cursos ocupacionales tienen una trayectoria pareja a la programación de formación de la Casa de la mujer. Tuvieron un fuerte incremento en el año 2008 motivado por la Expo y después han ido descendiendo hasta la práctica desaparición en 2012, año en el que la Casa de la Mujer apenas realiza oferta de cursos ocupacionales en el primer semestre.

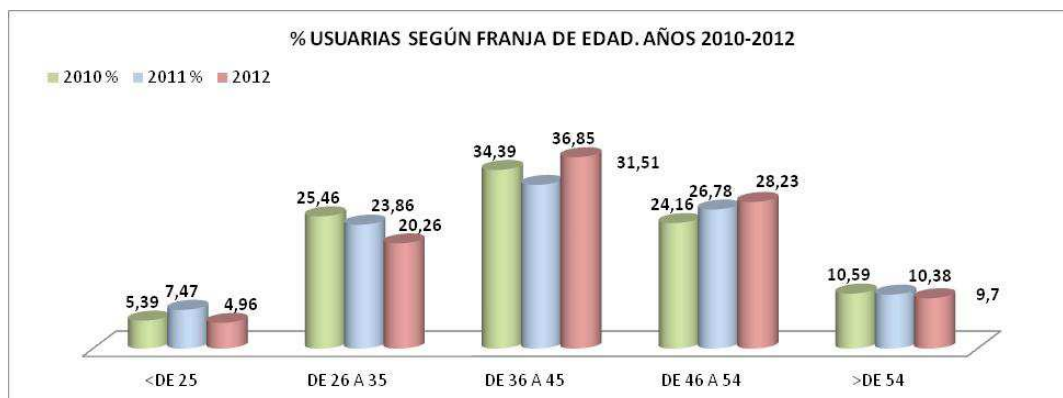
El Servicio de Orientación se planteó como complemento al programa de formación. Con el tiempo ha adquirido entidad propia y da respuesta no solo a mujeres que participan o han participado en los cursos de formación ocupacional, el 43% en 2011, sino a muchas otras que recurren a la casa de la mujer por diferentes causas, el 39% son derivadas del Servicio de Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género. La actividad central del servicio es la de orientación y Tutorización, pero en los dos últimos años se ha potenciado la actividad grupal con el objetivo de trabajar competencias transversales y se ha favorecido la autonomía mediante el espacio de auto información poniendo a su alcance la información y los medios necesarios para que realicen la búsqueda con la mayor autonomía posible.

4.3.2.- Perfil de las usuarias

El perfil de las usuarias del servicio es el de una mujer que ha realizado cursos de formación ocupacional de la Casa de la Mujer. Tiene entre 36 y 45 años, con un nivel de formación 1, igual o inferior a la ESO, está en desempleo y lleva inscrita en el INAEM menos de 12 meses.

4.3.2.1. Edad

Gráfica 10. Usuarías según franja de edad



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de usuarias del servicio

La franja de edad mayoritaria es la de mujeres de entre 36 y 45 años, descendió ligeramente en 2011 pero en 2012 vuelve a ser la que concentra al mayor número de usuarias. Disminuyen las edades extremas y aumentan las centrales. Dado que los porcentajes de paro son mayores entre las más jóvenes y las más mayores, estos datos pueden significar que están dejando de buscar empleo.

4.3.2.2.- Nivel de formación

Gráfica 11. Usuarías según nivel de formación



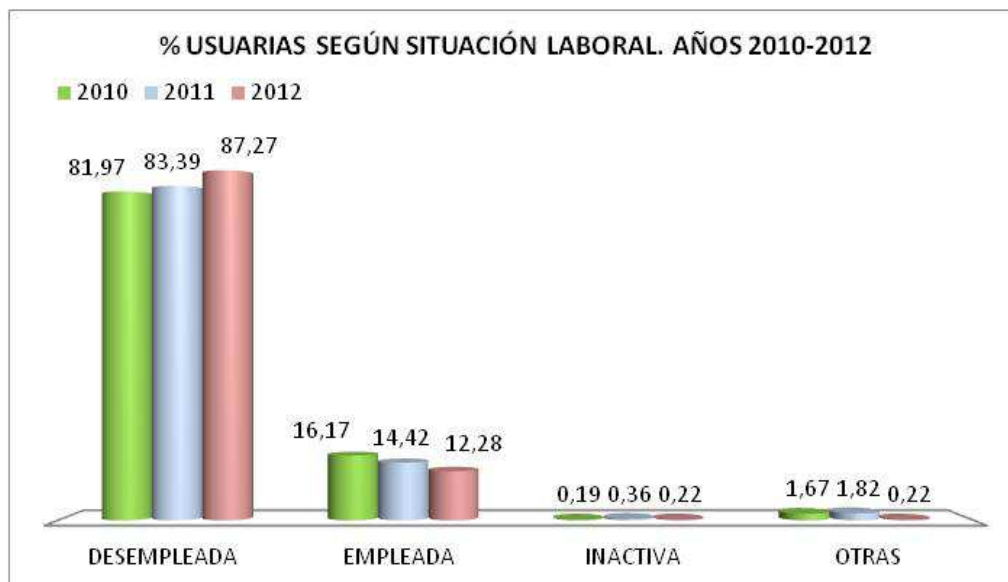
Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

La mayoría de las mujeres que participan en el servicio no tienen estudios, no han completado la enseñanza obligatoria, o bien debido a los cambios legislativos del sistema educativo su titulación no está homologada con la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y el grupo menos representativo es el que posee estudios de Formación Profesional de grado superior. Los porcentajes no sufren

mucha variación en los diferentes años, si acaso apreciamos que están subiendo las usuarias de nivel 3, grado superior.

4.3.2.3.- Situación laboral inicial

Gráfica 12. Usuarias según situación laboral inicial



Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

Más del 80% de las usuarias que vienen al servicio se encuentran en situación de desempleo, el 20% restante es de mujeres que aunque tienen algún trabajo desean cambiarlo por diferentes razones. En algunos casos es de tiempo parcial y buscan otro complementario, es temporal y saben que lo van a perder en poco tiempo y en algún caso extraordinario porque no les gusta el que están realizando. De 2010 a 2012 se ha incrementado el porcentaje de desempleadas y disminuye en la misma proporción el de empleadas.

Se considera tiempo en desempleo el correspondiente al de inscripción en el INAEM pese a que no siempre coincide con el tiempo real que las personas llevan sin trabajar. Las personas que no perciben prestaciones sufren altibajos en los fichajes y en numerosas ocasiones, observamos la diferencia con los certificados de vida laboral, el tiempo en paro es muy superior al de inscripción.

Se observa una disminución de las personas que llevan inscritas menos de doce meses y el dato más relevante es el aumento de las personas no inscritas.

Tabla 14. Usuaris según tiempo de inscripción en el INAEM

SITUACION DESEMPLEADAS (%)	2010	2011	2012
INSCRITAS MENOS DE 12 MESES	60,09	61,05	57,97
INSCRITAS MAS DE 12 MESES	16,10	11,82	11,85
INSCRITAS MAS DE 18 MESES	15,65	19,91	14,87
MENORES DE 25, INSCRITAS MAS DE 6 M	1,81	0,66	0,86
NO INSCRITAS	6,35	6,56	14,44

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de usuarias del servicio

4.3.2.4.- Prestaciones económicas que reciben.

En 2010, en el 47,4 % de los núcleos de convivencia de las usuarias se recibía algún tipo de prestación económica de apoyo, en 2011 este porcentaje baja al 46,9 y en 2012 sube hasta el 48,9%.

La cuantía de las prestaciones que reciben es muy baja. En el caso de prestaciones de desempleo suele suponer entre 200 y los 800€ mensuales y tanto el subsidio como la RAI son de 426€. El IAI, la de hijo a cargo y la AIF varían en función de los miembros de la unidad familiar pero no suelen superar los 600€

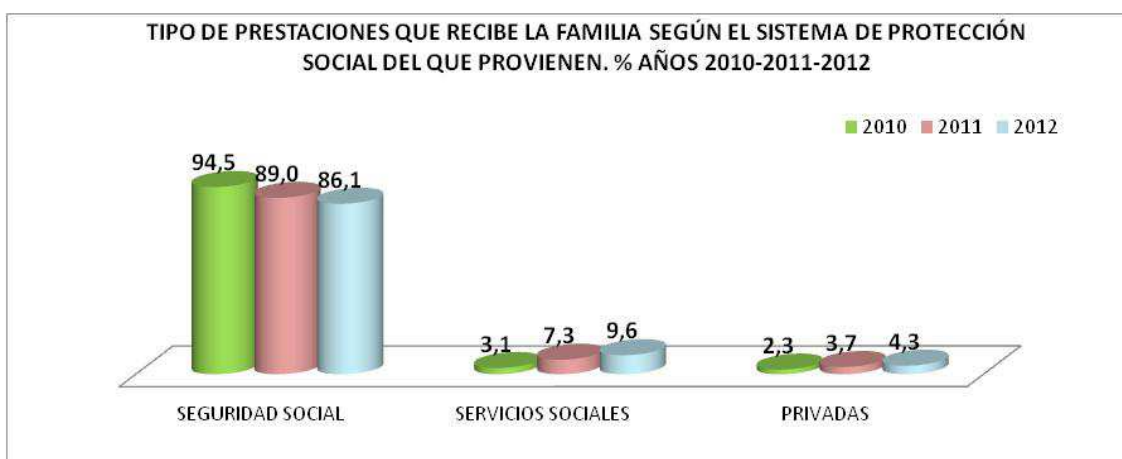
Tabla 15. Tipo de prestaciones que recibe la familia

TIPO DE PRESTACIONES QUE RECIBE LA FAMILIA						
	2010		2011		2012	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
DESEMPLEO	89	34,8	77	31,3	61	29,3
SUBSIDIO DESEMPLEO	85	33,2	79	32,1	67	32,2
RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN	68	26,6	63	25,6	51	24,5
INGRESO ARAGONÉS DE INSERC.	3	1,2	8	3,3	16	7,7
HIJO A CARGO, INTEGRAC.FAMILIAR	5	2,0	10	4,1	4	1,9
OTRAS	6	2,3	9	3,7	9	4,3
	256		246		208	

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de usuarias del servicio

Si tenemos en cuenta el sistema de protección responsable de la ayuda vemos con claridad que se está produciendo un trasvase de apoyos del sistema de la seguridad social hacia el de servicios sociales.

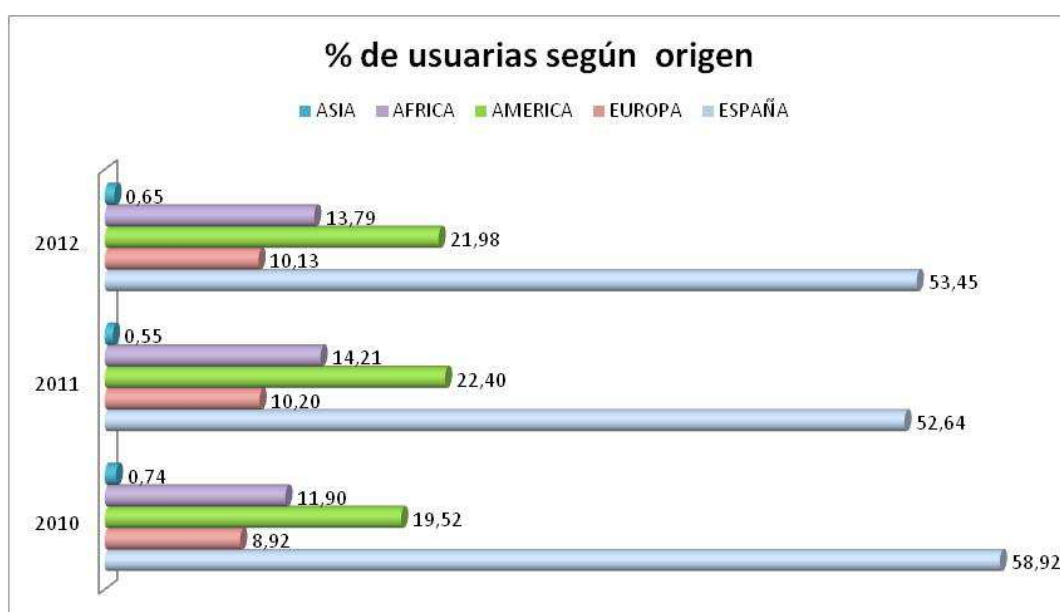
En la categoría otras hemos incluido las pensiones alimenticias que reciben en casos de separación o divorcio y también vemos que han aumentado

Gráfica 13. Tipo de prestaciones según sistema de protección

4.3.2.5.- Procedencia geográfica

El porcentaje de personas de origen extranjero ha sido notable desde los inicios de la intervención. En 2008 suponían el 33% de las usuarias, en 2009 subieron al 52,7%, en 2010 bajan al 41,6%, en 2011 vuelven a subir hasta el 47,3%, y en 2012 nuevamente bajan al 46,5.

De las personas procedentes de Europa la mayoría son de Rumanía, entre las de Latinoamérica, el grupo más numeroso es el de las personas que proceden de Ecuador y en el grupo de los países africanos destaca Marruecos.

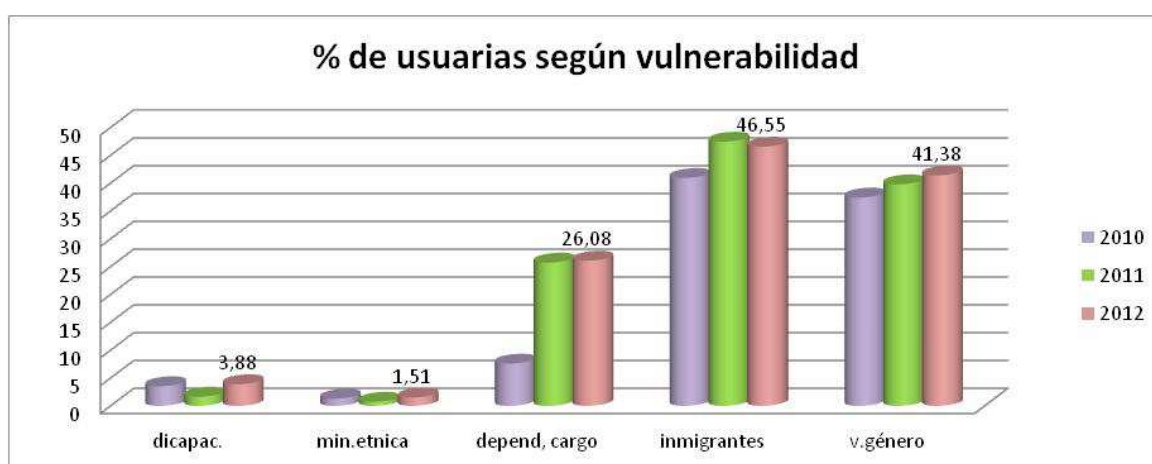
Gráfica 14. % de usuarias según procedencia geográfica

Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

4.3.2.6.- Vulnerabilidad

Se han considerado 5 características como indicativo de vulnerabilidad: discapacidad, minoría étnica, tener personas dependientes a su cargo, inmigrantes y violencia de género. Es bastante habitual que la misma persona presente varias de las características señaladas. Mujer inmigrante de violencia de género y con menores a su cargo es el perfil mayoritario. En 2010, el 70% de las usuarias del servicio estaba incluida en alguna de las categorías indicativas de vulnerabilidad, en 2011 lo estaban un 65,9% y en 2012 un 65,6%.

Gráfica 15. % de usuarias según vulnerabilidad



Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

El incremento más sostenido en el tiempo se ha producido en usuarias víctimas de violencia de género, en 2009 suponían el 30% de las usuarias y en 2012 suponen el 41%. El porcentaje de personas con discapacidad y el de minorías étnicas es poco significativo en el conjunto de las usuarias atendidas

4.3.2.7.- Utilización de otros servicios

Se ha valorado la posibilidad de que las usuarias hagan uso de otros servicios por considerar que aporta información sobre sus perfiles.

- La utilización de otros servicios de empleo puede ser un indicativo de que la persona es activa en la búsqueda y solo demanda bolsa de empleo.
- La utilización de servicios sociales nos aporta información sobre la situación general de la persona poniendo de manifiesto que tiene problemas añadidos que es necesario tener en cuenta.

Hay que señalar que el sistema de acceso de usuarias limita las conclusiones que podemos extraer de los resultados del análisis de estos datos.

- No se permite la derivación directa desde servicios sociales puesto que es necesario que la usuaria haya realizado previamente alguna actividad en la casa de la mujer
- Se ha excluido de la consideración de servicios sociales al servicio de Atención Integral para Víctimas de Violencia de Género puesto que sus usuarias están identificadas como grupo propio.

Se consideran servicios de empleo a los servicios de orientación laboral, agencias de colocación y proyectos de inserción, y servicios sociales los de atención primaria.

A pesar de las salvedades señaladas, y dado que en este trabajo nos interesa conocer las relaciones entre los diferentes servicios, se ha considerado interesante valorar esta información

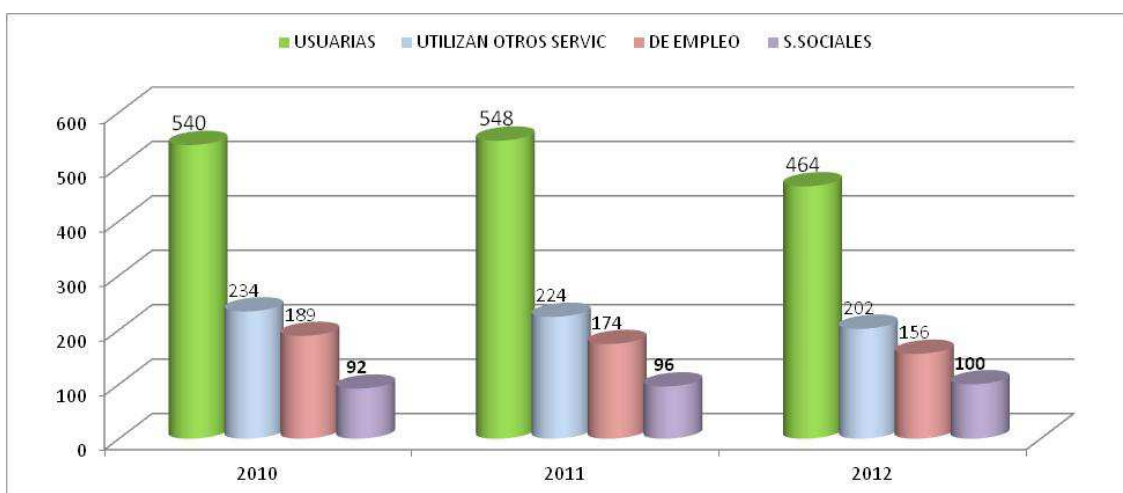
Tabla 16. Utilización de otros servicios

	UTILIZACIÓN DE OTROS SERVICIOS			
	USUARIAS	UTILIZAN OTROS SERVIC	DE EMPLEO	S.SOCIALES
2010	540	43,33%	35,00%	17,04%
2011	548	40,88%	31,75%	17,52%
2012	464	43,53%	33,62%	21,55%
	1552	42,53%	33,44%	18,56%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de usuarias

El 42% de las usuarias que han utilizado el servicio de orientación hacen uso de otros servicios, el 33% utilizan otros servicios de empleo y el 18% tienen alguna relación con servicios sociales. Se observa que entre 2010 y 2012, ha bajado el porcentaje de las que utilizan servicios de empleo y ha subido el de las que utilizan servicios sociales.

Volvemos a encontrar datos que, como en el caso del tipo de prestaciones que reciben, nos muestran el trasvase de personas hacia los servicios sociales, un claro indicativo de que aumenta la vulnerabilidad y la exclusión.

Gráfica 16. Utilización de otros servicios

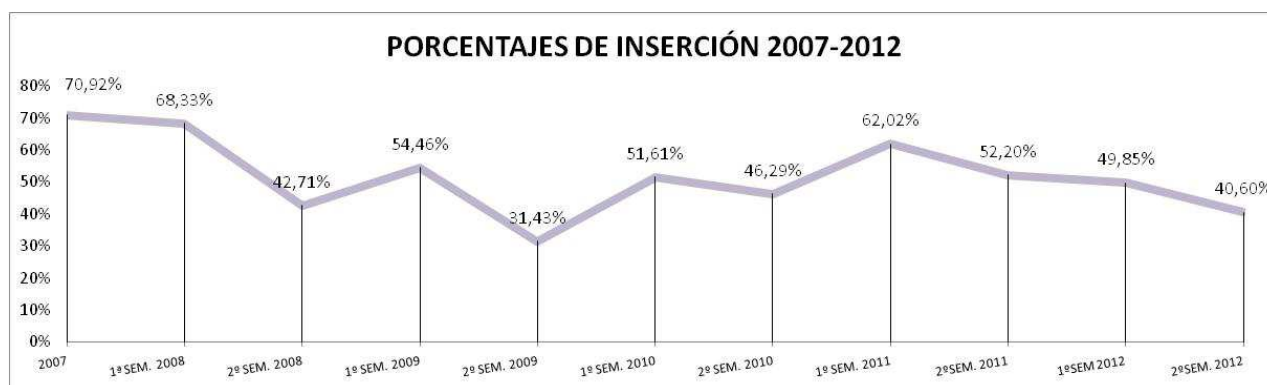
Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

4.3.3.- Resultados de inserción

El objetivo básico perseguido en el proyecto es la inserción laboral de las usuarias. En este apartado, se analizan los resultados globales obtenidos durante todo el periodo de desarrollo del proyecto y con mayor detalle, según diferentes variables, los resultados de los últimos tres años.

Los resultados de inserción considerados son producto de la información obtenida de las usuarias en el seguimiento que se realiza a los 6 meses de la intervención. Se considera inserción el hecho de que la usuaria haya trabajado en algún momento entre la utilización del servicio y el seguimiento. La información se obtiene mediante contacto telefónico.

Una panorámica sobre los porcentajes de inserción alcanzados desde 2007 nos ofrece los siguientes resultados

Gráfica 17. Porcentajes de inserción 2007-2012

Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

2009 es el año que arroja los peores resultados, solo 31 de cada 100 mujeres atendidas trabaja o ha trabajado seis meses después de la atención. Es el momento de mayor dificultad para encontrar trabajo. La crisis que en nuestra ciudad se inicia con un cierto retraso, debido a los efectos de la Expo, reduce drásticamente las posibilidades de encontrar un empleo. Obtenemos una mejora sustancial en el primer semestre de 2011 pero nuevamente desciende el porcentaje en el segundo semestre y continúa descendiendo durante el 2012.

Como tónica general los resultados del segundo semestre son inferiores a los obtenidos en el primero, esto se debe básicamente a que el seguimiento de las usuarias del primer semestre comprende la temporada de verano y recoge por tanto muchas contrataciones temporales de sustituciones variadas. No se dispone de datos que permitan evaluar la calidad del trabajo que obtienen las mujeres pero la percepción de los orientadores señala hacia un incremento de la temporalidad y una reducción del tiempo de duración de los contratos.

Tabla 17. Resultados de inserción

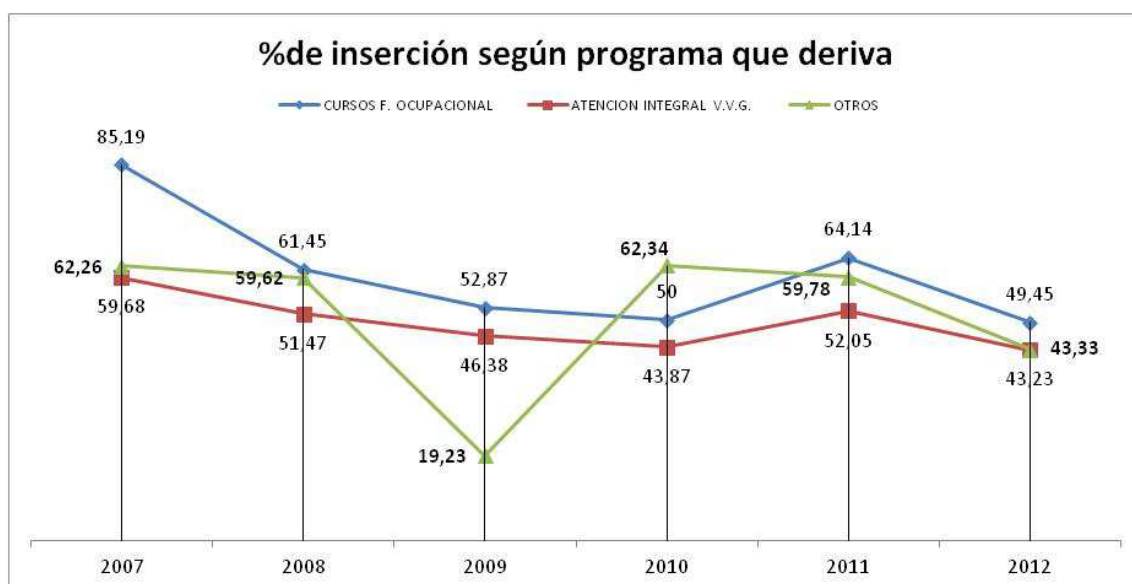
INSERCIÓN LABORAL DE LAS MUJERES ATENDIDAS			
FECHA	Nº MUJERES ATENDIDAS	HAN TRABAJADO	% INSERCIÓN
2007	196	139	70,92%
1ª SEM. 2008	120	82	68,33%
2º SEM. 2008	96	41	42,71%
1º SEM. 2009	112	61	54,46%
2º SEM. 2009	70	22	31,43%
1º SEM. 2010	310	160	51,61%
2º SEM. 2010	229	106	46,29%
1º SEM. 2011	366	227	62,02%
2º SEM. 2011	182	95	52,20%
1º SEM. 2012	331	165	49,85%
2º SEM. 2012	133	54	40,60%
TOTAL 2007-2012	2145	1152	53,71%

Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

4.3.3.1.- Inserción según el programa del que provienen

Si estimamos el % de inserción según el programa que ha derivado a las usuarias vemos que las que consiguen mejores resultados son las derivadas de cursos de formación ocupacional.

Gráfica 18. % de inserción según programa que deriva



Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

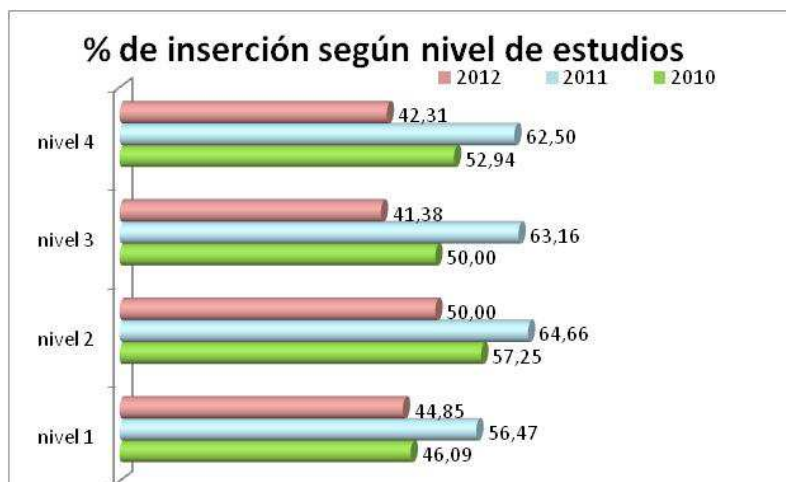
Los peores resultados se obtienen con las mujeres que vienen del programa de Atención Integral para Víctimas de Violencia de género que distan de los resultados obtenidos por las mujeres derivadas de cursos de formación ocupacional en 27 puntos en 2007, 8 en 2008, 6 en 2009, 7 en 2010, 12 en 2011 y 8,9 en 2012. Siguen teniendo peores resultados de inserción pero cada vez se acercan más a los obtenidos por las otras usuarias.

Caben varias interpretaciones a esta variación significativa de datos, puede ser efecto de la aplicación de la distinta normativa de apoyo a la contratación de mujeres víctimas de violencia de género³⁵, o también, producto de una mejora en los criterios de derivación utilizados en el servicio de Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género.

4.3.3.2.-Inserción según el nivel de estudios

Analizando los porcentajes de inserción según el nivel de estudios encontramos que en 2010 el 47% de las mujeres de nivel 1 (formación inferior a ESO), consiguen trabajo frente al 52% de las mujeres de nivel 4 (estudios universitarios), una diferencia de 6,85 puntos que disminuye en 2011 a 6,03. En 2012 cambia el signo de las diferencias y son las mujeres de nivel 1 quienes presentan un mayor porcentaje de inserción, el 46,09% frente al 42,31 de las mujeres con estudios superiores.

³⁵ Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género

Gráfica 19. % de inserción según nivel de estudios

Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

Entre el 2011 y el 2012 disminuyen los porcentajes de inserción en todos los niveles formativos, el mayor descenso se produce entre las personas que poseen un nivel 3 (bachiller y grado superior FP) y nivel 4 (universidad) que bajan 21 y 20 puntos respectivamente y el menor entre las de nivel 1 (inferior a ESO) que bajan 11 puntos.

Según los datos anteriores, parece adecuado concluir que el empleo en el que se producen más contrataciones es el de baja cualificación.

4.3.3.3.- Inserción según franja de edad.

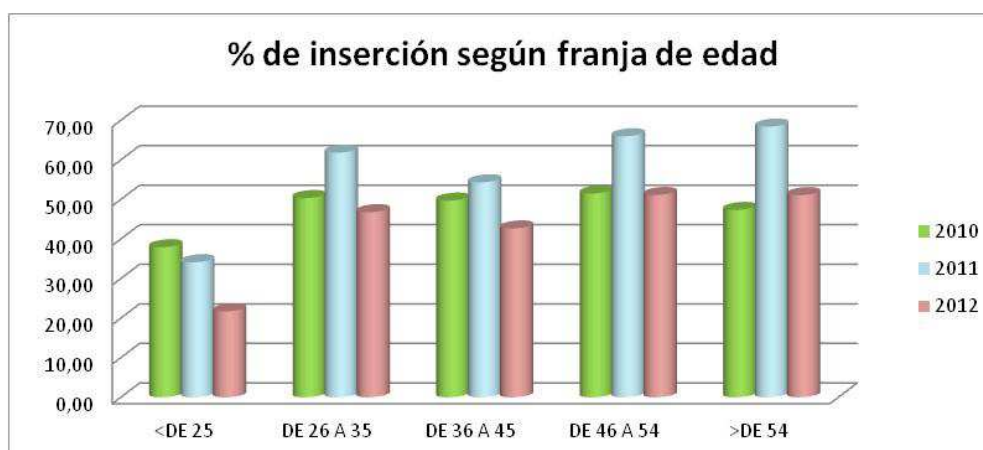
Tabla 18. % de inserción según franja de edad

% DE INSERCIÓN SEGÚN FRANJA DE EDAD			
	2010	2011	2012
<DE 25	37,93	34,15	21,74
DE 26 A 35	50,36	61,83	46,81
DE 36 A 45	49,73	54,34	42,69
DE 46 A 54	51,54	65,99	51,15
>DE 54	47,37	68,42	51,11

Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

Todas las franjas de edad aumentan los resultados de inserción en 2011 y los disminuyen en 2012 excepto las menores de 25 años que no mejoran en 2011 y continúan bajando en 2012. Un total de 16 puntos

Entre las mayores de 25, el grupo que presenta peores resultados es el de 36 a 45 años. Experimentó una mejora inferior a los otros en 2011 y sufre una mayor reducción en 2012.

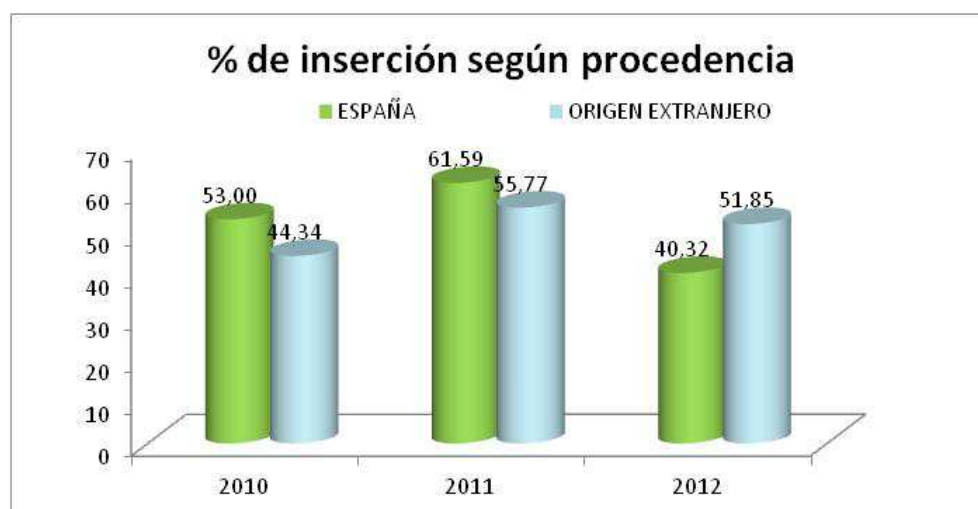
Gráfica 20. % de inserción según franja de edad

Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

4.3.3.4.- Inserción según procedencia.

Las personas de origen extranjero presentan a lo largo 2010 y 2011 porcentajes de inserción inferiores a los logrados por las mujeres españolas. En 2012 está situación cambia y han encontrado trabajo 51 de cada 100 mujeres de origen extranjero mientras que en el caso de las españolas solo lo han hecho 40 de cada 100.

Esta información, puede ser coherente con la observada en el punto anterior, sobre la mayoría de contrataciones en puestos de baja cualificación, ya que este tipo de puestos han sido ocupados mayoritariamente por mujeres de origen extranjero.

Gráfica 21. % de inserción según procedencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de memorias del servicio

4.3.3.5.- Estimación paramétrica

La estimación paramétrica realizada en el trabajo fin de máster (Marco Bes, 2012) se centra en valorar la probabilidad de que cada una de las mujeres que acuden al servicio esté empleada a los seis meses y el análisis paramétrico mide el efecto o la influencia que cada una de las variables seleccionadas ejerce sobre ello.

La base de datos utilizada contiene un total de 548 registros y cada uno de ellos recoge 87 variables. El análisis no se realiza sobre la totalidad de las variables disponibles sino sobre una selección de las consideradas más relevantes. Se utilizaron los datos del año 2010 y se realizaron 6 estimaciones incluyendo o eliminando algunas de las variables consideradas.

En teoría, el método de estimación probit es capaz de eliminar los efectos cruzados de las variables exógenas sobre la endógena. En el modelo utilizado, la variable dependiente es binaria puesto que toma un valor de 1 si la mujer trabaja a los seis meses y cero en caso contrario. La estimación permite determinar el valor de la probabilidad en función de las variables explicativas, así como la influencia de dichas variables sobre el hecho de que estas mujeres hayan encontrado empleo o no.

Se considera que el valor del $P > (z)$ a partir del que podemos considerar significativa la variable es inferior a 0.1 y aumenta su significación cuanto más alejado se encuentra del valor considerado

Las conclusiones más destacadas del análisis realizado fueron las siguientes:

La variable más influyente en la probabilidad de que una mujer no encuentre trabajo es la de tener personas dependientes a su cargo (0,000). Es decir, las mujeres que tienen a su cargo personas dependientes tienen más dificultades para encontrar trabajo. Estos resultados aparecen en cada una de las estimaciones realizadas y no parecen afectados por otras variables como ser activa o no, tener orientador o no, etc. En cualquiera de los casos es la variable mas influyente.

El segundo elemento que parece tener más influencia es el de la activación en la búsqueda. Las mujeres activas tienen más probabilidades de encontrar trabajo que las que no lo son. En este caso, si que encontramos diferencias significativas en las diferentes regresiones especialmente cuando aparece o no la variable

“orientador”. Cuando se tiene en cuenta la variable “orientador”, muestra valores de 0,006 y 0,007 y cuando se elimina los valores se sitúan entre 0,015 y 0,022. Parece adecuado por tanto concluir que la actuación de los orientadores mejora las posibilidades de encontrar empleo.

Un segundo nivel de variables influyentes y que sitúan sus valores entre 0,016 y 0,024 son las relativas a la formación, el nivel 2 (ESO), las habilidades de búsqueda y la inscripción en bolsa. La inscripción, o no, en bolsa es una decisión que toma unilateralmente la orientadora dependiendo de si considera que la persona está en condiciones de presentarse a posibles ofertas de trabajo en las que participa el servicio o si presenta algunos obstáculos importantes que disminuyen sus posibilidades. La relevancia de esta variable parece indicar que las acciones de intermediación realizadas son significativas y mejoran las posibilidades de inserción de las usuarias.

La tenencia de redes de apoyo aparece como elemento relevante con valores que varían según las variables consideradas. Es menos influyente al realizar la regresión teniendo en cuenta la formación y sin incluir ni las variables orientadores ni las de servicios de procedencia, (0,105) y adquiere relevancia en el caso de hacer la regresión con el servicio de atención integral incluyendo las variables orientadores. Es decir, tener redes de apoyo aumenta las posibilidades de encontrar trabajo, y en el caso de las mujeres víctimas de violencia de género que no tienen redes de apoyo, la intervención de los orientadores mejora sus pñosibilidades.

Un tercer nivel en el que aparecen valores en torno a 0,100 es el formado por: sin permiso de trabajo, disposición de vehículo propio y recursos escasos.

Señalar los casos opuestos, es decir, aquellos elementos que según el análisis realizado no ejercen ninguna influencia en la posibilidad de que a los 6 meses obtengan un empleo, y entre ellos los menos influyentes son: la percepción o no de prestaciones y la disponibilidad de recursos económicos. La percepción de prestaciones económicas presenta valores de entre 0,600 y 0,770 y solo aparece como ligeramente influyente en la regresión realizada con Formación, cuando no incluye las variables orientadores, que presenta un valor de 0,434.

5.- ENCUESTA REALIZADA A TRABAJADORAS SOCIALES DE LOS CENTROS MUNICIPALES DE SERVICIOS SOCIALES DE ZARAGOZA

5.1.- PLANTEAMIENTO

La frontera entre el paro y la exclusión es muy estrecha, mucho más en la época actual. La prolongada crisis económica que llevamos sufriendo desde 2008 hace que muchas personas, que nunca habían utilizado los servicios sociales, sean en estos momentos solicitantes de ayudas.

Para los servicios sociales, el objetivo de inserción social ha estado siempre presente, y la consideración de que mediante la obtención de un puesto de trabajo pueden solucionarse muchas de las situaciones (no todas) que llevan a las personas a llamar a su puerta, ha sido compartida por buen número de profesionales. Igualmente, tal y como señalamos en el apartado 3.3.1.2. (Los servicios sociales municipales) entre las prestaciones básicas, contempladas en el Plan Concertado, se tiene en cuenta la de Prevención e Inserción Social que está directamente relacionada con la inserción laboral.

La encuesta ha sido realizada a las trabajadoras sociales de los Centros de Servicios Sociales Municipales, un total de 69 personas.

El cuestionario consta de 19 preguntas de tipo abierto, cerrado y de escala y se han planteado 5 bloques de información. El primero recoge datos de contexto, identificación del centro desde el que se responde, problemática predominante y volumen de población atendida. El segundo pretende valorar la utilización que las trabajadoras sociales hacen de los servicios de empleo, en el tercero se indaga sobre las relaciones que mantienen con los servicios, en el cuarto se quiere conocer la valoración que hacen de ellos, y un último apartado en el que se busca recoger propuestas de nuevos servicios o de modificación de los existentes.

Se diseña para un soporte on-line que busca simplificar al máximo la tarea de cumplimentación al objeto de facilitar la participación. El cuestionario fue entregado a la totalidad de las trabajadoras sociales a través de un correo electrónico enviado desde los servicios centrales del Ayuntamiento de Zaragoza en la primera semana de julio y se ha mantenido abierto hasta el día 6 de septiembre. El periodo de participación no ha sido muy adecuado

dado que en este tiempo es habitual disfrutar de vacaciones, se ha intentado compensar con llamadas telefónicas de recordatorio a diferentes centros y con un segundo envío del enlace al cuestionario realizado a mitad del mes de agosto. Pese a la insistencia, como veremos en el análisis de resultados, la participación no ha sido tan numerosa como sería deseable.

5.2.- RESULTADOS

El siguiente análisis de resultados cuenta con algunos hándicaps que es necesario señalar:

- La influencia del momento que vivimos, altas tasas de paro y escasez de ofertas, es difícil encontrar empleo y existe una fuerte conciencia social al respecto. Es complicado valorar la influencia de esta creencia en las respuestas y no se dispone de otra consulta similar, realizada en periodos de mayor bonanza económica, que sirva de contraste de opiniones.
- La totalidad de los cuestionarios cumplimentados es muy reducida. Pese a que porcentualmente suponen el 30% del universo, nos encontramos con que, resultados del 5 y del 10% se derivan de una o dos respuestas y, por tanto, su significatividad es cuestionable.
- Cabe la posibilidad de que algunos de los centros hayan considerado que enviando un cuestionario ya quedaba recogida la opinión y esto, de alguna forma, distorsionaría los resultados.

Así pues, las conclusiones que podemos extraer en el análisis de los datos tienen limitaciones. Se cuenta con ello.

5.2.1.- Información de contexto

Se han recogido un total de 21 encuestas, el 30,4% del total de las trabajadoras sociales de los CMSS ha cumplimentado el cuestionario. Los distritos en los que la participación ha sido mayor son Casco Histórico y Centro que suponen el 23,8% y el 14,2% de las encuestas realizadas. Un segundo bloque formado por San José y Margen Izquierda suponen el 9,5% y el resto de distritos suponen el 4,7% a excepción de Torrero del que no se ha recibido ningún cuestionario cumplimentado.

Tabla 19. Cuestionarios recogidos según distrito

DISTRITO	total	%
Torrero	0	0,00
Universidad	1	4,76
La Almozara	1	4,76
Delicias	3	14,29
Rurales Oeste	1	4,76
San José	2	9,52
Las Fuentes	1	4,76
Centro	3	14,29
Margen Izquierda	2	9,52
Rurales Norte	1	4,76
Casco Histórico	5	23,81
Oliver-Valdefierro	1	4,76
TOTAL	21	100,00

El 95 % de las profesionales atienden más de 20 personas a la semana, y un 5% atienden entre 11 y 20

La problemática predominante entre los usuarios que atienden es definida por el 42% de las encuestadas como la falta de recursos económicos para hacer frente a necesidades básicas de vivienda y alimentación. El 23% la define como falta o pérdida de empleo, dificultades de acceso al mercado de trabajo, y el 33% menciona las dos problemáticas, ausencia de recursos económicos y falta de empleo. El 9,5% de las respuestas menciona problemas relacionales y familiares pero los vincula a las dificultades económicas y en un caso se menciona la falta de recursos y servicios para tercera edad.

Parece adecuado concluir que la problemática predominante es la falta de recursos económicos mencionada por el 75% de las encuestadas y el desempleo que bien mencionado en exclusiva o unido al de carencia de recursos económicos se menciona en el 56% de las respuestas.

5.2.2.- Utilización de los servicios de empleo

Se indaga en primer lugar sobre la disponibilidad de recursos propios para fomentar la empleabilidad y encontramos que solo el 15% de las encuestadas consideran que si que disponen de ellos en su servicio mientras que el 85% afirman que no los tienen.

El 10% de las personas encuestadas no considera adecuado derivar a los usuarios a servicios de empleo. Valorando la importancia relativa³⁶ de las respuestas, indican en primer lugar que

³⁶ Llamaremos importancia relativa al resultado de multiplicar el número de veces que se señala un ítem por la inversa del orden de importancia que se le ha atribuido. Es

no derivan “porque no son adecuados a las necesidades de mis usuarios” y a continuación “porque es complicado hacer el seguimiento”. En tercer lugar dicen desconocer el funcionamiento de los servicios y en otras razones dicen que la mayoría de ellos solo realizan formación y que en ocasiones sí que derivan.

Recordamos la relatividad de los resultados que mostramos según se indicó en la introducción. En esta pregunta tiene especial incidencia la escasez de respuestas ya que en números absolutos se habla de dos cuestionarios.

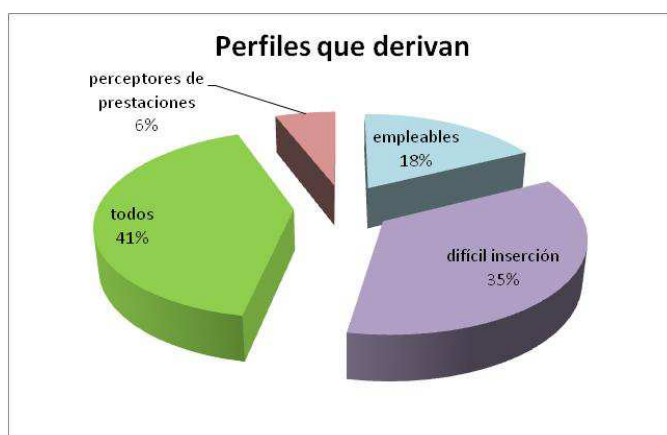
Gráfica 22. Razones por las que no consideran adecuado derivar a usuarios



El 90% de las personas encuestadas sí que realiza derivaciones a servicios de empleo.

La pregunta nº 7. ¿En qué casos considera necesaria la derivación a servicios de empleo? se ha planteado abierta, y las respuestas obtenidas son las siguientes. El 41,1% de las respuestas se refieren a todo tipo de perfiles de personas desempleadas, es decir, derivan “en cualquier caso”; El 35,2% indican que derivan a los casos que tienen más dificultades de inserción, personas que carecen de habilidades, con falta de motivación y de formación, personas que necesitan reciclaje profesional, etc.; El 17,6% indica que derivan a los que son mas empleables, que tienen ciertos hábitos y habilidades que les permitan acceder al mercado laboral y el 5,8% menciona que deriva a los usuarios que perciben algún tipo de prestación como el I.A.I.

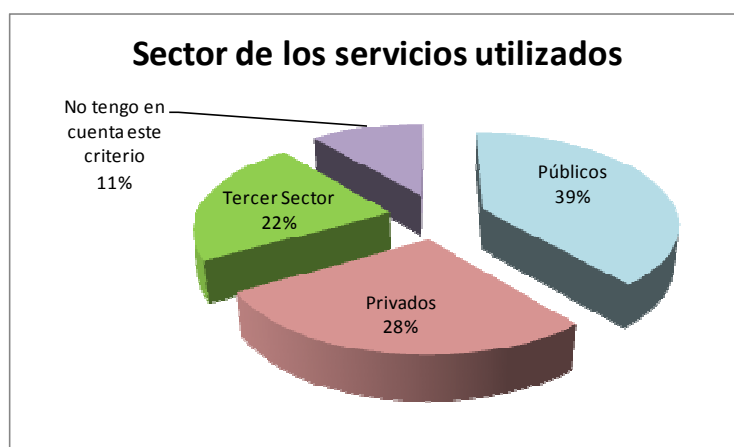
decir, si se ha pedido señalar siete ítems por orden de importancia, se multiplica por 7 el señalado en primer lugar, por 6 el segundo ect.

Gráfica 23. Perfiles que considera en el caso de hacer derivaciones

Parece adecuado concluir que los criterios para la derivación de usuarios no están muy claros, el 41% no aplica criterios de preselección para las derivaciones y entre el 59% de las que si lo hacen se dan los polos opuestos, unas valoran la derivación cuando consideran que la persona tiene posibilidades de acceso al mercado de trabajo y otras aplican el criterio contrario, cuando la persona no tiene hábitos laborales ni motivación.

A la pregunta de si consideran que alguno de sus usuarios son de muy baja o nula empleabilidad, el 95% de las personas encuestadas responde sí.

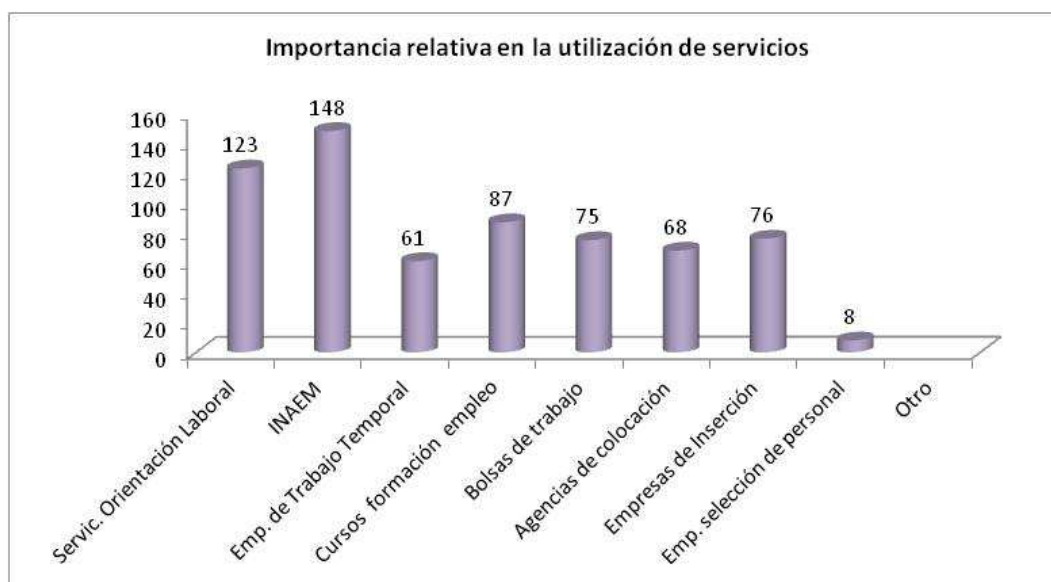
Sobre la utilización del criterio público/privado/tercer sector como elemento a tener en cuenta a la hora de derivar a usuarios (pregunta nº 9) encontramos que el 39% de las profesionales utilizan prioritariamente el sector público, el 28% el privado, el 22% el tercer sector y hay un 11% que no tiene en cuenta este criterio a la hora de buscar servicio.

Gráfica 24. Sector al que pertenece el servicio

En la pregunta nº 10. ¿Cuáles son los servicios que utiliza preferentemente?, se planteaban 9 opciones de respuesta que podían seleccionarse por orden de importancia. La media de opciones seleccionada ha sido de 4,5, es decir, la mayoría de las personas que han respondido solo han seleccionado cuatro ó cinco de los nueve posibles. De ello podemos extraer una primera conclusión: no utilizan todos los tipos de servicios existentes.

Según la importancia relativa otorgada a los diferentes servicios observamos que el Servicio Público de empleo (INAEM) es el más utilizado. En segundo lugar se utilizan los servicios de orientación laboral, le siguen los cursos de formación para el empleo, empresas de inserción, bolsas de trabajo, agencias de colocación, empresas de trabajo temporal y en último lugar las empresas de selección de personal (gráfica 26).

Gráfica 25. Preferencia en la utilización de servicios. Importancia relativa



Si se establecen dos grandes categorías diferenciando:

- Los servicios que básicamente se dedican a la atención e intermediación: INAEM, servicios de orientación, agencias de colocación, bolsas de trabajo y empresas de selección
- Los que podemos denominar de capacitación o acceso directo al empleo: empresas de trabajo temporal, cursos de formación para el empleo y empresas de inserción.

Se observa una mayor utilización de los primeros frente a los segundos. Probablemente se debe a que hay más servicios de los

incluidos en el primer grupo y están más preparados para recibir y atender a las personas derivadas.

Respecto a la pregunta nº 11. ¿En qué basa sus preferencias?, ¿Qué aspectos valora a la hora de derivar?

Los aspectos más valorados a la hora de seleccionar el servicio al que se deriva son: el seguimiento y la atención personalizada, la facilidad y rapidez de atención, que tengan servicios complementarios, los resultados de inserción, la cercanía geográfica y finalmente que tengan otros proyectos con ayudas económicas para los usuarios

Gráfica 26. Aspectos valorados a la hora de seleccionar servicio



En la pregunta nº 12 ¿Qué dificultades encuentra a la hora de hacer derivaciones? Se observa un alto grado de coherencia con las respuestas de la pregunta anterior en la que el seguimiento aparece como el mayor valor. Las dificultades también se refieren a cuestiones relacionadas con el seguimiento "el seguimiento resulta complicado", "no tengo tiempo para valorar adecuadamente los casos", elementos que también eran señalados, en segundo lugar, por el 10% de las personas que no derivan.

Los aspectos señalados en segundo lugar se refieren al "desajuste" de los servicios a las necesidades de los usuarios bien por inadaptación del servicio, bien por la inempleabilidad de los usuarios. Las personas que no derivan situaban en primer lugar estos elementos. El tiempo que tardan en ser atendidos es señalado en penúltimo lugar y ninguna de las personas encuestadas señala posibles dificultades de entendimiento con los profesionales de empleo.

Gráfica 27. Dificultades que encuentra a la hora de hacer derivaciones



A modo de resumen, el 85% de las personas encuestadas indica que los CMSS carecen de recursos propios de apoyo al empleo y el 90% derivan a los usuarios. El criterio público-privado no es tenido en cuenta por el 11 % de las profesionales, la mayoría derivan a servicios del sector público y un 22% lo hace a entidades del tercer sector.

Respecto al tipo de servicios que utilizan, se observa que reducen las opciones de elección de 9 a cuatro y por orden de importancia eligen: INAEM, servicios de orientación laboral, cursos y empresas de inserción y bolsas de trabajo. Diferenciando entre servicios de atención e intermediación y servicios de capacitación o empleo, se observa una mayor utilización de los primeros frente a los segundos. Probablemente se debe a que existe una mayor oferta de los primeros y están más preparados para recibir y atender a las personas derivadas.

Tanto los aspectos más valorados a la hora de derivar como las dificultades que encuentran en la derivación hacen referencia mayoritariamente a cuestiones relacionadas con el seguimiento. Los aspectos que más valorados, por orden de importancia, son: el seguimiento y la atención personalizada, la facilidad y rapidez de atención, los resultados de inserción y en último lugar la cercanía geográfica y el hecho de que el centro disponga de otros proyectos con ayudas. Como dificultades señalan la complicación del seguimiento, la falta de tiempo, la baja empleabilidad de sus usuarios, la inadecuación de los servicios que se ofrecen y los tiempos de demora en la atención.

5.2.2.-Relaciones de los CMSS con los servicios de empleo

En este bloque de preguntas se pretende conocer la cantidad de relaciones que mantienen con los servicios a los que derivan y la importancia que conceden a las mismas.

En la pregunta nº13 ¿Considera importante el establecimiento de relaciones con los servicios de empleo a los que deriva? Se observa en la gráfica 28 que, excepto el 15% que las califica de muy poco importantes, el 85% restante las valora en diferentes grados.

Gráfica 28. Importancia que otorgan al establecimiento de relaciones. %



El conocimiento de las razones por las que consideran importantes las relaciones se ha planteado mediante una pregunta abierta y las respuestas obtenidas se pueden agrupar en dos grandes bloques, las que hacen referencia al seguimiento de usuarios y las que se refieren a la necesidad de realizar un trabajo integral.

El 52% de las respuestas se refieren a la necesidad de seguimiento. *“para realizar un correcto seguimiento de caso”, “es necesario conocer el proceso que lleva el usuario, la capacidad y el interés del mismo en su proceso de empleabilidad”, “favorece la coordinación, conocer la evolución de la persona derivada y también la profundización con la que va a ser atendido desde el servicio al que se ha derivado”*. Se considera que la información que puede ofrecer el servicio que atiende al usuario complementa la que ya tiene el profesional y permite mejorar la intervención.

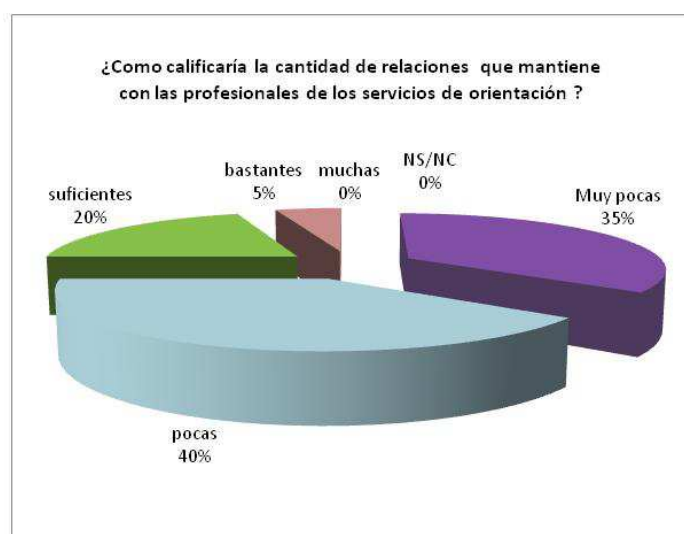
El otro bloque de respuestas se refiere a aspectos más vinculados a la necesidad de que las intervenciones deben ser integrales, no parceladas, y esto se consigue compartiendo información. *“porque la inserción del usuario es un proceso integral,*

de acompañamiento, que no puede estar fragmentado, sino que debe ser fruto de la coordinación de todos los agentes que intervienen en el proceso”, “trabajo con objetivos comunes, coordinación en nuevos objetivos”, “para trabajar a la par, cada uno en los aspectos en los que está especializado pero con objetivos comunes”. Este segundo enfoque enlazaría con las líneas de intervención de las políticas sociales definidas por Aguilar y Llobet (2010) como “políticas y acciones de incorporación” que pretenden construir procesos concretos de incorporación social y tienen como centro las situaciones y las personas en dificultad.

Parece adecuado concluir que la mayoría de las trabajadoras sociales consideran que mantener relaciones con los servicios a los que derivan a los usuarios les proporciona una información valiosa que repercute en la intervención que realizan.

Respecto a la valoración de la cantidad de relaciones mantenidas consultada en la pregunta nº 15

Gráfica 29. Cantidad de relaciones que mantienen. %



El 75% de las personas encuestadas consideran que mantienen pocas o muy pocas relaciones, el 25% las califican de suficientes ó bastantes.

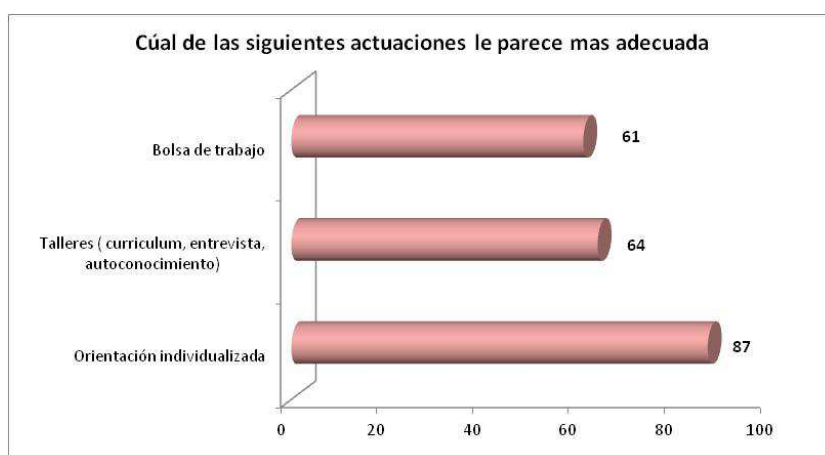
La mayoría de las personas encuestadas consideran importante o muy importante mantener relaciones con los servicios a los que derivan para obtener o completar la información de que disponen. Solo un 25% de ellas está ligeramente satisfecha con la cantidad de relaciones que mantiene mientras que el 75% considera que tiene muy pocas relaciones.

5.2.3.- Valoración de las trabajadoras sociales sobre la utilidad de los servicios de empleo.

Las preguntas contempladas en este bloque del cuestionario pretenden conocer la opinión de las trabajadoras sociales sobre el funcionamiento de los servicios de orientación.

En la pregunta nº 16 ¿Cuál de las siguientes actuaciones que suelen ofrecer los servicios de orientación le parece más adecuada a las necesidades de sus usuarios? La actuación que las trabajadoras sociales consideran más adecuada es la orientación individualizada, el 83% la sitúa en primer lugar y el 17% en segundo lugar. Los talleres son seleccionados en primer lugar por el 6%, en segundo lugar por el 65% y en tercer lugar por el 29%. Las bolsas de trabajo se eligen en primer lugar en el 18% de los casos, en segundo en el 24% y en tercero en el 59%. Parece adecuado concluir que las trabajadoras sociales buscan atención individualizada para sus usuarios.

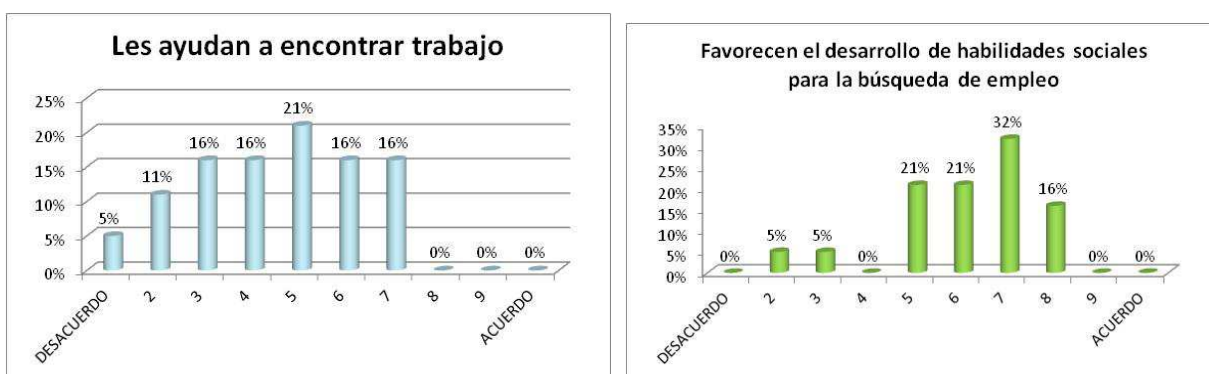
Gráfica 30. Qué tipo de actuación le parece más adecuada.



Si se estima la importancia relativa, gráfica 31, la orientación individualizada aparece claramente en primer lugar con cierta distancia respecto a los talleres que ocupan el segundo lugar y la bolsa de trabajo que aparece en tercer lugar.

Para recoger la opinión sobre la utilidad de los servicios de empleo se plantea la pregunta nº 17 consultando sobre el acuerdo o desacuerdo con ocho afirmaciones. Se valoran mediante una escala de 1 a 10 en la que 1 significa totalmente en desacuerdo y 10 totalmente de acuerdo.

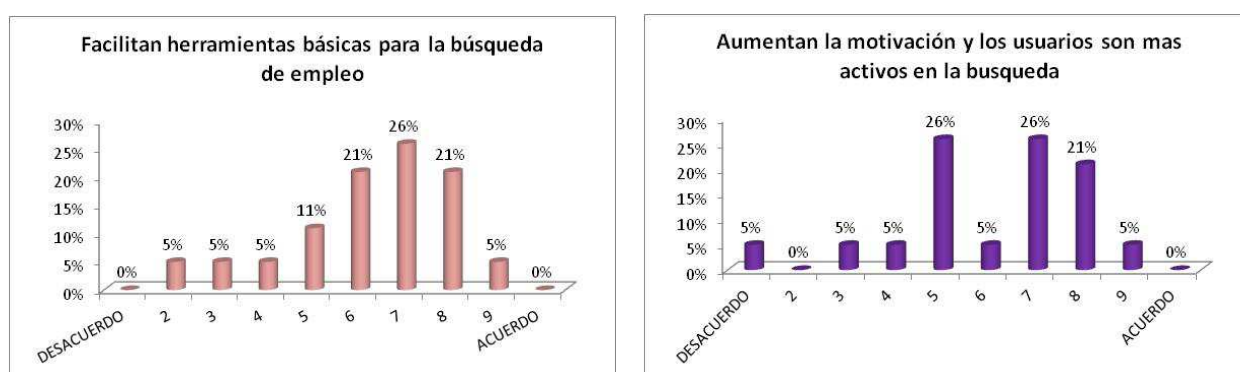
Gráfica 31. Conformidad con las afirmaciones 1 y 2



Considerando la posición cinco como el punto de inflexión entre en acuerdo y el desacuerdo, el 47% de las encuestadas no está de acuerdo con la afirmación *“les ayudan a encontrar trabajo”* frente al 32% que se posicionan en valores superiores a cinco por lo que opinan que si les ayuda, el porcentaje más elevado (21%) se sitúa en el cinco, posición que se puede calificar como de duda (gráfico 32). Se puede afirmar que el 69% de las personas encuestadas consideran que no les ayudan a encontrar trabajo

La afirmación *“favorecen el desarrollo de habilidades sociales para la búsqueda de empleo”* parece contar con un mayor grado de conformidad, considerando al 21% que se ha posicionado en el cinco como indiferentes, un 10% se sitúa en posiciones de desacuerdo y el 69% puntúan en zonas de acuerdo situándose la mayoría (32%) en el siete (gráfica 32).

Gráfica 32. Conformidad con las afirmaciones 3 y 4

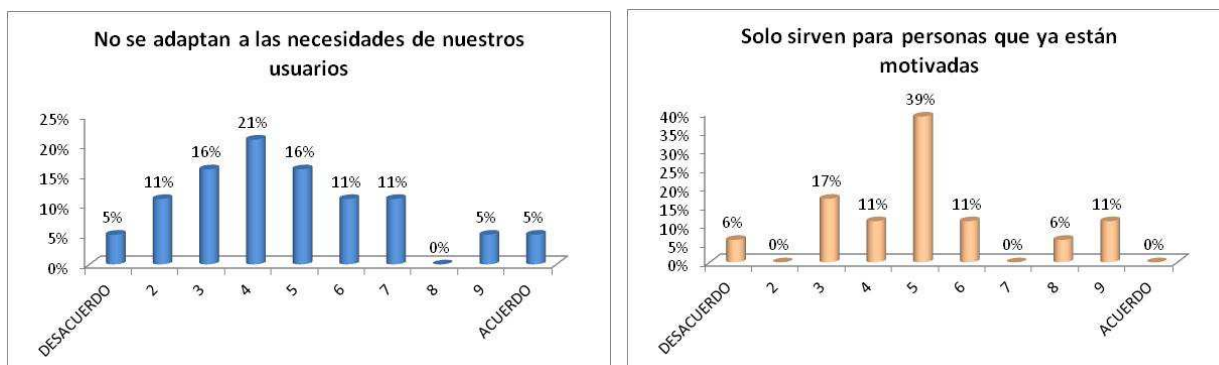


También en las afirmaciones tres y cuatro encontramos mas acuerdo que desacuerdo. Un 73% parecen estar de acuerdo con que *“los servicios de orientación facilitan herramientas básicas para la búsqueda de empleo”*, el porcentaje de las que se han posicionado en el lugar cinco, indiferentes o dudosas, es del 11% y un escaso

15% considera que no les facilitan herramientas para la búsqueda (gráfica 33).

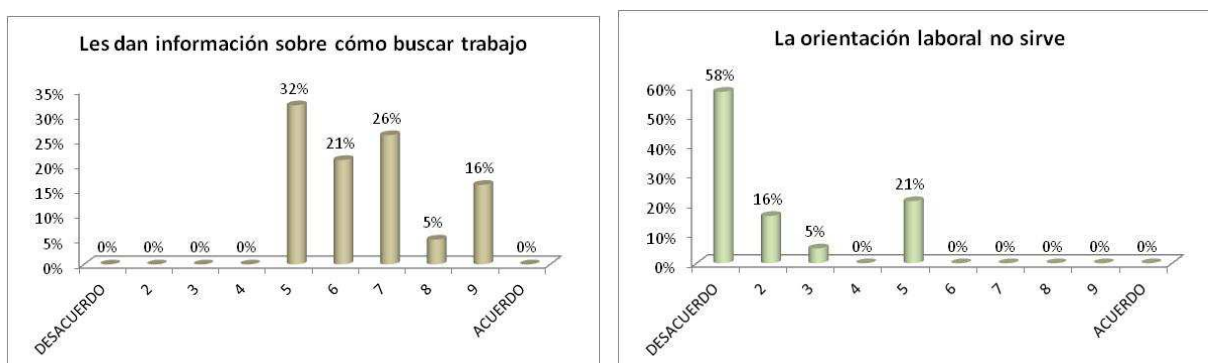
Consideran que si aumentan la motivación el 57% de las encuestadas puesto que se han ubicado por encima del cinco, un 15% se posicionan en zonas de desacuerdo, el 5% están totalmente en desacuerdo. Existe un porcentaje alto (26%) que no lo tienen claro y han adoptado la posición intermedia (gráfica 33)

Gráfica 33. Conformidad con afirmaciones 5 y 6



Respecto a la afirmación “No se adaptan a las necesidades de nuestros usuarios”, el 53% está en desacuerdo, es decir que consideran que si que se adaptan y el 32% opinan que no se adaptan. En la posición de duda o indiferencia se posicionan el 16% de las encuestadas (gráfica 34). Sobre la afirmación “solo sirven para personas que ya están motivadas” parece que existen muchas dudas el 39% ha adoptado la posición cinco (duda), el 34% se posiciona en dirección al desacuerdo, por lo tanto consideran que sirven también para las personas no motivadas y el 28% tienden al acuerdo.

Gráfica 34. Conformidad con afirmaciones 7 y 8



Respecto a las dos afirmaciones que se presentan en la gráfica 35 parece existir un mayor consenso entre todas las profesionales. Aunque varían las posiciones, todas las personas encuestadas se

sitúan en el nivel cinco o superior respecto a la afirmación “les dan información sobre cómo buscar trabajo” y lo mismo sucede en sentido inverso respecto a la de “la orientación laboral no sirve”. Parece adecuado concluir que las personas encuestadas consideran válida la orientación laboral y entienden que ésta informa a sus usuarios sobre cómo buscar trabajo.

A modo de síntesis, la mayoría de las personas encuestadas considera que los servicios de orientación no ayudan a sus usuarios a encontrar trabajo pero si favorecen el desarrollo de habilidades para la búsqueda. El 73% cree que les facilitan herramientas básicas para la búsqueda de empleo y un 57% considera que aumentan la motivación y hacen a los usuarios más activos en la búsqueda. Estiman que los servicios no se adaptan a las necesidades de sus usuarios un 48% de las personas encuestadas frente al 32% que considera que si se adaptan. Opinan que solo sirven a las personas que ya están motivadas el 28% de las encuestadas aunque el mayor porcentaje de respuestas se sitúa en la posición intermedia, el cinco. Todas las personas encuestadas están de acuerdo, en diferentes grados, con la afirmación “les dan información sobre cómo buscar trabajo”, ninguna respuesta se ha situado por debajo de la posición central, y también todas ellas están en desacuerdo con la afirmación “la orientación laboral no sirve” todas están en desacuerdo y en este caso un 58% se han posicionado en el total desacuerdo.

Aparecen con claridad valoraciones positivas en las afirmaciones que describen el carácter instrumental de los servicios: “favorecen el desarrollo de habilidades...”, “facilitan herramientas básicas...”, “les dan información sobre...”. Se observan muchas dudas en la valoración sobre la capacidad de motivación y adaptación de los servicios y a pesar de que la gran mayoría considera que no les ayudan a encontrar trabajo o duda sobre ello, el 79% de las encuestadas afirma que la orientación sí que sirve.

5.2.4.- Propuestas de mejora desde los servicios sociales

El último apartado de la encuesta se ha planteado mediante preguntas abiertas dado que tenía el objetivo de recoger posibles propuestas.

En la pregunta ¿Qué actividades o servicios que no existen actualmente serían necesarios según su opinión para favorecer la inserción laboral de las personas que Ud. atiende? Encontramos que la mayoría de las respuestas se refieren a que sería deseable generar

proyectos con “actividad laboral”, “trabajo real” “empleo protegido” o incluso mencionan Empresas de Inserción, pese a que no concretan el tipo de proyecto o actividad que podría desarrollarse, parece adecuado decir que la mayoría de las personas encuestadas consideran que deberían desarrollarse proyectos de inserción que contemplen en sí mismos espacios, o momentos, de trabajo.

Como propuestas ligeramente diferentes, se indica la conveniencia de que existieran servicios o actividades de orientación para el empleo dentro de los propios centros de servicios sociales, se propone trabajar con grupos específicos preseleccionados desde servicios sociales y se propone la creación de servicios pre-laborales. En varias ocasiones se opina que existen servicios pero lo que hace falta es trabajo.

Respecto a ¿Qué aspectos mejoraría o cambiaría en los servicios que existen actualmente? Las respuestas giran en torno a la necesidad de aumentar la coordinación y también a la demanda de más servicios *“son necesarios más servicios ya que cada vez existen menos debido a la situación laboral actual en nuestro país”*. Se plantea la conveniencia de priorizar a los colectivos desfavorecidos puesto que el aumento de personas en desempleo los está desplazando y también se demanda más rapidez en la atención.

6.- CONCLUSIONES

Para el individuo y para la organización social, el empleo continúa jugando un papel relevante. Modifica las estructuras sociales y los comportamientos individuales se ven afectados por sus formas. El Estado, como garante del desarrollo, la seguridad y la protección de la comunidad, interviene desarrollando políticas públicas que persiguen diferentes objetivos.

La política social en la Unión Europea se ha caracterizado desde los inicios por la subordinación a la creación del mercado común económico, la no intromisión en las políticas sociales nacionales y la reducción a las parcelas menos conflictivas. Desde el Libro Blanco sobre Crecimiento Competitividad y Empleo de 1993 hasta la Estrategia Europea 2020, tienen como objetivo el crecimiento económico. Considerando que la integración laboral resuelve la integración social, centran su discurso en los conceptos de “empleabilidad” y “activación” desplazando con ello la responsabilidad del desempleo hacia los individuos. El papel de las

instituciones respecto a la empleabilidad parece quedar relegado a mejorar las condiciones individuales de las personas para que tengan mejor acceso al mercado de trabajo. Se pone el mercado de trabajo por encima del carácter protector del Estado.

Las transformaciones económicas y sociales que caracterizan la sociedad actual han generado nuevos escenarios de desigualdad que tienen su origen en la esfera macro social, en el mercado de trabajo y en los niveles de cobertura del Estado de Bienestar.

Los servicios sociales en sentido estricto tienen como líneas de intervención políticas y acciones de inclusión y de incorporación y desarrollan servicios que tienen como objetivo la integración. Entre los mínimos comunes que la implantación del Plan Concertado establecía en nuestro País, se incluye la prestación de prevención e inserción social. Siendo la situación de desempleo un factor importante en los procesos de exclusión, las trayectorias de inserción social, trazadas desde los servicios sociales, convergen en determinados momentos con los servicios de empleo. Cómo se establece la relación entre servicios en los momentos de intervención común parece un elemento clave y necesario para la construcción de los itinerarios.

El punto de encuentro entre los servicios sociales y los servicios de empleo se situaría por tanto en ese 16% de personas que se encuentran en paro que podría incrementarse dependiendo de la casuística con el 11% de otras situaciones e incluso con el 6% de las personas que se dedican a labores del hogar y no demandan empleo.

Los principales resultados de la encuesta realizada a las trabajadoras sociales de Centros Municipales de Servicios Sociales de la ciudad de Zaragoza nos llevan a concluir lo siguiente:

- La problemática predominante entre los usuarios de servicios sociales según la percepción de las trabajadoras sociales es la falta de recursos económicos y el desempleo. El 85% indica que los CMSS carecen de recursos propios de apoyo al empleo.
- El 90% de las profesionales deriva a sus usuarios a diferentes servicios de empleo. Los criterios para la derivación no están muy claros, el 41% de las personas encuestadas no aplica criterios de preselección para las derivaciones y entre el 59% de las que si lo hacen se dan los dos polos opuestos, unas valoran la derivación cuando consideran que la persona tiene

posibilidades de acceso al mercado de trabajo y otras aplican el criterio contrario, cuando la persona no tiene hábitos laborales ni motivación.

- Derivan mayoritariamente a servicios públicos aunque un 11% no tiene en cuenta el criterio público-privado a la hora de seleccionar el servicio adecuado. Parece adecuado decir que no utilizan todos los servicios existentes puesto que seleccionan una media de cuatro de las nueve opciones posibles. Por orden de importancia eligen: INAEM, servicios de orientación laboral, cursos y empresas de inserción y bolsas de trabajo. Si agrupamos las diferentes opciones diferenciando entre servicios de atención e intermediación y servicios de capacitación o empleo directo, se observa una mayor utilización de los primeros frente a los segundos. Probablemente se debe a que existe una mayor oferta de los primeros y están más preparados para recibir y atender a las personas derivadas.
- Tanto los aspectos más valorados a la hora de derivar como las dificultades que encuentran en la derivación hacen referencia mayoritariamente a cuestiones relacionadas con el seguimiento. Los aspectos que más valorados, por orden de importancia, son: el seguimiento y la atención personalizada, la facilidad y rapidez de atención, los resultados de inserción y en último lugar la cercanía geográfica y el hecho de que el centro disponga de otros proyectos con ayudas. Como dificultades señalan la complicación del seguimiento, la falta de tiempo, la baja empleabilidad de sus usuarios, la inadecuación de los servicios que se ofrecen y los tiempos de demora en la atención.
- La mayoría de las personas encuestadas consideran importante o muy importante mantener relaciones con los servicios a los que derivan para obtener o completar la información de que disponen. Solo un 25% de ellas está ligeramente satisfecha con la cantidad de relaciones que mantiene mientras que el 75% considera que tiene muy pocas relaciones.
- Respecto a la valoración del funcionamiento de los servicios se observa que aparecen con claridad valoraciones positivas en las afirmaciones que describen el carácter instrumental de los servicios: "favorecen el desarrollo de habilidades...", "facilitan herramientas básicas...", "les dan información sobre...". Se observan muchas dudas en la valoración sobre la capacidad de motivación y adaptación de los servicios y a pesar de que la gran mayoría considera que no les ayudan a encontrar trabajo o

duda sobre ello, el 79% de las encuestadas afirma que la orientación sí que sirve.

- Respecto a las propuestas sobre el tipo de servicios que serían necesarios destaca la demanda de proyectos con “actividad laboral”, “trabajo real” “empleo protegido” o incluso mencionan Empresas de Inserción. Consideran que sería conveniente desarrollar proyectos de inserción que contemplen en si mismos espacios o momentos de empleo. También se demandan servicios o actividades de orientación para el empleo en los propios centros de servicios sociales, trabajar con grupos preseleccionados y creación de servicios pre-laborales.
- Sobre las posibles mejoras para los servicios actuales, las propuestas se centran en mejorar la coordinación, priorizar a colectivos desfavorecidos, más rapidez en la atención y aumentar la cantidad de servicios existentes

Las trabajadoras sociales de CMSS señalan las dificultades económicas y el desempleo como problemas predominantes entre sus usuarios. No disponen de recursos propios de apoyo al empleo y derivan a los usuarios. Utilizan más los servicios de atención e intermediación que los de capacitación o empleo directo. El seguimiento y la atención personalizada son los elementos que más valoran y que más les preocupan. Consideran importante mantener relaciones con los servicios a los que derivan y la mayoría cree que tiene muy pocas. Aprecian positivamente la función instrumental de los servicios de orientación, dudan sobre la capacidad motivadora y la adaptación de estos respecto a sus usuarios y pese a que la gran mayoría cree que no les ayudan a encontrar trabajo, el 79% de las personas encuestadas afirma que la orientación sí que sirve.

7.- BIBLIOGRAFÍA

- Acanda, J. L. (2010). Política social, sociedad civil y crisis económica: retos del futuro. *SER Social* nº 12.
- Aguilar, M., & Llobet, M. (2010). Servicios sociales: integralidad, acompañamiento, proximidad, incorporación. *Cuaderno Europeo* nº 8. *Encuentro de expertos en Inclusión Social en Mérida. Integractúa* (págs. 3-13). Mérida: Luis vives.
- Alonso, L. E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelon: Anthropos.
- Alonso, L. E. (2011). La modernización de la pobreza. *Metrópolis. Revista de información y pensamiento urbanos*. nº 81, 62.
- Alonso, L. E. (2º ed.2003). *La mirada cualitativa en sociología*. Fundamentos.
- Alujas, J. A. (2011). Eficacia del Servicio Público de Empleo en los procesos de intermediación laboral. *CMT. Cuadernos de Mercado de Trabajo*. nº 6, 76-81.
- Ayuntamiento de Zaragoza. (diciembre de 2012). Plan Director Estratégico de Servicios Sociales 2012-2020. zaragoza.
- Bauman, Z. (1999). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. gedisa.
- Bernal, A. (2005). Orientación Laboral. Servicio Valenciano de Ocupación y Formación.
- Bravo Reinoso, P. A. (2009). Paradigmas de entendimiento de la realidad. Hacia una comprensión cuantica del cosmos. <http://antroposmoderno.com>.
- Brey, A. (2009). *La sociedad de la ignorancia y otros ensayos*. Barcelona: Zero Factory S.L.
- Cabrero, G. R. (2002). El desarrollo de la política social en la Unión Europea y la construcción de los derechos sociales en una Europa ampliada. *Colección cuadernos nº3. Los nuevos escenarios de Europa. Instituto Social León XIII*.
- Cabrero, G. R. (2013). Crisis estructural y tercer sector de acción social. *Revista Española del Tercer Sector* nº 23.
- Cabrero, G. R., & otros, M. A. (2012). *Servivios sociales y cohesión social*. Consejo Económico y social España. CES.
- Castells, M. (1997). *La era de la Información. Economía Sociedad y Cultura. Volumen 2. El Poder de la Identidad*. Alianza Editorial.

- Castells, M. (2000). *La era de la información economía, sociedad y cultura. Vol.3 Fin de milenio*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ceniceros, J. C. (2003). La Acción orientadora en la intervención laboral y en la acción social: ámbitos y niveles de intervención. *II Jornadas Técnicas : Profesionales y Orientación. Hacia un nuevo modelo de intervención*. Madrid.
- Cerimedo, F. (2004). *Duración del Desempleo y Ciclo Económico en Argentina*. La Plata: Departamento de Economía Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata.
- Chaves, R., & Monzón, J. L. (2000). *Economía Social y Empleo en la Unión Europea. capítulo IV. Políticas públicas*. CIRIEC-España.
- Consejo Económico y Social de Aragón. (2012). *Informe socioeconómico de la década 2001-2010 en Aragón*. Zaragoza: Consejo Económico y Social de Aragón.
- De la garza Toledo, E. (1999). ¿Fin del trabajo o trabajo sin fin? En *El trabajo del futuro*. Juan José CASTILLO.
- Estivill, J. (2003). *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias*. Portugal: OIT. Oficina Internacional del Trabajo.
- Ferrando, M. G. (1989). La encuesta. En M. G. Ferrando, J. Ibañez, & F. Alvira, *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (págs. 141-169). Madrid: Alianza Editorial S.A.
- García Ferrando, M., & Ibañez, J. (1989). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gimenez, T. V. (2008). Derechos sociales e integración. En M. H. Pedreño, *Exclusión social e igualdad* (págs. 131-146). Murcia: edit.um.
- Grañeras, M. (2009). *Orientación educativa: fundamentos teóricos, modelos institucionales y nuevas perspectivas*. Madrid: Ministerio de Educación. Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE).
- Herreras, E. B. (2004). Modelos de Orientación e intervención psicopedagógica. Modelo de intervención por servicios. *Revista Iberoamericana de Educación*.
- Instituto Aragonés de Empleo. (2001). *Memoria año 2001*. Zaragoza.
- Instituto Aragonés de Empleo. (2008). *Memoria 2008*. Zaragoza.

- Instituto de la Mujer. (2012). Documentación curso. *Igualdad de oportunidades: Aplicación práctica en S.Sociales*. Madrid: Mº Sanidad, Servicios Sociales de Igualdad.
- Jorge Sierra, E. (2003). Nuevos elementos para la reflexión metodológica en sociología. Del debate cuantitativo/cualitativo al dato complejo. *Papers. Revista de Sociología nº 70. Sociología a la Universitat*, 57-81.
- López, A. M. (2011). El discurso de la Unión Europea en materia de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo. *PAPERS*, 35-54.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas Sociales: Lineamiento para una Teoría General*. Antrhopos.
- Malo, M. A. (2011). Intermediación Laboral y análisis económico. *Cuaderno de Mercado de Trabajo*, 26-33.
- Marco Bes, M. J. (22 de septiembre de 2012). *Las políticas de orientación laboral en la ciudad de Zaragoza: actores y escenario*. Obtenido de Zaguan. Repositorio digital de la Universidad de Zaragoza: <http://zaguan.unizar.es/>
- Maza, J. (2003). Servicios de Intermediación laboral:enseñanzas para América Latina y el Caribe. *La Cepal nº 80*, 166-183.
- Mº Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2011). *Memoria del sistema de información de usuarios de servicios sociales (S.I.U.S.S.)*.
- Montilla, P. S. (2003). Orientación Profesional para el empleo: un esquema de trabajo multidimensional. *REvista de Psicología del trabajo y de las Organizaciones*, 25-57.
- Moral, F. (1999). Los dedempleados en la unidad familiar: proveedores y dependientes. *Revista Española de Investigación Social.REIS*, 153-184.
- Moreno Jiménez, J. M. (2006). E-Cognocracia: Nueva sociedad, nueva democracia. *Estudios de Economía Aplicada Vol.24-1*, 559-581.
- Navarro, V. (03 de julio de 2013). ¿Quién promueve la bajada de los salarios? *Público.es*, págs. <http://blogs.publico.es/vicenc-navarro/2013/07/03/quien-promueve-la-bajada-de-salarios/>.
- Núñez, F., Oto, D., & Usabiaga, C. (2011). Nueva evidencia empírica sobre el emparejamiento laboral en el mercado Andaluz: Las vacantes. *Revista de Economía Laboral nº 8*, 1-27.

- O.I.T. . (2011). *Crisis económica global, género y trabajo: Cuestiones y opciones clave en materia de políticas*. Reseña nº 15.
- O.I.T. (2006). *Cambios en el mundo del trabajo*. www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/index.html.
- OCDE y Ministerio de Educación. (2004). *Orientación Profesional y políticas públicas. Como acotrar distancias*. Paris.
- Offe, C. (1996). El pleno empleo ¿una cuestión mal planteada? *Sociedad, Nº 9. Facultad de Ciencias Económicas/UBA. Buenos Aires*.
- Ottone, E., Sojo, & otros, A. (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina*. CEPAL.
- Pacheco, J. F. (2009). *La cohesión social, las mujeres trabajadoras, el empleo y los ingresos*. Fundación Carolina.
- Pedreño, M. H. (2008). Pobreza y exclusión en las sociedades de conocimiento. En M. H. otros, *Exclusión social y desigualdad* (pág. 414). Murcia: Servicio de publicaciones. Universidad de Murcia.
- Pedreño, M. H. (2010). El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa. *Revista Interuniversitaria de Formación de Profesorado*, Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27419173003>.
- Pelegrí, X. (2007). El modelo de servicios sociales en España. *Revista Internacional de ciencias Sociales y Humanidades. SOCIOTAM nº 17*, 125-150.
- Sánchez, V. G. (2004). La intermediación laboral pública en España. Una perspectiva comparada. *Circunstancias. Año II nº 4*.
- Sanso, M., Clemente, J., & Castrillo, P. G. (2005). *Valoración del Impacto económico y social de las políticas activas del INAEM*. zaragoza: Grupo de onvestigación ADETRE, Universidad de Zaragoza.
- Sennett, R. (1998). *La corrosión del carácter. Las consecuencias del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- Serrano, C. G. (2007). Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral. *Política y sociedad vol.44 núm.2*, 135-151.
- Subirats, J. (2004). *Colección Estudios Sociales nº 16. Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Edición electrónica disponible en Internet www.estudios.lacaixa.es.
- Subirats, J., & Kanoepfelf, P. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Book Print Digital.

- Subirats, J., & Knoepfel, P. (2008). Analisis y gestión de políticas públicas. Book Print Digital.
- Subirats, J., Gomá, R., & Brugué, J. (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Barcelona: Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.
- Tezanos, J. F. (2008). Exclusión social, democracia y ciudadanía económica. La libertad de los iguales. *Revista del Ministerio de Inmigración nº 75*.
- Toharia, L. P. (2006). *Un estudio sobre la ocupabilidad de los parados registrados y la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo*. Alcalá: Informe final Servicio Público de Empleo Estatal y universidad de Alcalá.
- UAFSE. (s.f.). *pagina de la UAFSE. Mº trabajo y Asuntos Sociales*. Recuperado el 22 de abril de 2012, de http://www.empleo.gob.es/uafse_2000-2006/es/iniciats9499.htm#EMPLEO

Relación de tablas

Tabla 1. Ámbitos de exclusión social	24
Tabla 2. Servicios prestados por el INAEM	67
Tabla 3. Gestión de la oferta por el INAEM	68
Tabla 4. Evolución de los centros de servicios sociales.....	69
Tabla 5. Gasto total del plan concertado 2006-2010.....	70
Tabla 6. Organización de los servicios sociales en Zaragoza	71
Tabla 7. Relación expedientes vivos y nuevos 2007-2011	73
Tabla 8. Evolución de las ayudas de urgencia 2007-2011.....	73
Tabla 9. Familias beneficiarias de I.A.I. 2007-2011	73
Tabla 10. Entidades gestoras de acciones IOPEA.....	76
Tabla 11. Entidades gestoras de programas de inserción para el empleo 2004-2011.....	77
Tabla 12. Tasa de riesgo de pobreza por edad y sexo	83
Tabla 13. Actuaciones del servicio de orientación tutorización e intermediación de la Casa de la Mujer	88
Tabla 14. Usuaris según tiempo de inscripción en el INAEM	92
Tabla 15. Tipo de prestaciones que recibe la familia	92
Tabla 16. Utilización de otros servicios	95
Tabla 17. Resultados de inserción	97
Tabla 18. % de inserción según franja de edad.....	99
Tabla 19. Cuestionarios recogidos según distrito.....	105

Relación de gráficas

Gráfica 1. Mapa conceptual.....	8
Gráfica 2. Ejes de la exclusión social	23
Gráfica 3. Hitos políticos y legislativos en el proceso de creación del sistema de servicios sociales en España	60
Gráfica 4. Mapa de actores	64
Gráfica 5. Servicios prestados al demandante de empleo según sexo	66
Gráfica 6. Gestión de la demanda de empleo por el INAEM	67
Gráfica 7. Porcentajes de financiación del plan concertado según tipo de administración.....	69
Gráfica 8. Servicios Sociales en Zaragoza ciudad.	70
Gráfica 9. Número de usuarias según tipo de actividad.....	89
Gráfica 10. Usuarias según franja de edad.....	90
Gráfica 11. Usuarias según nivel de formación	90
Gráfica 12. Usuarias según situación laboral inicial	91
Gráfica 13. Tipo de prestaciones según sistema de protección.....	93
Gráfica 14. % de usuarias según procedencia geográfica	93
Gráfica 15. % de usuarias según vulnerabilidad.....	94
Gráfica 16. Utilización de otros servicios.....	96
Gráfica 17. Porcentajes de inserción 2007-2012	96
Gráfica 18. % de inserción según programa que deriva	98
Gráfica 19. % de inserción según nivel de estudios.....	99
Gráfica 20. % de inserción según franja de edad	100
Gráfica 21. % de inserción según procedencia.....	100
Gráfica 22. Razones por las que no consideran adecuado derivar a usuarios	106
Gráfica 24. Perfiles que considera en el caso de hacer derivaciones	107
Gráfica 25. Sector al que pertenece el servicio	107
Gráfica 26. Preferencia en la utilización de servicios. Importancia relativa	108
Gráfica 27. Aspectos valorados a la hora de seleccionar servicio.....	109
Gráfica 28. Dificultades que encuentra a la hora de hacer derivaciones ...	110
Gráfica 29. Importancia que otorgan al establecimiento de relaciones. %	111
Gráfica 30. Cantidad de relaciones que mantienen. %.....	112
Gráfica 31. Qué tipo de actuación le parece más adecuada.	113
Gráfica 32. Conformidad con las afirmaciones 1 y 2	114
Gráfica 33. Conformidad con las afirmaciones 3 y 4	114
Gráfica 34. Conformidad con afirmaciones 5 y 6.....	115
Gráfica 35. Conformidad con afirmaciones 7 y 8.....	115

7.- ANEXOS

Anexo 1. Cuestionario

1.- INFORMACIÓN DESCRIPTIVA DEL SERVICIO

***1. NOMBRE DEL CENTRO DE SERVICIOS SOCIALES EN EL QUE TRABAJA**

2. Que volumen de población atiende Ud. semanalmente

menos de 10 personas entre 11 y 20 personas más de 20 personas S/NC

3. De las diferentes problemáticas que le plantean habitualmente los usuarios , cual consideraría Ud. como predominante

2.- UTILIZACIÓN DE SERVICIOS DE EMPLEO

En este apartado se pretende valorar la utilización que hacen de los servicios de empleo

4. En los casos en los que Ud. valora que el desempleo es uno de los problemas principales del usuario o usuaria ¿Cuenta con recursos propios (en su servicio) para fomentar la empleabilidad?

i o S/NC

5. En los casos descritos en la pregunta anterior ¿Considera adecuado derivar a los usuarios a servicios de empleo?

Si No S/NC
(pase a p.7) (pase a p.6)

6. Si ha respondido no a la pregunta 5 ¿Por qué no considera adecuada la derivación a servicios de empleo? (Priorice seleccionando por orden, en primer lugar la que considera más importante)

No conozco el funcionamiento de los servicios

No tengo tiempo para valorar adecuadamente las derivaciones

Es complicado hacer el seguimiento

Tardan mucho tiempo en atenderlos

No son adecuados a las necesidades de mis usuarios

La mayoría de mis usuarios son de muy baja o nula empleabilidad

NS/NC

Otro (Por favor especifique)

7. Si ha respondido si a la pregunta nº5 puede continuar la encuesta
 ¿En qué casos considera necesaria la derivación a servicios de empleo?
 Exponga brevemente los aspectos más relevantes

8. ¿Diría que alguno de sus usuarios son de muy baja o nula empleabilidad?

Si o S/NC

9. Cuando considera adecuada la derivación a servicios de empleo ¿Qué tipo de servicios utiliza?

Públicos Privados Tercer Sector No tengo en cuenta este criterio S/NC

10. ¿Cuáles son los servicios que utiliza preferentemente? Seleccione por orden de importancia (el orden se establece según señale la casilla)

Servicios de Orientación Laboral	Agencias de colocación
Empresas de Trabajo Temporal	Empresas de Inserción
Cursos de formación para el empleo	Bolsas de trabajo
Empresas de selección de personal	Otro (Por favor especifique)
Servicio público de empleo INAEM	<input type="text"/>

11. ¿En qué basa sus preferencias?, ¿Qué aspectos valora a la hora de derivar? (seleccione por orden de importancia. 1º, 2º...)

La facilidad y rapidez de atención	La cercanía geográfica a la vivienda del usuario
El seguimiento y la atención personalizada	Que tengan otros proyectos con ayudas económicas para los usuarios
Los resultados de inserción que obtienen	NS/NC
Que tengan servicios complementarios	Otro (Por favor especifique)
	<input type="text"/>

12. ¿Qué dificultades encuentra a la hora de hacer las derivaciones a servicios de orientación? (seleccione por orden las respuestas, 1º, 2º...)

No tengo tiempo para valorar adecuadamente los casos

La mayoría de mis usuarios son muy baja o nula empleabilidad

Los servicios que prestan no se ajustan a las necesidades de mis usuarios

A veces no es fácil el entendimiento con el personal de esos servicios

El seguimiento resulta complicado

Otro (Por favor especifique)

Tardan mucho tiempo en atenderlos

3.- ANALISIS DE LAS RELACIONES

Nos gustaría conocer la importancia que otorga al establecimiento de relaciones con los servicios a los que deriva

13. ¿Considera importante el establecimiento de relaciones con los servicios de empleo a los que deriva?

	Muy poco importante	Poco importante	Importante	Muy importante	Muy importante
Importancia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. ¿Por qué?. Exponga brevemente los motivos

15. ¿Cómo calificaría la cantidad de relaciones (por teléfono, e-mail u otras) que mantiene con las profesionales de los servicios de orientación a los que deriva a sus usuarios?

Muy pocas	Pocas	Suficientes	bastantes	Muchas	S/NC
-----------	-------	-------------	-----------	--------	------

4.- VALORACIÓN DE LOS SERVICIOS DE EMPLEO

Nos gustaría conocer su opinión sobre el funcionamiento de los servicios de orientación laboral que utiliza

16. ¿Cuál de las siguientes actuaciones que suelen ofrecer los servicios de orientación laboral le parece más adecuada a las necesidades de sus usuarios? (priorice la respuesta seleccionando en primer lugar la que le parece mas adecuada)

Orientación individualizada

NS/NC

Talleres (curriculum, entrevista, autoconocimiento)

Otro (Por favor especifique)

Bolsa de trabajo

17. Valore la utilidad de los servicios de orientación laboral según su experiencia con las personas que deriva y su acuerdo o desacuerdo con las siguientes frases (1 totalmente en desacuerdo, 10 totalmente de acuerdo)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Les ayudan a encontrar trabajo

Favorecen el desarrollo de habilidades sociales para la búsqueda de empleo

Facilitan herramientas básicas para la búsqueda de empleo

Aumentan la motivación y los usuarios son más activos en la búsqueda

No se adaptan a las necesidades de nuestros usuarios

Solo sirven para personas que ya están motivadas

Les dan información sobre cómo buscar trabajo

La orientación laboral no sirve

5.- PROPUESTAS

Nos gustaría recoger propuestas de mejora

18. ¿Qué actividades o servicios que no existen actualmente serían necesarios según su opinión para favorecer la inserción laboral de las personas que Ud. atiende?

19. ¿Qué aspectos mejoraría o cambiaría en los servicios que existen actualmente?