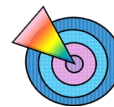


I JORNADA DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

"Hacia un nuevo modelo de prestación integrada de servicios de empleo y servicios sociales"

PAMPLONA, 22 y 23 de noviembre de 2018

Documento Resumen de la Jornada



Contenido

1. Introducción	3
2. La experiencia de Comunidad Foral de Navarra.....	4
3. Prestación integrada de servicios de empleo y servicios sociales – algunas lecciones de países europeos	7
4. Grupos de Trabajo.....	10
a. Los procesos de atención a las personas	10
b. Los/as profesionales de los servicios sociales y de empleo	11
c. Los procesos de intervención en el territorio.....	13
5. Conclusiones	16



1. Introducción

La Red de Inclusión Social tiene entre sus objetivos facilitar la difusión de buenas prácticas y estimular los puntos de encuentro para compartir experiencias que favorezcan el aprendizaje mutuo en el campo de la integración entre servicios sociales y empleo. En este marco, durante los días 22 y 23 de noviembre de 2018 tuvo lugar en Pamplona la I Jornada de Intercambio de Experiencias en el marco de la Red de Inclusión Social, titulada "**Hacia un nuevo modelo de prestación integrada de servicios de empleo y servicios sociales**". La jornada sirvió para mostrar la política de integración de servicios sociales y empleo que está siendo implementada en la Comunidad Foral de Navarra¹, incluyendo el proyecto piloto [ERSISI](#) (*Enhancing the Right to Social Inclusion through Service Integration*, Ampliando el derecho a la inclusión social a través de la integración de servicios). La presentación de la práctica navarra incluyó la visita a la nueva oficina de empleo de Iturrondo en el segundo día de la jornada, para poder observar y valorar directamente los cambios asociados a este nuevo modelo.

La jornada fue inaugurada por el vicepresidente de Derechos Sociales de la Comunidad Foral de Navarra, Miguel Laparra, por el Director General de Servicios para las Familias y la Infancia, Ángel Parreño, y por la representante de la Comisión Europea, Alina Seciu. Además de las experiencias a nivel regional, la jornada incluyó la presentación de una panorámica de las reformas de integración de servicios en Europa, realizada por Nicola Duell, co-autora del informe financiado por la Comisión Europea: "Estudio sobre prestación integrada de servicios sociales orientada a la activación e inserción laboral de perceptores de ingresos mínimos. Itinerarios de reformas" (*Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market. Pathways for reform*).

El modelo de trabajo elegido para la Jornada, de un día y medio de duración, es una adaptación del Programa de Aprendizaje Mutuo de la Comisión Europea y se basa en una participación activa de los/as asistentes durante un día y medio. La jornada contó con la participación de representantes del SEPE, de los servicios de empleo y servicios sociales de ocho Comunidades Autónomas (Región de Murcia, Comunidad de Madrid, Asturias, Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Aragón y Extremadura), además de Navarra.

Así, el Gobierno Navarro elaboró un [Documento descriptivo de la práctica navarra](#) y las ocho Comunidades Autónomas elaboraron sus respectivos documentos de reacción, en los que analizaron la práctica navarra, comparándola con su propia experiencia y planteando preguntas para profundizar durante la jornada. La jornada contó también con la participación de organizaciones del Tercer Sector (Accem, EAPN España, Consejo Estatal del Pueblo Gitano, Fundación Santa María la Real, Acción contra el Hambre, CEPAIM y Cruz Roja).

¹ El Gobierno Navarro elaboró un Documento descriptivo de esta política de integración, disponible en el [enlace](#).



El diálogo y la información compartida a lo largo de la jornada fue abundante. Además de ofrecer una mirada cercana a la práctica navarra, la jornada permitió compartir experiencias a los participantes a través de **tres grupos de trabajo** sobre: los procesos de atención a las personas; los/as profesionales de los servicios sociales y de empleo; y sobre los procesos de intervención en el territorio.

Tanto las presentaciones realizadas durante la jornada, como los documentos elaborados por las Comunidades Autónomas participantes pueden consultarse online en la página web de la Red de Inclusión Social². A continuación se sintetizan los principales mensajes compartidos a lo largo de los dos días de la jornada.

2. La experiencia de Comunidad Foral de Navarra

La experiencia de la Comunidad Foral de la Navarra, tanto por su modelo de prestación integrada de servicios de empleo y servicios sociales como por el proyecto ERSISI, está en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea, que abogan por un **cambio de paradigma en la prestación de servicios a las personas**. Esta experiencia es de sumo interés para la Red de Inclusión Social, en su misión de promover la coordinación e integración de las políticas de empleo y los servicios sociales.

Una de las características más relevantes del caso navarro es su apoyo desde el plano legislativo. La nueva **Ley Foral 15/2016** regula el doble derecho a la inclusión y a la renta garantizada. En esta ley se entiende el derecho a la inclusión como el apoyo y el acompañamiento personalizado orientado a la inclusión plena y efectiva en la sociedad. Por su parte, el derecho a la renta garantizada está diseñado para dar respuesta a nuevas realidades en el marco de la inclusión activa, generando estímulos al empleo al igual que permitiendo suspensiones cautelares cuando las personas logren trabajar de manera puntual. La ley recoge además que la responsabilidad de este apoyo a la inclusión es de las administraciones públicas, a través de la Cartera de Servicios Sociales, de los recursos del Sistema Navarro de Empleo y los recursos de entidades sociales especializadas. El Servicio Navarro de Empleo- Nafar Lansare, desde su conocimiento y disponibilidad de recursos de activación para el empleo, considera prioritario atender también a los colectivos vulnerables.

La reforma llevada a cabo en Navarra desarrolla un **nuevo modelo de atención a las personas**. Este nuevo modelo sitúa a la persona en el centro de las políticas de empleo, lo que supone un cambio de paradigma, del registro a la **atención individualizada**. Más en detalle, el nuevo modelo se caracteriza por:

- La segmentación en base a perfiles de intervención.
- Los instrumentos comunes de evaluación.

² Todos estos documentos se encuentran en la siguiente dirección en la página web de la RIS: <http://redinclusion-social.es/2018/11/26/i-jornada-de-intercambio-de-experiencias-en-pamplona/>



- Mapa de recursos zonificado de Servicios Sociales y de Empleo, al servicio de las personas y de los/as profesionales.
- Protocolos de actuación.
- Ventanilla única: misma atención independientemente de la vía de entrada al sistema.
- Sistema de cita previa; Gestión telefónica / internet.
- Espacio físico integrado, en el que se llevan a cabo acciones de formación, intermediación, emprendimiento y orientación.
- Cambio en la cultura y organización de equipos.

Otra característica relevante es el modelo de **triaje**. Este modelo se apoya sobre una escala de empleabilidad de la persona, facilitando la derivación a los servicios sociales o de empleo o a una atención mixta, añadiendo sistemáticamente valor a los servicios.

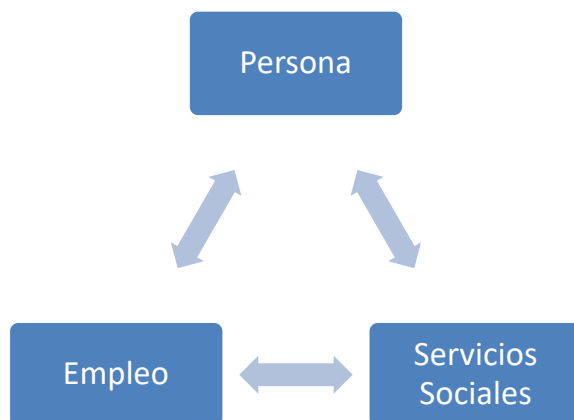
El desarrollo del nuevo modelo, como cualquier **proceso de cambio**, ha supuesto un reto para los/las profesionales de ambos servicios, implicando momentos de incertidumbre y de adaptación. Sin embargo, como en todo proceso de cambio, la situación termina volviendo a un punto de estabilidad. La experiencia de este proceso llama la atención sobre ciertos **elementos que han sido fundamentales para lograr el cambio**.

- Varios de ellos giran en torno a la visión del cambio, a definir tanto el proceso en sí como su liderazgo con claridad.
- Además, resulta clave establecer un pequeño grupo de dinamizadores dentro de las organizaciones (en torno a 6 u 8 personas) que ayuden a catalizar el cambio al resto del grupo.
- Por otra parte, es importante contar con la estructura y con los recursos suficientes, favoreciendo el empoderamiento de los agentes.
- En el terreno motivacional, se sugiere incluir en la planificación “quick wins”, o pequeños logros iniciales, por ejemplo, metas a una semana vista que motiven a los participantes para continuar avanzando al aportar un reconocimiento a su esfuerzo.
- Por último, es importante tener en cuenta que el proceso de cambio supone un reto, y por ello abrir espacios y procesos de diálogo, para garantizar que la comunicación en el equipo es continua y que la información fluye adecuadamente.

El **proyecto piloto ERSISI** supone una práctica de gran relevancia para la Red de Inclusión Social. Este proyecto supone una transformación de empleo y servicios sociales en línea con las necesidades de las personas, desarrollando un modelo de atención integrada. Un aspecto relevante de ERSISI es la realización de un **diagnóstico compartido** por empleo y servicios sociales, mediante entrevistas realizadas por ambos profesionales a la vez. Este diagnóstico combina variables de empleabilidad y de situación social, sirviendo para la derivación a un tipo de servicio, o a ambos. Además, como resultado de este diagnóstico se ofrecen inmediatamente acciones, como formación en economía familiar que permita pequeñas mejoras en el corto plazo, motivando con ello a la persona en continuar con su participación.



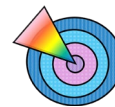
Además de la integración de los/as profesionales de ambos servicios, destaca **la importancia del papel de la persona**, que conoce en todo momento la información relacionada con su proceso de inclusión, participa en el diagnóstico y toma un papel activo en el diseño de sus acciones y en su intervención. De esta manera se crea un vínculo doble: entre los/as profesionales de ambos servicios, y entre estos profesionales y la persona. Este vínculo juega un papel clave en la confianza de la persona y por tanto en su motivación para continuar con el proceso de inclusión.



Otra característica interesante es el tiempo limitado de la intervención (5-6 meses), lo que motiva a tomar decisiones y realizar acciones para el cambio. Además, tras este periodo se lleva a cabo una **evaluación final**, similar en naturaleza a la realizada en el diagnóstico inicial, que sirve para comparar la situación inicial con la final, poniendo de relieve las mejoras en la situación de la persona.

En materia de recursos humanos, es importante tener en cuenta que la puesta en práctica del modelo de atención integrada que plantea ERSISI requiere de unas **ratios de usuarios por técnico** limitados, en torno a las 45-50 personas por cada profesional.

Por último, otro elemento a destacar del proyecto ERSISI son los **Grupos de Empleo Locales**. Estos grupos articulan la participación en el proceso de inclusión de varios agentes relevantes en el territorio, como las empresas, que tienen un papel relevante para la inserción laboral por su función de empleadores. La motivación de las empresas se articula respondiendo a sus necesidades formativas. Con ello se establece además un flujo de información relevante sobre las demandas formativas del mercado laboral a nivel local, adaptando mejor los recursos de los servicios de empleo. En este sentido, es importante lograr la continuidad de estos grupos para crear un flujo continuo de información, así como relaciones estables que generen la confianza necesaria para desarrollar acciones en el futuro entre servicios sociales, empleo y los agentes relevantes del territorio.



3. Prestación integrada de servicios de empleo y servicios sociales – algunas lecciones de países europeos

La doctora Nicola Düll ofreció una panorámica de las reformas de integración de servicios en Europa mediante la presentación del estudio “*Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market. Pathways for reform*”³. Con ello se mostró cómo la experiencia de Navarra y el objeto de la RIS se encuadran en una tendencia claramente observable a nivel europeo, dado que en muchos países se están desarrollando reformas para prestar servicios sociales integrados orientados a la activación a personas receptoras de rentas mínimas. Aunque estas reformas tienen lugar a diferentes velocidades, por lo general se encaminan hacia la misma dirección.

Existen **cuatro factores clave para la activación laboral**: la generosidad de las ayudas; la condicionalidad de estas ayudas a una búsqueda activa de empleo y las posibles medidas sancionadoras; el gasto en políticas activas de empleo; y la calidad de los servicios de apoyo. Sin embargo, el efecto de las medidas sancionadoras no parece claro.

A su vez, existen una serie de **obstáculos para la activación laboral** que son de especial relevancia, como la baja demanda laboral, en particular en los países más afectados por la crisis económica y para las personas que sufren prejuicios o discriminación (por ejemplo, los trabajadores mayores). También existen factores estructurales, como el bajo nivel de cualificación o el desajuste de competencias, especialmente en procesos de reestructuración económica. Y por último existen una serie de factores vinculados al individuo, como la falta de redes sociales, las adicciones, los problemas de salud, el sobreendeudamiento, la falta de autoconfianza, las crisis vitales, el cuidado de niños o personas mayores y los problemas domésticos.

Esta serie de obstáculos son comunes en el contexto europeo y su complejidad a menudo necesita enfoques holísticos, que requieren por tanto de una mayor cooperación entre actores. Por ello se han desarrollado sistemas de ventanillas únicas, por ejemplo, en Reino Unido, Noruega, Alemania, o Finlandia (para ciertos grupos), procesos de cooperación interinstitucional, por ejemplo, en Suiza, Bélgica, o en Francia (para ciertos grupos), o procesos de cooperación entre los diferentes servicios dentro de la misma institución.

Más allá de las respuestas a la inclusión social, el estudio centra su atención en los procesos de reforma de los sistemas de protección orientados a lograr una integración de los servicios. Dentro de la diversidad de casos observados a nivel europeo, el estudio identifica principalmente **dos modelos de reformas**. Lejos de tratarse de modelos estancos, la realidad de las reformas es diversa, existiendo soluciones particulares en respuesta a las peculiaridades de cada caso. Por

³ El texto completo del estudio puede consultarse en la dirección: <http://www.budapestinstitute.eu/KE-04-18-545-EN-N.pdf>



ello, ambos modelos y sus variedades intermedias pueden resultar adecuados según el contexto, implicando riesgos y oportunidades diferentes.

- **Modelo Completo** (*encompassing model*): Este modelo de servicio integrado abarca diferentes áreas políticas (política social, salud, empleo). Se apoya en la legislación para desarrollar cambios institucionales y a menudo implica un cambio en la distribución de tareas entre las administraciones a nivel central y local. Puede ser relevante para países donde los servicios han alcanzado un elevado grado de desarrollo y son muy accesibles, o donde la capacidad de reforma de la administración pública es relativamente alta.
- **Modelo Limitado** (*limited model*): Este modelo se basa en una cooperación más o menos institucionalizada, está integrado en el entorno institucional existente y se caracteriza por un considerable margen de maniobra y variación local. También abarca diferentes áreas políticas. Puede servir como modelo para países donde los servicios de empleo o los servicios sociales están menos desarrollados, se encuentran altamente fragmentados, o donde la capacidad para implementar reformas institucionales complejas es limitada.

Estas reformas se definen en una serie de **fases**:

- Compromiso político y establecimiento de objetivos.
- Plan y diseño de la reforma.
- Implementación.

Las reformas para integrar los servicios a menudo son complejas, afectan a múltiples partes y muestran la importancia del compromiso político y de las capacidades de las instituciones para el cambio. En el primer modelo, las reformas implican un cambio en los entornos institucionales que requieren cambios legales. El compromiso político facilita el establecimiento de reformas complejas como los servicios integrados. Esto sucede a menudo cuando se surge una oportunidad para ello, tras elecciones, escándalos, crisis, o nuevos datos del sistema de protección que motivan a una reforma. El diseño de la reforma debe definir con claridad qué servicios y ayudas deben integrarse, así como la forma institucional apropiada para la integración, teniendo en cuenta los diferentes niveles políticos y administrativos implicados. La integración de los servicios requiere también una adecuada preparación del personal y de sistemas de información compartidos.

En el segundo modelo, la prestación integrada de servicios sociales es el resultado de un proceso de reforma gradual. Estas reformas no necesitan un cambio en la legislación, sino que se basan en acuerdos y compromisos firmados entre los actores relevantes. Estos acuerdos varían en su formalización, intensidad de cooperación, autonomía de los actores clave y responsabilidades. En estas reformas los sistemas informáticos y de intercambio de información juegan un papel relevante, así como los mecanismos de cooperación horizontal (reuniones, enlaces personales). También es importante la cooperación con entidades privadas y con entidades del tercer sector que cuentan con una especialización en problemas complejos de grupos vulnerables, lo que sirve de apoyo para superar limitaciones institucionales. Un ejemplo son las acciones para ampliar el alcance de las mismas hasta las personas más alejadas del sistema.



Para ambos modelos la integración de los servicios implica importantes desafíos. Por ello, una de las recomendaciones del estudio es elegir un tipo de reforma (completa o limitada) en función del contexto. Las reformas graduales son más adecuadas cuando existe una capacidad institucional limitada, conflictos políticos o regiones muy fuertes que puedan oponerse.

La integración de los servicios no resuelve todas las ineficiencias y requiere una capacidad administrativa considerable para su adecuado diseño e implementación. Los gobiernos deben evaluar sus capacidades y sopesar los beneficios potenciales de una reforma institucional completa, en comparación con otras opciones que pueden ser más factibles o generar beneficios similares con un coste menor o en menos tiempo. Además, aunque las reformas de integración de servicios son principalmente de naturaleza técnica, para reformas ambiciosas es importante que el gobierno logre un amplio consenso político. Para reformas limitadas y orientadas al proceso, el compromiso político a nivel local es esencial.

Es también importante definir adecuadamente qué tipo de servicios y qué grupos objetivo deben integrarse, estableciendo metas graduales dentro de un proceso. Además, resulta clave tener claridad sobre el liderazgo entre instituciones, así como definir adecuadamente los recursos, teniendo en cuenta la cantidad y la experiencia del personal disponible y su distribución a través del territorio. La integración de sistemas informáticos resulta de especial relevancia, así como la adecuada cooperación interna y el trabajo en equipo, en elementos como compartir diagnósticos y metodologías, mejorar los canales de comunicación y crear equipos multidisciplinares. Por otra parte, también se recomienda introducir incentivos financieros. Un ejemplo sería realizar auditorías anuales y redefinir los presupuestos en base a la carga de trabajo y el ahorro de costes.

Resulta de gran relevancia promover enfoques individualizados, que promuevan la autonomía y la autoconfianza de las personas, así como organizar actividades y talleres grupales, combinar diferentes programas y servicios, como orientación, empleo y medidas formativas y desarrollar una mayor cooperación con las empresas, adoptando un enfoque proactivo, creando redes permanentes y realizando un seguimiento adecuado.

Por último, existen una serie de recomendaciones en materia de seguimiento y de evaluación. Entre ellas, se encuentra el desarrollo de plataformas TIC unificadas que permitan el acceso a datos a nivel individual en todos los niveles organizacionales, la realización de encuestas periódicas sobre la satisfacción de los usuarios y del personal, la necesidad de ajustar y ampliar los sistemas de seguimiento existentes con nuevos indicadores, o la realización de evaluaciones contrafactuales, incluida la evaluación de proyectos piloto. Resulta de importancia comprender las reformas y los procesos de evaluación como un proceso de aprendizaje, y por ello incluir resultados no tangibles en las propias evaluaciones, dejando espacio para el error y la innovación social.

La RIS realizará la traducción al castellano de la “*Guía de Recomendaciones (Checklist)*” derivada de este estudio y la compartirá con los miembros de la red.



4. Grupos de Trabajo

Durante la jornada se celebraron tres grupos de trabajo, atendiendo a tres temáticas diferentes que agruparon las preguntas que las ocho Comunidades Autónomas participantes habían planteado sobre el documento descriptivo de la práctica elaborado por Navarra:

- los procesos de atención a las personas,
- los/as profesionales de los servicios sociales y de empleo,
- y los procesos de intervención en el territorio.

Para facilitar la comunicación, los participantes se dividieron en dos subgrupos, para reunirse de nuevo después con el fin de compartir sus conclusiones con el conjunto de participantes a través de un resumen realizado por un portavoz de cada grupo.

a. Los procesos de atención a las personas

El primero de los grupos de trabajo se centró en analizar los procesos de atención a las personas, reflexionando sobre las metodologías de diagnóstico de caso compartido y de atención integrada.

En relación al **diagnóstico compartido**, procede remarcar la utilidad de desarrollar herramientas y protocolos conjuntos que faciliten la decisión de derivar a las personas a los servicios sociales y/o los servicios de empleo, o bien decidir que la persona siga trabajando con ambos servicios, pero que una de ellas tome un papel de liderazgo. El modelo de atención conjunta resulta especialmente adecuado para las personas que están en un estadio intermedio de empleabilidad, pudiendo servir para prepararles para acceder a los servicios de empleo normalizados. A su vez, es importante tener en cuenta que no todos los casos necesitan atención integrada, a veces se necesitan simplemente acciones muy concretas, como la integración lingüística para personas que desconocen el idioma local. En el caso navarro (ERSISI), se mencionó que en el futuro no será estrictamente necesario que haya dos gestores/as de caso, sino una sola persona formada que pueda hacer uso de las herramientas ya desarrolladas.

El desarrollo de una atención integrada tiene lugar en dos niveles, siendo ambos totalmente relevantes: a nivel local, mediante el trabajo conjunto y la gestión de casos; y a nivel político, con la provisión de recursos y el desarrollo de herramientas y protocolos.

A **nivel local**, es importante lograr un entendimiento mutuo entre empleo y servicios sociales. En este sentido, el trabajo conjunto de las parejas de gestores/as de casos en el proyecto ERSISI ha tenido resultados excelentes (*“entendimiento por ósmosis”*). Es también necesario un esfuerzo por parte de los trabajadores/as para conocerse mejor, así como los recursos de que disponen. En este sentido existe un importante desconocimiento en el ámbito de la intervención sobre el trabajo realizado por las otras partes y este mayor conocimiento requiere invertir tiempo y formación. A su vez, resulta interesante fomentar la figura del/de la profesional de referencia también en los servicios de empleo, además de procurar una mayor estabilidad de las plantillas. También cabe añadir que la disponibilidad de datos compartidos supone una gran facilidad para el trabajo conjunto.



A **nivel político**, en los grupos de trabajo se ofrecieron también una serie de recomendaciones sobre la **reforma de los procesos** de atención a las personas. En este sentido resulta de gran relevancia definir un **modelo consensuado**, sin preponderancia de ninguna de las partes (empleo o servicios sociales), pero que una de ellas asuma el liderazgo. Además, este consenso debe de ir de la mano de una predisposición por parte de los trabajadores/as de ambos sistemas, que compartan la visión de que es positivo avanzar hacia una mayor integración. De carecer de dicho consenso es preferible no lanzar reformas ambiciosas, dado que sin un consenso las reformas pueden ser vistas como imposiciones y generar rechazo. En este caso se puede avanzar desarrollando experiencias en el plano local, en el que trabajadores/as de ambos servicios prueben a trabajar juntos en algunos casos concretos, cuya selección resulte clara para ambos. Estas experiencias pueden servir como forma de testar este planteamiento y, si los resultados son positivos, pueden utilizarse más adelante como elemento de difusión para lograr el consenso necesario para impulsar reformas de más calado.

Además, es importante disponer de **recursos suficientes** para ofrecer un servicio adecuado a la población que lo necesita, incluyendo personal y espacio físico necesario para poder llevar a cabo diagnósticos y acciones conjuntas. Al mismo tiempo es relevante hacer un buen uso de los recursos ya existentes, evitando duplicidades. Para este propósito es de utilidad el **catálogo territorializado de recursos sociales, de empleo y de las entidades sociales**. También es importante tener en cuenta que el diagnóstico compartido y la intervención integrada tiene la capacidad de mejorar la eficiencia de ambos servicios, mejorando la derivación a los recursos existentes. Por tanto, la atención integrada requiere de recursos suficientes, pero tiene también la capacidad de mejorar el uso de los recursos existentes.

b. Los/as profesionales de los servicios sociales y de empleo

El segundo grupo de trabajo se centró en los perfiles de los/las profesionales de los servicios sociales y de empleo. Se dialogó especialmente sobre las **diferencias entre ambos perfiles**. En general, estas diferencias existen entre cualquiera de los servicios que se ofrecen al ciudadano, también entre servicios sociales o empleo y servicios como salud o educación, dado que en cada servicio se enseña a las personas a resolver los problemas desde una perspectiva. En este sentido, un factor clave para las diferencias ha sido la tradición de trabajo acumulada en ambos servicios por separado. Más en concreto, existe una amplia diversidad de perfiles profesionales entre los/as profesionales de empleo, mientras que en los servicios sociales existe una mayor homogeneidad, siendo generalmente trabajadores/as y educadores/as sociales.

Esta mayor diversidad de perfiles existentes en empleo genera dificultades para definir claramente el perfil profesional de orientador/a. A su vez, esta diversidad de perfiles en los servicios de empleo está relacionada con la transferencia de puestos del antiguo INEM, así como con que en muchos casos los requisitos de formación del orientador/a no están definidos, pudiendo ser personas con muy diferentes formaciones de base. Por su parte, los/as profesionales de los servicios sociales tienen un enfoque más orientado a las necesidades integrales de la persona, desde un punto de



vista multidisciplinar, contemplando con mayor frecuencia diversos aspectos de la realidad de la persona, como la vivienda, la familia o la salud. Además, son capaces de establecer un vínculo con la persona más profundo y duradero, que tiene el potencial de generar más confianza hacia los servicios de apoyo.

Dadas las diferencias existentes entre los/as profesionales de ambos servicios, pueden realizarse una serie de propuestas para lograr un mejor entendimiento que facilite el trabajo conjunto. El **reconocimiento mutuo** es de gran importancia, siendo fundamental que ambos servicios valoren al otro para trabajar juntos. En este sentido, los servicios sociales parecen tener un menor reconocimiento que los servicios de empleo, lo que supone un factor relevante para su comunicación. También es importante el reconocimiento por parte de la administración hacia los/as profesionales de ambos servicios, siendo especialmente relevante lograr **una mayor continuidad** de los/as profesionales, ya que acumulan conocimiento con la experiencia, facilitando el trabajo conjunto. Esta continuidad es especialmente significativa en un contexto de elevada rotación de las plantillas. También cabe mencionar las dificultades para cubrir plazas en el territorio, especialmente en zonas más remotas.

Se consideró la posibilidad de crear un **perfil mixto**, que tuviera una formación que le permitiera actuar con facilidad en ambos terrenos, a la vez de trabajar como puente. Sin embargo, existen obstáculos para definir este nuevo perfil y es preciso remarcar el valor de la especialización de ambos perfiles, apostando por avanzar por el momento por un mejor conocimiento mutuo y una mayor coordinación/integración. Para ello, cabe resaltar la importancia del perfil vocacional y de algunas competencias personales, como el trabajo en equipo. Para mejorar este aspecto se mencionan algunas sugerencias en materia de **formación** orientadas a ambas partes, como una serie de competencias comunes para ambos, incluyendo mejorar las capacidades de comunicación, de trabajo en equipo y en red, así como de resolución de conflictos. Además, sería adecuado desarrollar formación orientada a facilitar un conocimiento mutuo sobre las acciones de trabajo y las metodologías habituales de ambas partes. En este sentido, cabe subrayar la importancia de utilizar un **lenguaje común**, realizando un esfuerzo para evitar el uso de acrónimos en la medida de lo posible.

Más allá del aprendizaje de competencias para facilitar el entendimiento mutuo, ambos servicios pueden aprender entre ellos para mejorar su trabajo cotidiano por separado. Por ejemplo, desde empleo pueden aprender sobre las competencias de comunicación de servicios sociales para conseguir crear un mayor vínculo con los usuarios. En sentido inverso, desde servicios sociales pueden beneficiarse de la manera de trabajo más estructurada de empleo. También ambas partes pueden aprender sobre metodologías de trabajo y sobre lenguajes utilizados en otros ámbitos próximos, como el tercer sector o iniciativas para la inserción sociolaboral impulsadas desde el sector privado. En este contexto, cabe mencionar la importancia de que ambos servicios tengan un buen conocimiento y vinculación con el territorio, donde la cercanía a agentes locales como empresas o el tercer sector resulta clave para facilitar la inserción sociolaboral de las personas. En un plano diferente, cabe poner como ejemplo para ambos el sistema de salud como referente



de un servicio público con un elevado grado de profesionalización que ambos sistemas podrían alcanzar en el futuro.

También cabe añadir que las oposiciones a los servicios de empleo no cuentan con temarios adecuados a las necesidades de la prestación de servicios. Además, existe una carencia de especialistas en mercado laboral para ofrecer formación necesaria, y se necesita el desarrollo de herramientas que faciliten la prospección de necesidades formativas por ocupaciones.

Por último, el proceso de integración entre servicios sociales y empleo implica cierta resistencia al cambio, dado que se trata de culturas diferentes. Para superar estas diferencias resulta de gran importancia que exista una voluntad política para apoyar el esfuerzo de integración entre ambas partes.

c. Los procesos de intervención en el territorio

El tercer grupo de trabajo trató sobre los procesos de intervención de empleo y servicios sociales en el territorio y sobre el papel que grupos locales como los que trabajan en ERSISI, los agentes de desarrollo local, las empresas y el tercer sector pueden jugar en la inserción sociolaboral, así como de los mecanismos para facilitar su cooperación con empleo y servicios sociales.

Es importante tener en cuenta las **características de cada Comunidad Autónoma** en cuanto a las estructuras para estructurar la vertebración del territorio. Las estructuras y las estrategias necesarias son diferentes en Comunidades Autónomas más reducidas, como Navarra, que en regiones de mayor extensión y población, como Andalucía. Existen también diferencias regionales en cuanto a la estructura y a las características de los servicios públicos de empleo. A su vez, también es importante tener en cuenta las diferencias entre los territorios dentro de cada Comunidad Autónoma (por ejemplo, en Navarra las diferencias entre la zona de Alsasua y la de Tudela son significativas). En algunos casos resulta idóneo vincular los grupos locales con un municipio, mientras que en otros casos resulta más adecuado integrar varias comarcas a través de las oficinas de empleo de los municipios de mayor población. En definitiva, no existe una estructura óptima para los grupos de trabajo local, sino que esta estructura debe de adaptarse a las características de cada territorio. Por ejemplo, una diferencia relevante radica en la relación previa que existe de manera natural entre los agentes del territorio, que difiere por ejemplo entre zonas más o menos pobladas.

El impulso político es importante para la **creación y el mantenimiento de grupos locales**, al aportar reconocimiento y recursos, si bien es fundamental que estos mantengan su dimensión local y su vinculación próxima con el territorio. En este sentido, es importante ofrecer autonomía a los propios territorios locales para organizarse, sin imponer demasiadas restricciones normativas, así como que la **iniciativa y el liderazgo** de los grupos de trabajo locales venga impulsada desde abajo, desde el propio plano local, en el que hay un mayor conocimiento de su realidad. Además, en algunos casos, como en las zonas menos pobladas, existen ya relaciones informales que pueden servir para estructurar la creación del grupo local. A su vez, en algunas Comunidades Autónomas existen territorios en los que la relación de partida es más fluida, que pueden servir



para crear grupos locales a nivel piloto que posteriormente sirvan para impulsar la creación de grupos en otros territorios de la Comunidad Autónoma. No obstante, la iniciativa local necesita a menudo del impulso desde las políticas regionales. En este sentido, en la Comunidad Valenciana se busca definir en la futura Ley de Empleo a los agentes relevantes del territorio y avanzar en su coordinación. Además, el apoyo desde la política regional puede resultar especialmente relevante para la financiación de las estructuras necesarias que permitan la adecuada articulación y mantenimiento de los grupos.

Sin embargo, existe el peligro de que los grupos de acción local se conviertan en **grupos de presión** que busquen desarrollar intereses particulares en cada territorio, o incluso de que articulen la creación de clientelismos. Es importante que estos grupos mantengan su compromiso con el empleo. En un plano diferente, los grupos también tienen una notable **capacidad de mediación** entre los agentes locales, que puede resultar clave para evitar la escalada de situaciones de conflicto. También debe evitarse que los grupos de trabajo local limiten la movilidad de trabajadores, por ejemplo, obligando a que las ofertas de trabajo sean ocupadas necesariamente por personas locales.

Debe tenerse en cuenta para la organización de grupos locales basados en el territorio el hecho de que la distribución territorial de los servicios sociales y los servicios de empleo es diferente, coincidiendo los primeros en mayor medida con la comarca natural. Existen también sinergias potenciales entre los grupos locales y las Agencias de Desarrollo Local que operan a nivel municipal. De hecho, estas agencias pueden articular una relación más cercana entre los servicios de empleo y los agentes de los municipios donde empleo no cuenta con oficinas.

Es relevante vincular los grupos de trabajo con un **enfoque práctico y aplicado al territorio**. Por ejemplo, en la Comunidad Valenciana se han realizado planes de territorio para 22 zonas concretas, estudiando las necesidades de los distintos agentes de cada zona. Posteriormente cada plan sirve para articular políticas activas de empleo con una perspectiva sectorial y local. Es decir, los grupos deben servir para articular acciones que tengan un claro impacto en el empleo y que motiven a sus participantes a continuar.

Respecto al rol de las empresas, es importante **promover un rol activo** de las mismas desde el diseño mismo de los proyectos. Es decir, en lugar de contactar con las empresas una vez la acción ha sido diseñada, preguntarlas por sus necesidades en el momento mismo del diseño de la acción. En Navarra se ha detectado que una necesidad frecuente de las empresas es la formación. Por ello la colaboración con las empresas a menudo se estructura mediante acciones formativas organizadas por el servicio navarro de empleo. El contenido de estas acciones se diseña en respuesta a las necesidades formativas de las propias empresas, o puede ser directamente propuesto por éstas, incluyendo el formador y el presupuesto. La formación es ofrecida a grupos mixtos de alumnos, compuestos por trabajadores de las empresas y por personas desempleadas. La empresa no tiene siempre un compromiso de contratación directo, si bien debe por lo menos ofrecer vacantes que tenga en el futuro a desempleados del curso. No obstante, generalmente la



propia empresa demanda una formación concreta porque no ha encontrado trabajadores con esos conocimientos en el mercado laboral, lo que pone de relieve el valor de la formación ofrecida.

Existen varios **canales para llegar a las empresas**. Un canal son las instituciones que tienen un contacto frecuente con las empresas locales, como las asociaciones empresariales, que tienen una gran capacidad para contactar con potenciales empresas interesadas, así como de difundir acciones. Como instituciones clave también se encuentran los sindicatos, las gestorías o los ayuntamientos. Otro canal son los/as propios/as profesionales del servicio de empleo, que pueden contactar directamente con las empresas. En este sentido se mencionó la importancia de dotar a los grupos de trabajo locales de estructuras continuas, compuestas por agentes y personas de manera permanente, a las que puntualmente puedan incorporarse otros agentes. Las reuniones periódicas, por ejemplo, mensuales, contribuyen a dotar de continuidad a los grupos. Herramientas para compartir información online favorecen también la continuidad del grupo más allá de las reuniones personales. Estos elementos pueden servir además para compartir recursos, como acciones y formación, participando también el tercer sector (se valoró el papel del tercer sector para ofrecer acciones específicas y más especializadas para algunos colectivos) u otras organizaciones, como las universidades. De esta manera se pueden desarrollar sinergias y alcanzar un uso más eficiente de los recursos. También se remarcó la importancia de adaptar la comunicación y los horarios a las costumbres y necesidades de los participantes, como las empresas, para favorecer el encuentro. La diversidad de agentes enriquece a estos grupos, si bien también es importante que un agente concreto los lidere.

A su vez, existen diversas **acciones** que facilitan el trabajo con las empresas. Un ejemplo son los foros locales o los desayunos informativos con empresarios, en los que se presenta tanto el grupo local como las ayudas existentes. En este sentido cabe mencionar la importancia de disponer de espacios físicos adecuados en los que mantener el contacto y estructurar las acciones conjuntas. Otro ejemplo son las herramientas online. Murcia presentó una aplicación online de intermediación⁴, conectada con el sistema nacional de empleo, en la que las empresas pueden crear ofertas de empleo y las personas, sean o no demandantes de empleo, pueden crear sus perfiles y postular a las ofertas. Una de las ventajas de esta aplicación es su disponibilidad permanente, más allá de los horarios del servicio de empleo. Además de ofrecer un punto de contacto online, el servicio de empleo coordina encuentros personales y entrevistas a petición de las empresas. En esta conversación se compartieron también experiencias de formación online. Por ejemplo, en Murcia, la formación online se complementa con ordenadores para parados de larga duración, lo que contribuye a crear redes, contacto personal y favorecer las competencias TIC.

⁴ Se puede ver la propia aplicación en la dirección:

[http://www.sefcarm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=41069&IDTIPO=100&RASTRO=c\\$m29962](http://www.sefcarm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=41069&IDTIPO=100&RASTRO=c$m29962)



5. Conclusiones

La lucha contra la pobreza y la exclusión social necesita de la integración de las políticas y del refuerzo de los sistemas. Existe una tendencia general en la Unión Europea hacia la integración y el aumento de la coordinación entre los servicios sociales y de empleo. Esta tendencia tiene lugar con diferentes intensidades y ritmos; en algunos casos se pone en práctica de manera gradual, mediante pequeños pasos, mientras que en otros se lleva a cabo a través de reformas integrales.

Esta integración de ambos servicios va de la mano de una atención más individualizada, donde la persona toma un papel central conociendo en todo momento la información relacionada con su intervención y participando activamente en el diseño de su itinerario. Con ello se logra no solo una mayor motivación de la persona, sino un fortalecimiento del vínculo y de la confianza entre la persona y los/as profesionales de servicios sociales y empleo.

La integración entre servicios sociales y empleo supone un cambio, y como tal, requiere esfuerzos, recursos y planificación, siendo por tanto esencial contar con un impulso político adecuado. Este impulso debe contar con el consenso suficiente para así disponer de los apoyos necesarios y vencer la natural resistencia al cambio. Este consenso debe también servir para que la integración se realice sin preponderancia de ninguna de las partes (empleo o servicios sociales), aunque una de ellas asuma el liderazgo.

Más allá del necesario impulso político, es también importante mejorar el entendimiento y el reconocimiento mutuo entre los/as profesionales de ambos servicios. Para ello existe una serie de capacidades a desarrollar que ofrecen un gran potencial, como la comunicación o el trabajo en equipo. Además, es importante fomentar el conocimiento mutuo entre ambos servicios, acerca de sus recursos, metodología y lenguaje.

Además de empleo y servicios sociales, resulta altamente relevante integrar al conjunto de agentes que operan en el territorio, especialmente a las empresas, por su papel de empleadores, y a las entidades del tercer sector, por su especialización para trabajar con ciertos grupos vulnerables. Para lograr una integración adecuada de estos agentes es importante escuchar sus necesidades y dejar espacio para que jueguen un papel activo. Además, más allá de la organización de acciones concretas, deben crearse marcos estables para el encuentro y la comunicación, asegurando una relación permanente que facilite la creación de sinergias y la confianza mutua entre los agentes que operan en el mismo territorio.

Son necesarios más recursos para lograr una mejor integración. Sin embargo, esta integración es también una fuente de eficiencia, dado que permite evitar el solapamiento de recursos y en su lugar aprovechar el potencial de las sinergias que se crean cuando ambos servicios trabajan de la mano para responder a problemas complejos. La integración de ambos servicios supone un proceso de transformación, es sin duda un reto. Sin embargo, no se conocen casos de sistemas ya integrados que aspiren a lograr la separación de ambos sistemas. Por ello la evidencia parece indicar que, a pesar de las dificultades del proceso, la integración entre servicios sociales y empleo constituye un claro avance en la lucha contra la pobreza y en la inclusión social.