

ESTUDIO DESCRIPTIVO SOBRE LOS SERVICIOS DE ORIENTACIÓN PARA EL EMPLEO EN NAVARRA¹

DESCRIPTIVE STUDY ON CAREER GUIDANCE SERVICES IN NAVARRE

José Luis **García-Hernández**²
Universidad Pública de Navarra

José **Sánchez-Santamaría**³
Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

La orientación profesional en Navarra está experimentando un punto de inflexión en relación con su desarrollo en los últimos años. Esta situación implica una serie de interrogantes, escasamente tratados en los pocos estudios realizados sobre esta cuestión en la Comunidad Foral, a saber: concepto de orientación profesional; marcos teóricos y normativos de referencia, en perspectiva histórica; oferta y disposición territorial de la orientación profesional; coordinación y relación con el entorno; calidad. Son algunas de las cuestiones necesarias para situar el sentido y función de la orientación profesional en Navarra. Desde una aproximación metodológica descriptivo-comparativa, con vocación diagnóstica, en este trabajo se identifican, analizan y comparan diversos servicios de orientación para el empleo de Navarra. La recogida de información mediante tres fuentes: análisis documental de textos teóricos y normativos; entrevistas semi-estructuradas, formadas por 8 dimensiones de las que se han podido extraer 45 indicadores de análisis; y, consulta a expertos en orientación. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto la relevancia que la orientación profesional tiene en Navarra, así como un compromiso firme a la hora de dar respuesta a las necesidades del contexto, mediante acciones de información, orientación y formación. Esto se traduce en servicios con ofertas diversas, una fuerte

¹ Agradecimientos: Máster de Orientación Profesional de la Facultad de Ciencias de la Educación y Humanidades de la Universidad de Castilla-La Mancha (Campus de Cuenca). Web: <http://www.mop.posgrado.uclm.es/default.aspx>

² Doctorando en Ciencias Sociales y Jurídicas. Máster en Orientación Profesional. Técnico Socio-Laboral.

³ *Correspondencia:* José Sánchez Santamaría. Dirección postal: Facultad de CCEE y Humanidades. Avda. Los Alfares, 44, 16071, Cuenca, España. Profesor de Investigación en Orientación y Equidad Educativa. Correo-e: jose.ssantamaria@uclm.es web: <http://www.uclm.es> Correo-e: gaherjl@gmail.com

coordinación interna y una cultura de evaluación moderada. A pesar de ello, aspectos como la coordinación y colaboración externa, el uso de las TIC, la retroalimentación de los procesos de evaluación y el trabajo en red presentan ciertas debilidades a ser estudiadas con mayor profundidad.

Palabras clave: orientación profesional, servicios de orientación para el empleo, investigación cualitativa.

ABSTRACT

In Navarra, career guidance is experiencing a turning point in relation to its development in recent years. It involves a series of questions, poorly treated in the studies on this issue, for instance: the concept of vocational guidance and regulatory frameworks, historical perspective, local supply of vocational guidance, horizontal and vertical coordination and quality of service. They are some of the issues necessary to bring the meaning and function of career guidance in Navarra. From a qualitative approach, guidance services in Navarra are identified, analyzed and compared. To do this, a descriptive-comparative study using three techniques of data collection has been carried out: documental analysis of theoretical and normative texts, semi-structured interviews, consisting of eight dimensions that have been drawn 45 indicators, and guidance experts consulted. The results obtained show the relevance of career guidance in Navarra as well as a firm commitment at the time of responding to the needs of the context, through information, guidance and training. It involves a strong internal coordination and a moderate assessment culture. However, aspects such as coordination and external collaboration, the use of ICT, the feedback from the evaluation process and networking have certain weaknesses to be studied further.

Key Words: career guidance, career guidance services, qualitative research.

Justificación y contexto socio-laboral de Navarra

La orientación profesional (en adelante, OP) en Navarra está experimentando un punto de inflexión en comparación con su desarrollo en los últimos años. Las cifras del mercado laboral inciden en la creciente necesidad de los servicios de orientación en esta Región, que ha pasado en 5 años de una tasa de desempleo del 4,3% (2007) a una de 17,1% (2012).

En este contexto, este artículo muestra los resultados de un estudio descriptivo-comparativo, con vocación diagnóstica, sobre diferentes servicios de OP navarros. Para intentar conocer y comprender las principales características de organización, prestación y coordinación de estos servicios. Este trabajo forma parte de un estudio más amplio en el que se está identificando información relevante para elaborar un mapa de servicios de OP en Navarra.

La elección se ha motivado por los importantes cambios que se están experimentando en el mercado laboral español, debido al impacto en los sectores más vulnerables de la sociedad (Pérez Eransus, 2005; García-Gómez y Sánchez Santamaría 2013). También se considera la preocupación por la persistencia de varias constantes como la precariedad y temporalidad laboral (Watts, 2009). Esta realidad del mercado laboral, y sus complejas vías de inserción, debe ser abordada por los propios profesionales de la OP, con una acción que ayude a las personas a tomar decisiones de forma autónoma (Robinson, 2009; Echeverría, 2012), lo mejor meditadas

posible, con la idea de que estas personas alcancen su mejor desarrollo personal y aumenten su grado de empleabilidad (Alonso Benito, 2007).

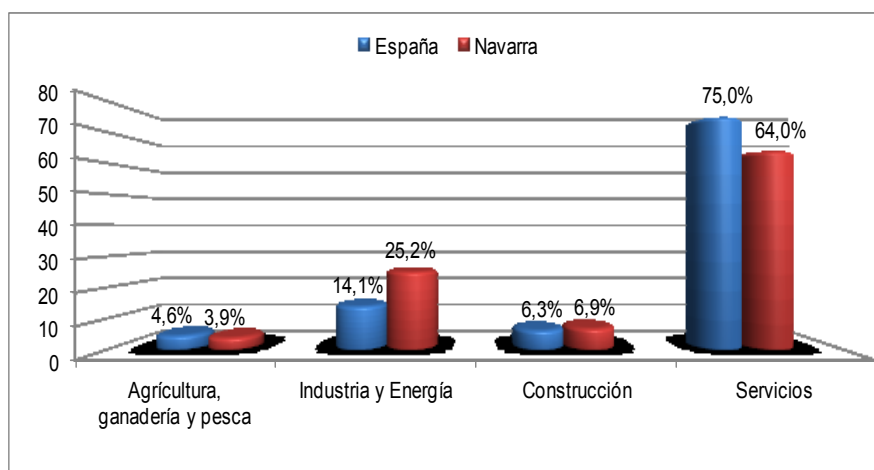
Este trabajo comparte la tesis que aboga por definir la orientación profesional como un mecanismo *per se* para promover la equidad social y laboral (Manzanares Moya y Sánchez Santamaría 2010; Sánchez Santamaría y Manzanares Moya, 2012). Del mismo modo, sirve al objetivo centrado en conocer y comprender la organización y funcionamiento de los servicios de orientación para el empleo como medio para avanzar en el desarrollo de sistemas integrados de orientación a nivel local (Manzanares Moya, 2013). Y, en este sentido, los servicios de orientación para el empleo, integrados en el subsistema de orientación sociolaboral y de formación para el empleo (Sánchez García, 2012a), son recursos de proximidad esenciales para el desarrollo profesional, al incidir en la prestación de servicios orientados a la mejora de las condiciones de empleabilidad y permanencia en el mercado laboral (Echeverría, 2012).

Marco interpretativo para el estudio de los servicios de orientación para el empleo en Navarra: contexto socio-económico y teórico-normativo

Navarra es una de las regiones españolas con menor extensión de España (10.391 km²). Con una población de: 643.713 habitantes, presenta una densidad de población muy baja: 62 h/km². Además de un envejecimiento progresivo e importante de su población y un incremento de población inmigrante, que en la actualidad representa el 12% de la población total.

El PIB per cápita es el segundo mayor de España, 30.068 € (2011), un 29,2% superior a la media estatal. Este dato muestra una mayor capacidad de inversión pública en la materia que nos ocupa. A pesar de ser una economía de servicios, el sector industrial tiene gran peso muy relevante en el desarrollo económico y social de Navarra, que en comparación con España es 11,1% más.

FIGURA 1. Población ocupada por sector económico según comparativa Navarra y España (%)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del INE-EPA IV (2012)

Tradicionalmente, el contexto socioeconómico navarro ha presentado resultados positivos en las tasas de ocupación y desempleo. Esta situación se ha visto modificada por el actual contexto de crisis financiera, que a pesar de las tasas de actividad, ocupación, paro y temporalidad presentan un mejor comportamiento que la media nacional. No obstante, se han visto seriamente

empeoradas, valga como ejemplo, el incremento del 80,0% en solo seis años. Esto ha tenido consecuencias importantes sobre el rol de los servicios de orientación para el empleo navarros, pensados y organizados para una situación muy distinta a la actual.

TABLA 1. Principales tasas vinculadas con la situación laboral en España y Navarra, 2007/2012 (%)

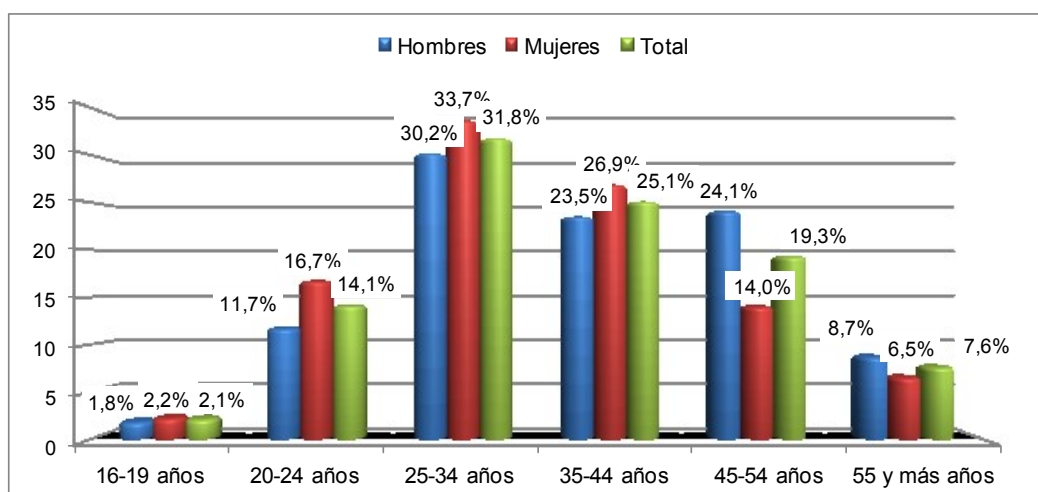
	Tasa de actividad			Tasa de ocupación			Tasa de paro			Tasa de temporalidad		
	España	Navarra	Dif.	España	Navarra	Dif.	España	Navarra	Dif.	España	Navarra	Dif.
2012	59,8	59,9	0,1	44,2	49,7	5,5	26,0	17,1	-8,9	23	19,9	-3,1
2011	60,0	59,8	-0,2	46,2	51,5	5,3	22,8	13,8	-9,0	25,0	24,6	-0,4
2010	59,9	59,8	-0,1	47,8	52,8	5,0	20,3	11,6	-8,7	24,8	25,1	0,3
2009	59,8	59,7	-0,1	48,5	53,4	4,9	18,8	10,5	-8,3	25,1	24,4	-0,7
2008	60,1	60,6	0,5	51,8	55,7	3,9	13,9	8,1	-5,8	27,9	23,4	-4,5
2007	59,1	60,3	1,2	54,0	57,7	3,7	8,6	4,3	-4,3	30,9	27,4	-3,5

Fuente: INE-EPA IV, 2007-2012.

La tasa de paro es uno de los principales retos de la Región. Hay dos datos que ponen de relieve esta afirmación: por una parte, el 52,0% de las personas en situación de desempleo tienen más de 45 años; y, por otra parte, el 31,8% de parados tienen entre 25 y 34 años. Estos datos indican una ruptura de las trayectorias laborales, unas consolidadas y otras en proceso. Esta situación representa una novedad en el contexto navarro, dando como resultado un nuevo perfil de usuarios de los servicios de OP.

De todo ello, se puede destacar que los servicios para el empleo en Navarra han de articular esfuerzos para dar una orientación profesional ajustada a esta realidad.

FIGURA 2. Parados por grupo de edad y sexo en Navarra (%)



Fuente: EPA IV 2012, INE.

Organización y desarrollo de la Orientación Profesional en Navarra.

Para entender cómo es la estructura organizativa y el desarrollo funcional del sistema de servicios de OP en Navarra es necesario identificar una serie de fuentes, a partir de las cuales

poder establecer los referentes teóricos y normativos que nos ayude a contextualizar el estudio descriptivo realizado.

Navarra ofrece una singularidad respecto a las demás Comunidades y Ciudades Autónomas españolas. El Servicio Navarro de Empleo (SNE) es el único servicio de empleo autonómico gestionado por el Gobierno autonómico, la Confederación de Empresarios de Navarra y los sindicatos UGT y CCOO. Además, se otorga a dos figuras claves en el sistema de OP: los servicios de UGT y FOREM-CCOO, el estatus de centros integrales de empleo con unas funciones al máximo nivel.

Es relevante señalar que la necesidad de un sistema integrado de OP tuvo su máximo reflejo en algunas propuestas y medidas del periodo 2005-2010. El intento más serio por lograr el cumplimiento de este sistema de interconexión de estos servicios se vivió con la creación de la Red Integrada de Orientación e Información Profesional de Navarra. El portal existe, y aporta una gran fuente de información estática, tanto para personas usuarias, como para personas técnicas. Aunque ahora mismo está en “periodo de reflexión” y no tiene el dinamismo que se podía esperar de una herramienta con esas posibilidades.

TABLA 2. Referentes teórico-normativos de la OP en Navarra

Ámbito	Hito	Referentes normativos	Definición, caracterización y funciones
Laboral	Acuerdos de concertación social	IV Plan de Empleo (2009/12)	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: Red integrada de información y orientación, a través de acciones de modernización del SNE - Valores: liderazgo y coordinación
	Sistema de Cualificaciones y Formación Profesional	Acuerdo del 4 de abril del Gobierno de Navarra	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: ofrecer una orientación profesional, liderada por el SNE, y caracterizada por la coordinación de recursos e un red integrada, descentralizada, accesible y gratuita - Estructura: Observatorio de Empleo, Instituto Navarro de las Cualificaciones, Red Integrada de Orientación Profesional, Centros Formación Profesional y Educativos, y Recursos de acreditación de competencias. - Funciones: poner en valor el rol de la OP en los centros de FP basada en funciones de información y OP especializada; activar procesos de reconocimiento y acreditación competencias profesionales
	Servicio Navarro de Empleo	Decreto Foral 15/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: potenciar los servicios de orientación para el empleo para el logro de la inserción laboral - Estructura: 4 unidades orgánicas. Entre ellas, el Servicio de Intermediación y Orientación, cuya segunda sección se compone de orientación e intermediación y hay adscritas 10 agencias de empleo y la agencia de empresas - Funciones: propuesta, ejecución y coordinación de acciones de información y orientación profesional en favor de los trabajadores, con el fin de facilitar su promoción e inserción laboral; coordinación de la Red de Información y Orientación Profesional; análisis de programas de orientación y formación para la inserción, entre otras
	Subvenciones para acciones de OP	Resolución 341/2006 Resolución 178/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: marco regulador de las ayudas públicas para el desarrollo de acciones de OP en Navarra - Estructura (agentes): SNE, Centros Integrales de Empleo (FOREM-CCOO y UGT) y Centros Colaboradores (Fundación Universidad Sociedad-UPNA, Fundación Empresa-Universidad de Navarra, Fundación Gaztelan y Fundación Ilundain) - Funciones: programas financiables: mejora de la empleabilidad, promoción del autoempleo, prospección del mercado de trabajo

Educativo	Orientación educativa y profesional	Decreto Foral 66/2010 (antecedente Decreto Foral 153/1999)	<ul style="list-style-type: none"> - Principios: prevención, desarrollo personal e intervención social - Estructura externa: Centro de Recursos de Educación Especial y Sección de Orientación del Gobierno Navarro) - Estructura interna: departamentos de orientación y FOL - Funciones: orientación educativa a partir del planes como el de atención a la diversidad, orientación académica y profesional, convivencia, mejora, igualdad, acciones de inserción social y profesional con especial énfasis en la Educación Secundaria
Servicios Sociales	Equipos de Incorporación Sociolaboral	Decreto Foral 69/2008	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo: mejorar la situación de empleabilidad de población en riesgo y/o en exclusión social - Estructura: Centros de Inserción Sociolaboral y Equipos de Incorporación Sociolaboral - Funciones: valoraciones de la situación de exclusión social con implicaciones para la inserción laboral normalizada, realización de itinerarios individualizados y acompañamiento social

Fuente: Elaboración propia, a partir de las fuentes normativas citadas.

Estudios sobre Orientación Profesional en Navarra

A continuación se identifican y describen las características de los principales estudios vinculados con la orientación profesional en Navarra.

TABLA 3. Estudios relevantes sobre la OP en Navarra

Título	1. Estudio-diagnóstico de los servicios de información y orientación 2. Propuesta sistema integrado de información y OP	3. Informe sobre los servicios de creación de empresas en Navarra	4. Análisis de situación de las iniciativas de apoyo al emprendimiento en Navarra
Objetivo	Describir los servicios de información y orientación Analizar las buenas prácticas a nivel europeo Proponer medidas para avanzar en la implantación de un sistema integrado	Analizar las entidades dedicadas a prestar orientación	Identificar los puntos fuertes y débiles de las acciones de fortalecimiento y promoción del emprendimiento
Área	Organización y funciones	Emprendimiento y autoempleo	Emprendimiento y autoempleo
Año	2006 y 2007	2008	2010
Promotor	SNE	SNE	Confederación de Empresarios de Navarra
Entidad responsable	CCOO	Centro Europeo de Empresas e Innovación y Cámara de Comercio	Asociación de Industria de Navarra
Principales resultados	Cobertura (desigual, caracterizada por la diversificación y especialización, servicios itinerantes...); actividades (regulación combinada autonomía de los centros, falta de sistematización...); recursos humanos (cualificación mínima, formación específica...); recursos informáticos (uso limitado y funcional); perfiles (cobertura todos, carencia de procedimientos prácticos...)	Dispersión de recursos, necesidad de disponer de un mapa de recursos real, desajustes entre demandas de los emprendedores y servicios ofrecidos por las entidades de orientación, necesidad de unificar indicadores de medición de la calidad del servicio, carencia de una base de datos compartida y actualizada, necesidad de trabajo en red (proyecto RED 16)	Ausencia de una política regional de emprendimiento que impulse procesos de orientación, información y asesoramiento empresarial, y de promoción real del emprendimiento, articulando respuestas globales y conjuntas en el marco de una red de apoyo

Limitaciones	Se apoya más en describir los servicios, y no tanto en un análisis sobre su organización, funcionamiento y desarrollo	Dependencia económica de carácter público ha hecho que las medidas propuestas se hayan visto abandonadas desde 2011	Limitada perspectiva, restando peso a la orientación profesional a favor del emprendimiento, dependencia económica
---------------------	---	---	--

Fuente: Elaboración propia, a partir de las fuentes documentales citadas, SNE-CCOO (2006/2007), CEIN y CEN (2008); y AIN (2010).

Método

La metodología cualitativa del estudio se caracteriza por ser descriptiva y comparativa, con vocación diagnóstica (Bisquerra, 2004).

Objetivos

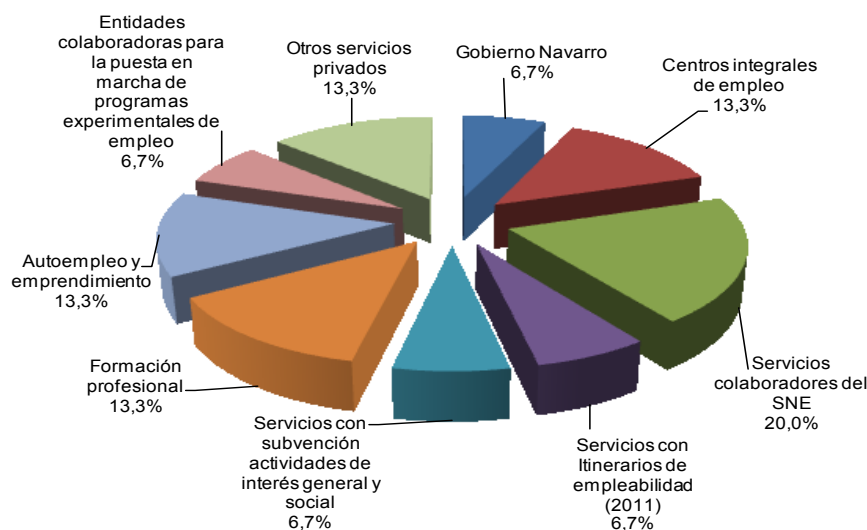
El objetivo del estudio es describir y comparar distintos servicios de OP en la Comunidad Foral de Navarra. Así pues, orientados por la intención de caracterizar los servicios de OP que prestan determinadas entidades en Navarra, el objetivo general se desarrolla en siete objetivos específicos, a saber:

- Establecer el contexto socio-económico y del mercado laboral de Navarra.
- Describir el marco organizativo y de desarrollo de los servicios de orientación para el empleo de Navarra.
- Identificar y caracterizar los agentes que ofrecen OP en Navarra.
- Identificar la población destinataria de cada servicio que ofrece OP.
- Analizar las formas de acceso a los servicios de OP en Navarra, a partir de las acciones y servicios concretos que se ofrecen en materia de OP.
- Expresar los niveles de coordinación y el trabajo en red existente entre los agentes que ofrecen OP.
- Diagnosticar las necesidades de la red de servicios de OP Navarra.

Participantes

El método de muestreo escogido ha sido no aleatorio de tipo intencional y por accesibilidad (Salkind, 1998), derivado de los contactos personales y del análisis de documentos.

La población identificada a lo largo de este estudio asciende a 47 entidades que ofrecen servicios de OP en Navarra. De las cuales, se tomaron 15 en las que se llevaron a cabo un total de 23 entrevistas en profundidad. Para esta primera aproximación, se han considerado las entidades con mayor tradición, presencia y relevancia en Navarra. Además, las personas entrevistadas tienen el cargo de responsables de la entidad o bien responsables de los propios servicios de OP, con perfil político y/o técnico con competencias y conocimientos sobre la OP en Navarra.

FIGURA 3. Caracterización de los servicios de orientación para el empleo participantes en el estudio (%)

Fuente: Elaboración propia, 2012.

Este tipo de selección con rasgo de muestreo no aleatorio tiene su justificación en:

- La necesidad de identificar a las entidades que tradicionalmente han desarrollado estos servicios en Navarra. Para la identificación de estas entidades se ha considerado tres criterios, a saber: a) relación con las instituciones; b) funcional: formas de hacer y nivel de oferta de OP; y, c) presencia geográfica en la comunidad.
- La experiencia profesional y contactos desplegados por los autores, unido a la técnica de bola de nieve, nos ha permitido identificar más actores conforme se avanzaba en el trabajo de campo. Esto caracteriza la selección muestral como emergente.

Procedimiento

El desarrollo de este estudio ha girado en torno a seis fases diferenciadas:

- Fase I. Introducción: fundamentar el proyecto, localizando las primeras entidades, y realizando las primeras entrevistas aproximativas.
- Fase II. Delimitación: búsqueda y análisis de los materiales y documentos que abordan las cuestiones referidas a la OP.
- Fase III. Fundamentación: ordenar y seleccionar las bases teórico-normativas, extrayendo los aspectos clave en el desarrollo de estos servicios de orientación.
- Fase IV. Diseño de instrumento de recogida de datos.
- Fase V. Recogida de información: selección de las entidades más significativas sobre OP en Navarra, la concertación y desarrollo de las entrevistas.
- Fase VI. Análisis, plasmación del mapa y diagnóstico.

Instrumentos

La selección y utilización de las técnicas metodológicas ha quedado determinada por el tipo de investigación a ejecutar, a saber:

- Descripción de las características básicas de los servicios de OP: Técnica metodológica de Fichaje. Esta técnica consiste en registrar los datos obtenidos en los instrumentos de fichas, debidamente elaborados y ordenados contienen información relevante para el estudio.
- Consulta expertos en materia de OP y en metodología de investigación en OP.
- Descripción de las características específicas de los servicios:
 - Técnica de revisión y análisis documental. Esta técnica permite describir las bases teóricas y normativas del desarrollo experimentado por los servicios de OP en Navarra.
 - Técnica de entrevista semi-estructurada. Mediante esta técnica basada en el diálogo planificado entre el evaluador y un informante clave se persigue obtener información relevante para el objeto de estudio. Para su desarrollo, se realiza una guía de posibles temáticas. Este documento es facilitado a los responsables de los servicios para la obtención de información y estructurar las entrevistas.
 - Dimensiones e indicadores. Entendemos por dimensiones grandes áreas básicas de organización y funcionamiento de un servicio. La dimensión permite priorizar las áreas más relevantes, desarrollada en indicadores de análisis, los cuales nos permiten conocer una actividad o tareas que repercute directamente en el servicio prestado. En este sentido la herramienta diseñada ha sistematizado un total de 8 dimensiones que se articulan en 45 indicadores.

TABLA 4. Dimensiones e indicadores de análisis

DIMENSIONES		INDICADORES
D1. Identificación general del servicio		I11. Figura jurídica y organismo del que depende
		I12. Ubicación geográfica y ámbito de actuación
D2. Colectivo o grupo de referencia		I21. Perfiles potenciales
		I22. Perfiles reales
		I23. Forma de acceso al servicio
		I24. Forma de identificación de las personas usuarias
D3. Oferta	D3.1. Servicios ofrecidos	I311. Información
		I312. Orientación
		I313. Formación
	D3.2. Programas de empleabilidad	I321. Tutoría Individualizada TI
		I322. Desarrollo aspectos personales para la ocupación DAPO
		I323. Grupo de búsqueda de empleo BAE-G
		I324. Taller de entrevista TE
		I325. Información profesional para el empleo y la formación IPE
		I326. Intermediación e inserción laboral
	D3.3. Programa de autoempleo	I331. Información y motivación para el autoempleo
		I332. Asesoramiento de proyectos empresariales
	D3.4. Programas de prospección de empresas	I341. visitas de prospección
	D3.5. Programa de elaboración de materiales y promoción	I351. Material técnico para el personal de orientación
		I352. Documentación informativa para las personas usuarias
		I353. Charlas, conferencias, jornadas, intercambio de buenas prácticas
I354. Otro tipo de materiales de interés sobre orientación		

D4. Recursos humanos y financieros		I41. Recursos humanos propios en plantilla y locales
		I42. Perfil profesional de los recursos humanos
		I43. Formación complementaria de esos recursos humanos
		I44. Contratación de los recursos externos
		I45. Procedimientos de obtención de financiación
D5. Papel de las TIC en el servicio		I51. Tipo y grado de uso: intercambio y colaboración
		I52. Espacios que se generan, materiales en red y plataformas colaborativas
D6. Mecanismos de coordinación	D6.1. Interna	I611. Carácter geográfico
		I612. Agentes
		I613. Órganos
		I614. Contenidos
	D6.2. Externa	I621. Carácter geográfico
		I622. Agentes
		I623. Órganos
D7. Evaluación		I71. Compromiso con la evaluación
		I72. Actividades derivadas de los procesos de evaluación
		I73. Tipo de evaluaciones
		I74. Contenido de las evaluaciones
		I75. Proceso de retorno de la información derivada de las evaluaciones hacia la entidad
D8. Calidad		I81. Protección de datos: protocolos de confidencialidad
		I82. Valoración de grado de transparencia y accesibilidad
		I83. Evaluación de la satisfacción de los usuarios
		I84. Herramientas para el derecho a la reparación y queja formal de los usuarios

Fuente: Elaboración propia, 2012.

Para el análisis de la información se ha utilizado el procedimiento de interpretación directa (Stake, 1998). Esto ha permitido realizar un análisis lógico de acuerdo a criterios de verificación de resultados como son la saturación del discurso y la redundancia, en clave descriptivo-comparativa.

Teniendo en cuenta las limitaciones epistemológicas a las que nos enfrentamos, se han contemplado una serie de criterios de calidad y credibilidad de la información (Flick, 2004):

- **Fiabilidad.** Bajo dos estrategias: saturación del discurso y documentación del proceso de recogida de la información. Cuestiones de importancia: ¿Cuál es el origen de la información? ¿Cuáles han sido las circunstancias de su recogida? ¿Cómo se ha interpretado la información por parte del investigador? La principal limitación a la que nos enfrentamos es que desconocemos el margen de error entre el instrumento y la situación.
- **Validez pragmática.** Evidencias de baja inferencia, observando que sirve a los intereses de la investigación. Transcripciones literales.

Limitaciones del estudio

La selección de los servicios de OP de Navarra presenta una serie de limitaciones a tener en cuenta y que serán abordados en un estudio explicativo y comprensivo en fase de realización, a saber:

- Se ha accedido a servicios que entre sus ejes estratégicos se encuentra la OP. No están todas las entidades. Uno de los logros de este proyecto de investigación es incluir una línea de estudio complementaria a las iniciales (educación y mundo laboral), la vía de entidades vinculadas con política social – bienestar social cuya fuente de análisis nos llevaría a la identificación de más entidades.
- En algunos casos, la dificultad para acceder a la información sobre este tipo de servicios ha marcado su selección.

- Como un primer acercamiento a este fenómeno en Navarra, entendemos que los datos que en el apartado de resultados se muestran deben ser contemplados a la luz de la muestra seleccionada. Esto implica cierta precaución a la hora de establecer inferencias sobre la cuestión objeto de estudio derivada de este trabajo.
- Solo nos hemos centrado en los servicios del SNE, dejando para un estudio posterior los del sistema educativo y servicios sociales.

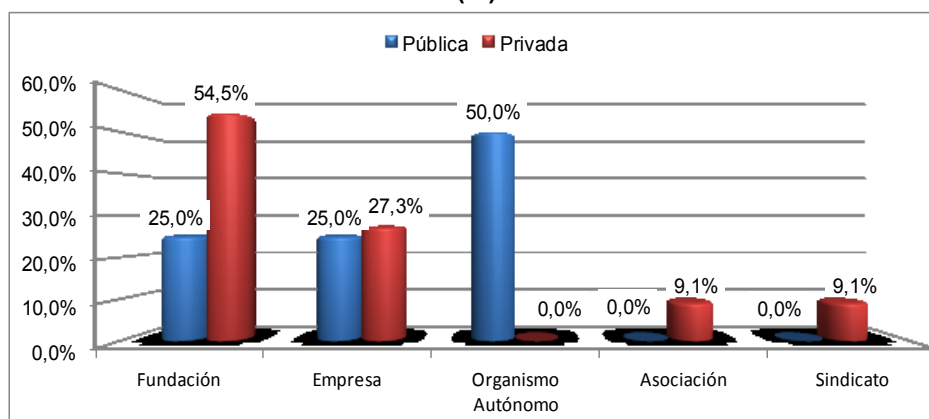
En definitiva, la metodología desplegada para este trabajo tiene lógicas limitaciones: trata de hacer una foto fija de un contexto en continuo movimiento, se asume que es probable que no estén todas las entidades; y, se tiene presente que se pueden considerar otras técnicas para poder profundizar y conocer mejor los programas existentes.

Resultados

Identificación general del servicio de OP

Respecto a la figura jurídica predominan las fundaciones (46,7%), creadas tanto por entidades públicas como privadas. Esto se debe a que son herramientas más versátiles para desarrollar acciones formativas y de OP. En la ubicación se diferencian dos bloques: en el primero formado por el Servicio Navarro de Empleo y los dos Centros Integrales que abarcan las principales localidades, varias de ellas con servicios puntuales y con antenas según demanda; y, en el segundo que centra su ubicación en la comarca de Pamplona aunque irradia su ámbito a toda la comunidad. En otro status estaría la potente red pública de centros de Formación Profesional, mientras que los pertenecientes a la red concertada se circunscriben a la comarca de Pamplona.

FIGURA 4. Caracterización de los servicios de orientación para el empleo participantes en el estudio (%)



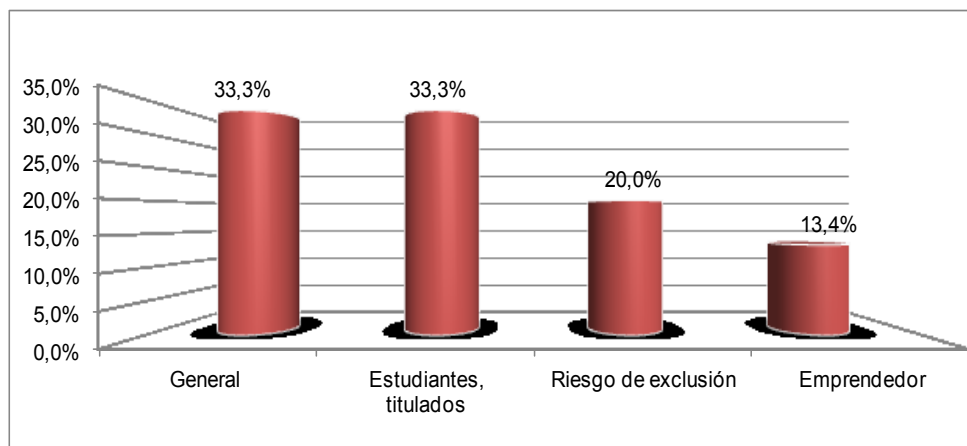
Fuente: Elaboración propia, 2012.

El 80,0% de las entidades muestrales marcan su ámbito de actuación para toda la comunidad Navarra, aunque es significativo el carácter metropolitano de un 20% de ellas.

Colectivo o grupo social de referencia del servicio

El SNE y los dos Centros Integrales dan cobertura a una parte importante de usuarios con perfil general. El resto cubre a todo un gran abanico de tipologías de personas usuarias.

FIGURA 5. Usuarios potenciales de los servicios de orientación (%)

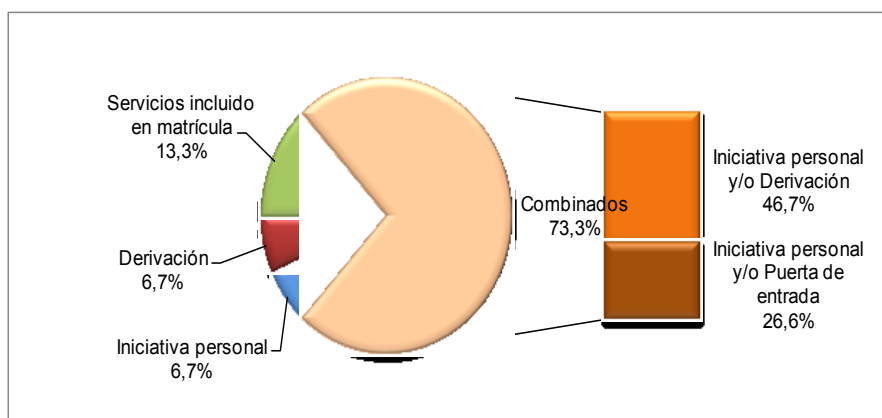


Fuente: Elaboración propia, 2012.

De hecho, el perfil de usuarios atendidos por todos los servicios es general, es decir, cubren diversas edades, situaciones sociales, económicas y condiciones laborales. Se detectan entidades que cubren a todas las tipologías de personas usuarias, y se identifica un cambio en el perfil real de usuarios en dos direcciones: en primer lugar, personas con titulación a los servicios especializados, por ejemplo para personas con menos recursos y habilidades; y, en segundo lugar, personas sin los certificados de discapacidad (en el umbral, pero sin llegar a él) a los servicios de OP de las entidades asistenciales.

El acceso al servicio se produce a través de: iniciativa propia de la persona o por derivación de algún servicio de OP, por ejemplo, del SNE (73,3%). Destaca la situación de puerta de entrada de las entidades educativas y universitarias, y la importante red de derivaciones existentes, sobre todo con las personas con algún tipo de discapacidad y/o problemática social que derive en situación de desventaja social.

FIGURA 6. Acceso de los usuarios a los servicios de orientación (%)



Fuente: Elaboración propia, 2012

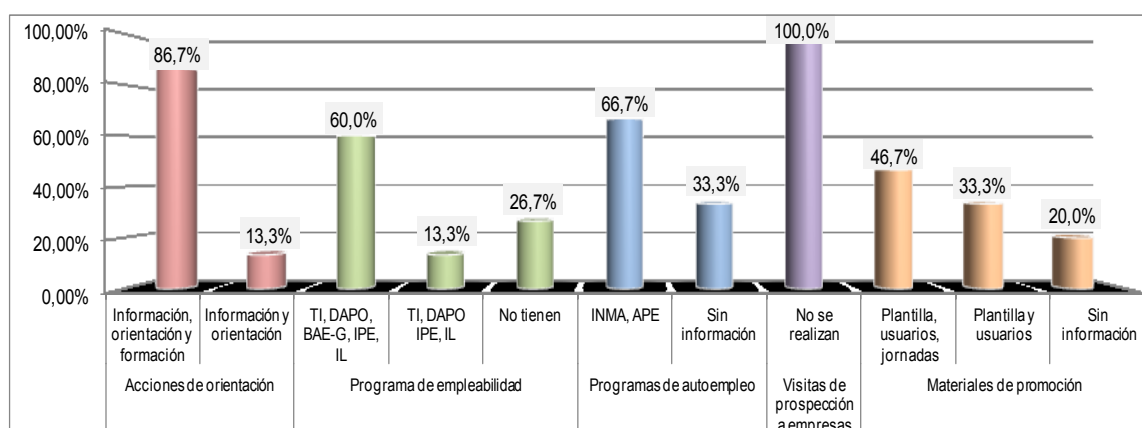
Servicios ofertados

La formación específica en materia de OP es el elemento diferenciador de los servicios. Además la filosofía a la hora de desarrollar las acciones de empleabilidad (estricta, o más flexible-transversal) marca las diferencias entre unos servicios y otros, muy condicionada por el tipo de personas usuarias (titulados superiores y personas en situación de exclusión social).

Sobre los servicios de autoempleo se puede decir que existe una gran red de entidades especializadas, divididas en: entidades forales (CEIN, ANEL y Cámara de Comercio) y entidades comarcales (consorcios y sus ADL respectivas). Aunque hay entidades que no se incluyen en éstas, sí que es cierto que vienen desarrollando una labor valiosa en autoempleo, de forma contrastada (Gaztelan). Aunque por otro lado se ha detectado su existencia, y planes de desarrollo de estos servicios, en varias entidades sin tradición en ese campo y/o sin aparente especialización.

Es significativa la ausencia de eventos relacionados específicamente con la OP, denota una falta de inquietud por el intercambio de experiencias y deja un vacío como punto de encuentro del personal técnico.

FIGURA 7. Tipología de servicios ofertados (%)

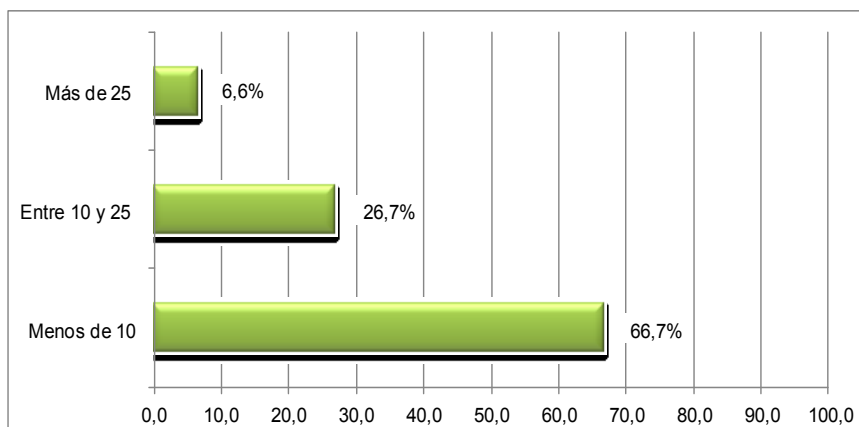


Fuente: Elaboración propia, 2012

Y en lo que se refiere a los materiales destinados a las personas usuarias, se aprecia un punto común de facilitar los documentos de la formación, y se ven dos escalas, entidades con recursos potentes que dan recursos como agendas para la búsqueda de empleo, y entidades que ofrecen materiales más artesanos y elaborados por las propias técnicas. Se detecta el mensaje de que las entidades colaboradoras tienen más recursos y materiales que el propio SNE.

Recursos humanos y financiación

Se contabilizan unas 135 profesionales trabajando en este ámbito, sin contar profesorado de FOL de los centros de FP. Esto supone una cifra total cercana a los 300 profesionales. De los servicios participantes en el estudio, el 66,7% cuentan con menos de 10 trabajadores dedicados a la OP, conjugando tareas de información y formación.

FIGURA 8. Recursos humanos en los servicios de orientación estudiados (%)

Fuente: Elaboración propia, 2012

Estos profesionales tienen perfiles y formación complementaria muy diversa. Los perfiles profesionales se caracterizan por configurar tres tipos: perfil único (trabajo social, como por ejemplo, en la UPNA); perfil heterogéneo limitado (humanidades, ciencias de la educación, ciencias jurídicas y económica-empresa); y, perfil heterogéneo disperso (además de las anteriores, biología, medicina, bellas artes, etc.).

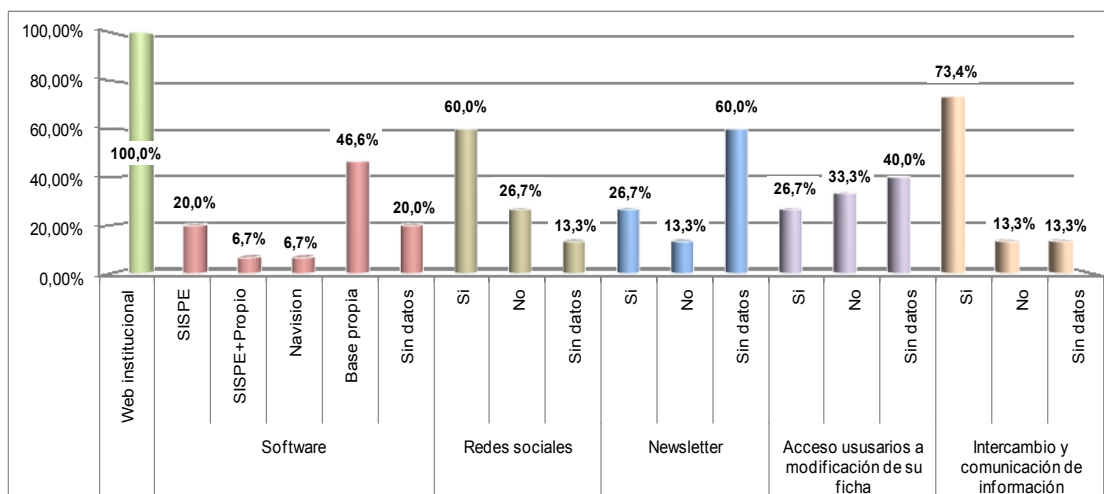
Los recursos humanos son la principal fuente de gasto de las entidades, en torno al 75,0% - 80,0%, por lo tanto la relación es proporcional entre los recursos y posibilidades de cada entidad y sus posibilidades de recursos humanos. A este dato se une la escasa, nula o decreciente contratación de servicios externos detectada (solo para algunas acciones formativas).

De la variada formación complementaria destaca la formación en recursos humanos y la emergente en Coaching. Son referencia las entidades con planes formativos anuales.

Usos y papel de las TIC

Todas las entidades tienen Web, aunque muy pocas específicas de sus servicios de OP. Del mismo modo, la totalidad de los servicios estudiados utilizan de forma habitual para la comunicación el correo electrónico. Destacan las entidades con sus portales y programas de gestión. A ello se suma el uso del portal como herramienta previa del centro. Llama la atención la poca permeabilidad de las entidades a procesos de introducción de las redes sociales y el escaso uso de recursos digitales (newsletter). El mayor nivel de uso y utilidad se da en las entidades que facilitan el acceso digital de usuarios/as a los portales y su comunicación vía estas herramientas.

FIGURA 9. Usos de las TIC (%)



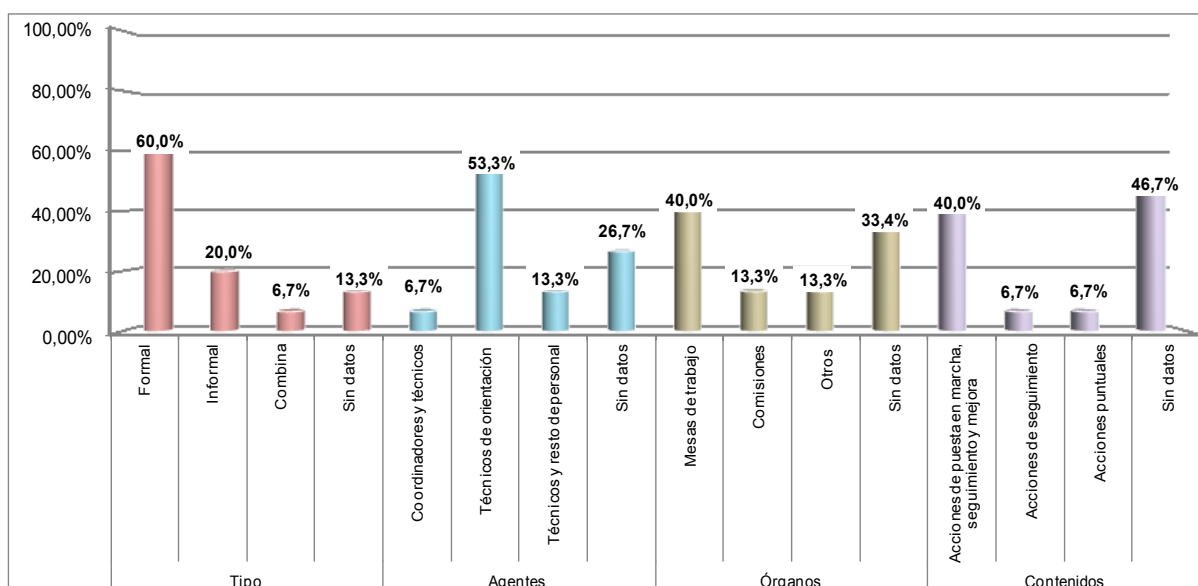
Fuente: Elaboración propia, 2012

Coordinación y trabajo en red

El apartado de coordinación tiene una gran importancia para el desarrollo de la OP, ya que nos indica el nivel de integración de estos servicios. Del estudio se deriva la siguiente información:

- Interna. Se trata de la más desarrollada, sobre todo en las grandes entidades (salvo el SNE que es más informal), se detectan dos tipos de órganos: de gran equipo, y de orientadoras específicamente. Los temas fundamentales son: agenda, casos, problemas...etc.

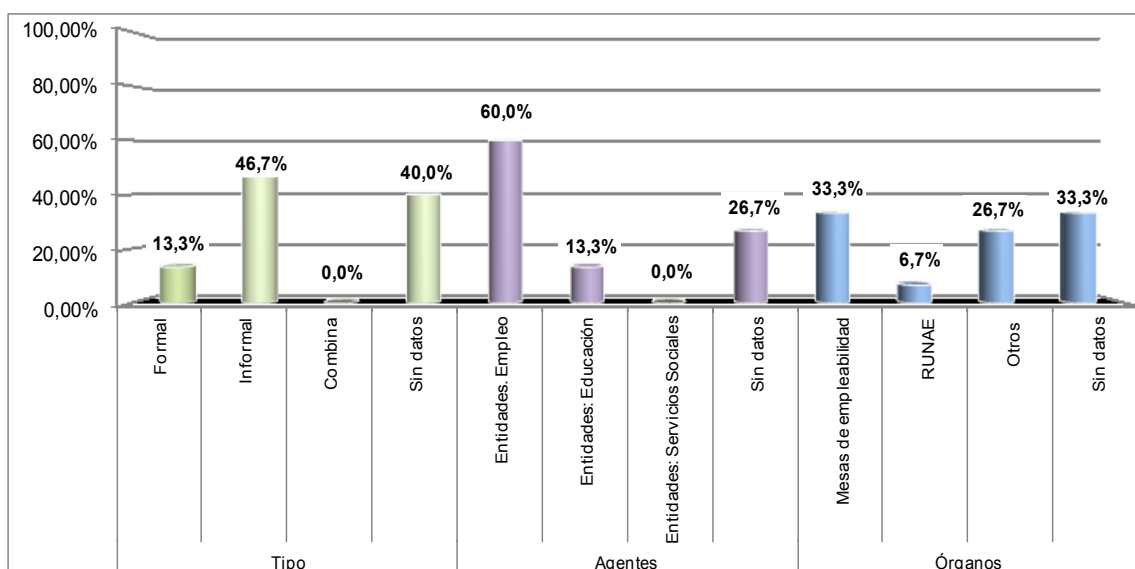
FIGURA 10. Coordinación interna (%)



Fuente: Elaboración propia, 2012

- Con entidades similares. Aunque las respuestas iniciales son muy claras en el sentido de expresar la falta de coordinación entre colectivos similares, se han detectado espacios de coordinación – conexión que muestran que la distancia no es total, aunque algunos de estos foros y lugares de encuentro, o bien no funcionan o bien tienen una función comunicativa protocolaria o bien tienen una temporalidad muy espaciada. Se perciben tres niveles de intensidad: el primero entre las entidades estándar, donde hay poco conocimiento entre el personal técnico; el segundo entre las entidades más asistenciales (donde hay más conocimiento y procesos de derivación); y el tercero entre asociaciones vinculadas al autoempleo, nivel más intenso donde “se conocen todos”. No obstante, en líneas generales el nivel de coordinación detectado es nulo o escaso, circunscrito en la mayoría de los casos a comunicaciones informales sobre derivaciones de personal usuario. Se aprecia un mayor nivel en entidades asistenciales (derivaciones entre servicios), y un nivel aun mayor en las entidades especializadas en emprendimiento (“se conocen todos”). Se detectan entidades con muy buenas prácticas totalmente aisladas (Cuatrovientos). No existen prácticamente foros de encuentro y conocimiento.

FIGURA 11. Coordinación con entidades similares (%)



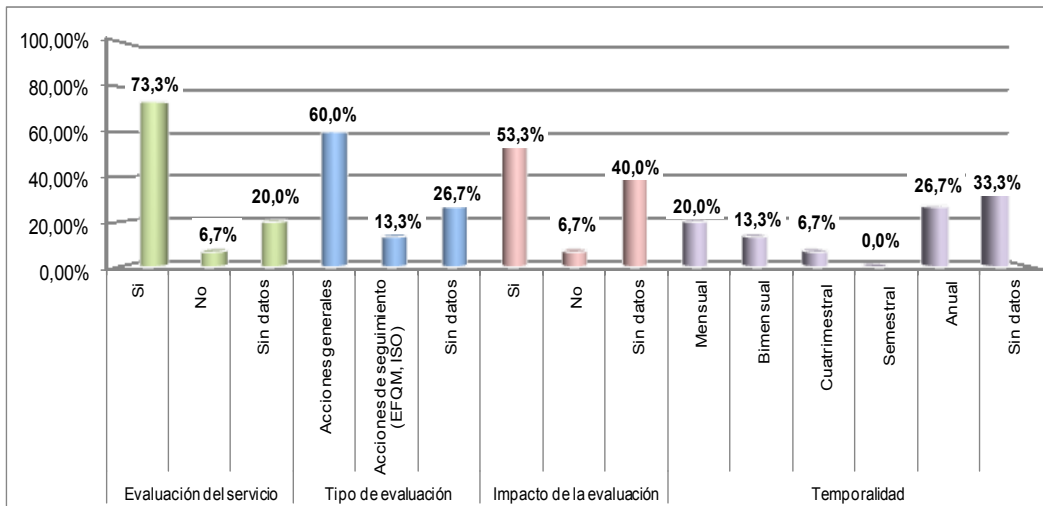
Fuente: Elaboración propia, 2012.

- Con entidades extra-administrativas y/o extra-regionales. Predomina la coordinación con entidades asociadas a nivel estatal, donde son los perfiles de gestión quienes se coordinan, y por otro lado la labor del SNE, sobre todo en auditorías puntuales, comunicaciones espaciadas en el tiempo, cumplimiento de entregas de documentos (memorias bimensuales de datos cuantitativos en los centros integrales) y comunicación general sobre las convocatorias de subvenciones. Aun así es claro el déficit en dinamización, coordinación y liderazgo del SNE, único agente capaz jugar ese rol en el sistema de entidades de OP en Navarra. Se centra sobre todo en subvenciones y seguimiento de convenios con el SNE. En autoempleo se aprecia contacto fluido con Industria. Aparecen varias mesas de trabajo (discapacidad, RIOP, acreditaciones).

Usos y papel de la evaluación y de la calidad en los servicios

El conjunto de servicios estudiados manifiestan que llevan a cabo procesos de evaluación, aunque son pocos los que inciden que esos resultados retornan en cambios y mejoras. En el SNE se detecta un esfuerzo en incorporar la evaluación como elemento de mejora, pero queda cierto trabajo por hacer debido a la falta de sistematización cualitativa. En entidades de relevantes y tradición se aprecian valoraciones continuas. Aparecen muchos casos de certificados EFQM e ISO, o planes para implantarlos debido a puntuaciones en subvenciones. Las auditorías del SNE y de otras entidades son frecuentes en varias entidades.

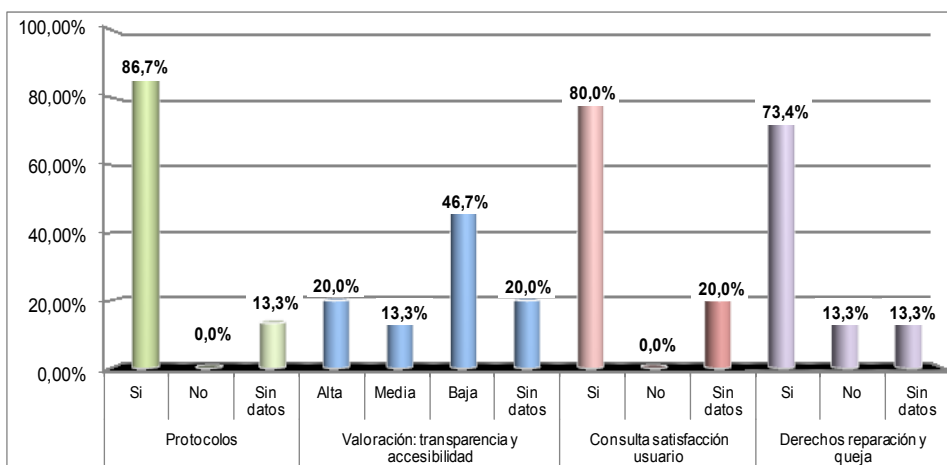
FIGURA 12. Características de la evaluación (%)



Fuente: Elaboración propia, 2012

Prácticamente todas las entidades dicen tener protocolos de confidencialidad y protección de datos aunque aparecen dudas en algunas entidades. Algunas entidades afirman valorar la transparencia y accesibilidad aunque son muy pocas las que cuelgan en sus webs informes y memorias cuantitativas y cualitativas, y menos aún las que cuelgan datos económicos (solo Gaztelan).

FIGURA 13. Sistema de protección de datos y preservación de la intimidad (%)



Fuente: Elaboración propia, 2012.

Todas consultan el grado de satisfacción, aunque sobre todo tras las acciones grupales, se detectan lagunas en la atención individualizada (itinerarios y TI), y las entidades de más nivel se plantean revisar esas consultas (ya que tras una acción individual el buenísimo impera, se piensa en consultas con más distancia en el tiempo, tipo UPNA). La presencia de hojas de reclamaciones y sugerencias es casi total, aunque se detectan dudas en algunas entidades y ausencia en alguna. Destacar las dificultades para conseguir esa evaluación en entidades más asistenciales, y que solo una afirma tener un protocolo de repuesta.

Conclusiones y Prospectiva

Este estudio ha centrado sus esfuerzos en analizar la realidad de los servicios de OP en Navarra. Se ha observado la evolución del contexto socio laboral de una comunidad limitada en extensión, y relativamente poco poblada, que mantiene unas similitudes y continuidades con la media estatal: rápida degradación del mercado laboral, porcentaje de población extranjera, tasas de actividad y de temporalidad.

Del estudio realizado se desprende que la totalidad del contexto geográfico de Navarra está cubierto por estos servicios, aunque sin duda la oferta y pluralidad es notablemente superior en la comarca de Pamplona. A pesar de ello, se identifican limitaciones para ofrecer estos servicios a personas que residan a una cierta distancia de Pamplona y tengan algún tipo de situación especial (discapacidad, situación de exclusión, etc.).

La realización de este estudio ha coincidido en el tiempo con la situación económica más compleja desde la creación de este sistema de entidades de OP. En los encuentros con entidades se ha percibido claramente la preocupación por el futuro de estos servicios, la dependencia en muchos casos de estas subvenciones públicas hace que algunas entidades más pequeñas directamente contraten solo unos meses al año estos servicios, y en las entidades que más dimensión tienen y pueden mantener estos servicios el periodo inter-subvención hay interrogantes de futuro en buena parte de ellas. Al margen de la situación de incertidumbre de la parte del sistema más vulnerable a los cambios drásticos de financiación, se ha localizado al grupo de entidades, más difícilmente identificables, que realizan acciones de OP o equiparables al mundo de la OP. Estas son: escuelas privadas como ESIC o Foro Europeo; fundaciones privadas MOA, Adecco; empresas de selección de personal Human; y nuevas experiencias empresariales de Koade. El desarrollo de estas entidades, dirigidas a públicos muy determinados, supone toda una línea de investigación futura.

Sobre la coordinación y deseable integración de esos servicios, este trabajo sigue la línea de conclusiones de los escasos estudios realizados en estos años: la coordinación existente es de muy bajo perfil. La comparación ofrece una visión más crítica para este estudio al constarse el bloqueo, falta de avance o incluso retroceso de esa integración, todo ello enmarcado en un contexto de depresión económica acompañado de un fenómeno de una mayor competencia inter-entidades por unos recursos públicos cada vez más escasos. Para cambiar la dinámica sería fundamental la labor dinamizadora y de liderazgo claro del Servicio Navarro de Empleo, con una labor que vaya más allá de la asignación de subvenciones y auditoría de las entidades. Aún así, con este estudio no se ha apostado por asumir una visión negativa del sistema, más bien posibilista reconociendo el trabajo realizado, reflejando la riqueza y valor logrados por el sistema de entidades de OP en Navarra; con una realidad muy diversa de entidades, que abarca a todo tipo de necesidades personales; con un número significativo de profesionales dedicados a estas tareas; y con presencia clara de buenas experiencias y prácticas en la materia.

Sobre los niveles de coordinación, aunque son claramente mejorables, se ha demostrado que la distancia no es total entre entidades, y existen experiencias positivas, ya que se han identificado varios espacios de trabajo, debate o comunicación en común. Hay ámbitos donde la coordinación, aunque tenga un carácter más informal existe y es muy fluida (entidades asistenciales y ámbito del emprendimiento). Existen entidades que aportan un flujo de comunicación y experiencias, así como también asociaciones estatales y federaciones de distintas entidades que ofrecen intercambios de experiencias y buenas prácticas. A pesar de ello se deberían de estudiar mejor los motivos que impiden una coordinación y trabajo en red acorde a la complejidad de las demandas sociales y laborales, revisando el funcionamiento de los grupos de formación, orientación e intermediación, de la mesa de empleabilidad de discapacitados, de la comisión de la RIOP, entre otras.

Del estudio llevado a cabo, y en lineamiento con las bases teóricas y políticas emanadas del contexto europeo, se abren diversos interrogantes para avanzar en comprender y explicar la cuestión aquí tratada, a saber:

- Elaborar un mapa completo de los servicios de OP en Navarra. De este modo, es relevante continuar con la tarea de identificación y análisis de más entidades que ofrecen servicios de OP en Navarra, así como abrir el foco a servicios del sistema educativo no universitario (García y Sánchez Santamaría, 2012).
- Profundizar en las implicaciones de la orientación dentro del sistema de servicios sociales. Se establece como un espacio emergente para la investigación en OP, haciendo especial énfasis en los procesos de exclusión social.
- Poner en relación las evidencias que se vayan derivando de este proceso de investigación, en concreto con otros trabajos.
- Avanzar en el diseño y validación de indicadores de análisis y evaluación de los servicios de orientación para el empleo (Sánchez García, 2012b).
- Estudiar el desarrollo socio-histórico de la OP en Navarra, contemplado el impacto de las políticas europeas sobre orientación.
- Abrir procesos de intercambio académico y profesional orientado a fortalecer el desarrollo de un sistema integrado de orientación.
- Profundizar en las implicaciones del sistema navarro de OP en la promoción de la equidad social como elemento sustancial para el desarrollo económico y social en un mundo globalizado (Sánchez Santamaría y Manzanares Moya, 2012).

En definitiva, los retos a los que se enfrentan los servicios de orientación para el empleo nos exige contemplar, desde una perspectiva diagnóstica y comparativa, las implicaciones de un sistema integrado de orientación que dé respuesta a las demandas sociales y del sector productivo. Por ello, resulta esencial comprender el papel real de la coordinación y colaboración externa, el uso de las TIC, la retroalimentación de los procesos de evaluación y el trabajo en red como elementos clave de una OP que debe aspirar a ser de calidad.

Referencias bibliográficas

- Ain (2010). *Estudio sobre el análisis de situación de las iniciativas de Apoyo al Emprendimiento en Navarra* (documento policopiado).
- Alonso Benito, L.E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelona: Anthropos.
- Bisquerra, R. (2004) (coord.). *Metodología de investigación educativa*. Madrid: La Muralla.

- Cein y Cen (2008). *Informe sobre los servicios de creación de empresas en Navarra* (documento policopiado).
- Echeverría, B. (2012). *Sistema integrado de información y OP*. Máster en OP. Universidad de Castilla la Mancha. Cuenca, 25-26 noviembre (documento policopiado).
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- García, J.L. y Sánchez Santamaría, J. (2012). *La orientación profesional en Navarra: un análisis de los servicios de orientación para el empleo*. Comunicación presentada al I Congreso Internacional de Orientación. Málaga: Universidad de Málaga.
- Manzanares Moya, A. y Sánchez Santamaría, J. (2010). *Contributions of educational and vocational guidance services to equity in education*. Comunicación presentada en la *European Conference on Educational Research*. Universidad de Helsinki. Finlandia, 25-27 de agosto.
- Pérez Eransus, B. (2005). *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid: Cáritas Española Editores.
- Robinson, K. (2009). *El elemento*. Barcelona: Editorial Grijalbo.
- Salkind, N. (1998). *Métodos de investigación*. México: Prentice Hall.
- Sánchez García, M^a.F. (coord.) (2012a). *Bases teórico-prácticas de la orientación profesional*. Madrid: UNED.
- Sánchez García, M^a.F. (coord.) (2012b). *Simposium 2. Análisis de los Servicios de Orientación para el Empleo*. I Congreso Internacional de Orientación. Málaga: Universidad de Málaga.
- Sánchez Santamaría, J. y Manzanares Moya, A. (2012). La equidad educativa: dilemas, controversias e implicaciones para garantizar el éxito educativo de todos. En A. MANZANARES MOYA (coord.), *Temas educativos en el punto de mira* (pp. 49-79). Madrid: Wolter Kluwers.
- Stake, R.E. (1998). *Investigación con estudio de casos* (3^a ed). Madrid: Morata.
- Watts, A.G. (2009). *Learning for jobs. The relationship of Career Guidance to VET*. Paris: OCDE.

Fuentes electrónicas

- Acuerdo de 4 de abril de 2005, del Gobierno de Navarra, por el que se establecen directrices para el desarrollo del Sistema de Cualificaciones y Formación Profesional en Navarra. Recuperado el 74 de febrero de 2013, de: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2005/60/Anuncio-17/
- Decreto Foral 15/2012, de 14 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos del Servicio Navarro de Empleo. Recuperado 13 de Septiembre de 2012, de: http://www.navarra.es/home_es/Temas/Empleo+y+Economia/Empleo/Informacion/Legislacion/Normativa+SNE/
- Decreto Foral 153/1999, de 10 de mayo, por el que se regula la Orientación Educativa en los centros públicos de la Comunidad Foral de Navarra. Recuperado 26 de Octubre de 2012, de: <http://www.cfnavarra.es/webgn/sou/instituc/ct/normativa/presidencia/73160000.htm>
- Decreto Foral 66/2010, de 29 de octubre, por el que se regula la Orientación Educativa y Profesional en los centros educativos de la Comunidad Foral de Navarra. Recuperado 18 de Septiembre de 2012, de: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2010/145/Anuncio-1/

- Decreto Foral 69/2008, 17 de junio por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General. Recuperado 13 de octubre de 2012, de: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2008/84/Anuncio-0/
- García-Gómez, B. y Sánchez Santamaría, J. (en prensa, 2013). La orientación profesional en los Servicios Sociales municipales: propuesta de una unidad para inmigrantes en exclusión social. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*. Recuperado el 20 de febrero de 2013, de: <http://www.uned.es/reop/>
- INE (2012). *Encuesta de Población Activa IV*. Recuperado el 14 de febrero de 2012, de: <http://www.ine.es>
- Manzanares Moya, A. (2013). Sistemas integrados de orientación. Una propuesta para la articulación de estructuras y servicios a nivel local. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, 24 (1), 62-77. Recuperado el 1 de julio de 2013, de: <http://www.uned.es/reop/pdfs/2013/24-1%20-%20Manzanares.pdf>
- Resolución 178/2012, 17 de febrero, del Director Gerente del Servicio Navarro de Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones de orientación y seguimiento para la inserción laboral. Recuperado el 10 de febrero de 2013, de: http://www.navarra.es/home_es/Temas/Empleo+y+Economia/Empleo/Informacion/Legislacion/Normativa+SNE/
- Resolución 3401/2006, de 20 de noviembre, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Empleo, por la que se convocan subvenciones para la Realización de acciones de orientación y seguimiento para la inserción laboral. Recuperado el 10 de febrero de 2013, de: http://www.navarra.es/home_es/Temas/Empleo+y+Economia/Empleo/Informacion/Legislacion/Normativa+SNE/
- Sánchez Santamaría, J. y Manzanares Moya, A. (2012). Evaluating the guidance services: a dimensional model to measure their contributions to educational equity. *Proceedings of the International Conference Career Guidance for Social Justice, Prosperity and Sustainable Employment -Challenges for the 21st Century, Mannheim, Germany*. Recuperado 26 de octubre de 2012, de: https://www.iaevq-conference-2012-mannheim.com/fileadmin/redaktion/abstracts/Santamaria_Moya.pdf
- SNE (2009). *IV Plan de empleo de Navarra*. Recuperado el 10 de febrero de 2013, de: <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/2205D713-0D96-4C50-8649-C55A8E4A3D79/124959/IVPlanEmpleodeNavarra20092012.pdf>
- SNE-CCOO (2006). *Estudio-diagnóstico de los servicios de información y orientación*. Recuperado el 10 de febrero de 2013, de: http://www.iccdpp.org/Portals/1/NAVARREstudio_diagnostico_IO.pdf
- SNE-CCOO (2007). *Propuesta sistema integrado de información y orientación profesional*. Recuperado el 10 de febrero de 2013, de: http://www.iccdpp.org/Portals/1/NAVARRE%20PROPUESTA_SISTEMA_INTEGRADO.pdf

Fecha de entrada: 26 de octubre de 2012
Fecha de revisión: 15 de noviembre de 2012
Fecha de aceptación: 10 de marzo de 2013