

CONSEJO ASESOR DE ASUNTOS ECONÓMICOS
DE LA PRESIDENCIA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
(Sesión de 19 de diciembre de 2014)

**FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO
Y LA COMPETITIVIDAD EN ASTURIAS**

Documento número 7
Diciembre 2014

CONSEJO ASESOR DE ASUNTOS ECONÓMICOS
DE LA PRESIDENCIA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Juan A. Vázquez (Presidente)

Diego Canga

Ángel de la Fuente

María Garaña

Rodolfo Gutiérrez

Susana Menéndez

Carlos Monasterio

Ramón Sotomayor

Guillermo Ulacia

Alicia Veira

Ramiro Lomba (Secretario)

En la elaboración de este documento ha participado el profesor Javier Mato Díaz (Universidad de Oviedo).

1.-Introducción

La formación es uno de los instrumentos indispensables y más potentes para fomentar el crecimiento de la renta y el empleo, y al mismo tiempo la cohesión social, en un contexto en que las dotaciones de capital humano constituyen una pieza central de la competitividad de las economías. Asturias cuenta con valiosos recursos formativos que, aun así, han de adaptarse para responder a los profundos cambios que se están registrando en la economía y en esta sociedad de la era del conocimiento y para mejorar las condiciones de inserción laboral y de ajuste entre la oferta formativa y la demanda de cualificaciones del sistema productivo.

Disponer de los recursos adecuados dedicados a la formación resulta una condición imprescindible a la que han de atender tanto el sector público como el sector privado. Buenos deseos y dinero público no son suficientes y gastar mucho no es una garantía de éxito si no se dan otra serie de condiciones indispensables que permitan un diseño y funcionamiento eficiente del conjunto del sistema y de los programas puestos en marcha y un seguimiento y evaluación de su desarrollo y de sus resultados.

La apuesta decidida por una formación de calidad y sensible a las necesidades sociales y de los sectores productivos ha de constituir, pues, uno de los elementos centrales de las estrategias de la economía asturiana, como ya se ha puesto de manifiesto en otros Informes de este *Consejo Asesor* que, con este *Documento*, pretende sumar sus reflexiones a la atención, contribuciones e iniciativas que, con un indudable interés y desde diversos ámbitos, ya ha merecido este tema, de manera destacada desde el Consejo de Asturias de la Formación Profesional, el Servicio Público de Empleo, organismos de la Administración del Principado y agentes sociales y empresariales.

El propósito del *Consejo Asesor de Asuntos Económicos de la Presidencia del Principado de Asturias* al elaborar este *Documento* no es el de reiterar lo ya conocido ni abarcar toda la complejidad de niveles y enfoques que comprende el amplio campo de la formación, sino el de centrarse específicamente en algunos aspectos parciales del sistema de formación para el empleo en nuestra Comunidad Autónoma que considera fundamentales y merecedores de una especial atención y seguimiento y con los que aspira a propiciar una reflexión compartida con las administraciones, instituciones, entidades y agentes sociales y empresariales más directamente implicados en la gestión del sistema.

2.-La importancia de la formación profesional

La importancia de la formación profesional radica, en primer lugar, en sus consecuencias sobre la competitividad de las empresas. En una economía globalizada, la profesionalización de los trabajadores resulta imprescindible para alcanzar estándares de calidad de los procesos y de los productos que permitan a las empresas ser competitivas en los mercados internacionales. Esto es especialmente importante para el sector industrial, que se encuentra relativamente más expuesto a la competencia que otras actividades. Pero la necesidad de disponer de profesionales y técnicos de calidad alcanza al conjunto de las empresas y, cada vez más, a un número creciente de actividades de servicios intensivos en conocimiento que también se están abriendo a la competencia de forma progresiva.

En segundo lugar, la política de formación profesional es estratégica por sus consecuencias sobre el empleo. En España existen investigaciones que señalan tanto los efectos de la FP sobre el incremento de la probabilidad de encontrar empleo de los participantes en programas formativos, como sobre los mayores ingresos salariales de los titulados de FP. Las comparaciones de ingresos a lo largo de la vida laboral de los titulados de FP con los de niveles educativos inmediatamente inferiores muestran que el rendimiento económico de la educación profesional es notable.

Es cierto que los titulados de FP, como otros trabajadores cualificados, no están exentos de sufrir situaciones de desempleo, de sobre-educación (o subempleo de cualificación), o de emigración. Pero el balance de estos estudios para el empleo es netamente positivo, con independencia de que la gravedad y la duración de la crisis estén dificultando los procesos de carrera laboral, especialmente para los jóvenes. A pesar de que el shock de demanda posterior a 2008 ha tenido efectos relativos más severos para las ramas manufactureras y de la construcción, con gran presencia de titulados de FP, estos técnicos han mostrado mayor resistencia a la pérdida de empleo, en comparación con otro tipo de trabajadores. Salvo para quienes disponían de escasa experiencia laboral al inicio de la crisis, la titulación en FP ha actuado como un dispositivo de protección del empleo en la crisis.

En tercer lugar, la importancia de la formación profesional es especialmente destacada para el futuro de la industria. Las necesidades de renovación del capital humano en el sector manufacturero como consecuencia del envejecimiento de la población ocupada van a ser significativas a medio plazo. A pesar de que las nuevas tecnologías tienden a sustituir parte del empleo por procesos intensivos en capital, también se requieren profesionales capaces de controlar dichos procesos, generando nuevas demandas. La renovación no se puede improvisar, por lo que la pirámide de edad del empleo en el sector industrial debería ser lo más equilibrada posible. Las políticas de formación

profesional están llamadas a contribuir a dicho equilibrio, favoreciendo la incorporación de los jóvenes al empleo y la consiguiente adquisición de experiencia laboral.

En cuarto lugar, la formación de profesionales y técnicos resulta clave en un contexto productivo que, a pesar de ser muy cambiante y difícil de predecir, presenta como característica indudable el incremento progresivo tanto de la cualificación como de las competencias en el empleo. Las nuevas demandas exigen una cualificación técnica avanzada y trabajadores polivalentes. Pero, además, es preciso identificar las competencias centrales a las ocupaciones y formar en dichas competencias ya que, a juzgar por diversos estudios, los desajustes de competencias tienen consecuencias relativamente más graves sobre el empleo y los salarios que los desajustes de cualificaciones. No por repetidas dejan de ser referencias significativas para la formación de los profesionales y técnicos de un país cuestiones como la polivalencia, la capacidad de trabajo en equipo, la preocupación por la calidad y la visión de conjunto de los procesos.

Por último, la formación profesional debe contribuir a lograr los objetivos de la Estrategia 2020 de la Unión Europea. La reducción del abandono escolar temprano, el incremento de la formación superior y un mayor peso de la formación permanente, son objetivos para los que el impulso de los diferentes programas de formación profesional, reglada y no reglada, resultará determinante. Asturias ha ofrecido cifras notables en algunos de los indicadores de esta estrategia, como la población con titulación superior, pero los retos en los otros dos resultan cada vez mayores. Por ejemplo, de ser la tercera comunidad autónoma con menor tasa de abandono escolar temprano entre 2004 y 2010, las últimas cifras disponibles muestran que la región se sitúa en quinto lugar y, mientras otras consiguen mejoras, en Asturias existe cierta resistencia a conseguir reducir el abandono temprano por debajo del 19-20% (el objetivo de la UE es el 10%). Asimismo, en cuanto a formación permanente, Asturias está en los últimos lugares en porcentaje de población de 25-64 años que participa en educación-formación¹.

En definitiva, la política de formación profesional puede ser un elemento fundamental para el crecimiento económico a largo plazo, un crecimiento que exige disponer de elementos como un sector industrial competitivo basado en profesionales solventes; de una elevación general del nivel educativo y de las cualificaciones en el conjunto de las actividades económicas; y de un equipo técnico polivalente que sea capaz de responder a la demanda creciente de competencias profesionales. La creciente competencia internacional podría servir, además, para argumentar que la formación profesional no tiene ventajas, sino que los costes de no atender a su modernización son potencialmente severos, especialmente para las economías de base industrial.

¹ Indicadores de la educación de la Estrategia Europea 2020.

3.-La formación profesional en Asturias

La tradición industrial de la región constituye una ventaja de partida al hablar de la formación profesional en Asturias. La historia importa y el peso del sector industrial –y, especialmente, de la rama metalmeccánica- ha dejado su impronta en la formación profesional de la región. Formar requiere, en primer lugar, que existan formadores capaces, algo que no se puede improvisar. Las escuelas de aprendices de las grandes empresas son un referente obligado y reiterado. Aunque los vínculos directos entre estas escuelas y aquella tradición y el sistema formativo actual no son demostrables, las relaciones indirectas, por la vía de las externalidades, no pueden dejar de subrayarse. No es casualidad que, como ocurre en el resto de regiones del norte de España, Asturias presente unas cifras de participación en los diferentes subsistemas de formación profesional –FP reglada y FP para el empleo- significativamente superiores a los promedios estatales.

FP Reglada

Los resultados del sistema de FP reglada en Asturias muestran registros, tanto de matriculación como de titulación, superiores a los promedios del país. Las últimas cifras disponibles, correspondientes al curso 2012-2013, indican que Asturias tiene tasas de matriculación en torno al 6-7 por ciento por encima del promedio nacional, tanto en FP de grado medio como en grado superior².

Además, en ambos niveles es la segunda comunidad autónoma en número de titulados de FP por cada 10.000 jóvenes en la edad teórica de titulación, por detrás de Cantabria (en el caso de la FP media) y del País Vasco (FP superior)³. En relación con los promedios estatales, estas tasas de titulación por edad teórica son superiores en un 20 y en un 30 por ciento, respectivamente, para grado medio y grado superior.

En el subsistema de FP reglada también cabe señalar las diferencias por sexos. Aunque las tasas de matriculación masculinas son ligeramente superiores a las femeninas, las tasas de éxito de las mujeres son significativamente más altas (en torno a 20 puntos) que las de los hombres.

² Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Principado de Asturias (2014). Resultados académicos de la educación asturiana 2012 - 2013

³ En la FP de grado medio esta cifra es de 2.533 titulados sobre 10.000 personas de 17 años, mientras que en la FP de grado superior los titulados son 2.790 por cada 10.000 jóvenes de 19 años. Datos del curso 2011-2012. (Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2014.)

Por el contrario, en los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), que permiten obtener un certificado de profesionalidad a los alumnos que no hayan terminado la ESO – y, en su caso, obtener también el título de ESO mediante módulos adicionales-, más de las dos terceras partes del alumnado son varones, al igual que ocurre en el resto del país⁴.

Cuadro 1. Distribución del alumnado de FP reglada por familias profesionales en una selección de comunidades autónomas, curso 2011-2012.

	GRADO MEDIO							GRADO SUPERIOR						
	TOTAL NACIONAL	Asturias	Cantabria	Cataluña	Madrid	Navarra	País Vasco	TOTAL NACIONAL	Asturias	Cantabria	Cataluña	Madrid	Navarra	País Vasco
Act. Agrarias / Agraria	2,1	1,4	2	1,8	0,3	4,4	1,8	1,7	1,5	2,7	1,2	0,5	2,9	1
Act. Físicas y Deportivas	2,1	1,6	1,3	2,8	1	2,8	1,7	4,5	2,5	2,8	4,9	6,5	1,3	4,2
Act. Marítimo Pesquera	0,5	1	0	0,4	0	0	0,8	0,5	1,2	0	0,4	0	0	1,1
Administración / Administración y Gestión	16,4	10,3	14,2	14,9	18,1	15,3	8,3	17	10,8	13,6	15,2	13,2	17,4	12,5
Artes Gráficas	1	1	0,7	1,1	1,9	2	1,7	0,6	1,3	1	0,6	1,3	0,9	1,6
Comercio y Marketing	4,2	3,3	3,2	2,8	3,2	3,8	2,3	5,7	6,6	3,3	6,4	6	11	5
Comunicación Imagen y Sonido	1	1,3	0,9	0,5	2,1	0	0,9	3,8	5,3	0	4,4	8,2	0	2,2
Edificación y Obra Civil	0,2	1,2	0	0,3	0	1,2	0,8	2,5	2,3	3,1	1,9	1,9	1,8	3,6
Electricidad y Electrónica	10,4	10,9	10,4	8,5	12,6	10,8	11,2	7,6	8,4	7,2	6,1	6,8	11,1	11,8
Fabricación Mecánica	3,6	7	6,4	2,7	2,7	9,9	13,9	2,2	4,9	2,9	2,1	1,4	5,2	9,7
Hostelería y Turismo	5	5,6	4,1	4,9	4,3	3,5	5,5	4,5	4,9	4,3	3,8	4,7	1,2	4
Imagen Personal	6,4	6,7	5,4	5,7	7,3	6,3	6,6	1,8	1,5	3,3	1,6	2,6	1	1,4
Industrias Alimentarias	1,1	0,8	1,1	1,4	0,5	0,9	0,9	0,4	0,5	0,7	0,4	0,3	0,6	0,1
Informática / Informática y Comunicaciones	8,3	4,3	8,4	11,3	10,9	1,1	5,8	9,9	9,9	13,3	9,3	11,9	8,1	7,9
Madera y Mueble / Madera, Mueble y Corcho	0,9	1,1	0,7	0,9	0,5	2	1,9	0,2	0	0,6	0,1	0,1	0,8	0,3
Mant. Servicios a la Produc./ Inst. y Mant.	3,8	8,1	2,7	4	2,2	8,9	6,9	3,9	5,4	4,8	3,6	1,2	12	6,5
Mant. Vehículos/ Transp. y Mantenimiento	8,6	8,9	8,3	8,7	9,6	7,7	8,7	2,8	2,5	4	2,5	3,7	1,2	2,7
Química	1	1,5	1,5	1,3	0,8	1,1	0,5	2	1,6	2,4	3,3	1,5	1,5	2,6
Sanidad	18,1	20,2	22	18,2	18,9	14,7	15,1	11,8	16,8	11	10,5	12,8	7	7,2
Servicios Socioculturales y a la Comunidad	5,1	3,4	6,7	7,6	2,7	3,8	4,6	15,6	11,4	17,8	20,6	14,9	13	12,8
Textil, Confección y Piel	0,2	0,5	0	0,3	0,2	0	0,3	0,3	0	0	0,3	0,5	0	0,4
Vidrio y Cerámica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Energía y Agua	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0,6	1,3	0,4	0	1,9	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

⁴ Se carece de información sobre tasas de éxito en este programa, disponiendo solamente del número de alumnos que superan el PCPI.

Fuente: Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2014.

En relación con las diferencias por sexos en FP reglada, es probable que en Asturias se reproduzcan algunos problemas encontrados a nivel nacional, como la elevada segmentación de hombres y mujeres por familias profesionales. A pesar de que estas diferencias responden a las opciones de los alumnos, la segmentación contribuye a dificultar el equilibrio entre oferta y demanda de cualificaciones, así como la igualdad de oportunidades, pues las tasas de feminización más elevadas se encuentran en los ciclos de FP más masificados, como Administración o Sanidad.

La distribución del alumnado por familias profesionales (Cuadro 1) muestra que la estructura de la FP en Asturias presenta más similitudes con la de las regiones industriales del norte que con el promedio nacional. Cabe valorar positivamente el menor peso del alumnado de familias generalistas y bastante masificadas a nivel nacional, como Administración y Gestión (ambos grados) e Informática (grado medio), aunque en el curso 2012/2013 se incrementaron los alumnos en estas dos familias, pasando su peso sobre el total al 10,8% y 8,8%, respectivamente. Por el contrario, destaca el peso de otra familia muy masificada, como es la de Sanidad. En relación con la formación orientada a la industria, el peso de las familias profesionales vinculadas a este sector, como Fabricación Mecánica (ambos grados) o Servicios a la Producción (grado medio), es también superior a los promedios nacionales.

Las elevadas tasas de titulación de Asturias, citadas anteriormente, son coherentes con el mayor nivel educativo general de las comunidades autónomas del norte del país y están relacionadas con el papel que juegan los estudios en el mercado de trabajo.

En este sentido, un análisis de las tasas de desempleo por niveles de estudios y grupos de edad (a partir de los 25 años, cuando los titulados han tenido algún tiempo para su inserción) permite hacer algunas observaciones de interés sobre la situación de las personas con estudios postobligatorios en el mercado de trabajo regional (Cuadro 2):

Cuadro 2. Tasas de desempleo según nivel de estudios y grupo de edad, 2013

	Población de 25 a 64 años		Población de 25 a 34 años	
	España	Asturias	España	Asturias
Educación Primaria o inferior	38,6	33,7	49,7	49,7
ESO	30,7	30,1	37,3	44,2
Enseñanza Secundaria Postobligatoria	23,5	23,2	29,8	33,9
Enseñanza Superior	15,1	15,8	21,5	23,9

Fuente: MECD (2014), Sistema Estatal de Indicadores de la Educación.

- Al igual que en el resto del país, existe una elevada correlación entre niveles de estudios y tasa de desempleo. Es sabido, además, que esta correlación ha crecido significativamente durante la crisis.
- La relación entre tasas de paro y niveles de estudios es más intensa entre la

población de 25 a 34 años que entre el conjunto de la población. Entre los menores de 35 años, el mercado de trabajo penaliza especialmente a las personas con nivel de ESO o inferior.

- Aunque las tasas de paro de las personas con estudios no obligatorios son relativamente superiores en Asturias, lo importante es que las diferencias con el desempleo de los niveles de estudios inferiores son más elevadas que en el conjunto del país y alcanzan en torno a 10 puntos de tasa de paro en cada uno de los dos escalones.
- Por consiguiente, al papel discriminante ante el empleo que juegan siempre los estudios, acentuado en los últimos años por la crisis, se le une en Asturias una situación especialmente negativa de quienes tienen estudios de ESO o de niveles inferiores.
- En definitiva, la alternativa al paro es estudiar y en Asturias esto se pone de manifiesto con mayor claridad aún que en el resto del país. Las elevadas tasas de matriculación y de titulación en FP constituyen un comportamiento racional ante la situación del mercado de trabajo.

La FP reglada está actualmente en un proceso de cambio a nivel nacional. Por una parte, la reforma que se está implementando supone la sustitución de los PCPI por la nueva FP básica, que pretende impulsar la adquisición de competencias básicas y la orientación educativa y profesional. Por otra parte, está arrancando el nuevo sistema de FP Dual, destinado a incrementar significativamente las horas de formación práctica en las empresas. En este sentido, cabe plantearse como un objetivo mínimo que los buenos registros de Asturias en el sistema antiguo se mantengan una vez que estén implantados los nuevos programas, a pesar de que las necesidades de financiación de la reforma puedan ser superiores a la capacidad de financiación de las Administraciones Públicas, en el actual contexto de restricciones presupuestarias.

Concretamente, es necesario que los esfuerzos destinados por la política regional de FP a los nuevos programas, y especialmente a la FP Dual, sean complementarios y no detraigan recursos de la FP reglada ordinaria. La FP Dual se implanta bajo la influencia del modelo alemán, muy prestigioso. Su arranque puede suponer un impulso de la imagen de los estudios profesionales, trasladando a las empresas, al alumnado y al conjunto de la sociedad las ventajas educativas y, especialmente, de carrera laboral, que proporcionan las actividades profesionales y técnicas. Aunque es pronto para sacar conclusiones, es posible que la FP Dual se convierta en el “buque insignia” de la formación profesional. En cualquier caso, este programa introduce un componente innovador que, por sí solo, atrae la atención y los esfuerzos de los agentes de quienes depende el éxito: las autoridades laborales, los agentes sociales, las empresas directamente involucradas en las prácticas, los docentes y el alumnado.

Sin embargo, cabe recordar que la FP Dual es algo más que un incremento en el número de horas de prácticas que se hacen vía Formación en Centros de Trabajo (FCT) y que las prácticas han sido un elemento de la FP reglada desde hace ya muchos años. En los ciclos

formativos de la LOGSE, la Formación en Centros de Trabajo (FCT) cumplía la función de acercar al alumnado a la actividad productiva en la empresa y existen evaluaciones académicas –algunas de ellas, por cierto, hechas en Asturias- que muestran las ventajas de la participación en FCT sobre la inserción laboral de los titulados. Las atenciones a los alumnos de FP Dual no deberían restar posibilidades al alumnado del resto del subsistema. Además, en la medida que la FP Dual reproduzca o incluso pueda acentuar la ya citada segmentación por sexos del alumnado, los problemas de desajustes y de igualdad de oportunidades se pueden ver incrementados.

Dado que la reforma que se está llevando a cabo en la FP reglada va a suponer la duplicación del tiempo dedicado a prácticas en empresas, es de esperar que sus efectos sobre la inserción laboral de los alumnos sean también mejores que en el sistema anterior. A falta, como se ha dicho, de que transcurra el tiempo suficiente para hacer una valoración de la FP Dual, es probable que las oportunidades de permanencia de los titulados en las empresas donde han desempeñado las prácticas se incrementen sustancialmente. Para ello es necesario, por una parte, que la mayor *cantidad* de horas prácticas vaya unida a una elevada *calidad* de las mismas. Por otra parte, es preciso que las empresas asuman que el período de prácticas de los estudiantes no es elástico y que, una vez obtenida la titulación, la permanencia en las empresas debe ser laboral. Es decir, se trata de evitar comportamientos que ya se han detectado en Europa, según los cuales las empresas tienden a ofrecer la renovación de las prácticas –con frecuencia, sin soporte legal- a los titulados, en lugar de la correspondiente contratación⁵.

En cualquier caso, las innovaciones en el subsistema de FP reglada constituyen una oportunidad poco frecuente para mejorar el entramado institucional del que depende la inserción profesional de los titulados. Este entramado es aún débil en España y se ha demostrado que el éxito de un sistema dual depende en gran parte de su fortaleza. Las relaciones de confianza entre los agentes involucrados, la configuración de redes de centros formativos, la potenciación de los flujos de información sobre oferta y demanda de cualificaciones y competencias y, en definitiva, la combinación de flexibilidad y calidad del sistema, serán elementos determinantes del éxito de la FP Dual, por una parte, y del conjunto del subsistema de FP reglada, por otra.

FP para el Empleo

El subsistema de Formación Profesional para el Empleo está compuesto por tres elementos: la formación de demanda, la formación de oferta y la formación en alternancia. El cuadro 3 muestra los participantes en cada uno de los programas en

⁵ Un Eurobarómetro reciente ha puesto de manifiesto las deficiencias de las prácticas, que a menudo se llevan a cabo sin que existan convenios formales y que, en casi una cuarta parte de los casos, van seguidas de una propuesta para continuar en la empresa con una renovación, en lugar de con un contrato. (Véase Comisión Europea [2014], Flash Eurobarometer 378. The experience of traineeships in the EU).

Asturias y en España y permite estimar que alrededor del 17 por ciento de la población activa ha participado en alguno de ellos, tanto a nivel nacional como en Asturias. La proporción de la población mayor de 16 años que significan las cifras del cuadro es algo menor en Asturias (cerca de un 8,5 por ciento) que en el conjunto del Estado (casi un 10 por ciento).

Las diferencias entre estas estimaciones se deben a la consabida baja tasa de actividad en el mercado de trabajo regional.

La formación de demanda, gestionada por la Fundación Tripartita para el Empleo, se basa en un sistema de bonificaciones a la Seguridad Social del que disponen las empresas en función de su tamaño y de la cotización realizada el año anterior. Con las bonificaciones se financian las acciones formativas y los permisos individuales de formación en lo que pretende ser un sistema flexible, orientado a las necesidades de la empresa. La cifra de más de 65 mil participantes en este programa en Asturias durante 2013 significa una duplicación, en números absolutos, respecto a los participantes en 2007-2008, antes de la crisis. Esta progresión es semejante a la observada en el conjunto del país y sugiere que las empresas están intensificando las acciones formativas en períodos de menor carga de trabajo. Dada la disminución del empleo durante la crisis, el incremento de los participantes en formación de demanda ha supuesto también un aumento extraordinario de las tasas de cobertura, aún cuando las pequeñas empresas lo usan poco.

En la última memoria de la Fundación Tripartita se estima una tasa de cobertura calculada sobre el total de asalariados del sector privado que sitúa a Asturias (30,7 por ciento) como la segunda comunidad autónoma, por detrás de Madrid (36,2 por ciento) y por encima de la media nacional (29,0 por ciento). Por consiguiente, las empresas asturianas parecen estar aprovechando el sistema de formación de demanda en mayor medida que las de otras regiones, un rasgo que refuerza la tradición formativa regional señalada anteriormente.

Cuadro 3. Participantes en el sistema de Formación Profesional para el Empleo, 2013

	Número de participantes		Proporción de hombres		Proporción de mujeres	
	España	Asturias	España	Asturias	España	Asturias
Formación de Demanda (1)	3.224.182	65.273	56,4	57,2	43,6	42,8
Formación de Oferta Estatal. Programa ocupados (2)	579.393	14.999	52,6	51,5	47,4	48,5
Formación de Oferta Estatal. Programa trabajadores jóvenes (2)	32.598	532	48,6	52,6	51,4	47,4
Escuelas-Taller y Talleres de Empleo (3)	7.018	408	56,9	63,9	43,1	36,1
Total	3.843.191	81.212	55,7	56,1	44,3	43,9

Fuentes: (1) Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. Memoria 2013; (2) Iniciativa de Oferta Estatal. Participantes formados en acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores ocupados. Convocatoria 2011; (3) Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores. Edición 2014.

El cuadro 4 recoge la distribución de participantes en formación de demanda por sector de actividad en el año 2011. En él se observa que la formación en el sector industrial destaca en Asturias, mientras que la formación en otros servicios es relativamente menor. También se muestra la segregación por sexos de la formación de demanda, con ramas de actividad donde apenas se forman mujeres, como la industria y la construcción. En términos generales, estos datos están en consonancia con la distribución del empleo en la economía regional. Finalmente, el acceso de los jóvenes menores de 25 años a la formación de demanda es muy escaso, tanto en Asturias como a nivel nacional, con la sola excepción del sector hostelero.

Cuadro 4. Participantes en planes de formación de demanda, por sector de actividad, 2011

Sector de actividad	Número de participantes (proporción sobre/total)		Proporción de hombres		Proporción de mujeres		Proporción de jóvenes (<25)	
	España	Asturias	España	Asturias	España	Asturias	España	Asturias
Agricultura	37.397 (1,1)	584 (0,8)	66,9	52,4	32,1	47,6	9,8	7,1
Industria	673.871 (20,0)	18.893 (26,5)	74,8	83,6	25,2	16,4	5,3	5,7
Construcción	363.896 (10,8)	8.984 (12,6)	91,0	89,9	9,0	10,1	7,7	5,9
Comercio	600.282 (17,8)	13.005 (18,3)	49,1	42,8	50,9	57,2	9,5	7,0
Hostelería	225.245 (6,7)	4.377 (6,1)	45,7	37,9	54,3	72,1	12,5	14,7
Otros Servicios	1.467.966 (43,6)	25.359 (35,6)	47,7	47,0	52,3	53,0	5,6	4,7

Fuente: elaborado con datos de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

La formación de oferta se estructura en tres programas: los planes de formación de ámbito estatal dirigidos prioritariamente a ocupados; el programa estatal para la mejora de la empleabilidad de jóvenes; y los planes de formación de ámbito autonómico, para ocupados y desempleados. La llamada formación de oferta estatal, orientada a trabajadores ocupados, quedaba recogida en el cuadro 3 y muestra cifras de participantes más pequeñas que la formación de demanda. A medida que ha ido incrementándose la formación de demanda durante los últimos años, ha disminuido la formación de oferta gestionada por la Administración Central.

La formación de oferta de ámbito autonómico es aquella en la que la política regional de formación puede actuar con más claridad como palanca del sistema formativo. La programación de los planes de formación de este tipo está separada, a su vez, en dos partes:

- Formación dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados.
- Formación dirigida a la mejora de la empleabilidad de jóvenes (actualmente para menores de 30 años) y de otros colectivos con dificultades de inserción.

Los planes de formación del Principado de Asturias se plasman en convocatorias anuales en concurrencia competitiva para asignar los cursos a entidades formadoras homologadas, siguiendo los criterios fijados por las administraciones públicas⁶. Un análisis de las convocatorias de los últimos años permite observar una serie de mejoras y de exigencias que están contribuyendo a modernizar la formación. Una mejora no menor es la transparencia que viene dada por que la información sobre totalidad de los cursos de formación es pública y accesible a través de la página web de Trabajastur.

Otras mejoras se encuentran en la incorporación de criterios objetivos en las convocatorias de la formación, que llevan a priorizar las siguientes características:

- Los cursos conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad.
- La formación que presenta tasas de inserción laboral relativamente elevadas entre los participantes de años anteriores.
- Los cursos con buenos indicadores relativos de satisfacción de los participantes en años anteriores.
- Las entidades formativas que disponen de acreditaciones de calidad.
- Las propuestas formativas que incluyen la organización de prácticas no laborales de los participantes.
- Los proyectos en los que la entidad promotora subcontrata una proporción menor de las acciones formativas.

Dada la dificultad de evaluar la calidad de los contenidos formativos, la introducción de estos criterios debe valorarse positivamente pues, aunque en algunos casos atienden a cuestiones procedimentales, introducen objetividad en la concesión de las subvenciones. A falta de estudios que determinen el alcance de este tipo de exigencias en otras comunidades autónomas, y que, por tanto, permitan hacer un balance en términos relativos, el hecho de que se estén llevando a cabo en Asturias solo puede ser motivo de satisfacción.

La consecución de estos avances, además, está ligada al carácter competitivo de las convocatorias anuales de formación, a las que se presentan multitud de organizaciones y entidades formativas de la región. Ello conduce a que criterios deseables para la formación no tengan que convertirse necesariamente en requisitos –lo que podría

⁶ Los planes dirigidos a jóvenes y a otros colectivos con dificultades de inserción están cofinanciados al 80% por el FSE y se rigen por el correspondiente Programa Operativo.

significar una menor flexibilidad del sistema formativo- sino que se vayan generalizando, a medida que la competencia entre entidades les lleve a incorporar estas mejoras⁷.

Sin embargo, en los cursos dirigidos principalmente a desempleados, la formación de oferta está dividida en dos líneas de subvenciones, una de las cuales se dirige específicamente a entidades formativas que dependen, directa o indirectamente, de los agentes sociales de la región. Esto supone que la descentralización de la formación genera una gran competencia en una de las líneas, a la que accede un abanico amplio y diverso de entidades formativas, mientras que la competencia es mucho más restringida en la línea de las organizaciones empresariales y sindicales.

Las dos líneas tienen una orientación sectorial específica de la formación (las convocatorias establecen una distribución porcentual estimativa de los cursos por familias profesionales). No obstante, dicha orientación sería compatible con una apertura del conjunto de la formación a todas las entidades, superando la separación actualmente existente. Este podría ser un objetivo de medio plazo, cuya gestión a corto plazo puede pasar por ir incrementando progresivamente la financiación otorgada a la línea más competitiva, de modo que supere las dos terceras partes del gasto (actualmente asciende al 53 por ciento).

Por otra parte, la gestión de la formación está sometida a una elevada estacionalidad, que varía en función de las fechas de las diferentes convocatorias. Este no es un rasgo exclusivo de la formación de oferta, puesto que la formación de demanda gestionada por la Fundación Tripartita también tiende a producir estacionalidad. La formación de demanda tiende a concentrarse en los últimos meses del año como consecuencia del sistema de gestión y, especialmente, como resultado de que el crédito del que disponen las empresas no es acumulable de un año al siguiente. En el caso de la formación de oferta, la posible rigidez del calendario de los cursos puede considerarse relativamente menos gravosa, porque la mayoría de los participantes están desempleados. Sin embargo, la estacionalidad dificulta el desempeño de las entidades formativas y, de manera especial, la disponibilidad de docentes y la gestión eficaz de su tiempo. Una excesiva estacionalidad puede expulsar del sistema –o, peor aún, de la región- a los docentes mejor preparados, con el consiguiente perjuicio para la calidad de los cursos. Prueba de que los calendarios han sido, a veces, excesivamente ajustados, es que el Principado ha decidido prolongar los plazos en más de una ocasión. En este sentido, una buena estrategia formativa incluiría la desestacionalización de los programas de formación de oferta.

La formación en alternancia, por último, se lleva a cabo mediante las escuelas-taller y los talleres de empleo. Las Escuelas Taller son bien conocidas y en el pasado produjeron buenos resultados, tanto por la formación impartida como por el retorno que obtenían en las obras realizadas. La crisis y sus consecuencias sobre el sector de la construcción han

⁷ Cabe subrayar que para evitar barreras a la entrada en la provisión de formación, el sistema de reconocimiento de las tasas de satisfacción y de inserción de alumnos de años anteriores es neutral, de modo que no afecta a las entidades que carezcan de trayectoria en el sistema.

llevado a una reducción de las escuelas en el conjunto del país y también en Asturias. Solamente entre 2011 y 2013, el número de participantes formados se redujo a la mitad en España, mientras que en Asturias caía en un 20 por ciento. De nuevo, existe un importante desequilibrio por sexos, con predominancia de participantes varones, mayor en Asturias (64%) que en el conjunto del país (57%).

Este breve recorrido realizado por los diferentes subsistemas de formación profesional en Asturias permite apuntar algunos de sus principales rasgos, de algunas de sus capacidades y simultáneamente de sus limitaciones y desequilibrios. El intento de realizar un balance global choca con la seria limitación de una escasez de evaluaciones de impacto de la formación y de la relación entre cursos y sus resultados en el mercado de trabajo, que dificulta disponer de un diagnóstico certero de su verdadera utilidad. En Asturias se han puesto en marcha algunas iniciativas reseñables y pioneras a este respecto y, en el ámbito de las competencias y los márgenes limitados con que cuentan las Comunidades Autónomas en esta materia, se han conseguido avances en la gestión de la formación profesional para el empleo. Aun así, resultan evidentes las insuficiencias y deficiencias de diverso tipo que perviven para alcanzar el objetivo fundamental que se ha de perseguir: un mayor equilibrio entre formación y empleo que contribuya tanto a la igualdad de oportunidades como al ajuste entre oferta y demanda de trabajo.

Corregir esas deficiencias ha de ser, pues, una meta prioritaria porque, como se indicaba al principio, disponer de un potente y eficaz sistema de formación para el empleo constituye un elemento estratégico central para la economía asturiana, por sus efectos sobre la empleabilidad y la competitividad de personas y empresas. Pero además, por otra serie de razones como las siguientes: las carencias de profesionales técnicos en diversos sectores, tanto en los más tradicionales como en los de nueva aparición y alto nivel tecnológico; las necesidades de renovación de capital humano derivadas de la pirámide de edad de los actuales empleados, que resultan significativas a medio plazo (con una previsión que se cifra en España en 930.000 trabajadores en los próximos 15 años) y tienen una especial incidencia en una estrategia de apoyo al sector industrial; la tendencia a un incremento de las cualificaciones y competencias en el empleo ante nuevas demandas que exigen una cualificación técnica avanzada y trabajadores polivalentes; y la contribución que pueden prestar al logro de las metas de reducción del abandono escolar y de incremento de la formación superior de la Estrategia 2020 de la UE.

El papel de la formación profesional se ve reforzado, además, si se considera que la mejor alternativa al paro es formarse y que ello se pone de manifiesto especialmente en Asturias: al carácter discriminante ante el empleo que desempeñan siempre los estudios, se une en Asturias, como se ha visto, una situación particularmente negativa de quienes tienen estudios de ESO o de niveles inferiores.

Resulta fundamental, por eso, corregir ineficiencias de un sistema que resulta complejo en su configuración y en el que confluyen una amplia diversidad de intereses y niveles de gobierno que en no pocas ocasiones lastran la eficacia de su desempeño, de su gestión y

de su objetivo fundamental: cubrir las necesidades actuales y futuras del sistema productivo asturiano. Y a ello pretenden contribuir las recomendaciones que, entre muchas otras posibles, se recogen a continuación.

4.-Recomendaciones

Más allá de la descripción realizada en el apartado anterior, las reflexiones realizadas por el *Consejo Asesor* han dado lugar a la serie de recomendaciones que se recogen a continuación, cuya finalidad es la de contribuir al debate de un tema de tanta relevancia y complejidad y sumar ideas a una reflexión profunda, serena y rigurosa en la que resulta fundamental el criterio y la experiencia de entidades como el Consejo de Asturias de la Formación Profesional, los órganos de la administración del Principado con competencias en la materia y los agentes empresariales y sociales directamente implicados en el sistema.

1. Establecer un **compromiso regional** de alcanzar en 2020, en línea con los objetivos europeos, una tasa de abandono escolar temprano por debajo del 10%. Este objetivo requeriría un plan regional de actuaciones específicas desde el nivel infantil, hasta el primario y el secundario obligatorio. El abandono escolar temprano es un asunto complejo y las actuaciones deben adaptarse a los problemas y necesidades específicas de los adolescentes en ese riesgo. En el ámbito europeo hay experiencias que se han considerado ejemplares en este sentido, como los programas *Joblinge* en Alemania o *Jugendcoaching* en Austria.
2. **Atraer** más estudiantes **hacia la Formación Profesional**, particularmente hacia las especialidades industriales, así como otras relacionadas con sectores potencialmente dinámicos en la región, como el agroalimentario, el turístico, el logístico o el de las TIC. Esto puede requerir ampliar la oferta de algunas de esas especialidades y sobre todo adecuarla mejor a las necesidades de los mercados locales. Pero puede conseguirse también a través de una mejora de las acciones de orientación profesional en los centros de enseñanza primaria y secundaria. En este sentido, sería de interés un programa regional piloto de un sistema de orientación profesional temprana de calidad, coordinado con agentes educativos, empresas y otras instituciones, del tipo del que está poniendo en marcha la Fundación Bertelsmann.

3. Una reordenación de la oferta de plazas en el nivel universitario podría contribuir también a una **mejor composición de la oferta educativa regional**. Y a una orientación mayor hacia la FP, al reforzamiento de su atractivo y de su identificación como oportunidad profesional. La oferta en el conjunto de especialidades de ciencias económicas, jurídicas y sociales, tiene un peso excesivo, a veces en titulaciones masificadas, mientras que las especialidades de ciencias e ingenierías tienen un peso escaso.

4. El reciente arranque **de FP Dual**, en una experiencia piloto, es una muy buena oportunidad para mejorar el entramado institucional de la transición entre la educación y el empleo. Aunque también este arranque tiene algunas **limitaciones** que podrían condicionar su futuro si no son debidamente atendidas:
 - La escasa receptividad por parte de las empresas
 - Los condicionamientos que supone su vínculo al programa de Garantía Juvenil en cuanto a selección de participantes y financiación limitada a unos años
 - Las exigencias de contrato con una remuneración de los alumnos pueden resultar altas para la extensión del programa
 - El que se establezca como una trayectoria paralela y potencialmente competitiva con la FP reglada
 - Las dudas sobre su modelo de gestión y evaluación, aún por definir.

Tanto para este programa como para el conjunto del sistema de FP reglada habrá que **velar** por corregir el desequilibrio por sexos, evitar el riesgo de rotación en la renovación de las prácticas y asegurar que una vez obtenida la titulación la permanencia en las empresas debe tener un carácter laboral y que los esfuerzos destinados a la FP Dual resulten complementarios y no detraigan recursos de la FP reglada ordinaria.

5. Convendría **reforzar**, en todos los formatos de la FP, la adquisición de **competencias transversales** (de comunicación, de trabajo en equipo y actitudes hacia el emprendimiento), y las oportunidades de movilidad internacional.

6. Aún con las mejoras recientes observadas en Asturias en la **gestión de la formación de oferta**, la política regional puede actuar con mayor eficacia en este campo. Dos **aspectos** resultan **críticos** para esa mejora:
 - Por un lado, la dotación de una capacidad estratégica de dirección, de coordinación y de evaluación de un sistema que implica a varias administraciones (laboral y educativa), varios niveles (central, autonómico y local).
 - Por otro lado, del cambio de un sistema que, sin merma del imprescindible control, no debe guiarse solo por criterios de actuación administrativos y por

la lógica de la subvención, sino que tiene que ganar flexibilidad, orientándose hacia una lógica de competencia y mercado, que domina en la UE, y de adjudicación de contratos al mejor proveedor de formación.

Esto requiere avanzar en el fomento de la competencia entre entidades formadoras y hacia la progresiva unificación de las líneas dirigidas a los agentes sociales y al resto de organizaciones. Se debería ir incrementando progresivamente la **financiación** otorgada **a la línea más competitiva**, de modo que supere las dos terceras partes del gasto (actualmente asciende al 53 por ciento), con el objetivo a medio plazo de proceder a la apertura del conjunto de la formación a todas las entidades, superando la separación actualmente existente.

7. **Reorientar** igualmente la **formación de oferta** en otros aspectos como los siguientes:
 - Hacer llegar la formación para desempleados verdaderamente a los segmentos con menores niveles educativos (sin formación profesional o sólo con formación profesional básica), ya que se registra una participación sensiblemente menor de estos grupos.
 - Proceder a una desestacionalización de las convocatorias de los programas de formación de oferta, para evitar dificultades en el desempeño de las entidades formativas y en la disponibilidad de docentes.

8. **Reforzar los mecanismos de identificación de necesidades formativas**, como base para el diseño de la oferta de cursos. Es necesario disponer de un sistema que permita captar la evolución de las demandas del sistema productivo y de instrumentos más flexibles para procurar una permanente adaptación de las enseñanzas y las titulaciones a la cambiante demanda de cualificaciones, ya que la ampliación de la oferta no debería guiarse solo por las demandas actuales sino intentando adelantarse a las del futuro. La formación profesional debe servir para cubrir las necesidades actuales y futuras del sistema productivo y, para ello, es necesario conocerlas, atenderlas eficazmente y anticipar necesidades futuras. Instrumentos como el Observatorio y la Encuesta que se realizan en Asturias resultan, sin duda, valiosos pero es necesario avanzar hacia un mapa más detallado de oportunidades, recursos, demandas y capacidades de FP en Asturias, que permita disponer de una información básica para avanzar eficazmente en la prospectiva de las necesidades formativas.

9. Intensificar los esfuerzos de **capacitación y profesionalización** tanto de directivos y gestores como de formadores, porque formar requiere, en primer lugar y ante todo, que existan formadores capaces, algo que no se improvisa y a lo que en los sistemas europeos se dedican amplios esfuerzos y años de preparación.

10. Mejorar la difusión del mecanismo de los certificados de profesionalidad entre las empresas, especialmente entre las PYMES, en un doble esfuerzo destinado, por una parte, a potenciar la participación de este tipo de empresas en actividades de formación y, por otra, a conseguir que los cursos con acreditación vayan creciendo también en la **formación de demanda**.
11. Realizar de forma sistemática, transparente y rigurosa **evaluaciones de las acciones formativas**, tanto para velar por su calidad y su eficaz desarrollo, como para disponer de la información que permita reorientar las políticas hacia las áreas con mayor potencial o necesidades. Esas evaluaciones no deben entenderse solo como un seguimiento del número de alumnos formados, sino como un estudio del coste y del impacto sobre la empleabilidad de los participantes, respecto a un grupo de control de personas no formadas.
12. **Aprovechar** las posibilidades que ofrecen **los medios digitales**, la irrupción de los MOOCs y las plataformas “on line” en la gestión, organización y desarrollo de la formación, en el caso de aquellas enseñanzas que lo permitan, y estimular la adaptación a los cambios que generan en los soportes, los procesos, los métodos y la renovación de los modelos educativos tradicionales.