

UNIVERSIDAD DE OVIEDO

Facultad de Economía y Empresa

TRABAJO FIN DE MASTER

MÁSTER EN POLÍTICAS SOCIALES Y BIENESTAR

“La dimensión territorial en las políticas activas
de empleo en Asturias”

AUTORA: Ana Belén Marcos Álvarez

TUTORA: Begoña Cueto Iglesias

Oviedo, 13 de febrero de 2015

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
2. MARCO SOCIOECONÓMICO	5
3. MARCO POLÍTICO	8
3.1 Políticas de la Unión Europea.....	9
3.1.1 Política de empleo y cohesión territorial.....	9
3.1.2 Política territorial.....	11
3.2 Políticas en España	13
3.2.1 Política territorial.....	13
3.2.2 Política de empleo	14
4. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ASTURIAS	21
PARTE A. ANÁLISIS DESCRIPTIVO	24
4.1 PROGRAMA OPEA	24
4.1.1 Descripción del Programa	24
4.1.2 Perspectiva temporal	26
4.1.3 Impacto territorial en perspectiva temporal	27
4.1.4 Estudio de caso: Convocatoria 2014 – 2015	29
4.1.5 Conclusiones	36
4.2 PROGRAMAS DE ACOMPAÑAMIENTO AL EMPLEO	37
4.2.1 Descripción del programa	37
4.2.2 Perspectiva temporal	40
4.2.3 Impacto territorial en perspectiva histórica.....	42
4.2.4 Estudio de caso: Convocatoria 2014 – 2015	43
4.2.5 Conclusiones	46
4.3 ESCUELAS TALLER Y TALLERES DE EMPLEO.....	47
4.3.1 Descripción del programa	47
4.3.2 Perfil de las personas participantes	48
4.3.3 Entidades beneficiarias.....	49
4.3.4 Criterios de valoración de proyectos.....	49
4.3.5 Perspectiva temporal	50
4.3.6 Estudio de caso: Convocatoria 2014 – 2015	57
4.3.7 Conclusiones	67
PARTE B. ANÁLISIS CUALITATIVO	68
1. Análisis de las entrevistas.....	68
Bloque 1. Dimensión territorial. Motivación y variables observadas.....	68
Bloque 2. Dinamización territorial.....	69
Bloque 3. Perfil de las personas participantes.....	70
Bloque 4. Función de las oficinas de empleo.....	71
Bloque 5. Entidades colaboradoras	73
Bloque 6. Administración local como entidad colaboradora	74
Bloque 7. Propuestas de mejora y otras consideraciones.....	75
2. Reflexiones y discusión.....	77
5. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN.....	83
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86
Fuentes estadísticas.....	88
Textos normativos.....	88
7. ANEXO I.....	95

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla I. Principales indicadores demográficos según territorio	6
Tabla II. Distribución territorial de Oficinas de empleo de Asturias	22
Tabla III. Necesidades de actuación OPEA planificadas 2010 – 2014	27
Tabla IV. Presupuesto de acciones OPEA 2010 – 2014.....	27
Tabla V. Necesidades anuales de actuación en acciones OPEA	28
Tabla VI. Necesidades anuales de actuación en OPEA 2014.....	30
Tabla VII. Entidades beneficiarias por territorio OPEA 2014	32
Tabla VIII. Necesidades de actuación por territorio y paro registrado OPEA 2014.....	33
Tabla IX. Acciones por territorio y entidad colaboradora OPEA 2014. Diferencia con necesidades anuales de actuación	35
Tabla X. Ejemplo de actividades en PA	39
Tabla XI. PA 2010 - 2014	40
Tabla XII. Participantes en PA por territorio 2014	44
Tabla XIII. Participantes por paro registrado en PA 2014	45
Tabla XIV. Áreas territoriales definidas en el programa de ET-TE.....	50
Tabla XV. Participantes en ET-TE 2010 - 2014	52
Tabla XVI. Distribución territorial de plazas prevista y final según paro registrado en ET-TE	53
Tabla XVII. Formación según familia profesional en ET-TE 2010 - 2014	54
Tabla XVIII. Evolución de las especialidades formativas en ET – TE 2010 - 2014.....	57
Tabla XIX. Distribución territorial de proyectos de ET-TE 2014.....	59
Tabla XX. Distribución territorial de plazas según paro registrado en ET	61
Tabla XXI. Distribución territorial de plazas en TE en relación al paro registrado.....	63
Tabla XXII. Distribución de participantes por familia profesional en ET-TE 2014.....	65
Tabla XXIII. Especialidad formativa por sector económico y territorio en ET-TE.....	66
Tabla XXIV. Paro registrado según niveles formativos y área territorial 2013	95
Tabla XXV. Tasa de cobertura de acciones autoempleo planificadas 2014	95

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Figura 1. Evolución del empleo por territorio 1990 - 2013.....	7
Figura 2. Destrucción de empleo por sectores económicos y territorio 1990 – 2013	8
Figura 3. Reducción de acciones planificadas entre OPEA 2010-2011 y 2013-2014....	29
Figura 4. Tasa de cobertura de necesidades de actuación planificadas OPEA 2014.....	34
Figura 5. Tasa de cobertura de acciones finalmente implementadas OPEA 2014	36
Figura 6. Participantes en PA 2010 - 2014.....	41
Figura 7. Presupuesto de PA 2010 - 2014	42
Figura 8. Tasa de cobertura de PA por territorio 2014.....	46
Figura 9. Presupuesto ET-TE 2010 - 2014.....	51
Figura 10. Tasa de cobertura de plazas ET-TE 2014	60
Figura 11. Tasa de cobertura de ET 2014.....	62
Figura 12. Tasa de cobertura de TE 2014.....	64
Figura 13. Correlación entre necesidades de actuación OPEA 2014 y paro registrado .	95
Figura 14. Correlación entre el número de participantes en PA y paro registrado.....	96

1. INTRODUCCIÓN

Una sociedad cohesionada es aquella que no permite las desigualdades en ningún ámbito, respetando la diversidad. De tal manera que cualquier persona pueda tener idénticas oportunidades para ejercer sus derechos de ciudadanía y procurarse su propio bienestar. En este sentido, los Tratados constitutivos de la Unión Europea (UE), han contemplado siempre, como objetivo comunitario, el refuerzo a la cohesión económica y social del territorio europeo. Pero, no es hasta el año 2007, a partir del Tratado de Lisboa, cuando se añade a ese objetivo la dimensión territorial.

Según el Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, la cohesión territorial refuerza y amplía la idea de cohesión económica y social, fijando como objetivo el logro de un desarrollo equilibrado, que impida los desequilibrios territoriales y tenga en cuenta la coherencia con las políticas regionales y sectoriales que tienen repercusión territorial (Comisión Europea, (2004), en Camacho y Melikhova, 2011:177). La Agenda Territorial de la UE 2020, la define como:

“un conjunto de principios para un desarrollo territorial armonioso, equilibrado, eficiente y sostenible, y que ofrece a los ciudadanos y las empresas, estén donde estén, igualdad de oportunidades para sacar todo el partido a su potencial territorial” (UE, 2011: 4).

El desarrollo territorial, objetivo último de la cohesión territorial, se entiende como un proceso endógeno (Fernández, 2009: 6), coherente con el capital territorial¹ de la zona, en el que confluyen factores económicos, sociales y medioambientales² (Comisión Europea, 1999: 11).

Asturias, como territorio, se enfrenta a graves desequilibrios que lastran su desarrollo en un doble sentido. Por un lado, el envejecimiento de la población, que hace menos dinámica su economía y pone en riesgo la sostenibilidad de los sistemas de protección social, puesto que hay un desequilibrio entre las personas en edad activa que aportan ingresos, y las que reciben prestaciones: atención sanitaria, a la dependencia, pensiones, etc. Y por otro, la despoblación de las áreas regionales que, año tras año, pierden población, y con ella, patrimonio cultural, social y medioambiental; envejecen, lo que

¹ Compuesto por múltiples factores como “su localización geográfica, tamaño, dotación de factores productivos, clima, tradiciones, recursos naturales, calidad de vida...” (OCDE, (2001) en Camacho y Melikhova, 2011:178)

² Estos tres tipos de factores son los que se tienen en cuenta para la definición de indicadores de análisis de la cohesión territorial (Pillet, F., 2013:95)

incrementa el coste de la prestación de servicios; pierden empleo; y soportan un mayor crecimiento del desempleo que el resto del territorio³.

Entre los factores económicos más importantes para lograr un desarrollo territorial equilibrado podemos destacar el empleo. Ningún territorio es capaz de lograr su propio desarrollo si no crea el empleo necesario para que la población pueda llevar a cabo su proyecto vital. En este sentido, cobran especial relevancia las políticas activas de empleo, definidas como “instrumentos cuyo objetivo es aumentar la probabilidad de vuelta al empleo de las personas desempleadas o reducir su posibilidad de perder el empleo” (Cueto, B. y Suárez, P., 2015). Que, como recoge el Acuerdo para el Empleo y el Progreso de Asturias (AEPA), “no crean puestos de trabajo pero sí deben facilitar el acceso a un empleo en el tiempo más rápido posible, en especial en el caso de los colectivos con más dificultades para lograrlo” (Gobierno de Asturias, 2013: 10).

Por todo ello, el objetivo de este trabajo es responder a las siguientes preguntas ¿Están las políticas activas de empleo en Asturias implantadas en todo el territorio? ¿Toda la ciudadanía tiene acceso a ellas? ¿En qué condiciones? ¿Contribuyen a la dinamización territorial?

En la primera parte del trabajo se hace una descripción del contexto socioeconómico asturiano, ofreciendo datos territoriales, demográficos y económicos, que ponen de manifiesto los desequilibrios existentes entre la zona central de Asturias y los extremos Oriental y Occidental. En la segunda, se hace un recorrido por tres niveles de gobernanza política: europea, nacional y regional, destacando cómo contemplan el enfoque territorial en la política de empleo. En la tercera, se hace el análisis, propiamente dicho, de tres de las políticas activas de empleo: el programa de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo (OPEA), los programas de acompañamiento al empleo (PA) y el programa de Escuelas Taller y Talleres de empleo (ET – TE). Se divide en dos partes. Una descriptiva, donde se definen; se analiza su evolución entre 2010 y 2014, contemplando el impacto territorial de los cambios; y se estudia el caso específico de la convocatoria de 2014. Y una cualitativa, a partir de tres entrevistas realizadas a dos responsables de los programas en el Servicio Público de empleo de Asturias (SEPEPA) y a un representante de la Federación Asturiana de Concejos (FACC). Finalmente, se incluye un apartado de conclusiones y reflexiones respecto del análisis global, donde se ponen de manifiesto las

³ Para datos concretos ir a la página 5, Marco socioeconómico

diferencias territoriales en cuanto al acceso a las políticas activas de empleo, sus posibles causas y algunas propuestas de intervención para reducirlas.

2. MARCO SOCIOECONÓMICO

La política territorial asturiana, que tiene su máximo exponente en las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), divide la Comunidad Autónoma por Comarcas. El hecho de que estas unidades territoriales agrupen concejos con características socioeconómicas y demográficas muy diferentes, hace que, para contextualizar el trabajo, se considere una división territorial alternativa, comúnmente aceptada. La que divide la región entre un área central metropolitana⁴, que concentra los municipios más poblados, más urbanizada e industrializada; y dos áreas, a este y oeste de la misma, con municipios de menor entidad poblacional y eminentemente rurales. En el resto del trabajo se tomarán en cuenta las divisiones que establecen los propios programas, haciendo referencia también a la descrita.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)⁵, la población asturiana en 2014 tiene la edad media más elevada de España, 46,85 años, más de 4 puntos por encima de la media española (42,13 años). Es la tercera región con mayor proporción de personas mayores de 64 años, el 23,5% de la población, cuando la media estatal es de algo más del 18%. Está entre las 10 regiones que mayor tasa de dependencia soporta (54,38), más de dos puntos por encima de la media española (52,11)⁶. Y, a falta de los datos del último año, en 2013, era la cuarta Comunidad Autónoma que más población perdía (-7,47), 3 puntos por encima de la media nacional (-4,63)⁷.

Estos datos demográficos se relacionan estrechamente con las grandes transformaciones que ha sufrido la economía asturiana en los últimos 30 años. Tradicionalmente dedicada al sector agroganadero y a la actividad minera, se ha visto afectada por la progresiva tercerización del empleo en nuestro país. Si en 1990 el sector primario asturiano suponía casi el 17% del empleo total, en 2013 solo supone algo más del 4%. La industria ha pasado de representar el 23% del empleo a menos del 15%. En cambio, el sector

⁴ Según la Red Asturiana de Desarrollo Rural (READER):11 concejos que no se incluyen en los Grupos de Acción Local para el Desarrollo rural: Avilés, Gijón, Oviedo, Siero, Castrillón, Corvera, Noreña, Llanera, Mieres, Langreo y San Martín del Rey Aurelio

⁵ INE, 2015

⁶ Cociente entre la suma de población menor de 16 años y mayor de 65, y población de 16 a 64 años por 100. INE, 2015

⁷ Crecimiento de la población por cada 1.000 habitantes. INE, 2015

servicios aumenta exponencialmente en 24 puntos, llegando prácticamente hasta el 75% del empleo⁸. Ahora bien, ni la situación demográfica es la misma en las diferentes áreas de la región, ni estos cambios en la economía se han producido de manera homogénea en todo el territorio.

Tabla I. Principales indicadores demográficos según territorio

	ASTURIAS	ALAS TERRITORIALES	ÁREA CENTRAL
Población 2014 (%)	100%	25,33%	74,67%
Superficie (Km ²) (%)	100%	89,58%	10,42%
> 65 años 2013	23,06%	30,44%	21,14%
Índice de juventud 2013	48,19	31,42	56,45
Índice de envejecimiento 2013	212,22	433,02	189,28
Índice de dependencia 2013	52,95	64,50	50,27
Evolución de población 1991 - 2014	-2,94%	-17,87%	3,43%
*Evolución Índice de juventud 2001 - 2013	-10,42	-9,57	-12,22
*Evolución Índice de envejecimiento 2001 - 2013	-3,72	59,70	0,07
*Evolución Índice de dependencia 2001 - 2013	3,91	-1,52	4,64

Fuente: Elaboración propia. SADEI⁹

Nota * Índice 2013 – Índice 2001

En la **Tabla I**. Principales indicadores demográficos según territorio podemos observar, a través de varios indicadores, como el área central de Asturias, el 10% del territorio, concentra a la mayoría de la población, tiene menor porcentaje de personas mayores de 65 años y, por lo tanto, menor índice de envejecimiento¹⁰ y de dependencia que Asturias y que los extremos de la región. Consecuentemente, su índice de juventud¹¹ es mayor. En perspectiva temporal, vemos como las áreas más rurales pierden hasta casi el 17% de la población, 14 puntos por encima de Asturias, que no llega al 3%, y al contrario que el área central que gana población (3,43%). También envejecen en mucha mayor medida, pues el índice de envejecimiento aumenta en casi 60 puntos, mientras que en el área central es prácticamente el mismo y en Asturias disminuye.

En el ámbito económico, Asturias, entre 1990 y 2013, ha perdido 31.033 empleos, el 8,05%. Ahora bien, mientras que en el área central, con mayores oscilaciones, se crean 4.895, un 1,8% más en el territorio respecto de 1990; en las alas se destruye empleo de

⁸ SADEI, 2015a

⁹ SADEI, 2015b

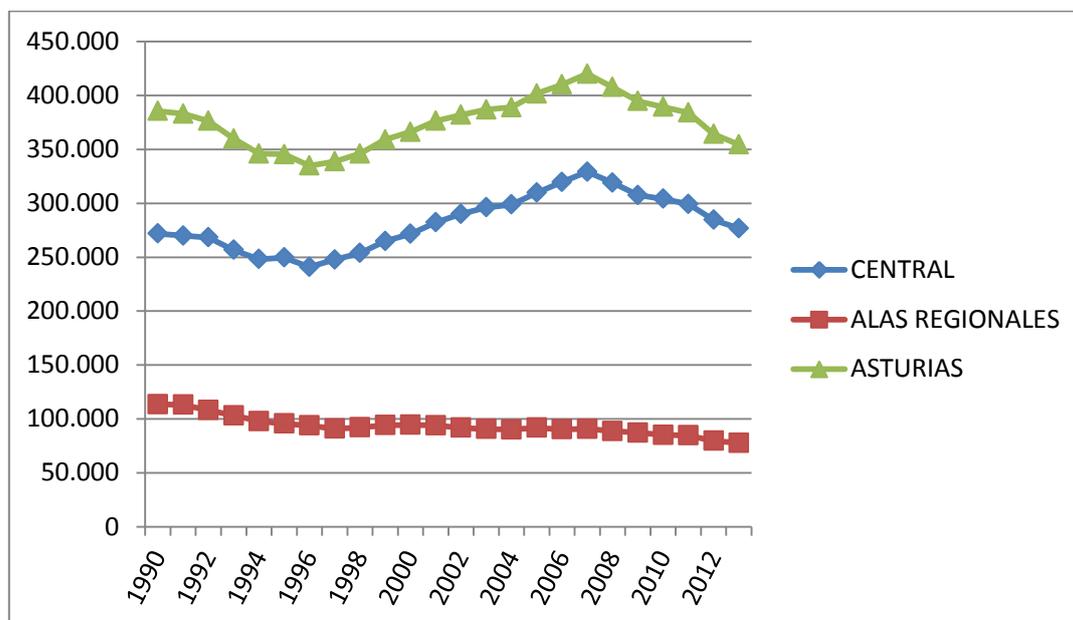
¹⁰ Cociente entre el número de personas de 65 y más años y el número de jóvenes que no llegan a 15.

SADEI, 2015c

¹¹ Porcentaje de población menor de 20 años con relación a la de 60 años y más. SADEI, 2015c

manera continua y se pierden 35.928, lo que supone el 31,6% del empleo en este territorio. Esto provoca una pérdida del peso específico de las alas en el empleo total, pues si en 1990 el empleo en esta zona suponía el 29,5% del empleo asturiano, en 2013 supone el 22%¹². (Figura 1)

Figura 1. Evolución del empleo por territorio 1990 - 2013



Fuente: Elaboración propia. SADEI. Empleo según condición laboral y concejo 1990 - 2013

Podemos ver en la **Figura 2**, que, en Asturias, el sector primario es el que más empleo pierde (-76,51%), seguido de la industria (-41,20%) y la construcción (-32,94%). El único sector que genera empleo es el sector servicios, aproximadamente un 35% más del que generaba en 1990. Comparando los territorios, vemos como el sector primario es el que tiene mayor peso en la pérdida de empleo en los extremos de la región, pues supone algo más del 58% del total de empleo que se destruye en Asturias en este sector. En cambio, el área central pierde, sobre todo, empleo en la industria y la construcción. El empleo que se genera en el sector Servicios, lo hace prácticamente en su totalidad, en el área central (89%)¹³.

Por otro lado, el paro registrado, entre 2001 y 2014, aumenta en toda la región un 93,7%, pero lo hace en mayor medida en los extremos (95,49%) que en el área central (93,23%)¹⁴. Mientras que el desempleo aumenta más de 2 puntos respecto del área

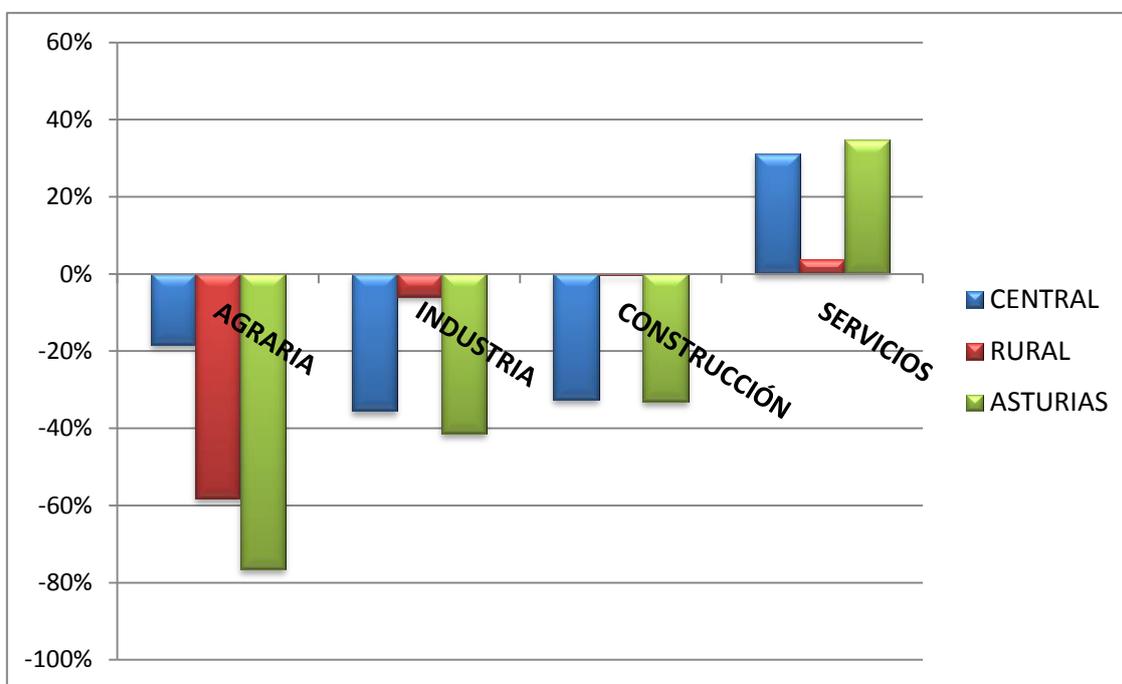
¹² SADEI, 2015a

¹³ SADEI, 2015d

¹⁴ SADEI, 2015e

central, las oportunidades de empleo se reducen en la zona, pues, como veíamos anteriormente, el peso específico del empleo de la zona sobre el total regional, desciende.

Figura 2. **Destrucción de empleo por sectores económicos y territorio 1990 – 2013**



Fuente: Elaboración propia. SADEI. Evolución del empleo por sector económico y concejos 1990 - 2013

Estos datos, constatan los desequilibrios territoriales que se dan en Asturias y que ponen en riesgo el logro de un desarrollo sostenible, como comentábamos en la introducción de este trabajo. Esto hace necesario políticas públicas que generen condiciones socioeconómicas favorables para la recuperación de población en los extremos de la región, que revitalicen y maximicen las funciones productivas de las zonas rurales en una nueva relación campo – ciudad complementaria (Comisión Europea, 1999: 27).

3. MARCO POLÍTICO

En las páginas siguientes, se hace un recorrido por los tres niveles de gobernanza política: europea, nacional y regional, destacando cómo contemplan el enfoque espacial en la política de empleo.

3.1 Políticas de la Unión Europea

3.1.1 Política de empleo y cohesión territorial

La Unión Europea (UE), a pesar de no tener competencias directas en la materia, ha establecido la generación de empleo como uno de sus objetivos prioritarios, incluyendo las Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros en la Directrices integradas de la política económica de la UE.

Actualmente, la Estrategia Europa 2020 (EE2020) y la Estrategia Europea de empleo (EEE), son el marco común al que todos los Estados miembros deben mirar para definir sus propias políticas.

La EE2020 se concibe como una estrategia global de crecimiento con varios objetivos:

- aumento de la tasa de empleo hasta el 75% de la población entre 20 y 64 años;
- mayor inversión en I+D hasta el 3% del PIB;
- reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero un 20% respecto de 1990, el incremento el uso de energías renovables hasta el 20% del consumo final y aumentar un 20% la eficacia en el uso de la energía;
- la reducción del abandono escolar al 10% y el aumento del porcentaje de personas de entre 30 y 34 años con estudios superiores al 40%;
- la reducción de un 25% del número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza nacional.

Se orienta a convertir la economía de la UE en una economía **inteligente**, basada en el conocimiento y la innovación; **sostenible**, más verde y competitiva, haciendo un uso más eficaz de los recursos; e **integradora**, con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial (Comisión Europea, 2010: 3).

Estas prioridades se concretan en siete iniciativas emblemáticas, entre ellas, la llamada “Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos” dirigida a “modernizar los mercados laborales con objeto de incrementar los niveles de empleo (Comisión Europea, 2010: 20)”

Los objetivos que plantea la EE2020 son representativos y pertinentes para todos los Estados miembros. Es decir, sirven de referencia para establecer el lugar común en el que situar a la UE en el año 2020, respetando la diversidad de los países que la integran y sus propios objetivos nacionales para lograr este reto. Dándose por hecho que invertir en una economía inteligente, sostenible e integradora, beneficia a todos los sectores económicos, desde los más tradicionales hasta los vinculados a una economía de

servicios altamente cualificada, lo que refuerza la cohesión económica y territorial de los propios países y de la UE. Por otro lado, tanto las prioridades como los objetivos están formulados de forma independiente. Pero no podemos perder de vista su interconexión ya que se retroalimentan y tienen un objetivo común y prioritario que es la generación de empleo (Comisión Europea, 2010: 11-12). Este alto índice de empleo será el que permita aumentar el número de personas con ingresos, habiendo así, una mayor integración social y menos pobreza (Comisión Europea, 2011: 1).

Ahora bien, si la EE2020 establece un horizonte en el que situar a Europa en el futuro, la EEE y la iniciativa, “Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos”, van más allá y especifican a través de qué mecanismos tienen que actuar los Estados miembros para alcanzar los objetivos de la Estrategia. Las dos sitúan la “flexiguridad” interna y externa en los cimientos de la política de empleo, combinada con políticas activas de mercado laboral; aprendizaje permanente para aumentar el capital humano; movilidad laboral; sistemas adecuados de seguridad social que garanticen las transiciones en el mercado de trabajo; y diálogo social para generar un empleo de calidad, en buenas condiciones de trabajo, que garanticen la salud, la seguridad y eviten las situaciones de pobreza de las personas trabajadoras¹⁵.

Como vemos, aunque la EE2020 menciona la cohesión territorial, la iniciativa emblemática específica para el empleo de la misma “Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos” y la EEE, cuando establecen los mecanismos para abordar la política de empleo, hablan de cuestiones genéricas, en su mayoría vinculadas con regulaciones normativas, sin mencionar esta dimensión fundamental para que el empleo llegue a todos los niveles territoriales de forma equilibrada, garantizando la igualdad de oportunidades y el bienestar de toda la ciudadanía y, por lo tanto, una cohesión social real¹⁶.

Así mismo, el Reglamento (UE) nº 1034/2013¹⁷, relativo al Fondo Social Europeo (FSE), instrumento financiador específico de la política de empleo, incluidas la iniciativa emblemática “Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos” y la

¹⁵ UE (2010) Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para la política de empleo de los Estados miembros

¹⁶ Aragón, J. y Rocha, F., 2003 destacan la importancia del nivel local en la política de empleo y la necesidad de impulsar una “estrategia integrada de empleo”, ya que la EEE no desarrolla los niveles regional y local

¹⁷ Reglamento (UE) nº 1034/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo (FSE) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Consejo (R. FSE)

“Iniciativa de Empleo Juvenil”, tampoco hace alusión a la dimensión territorial en profundidad, solo menciona la necesidad de movilizar a los agentes regionales y locales para alcanzar los objetivos de la EE2020 (EM¹⁸ (23) R. FSE); incluye las iniciativas locales de empleo (art. 3) y de desarrollo local (art. 12) como objeto de financiación; y establece un indicador, entre los comunes de ejecución sobre los participantes, que cuantifica las personas de zonas rurales¹⁹ (Anexo II - 1).

3.1.2 Política territorial

La omisión de la dimensión territorial en la política de empleo no refleja los avances que la UE ha venido haciendo al respecto de la necesidad de incluir el territorio, como variable, en el diseño de las diferentes políticas europeas, nacionales y regionales.

Los antecedentes de la preocupación por las desigualdades en la UE se remontan a la creación de uno de los principales fondos estructurales, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975, con el que se inicia la política regional, y cuyo objetivo es “contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive.” (art. 176 TFUE)²⁰.

Según Camacho y Melikhova (2011), los primeros pasos en el compromiso con “un modelo y unos objetivos territoriales comunes para el desarrollo del territorio de la UE” (p. 170) se dieron con la aprobación de la Estrategia Territorial Europea (ETE) en 1999. Esta estrategia se convertía

“en el marco adecuado de orientación para el resto de políticas con repercusiones territoriales, tanto las propias de la UE como las elaboradas por los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del conjunto del territorio” (p. 172).

Sus principales objetivos fueron el desarrollo territorial policéntrico en el marco de una nueva relación urbana-rural, igualdad en la accesibilidad a las infraestructuras y el conocimiento, y gestión eficiente del patrimonio natural y cultural (Comisión Europea, 1999: 11).

¹⁸ Exposición de motivos del R. FSE - Ibid en nota 17

¹⁹ Esta misma idea se destaca en Lope, A., 2013: 10

²⁰ UE, 2011 Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

A pesar de no ser vinculante, pues la UE no es competente en materia de territorio, los avances conseguidos por la misma, según los mismos autores, han sido evidentes, entre otros, la evaluación del impacto territorial de las políticas comunitarias, mejora del volumen y calidad de la información facilitada por Eurostat, creación del Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo (ESPON-ORATE), etc. (p. 175). Todo ello contribuyó a que en el año 2006 la promoción de la cohesión territorial fuera incluida en las Directrices Estratégicas Comunitarias en materia de Cohesión, resaltando que “debe formar parte del esfuerzo necesario para que todo el territorio europeo tenga la oportunidad de contribuir al programa de crecimiento y empleo” (UE, 2006: 29)²¹. A que en mayo de 2007 se adoptara la “Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”. Y a que posteriormente, en diciembre de 2007, con la firma del Tratado de Lisboa, la cohesión territorial se convirtiera en un objetivo más de la UE, junto con la cohesión económica y social. Continuó el debate, en 2008, con el Libro Verde de la cohesión territorial, que profundiza en el concepto mismo, destacando sus implicaciones para la gobernanza de la política de cohesión (Comisión Europea, 2008: 4).

El último hito en este camino ha sido la revisión de la Agenda Territorial del año 2007 para adaptarla a la EE2020. Por lo que, desde mayo del año 2011 está vigente la “Agenda territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas” (AT2020). Ésta se establece como el “marco político orientado a la acción” para conseguir avanzar en la cohesión territorial y pretende “ofrecer orientaciones estratégicas para el desarrollo territorial, fomentando la integración de la dimensión territorial dentro de las diversas políticas en todos los niveles de gobernanza, y garantizar la aplicación de la EE2020 de acuerdo con los principios de cohesión territorial”, ya que los objetivos de la EE2020 “sólo podrán alcanzarse si se tiene presente la dimensión territorial de esta estrategia, puesto que en cada región son distintas las oportunidades de desarrollo” (Comisión Europea, 2011:3). Los objetivos que propone, añaden a los que ya plantea la ETE, uno especialmente relevante para el objeto de este trabajo, que se dirige a garantizar la competitividad global de las regiones sobre la base de economías locales sólidas. Para alcanzarlos propone la gobernanza multinivel, nacional, regional y local, como método de coordinación; y la coordinación territorial de las políticas sectoriales, haciendo especial

²¹ Unión Europea (2006) Decisión del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión

hincapié en el análisis territorial para la planificación de las mismas en todos los niveles de gobernanza. (Comisión Europea, 2011: 13-15).

3.2 Políticas en España

3.2.1 Política territorial

Como decíamos, la UE no tiene competencia en materia de territorio. Son los Estados miembros los que deben desarrollar su política territorial. En España, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal, “realiza funciones de análisis, acompañamiento y promoción de un desarrollo territorial equilibrado y sostenible²²”. No obstante, la ordenación del territorio es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (CC.AA.).

En Asturias dicha política está regulada por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril²³, que establece los principios básicos de la política territorial y crea los instrumentos necesarios para coordinarla con la ordenación del espacio. Se persiguen varios objetivos, entre los que destacan dos, desde el punto de vista de este trabajo: mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial (art. 1.a DL. OTU). El principal instrumento de planificación territorial en nuestra Comunidad son las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), que establecen los fines y objetivos de la política territorial del Principado (art. 28 DL. OTU), son el marco de referencia territorial para la actuación de la administración (art. 29.a DL. OTU) y para la elaboración de los planes y programas económicos de la región (art. 29.b DL. OTU).

Las Directrices Regionales de Ordenación del territorio (DROT), que se refieren a toda la región, y por debajo de las cuales encontramos las Directrices Subregionales y Sectoriales y otras herramientas de planeamiento territorial, están vigentes desde 1991, pues la última revisión, del 2006, sigue pendiente de tramitación. En el documento publicado para información pública de esa revisión, las directrices son ocho. La primera define las DOT como hemos visto anteriormente en el Decreto legislativo 1/2004; de la segunda a la sexta se ocupan de diferentes sectores: medioambiente; infraestructuras y servicios de transporte; regulación de la edificación del suelo no urbanizable; dotación

²² <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/>, acceso 15 de enero de 2015

²³ Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (DL. OTU)

de equipamientos y servicios; implantación de áreas industriales y de servicios; y las dos últimas, se ocupan de la coordinación administrativa y del procedimiento de validación de las mismas y su vigencia.

Como vemos, de todo el contenido, además de la protección medioambiental como eje transversal de la política regional y sectorial, los sectores más relacionados con el desarrollo territorial son el de infraestructuras y transportes y el de equipamientos, dado que son fundamentales para la cohesión territorial. El resto tienen una gran carga urbanística, pues están tratados desde criterios de uso del suelo.

La única mención que se hace a la política de empleo, se hace en el diagnóstico territorial previo a la redacción del borrador de las nuevas DROT, afirmando que

“para fijar población en los territorios más periféricos se requiere diseñar políticas de muy diverso tipo (empleo, vivienda, servicios, fiscalidad...) que traten de incentivar nuevas actividades en un territorio (la periferia de la región)”, que tiene menor nivel de renta que el centro de la región (Gobierno del Principado de Asturias, 2006: 134).

Por lo que, si bien Asturias, con estas directrices y otros instrumentos de rango inferior, define un modelo territorial, no lo desarrolla en cuanto a su vinculación con otras políticas, ni destaca la importancia fundamental de la dimensión espacial para su planificación.

3.2.2 Política de empleo

La política de empleo, como la de territorio, es competencia exclusiva de los Estados miembros. A pesar de ello, Europa ha establecido un “método abierto de coordinación” (Comisión Europea, 2011: 2) para “la planificación, la coordinación y el control de las políticas de empleo nacionales” (Nieto, 2012: 130).

En nuestro país, el marco normativo en materia de empleo, se establece en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo (LE); la Estrategia Española de Activación para el empleo 2014-2016²⁴ (EEsAE); y el Plan Anual de Política de empleo para 2014²⁵ (PAPE).

²⁴ Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el empleo 2014-2016

²⁵ Resolución de 16 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2014, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2014, según lo establecido en el artículo 4 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo

El artículo 1 de la LE define la política de empleo y establece las competencias del Estado y de las CC.AA. en la materia. El primero tiene competencia en la coordinación de la política de empleo, la regulación normativa, así como en “la gestión y control de las prestaciones por desempleo” (art. 3 LE). Y son las CC.AA. las encargadas, en su ámbito territorial, del fomento del empleo, y del desarrollo y la ejecución de la política de empleo.

Atendiendo a la dimensión territorial, la LE fija entre sus objetivos la “unidad de mercado de trabajo”, poniendo de relieve la diversidad territorial y la necesidad de corregir los desequilibrios que de ella se derivan (art. 2.e LE). Es el Sistema Nacional de Empleo (SNE), quien debe asegurar que las CC.AA. apliquen las políticas activas de empleo conforme al principio de igualdad y no discriminación, y promuevan la corrección de los desequilibrios territoriales (art. 6 c-d LE). Las CC.AA. son las responsables de trasladar la dimensión territorial de las políticas activas de empleo al SNE, así como de definir el papel de las entidades locales en los órganos de decisión autonómicos (art. 4 LE). Pudiendo realizar cuantos servicios y programas estimen necesarios (art.23.3 LE) para adecuarse a las características locales y sectoriales del mercado de trabajo en su territorio (art. 24.1.e LE).

Otra parte fundamental de la política de empleo es la EEsAE que, como instrumento que coordina todo el SNE, fija los principios de actuación y objetivos en la materia. Actualmente está vigente la del periodo 2014 – 2016, que deroga la anterior Estrategia Española de Empleo (EEsE).

Ésta última se refería a la cohesión territorial como uno de los criterios orientadores del objetivo global del aumento de la participación de hombres y mujeres en “un mercado laboral sostenible, basado en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial (Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), 2011: 27)”, Por lo que proponía tener en cuenta la mejora del empleo “sin exclusión territorial” (SEPE, 2011: 28). La perspectiva territorial se enunciaba como uno de los principios rectores de la actuación del SNE, exigiendo la adecuación de las políticas activas de empleo a los territorios, resaltando el enfoque local como idóneo para aprovechar nuevas oportunidades generadoras de empleo y la necesidad de seguir profundizando en la colaboración de los servicios públicos de empleo autonómicos con la administración local. Por otro lado, la población rural era colectivo destinatario en los ámbitos de actuación de formación y cualificación, así como en el de igualdad de oportunidades en el empleo, y se definía un

ámbito específico de promoción del desarrollo y la actividad económica territorial donde se destacaban el

“estudio de oportunidades empresariales y de actuaciones que permitan planificar e implantar estrategias de creación de empleo y actividad y de valorización de recursos en el ámbito local o comarcal”, y las “medidas de coordinación y complementariedad de las iniciativas que promuevan las corporaciones locales con los servicios públicos de empleo” (SEPE, 2011: 58).

En cambio, en el periodo 2014–2016, la cohesión territorial ni siquiera se menciona. Desaparece de los objetivos de la Estrategia y de los principios rectores, mencionándose en estos últimos la garantía de la “unidad de acceso”, la adaptación de los objetivos de las políticas activas a sus destinatarios y al mercado teniendo en cuenta el territorio, y la apertura a la sociedad, entre otras, a las corporaciones locales. Sin embargo, sigue haciendo un guiño a la dimensión territorial en los ejes de actuación 4, “Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo”, estableciendo como objetivo la eliminación de obstáculos para acceder al empleo en base, entre otros, al lugar de residencia; y 5, “Emprendimiento”, donde menciona la promoción del desarrollo territorial apoyando la creación de empresas en las zonas rurales²⁶. Entre los colectivos prioritarios ya no se menciona a la población rural en ningún punto de la estrategia.

Por todo ello, vemos un claro retroceso en cuanto a la consideración de la cohesión territorial como objetivo y principio orientador de la política de empleo; y el debilitamiento del enfoque de colaboración entre administración autonómica y local. Se entiende que la libertad que se les otorga a las CC.AA. en la puesta en marcha de servicios y programas, que se reitera en el PAPE 2014, son suficientes para garantizar “la igualdad de acceso, la cohesión social y la complementariedad entre la unidad de mercado y la diversidad territorial”²⁷.

El PAPE establece los objetivos, a alcanzar en el año de su aplicación por el Estado y por las CC.AA., los indicadores que servirán para evaluar en qué medida éstos se han alcanzado, y los servicios y programas que se llevarán a cabo, diferenciando entre comunes a todo el Estado y propios de cada CC.AA.. Este instrumento tiene los mismos objetivos que la EEsAE, donde veíamos un pequeño guiño a la dimensión territorial, por lo que, en este sentido no aporta información a la ya comentada. Ahora bien, los

²⁶ EEsAE - Ibid en nota 24, pp. 74014-74015

²⁷ PAPE - Ibid en nota 25, 8º párrafo en Apartado 2. Análisis de contexto: situación actual del mercado de trabajo

programas y servicios comunes que exige a las CC.AA. y los indicadores que establece si nos permiten profundizar en el análisis, respecto de su implantación en el territorio y de las medidas que se toman para evaluar la consecución de los objetivos.

Entre los primeros encontramos uno que podría facilitar el acceso al empleo de todas las personas de una CC.AA., resida donde resida. Se trata de los “Programas de colaboración con corporaciones locales” incluido en el eje 3, “Oportunidades de empleo”. El hecho de que las CC.AA. se vean obligadas a colaborar con las corporaciones locales y, por lo tanto, a tener en cuenta un enfoque local del empleo, “a priori” facilita el acceso al mismo de aquellas personas que tienen dificultades para acceder al mercado por cuestiones vinculadas a su lugar de residencia. Por otro lado, dentro del eje 5, “Emprendimiento”, el programa de “Agentes de Empleo y Desarrollo local”, siempre muy vinculado a las zonas rurales por su conexión con los grupos de acción local que gestionan el programa europeo Leader, puede ser otra vía de acceso al empleo de las personas que residen fuera de las zonas más activas socioeconómicamente. El resto de programas y servicios comunes, no permiten otro análisis, más allá de que se presten en las oficinas de empleo propias o en entidades colaboradoras de los Servicios Públicos de empleo, y, por lo tanto, el acceso de la población a los mismos dependerá de la implantación en el territorio de estos organismos.

Ahora bien, si nos fijamos en los indicadores, ninguno de ellos mide la dimensión territorial. Como veíamos, el guiño a esta dimensión se hacía patente en dos objetivos estructurales: “remover los obstáculos en el acceso al empleo”, incluido en el ámbito de fomento de la movilidad; y “promover el desarrollo territorial” dentro del ámbito de la promoción del desarrollo y la actividad económica.

En cuanto al primero no se mide nada relacionado, por ejemplo, con el acceso de la población rural al empleo, ya que sólo se refiere a la igualdad de oportunidades desde la perspectiva de género: “Cociente entre el número de mujeres demandantes de empleo...” y “Número de acciones y servicios prestado al colectivo de mujeres...”²⁸ Del mismo modo, para la medición del objetivo de la promoción del desarrollo territorial, no se establece ningún indicador. Cuando la Estrategia incluye en la redacción del mismo

²⁸ PAPE – Ibid en nota 25, Indicadores 4.0.1 y 4.0.2, Apartado 2. Objetivos Estructurales, del Anexo V

el apoyo a “la creación de nuevas iniciativas empresariales en zonas rurales”²⁹, lo que sería perfectamente medible.

Por lo tanto, vemos como esa orientación hacia el desarrollo territorial en el enunciado de la política de empleo y en los programas y servicios que incluye, se desvanece cuando analizamos los indicadores que la evalúan. Queda patente que el Estado no sigue las recomendaciones de la AT2020, y no incluye, como ya hacía la propia UE, la dimensión territorial en la política de empleo. Esta queda en manos de la voluntad de las CC.AA. y de su libertad para llevar a cabo servicios y programas propios que la contemplen.

Teniendo en cuenta que los indicadores pretenden ser el instrumento para medir los resultados y que, en función de éstos, se asignarán hasta el 60% de los fondos de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales a las CC.AA.³⁰, es de esperar que los gobiernos regionales, en un contexto de restricción presupuestaria, hagan esfuerzos económicos en programas y servicios que, aunque propios, permitan obtener resultados en aquello que mide el Gobierno central, y por lo tanto financiación, y no en indicadores más vinculados a la cohesión territorial.

3.2.2.1 Política de empleo en Asturias

En nuestra CC.AA. el Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias (SEPEPA) es el “organismo gestor de la política de empleo” autonómica³¹ (art. 1 L. SEPEPA). Entre sus funciones está el diseño de las políticas activas de empleo (art. 5.1.a), siguiendo las directrices de la política de empleo a nivel nacional y del acuerdo de concertación social, AEPA 2013 – 2015, firmado el 9 de febrero de 2013, por el Gobierno del Principado, la Federación Asturiana de Empresarios (FADE) y los sindicatos mayoritarios en la región, Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC.OO).

La tradición en la concertación social asturiana se ve reflejada en el órgano de dirección del propio SEPEPA, ya que el máximo órgano de decisión, el Consejo Rector, está formado por el Presidente y titular de la Consejería de referencia, actualmente la Consejería de Economía y Empleo; tres vocales en representación de la Administración autonómica; y cuatro vocales en representación de los agentes sociales, dos nombrados

²⁹ EEsAE – Ibid en nota 24, p. 74015

³⁰ EEsAE – Ibid en nota 24, p. 74020

³¹ Ley 3/2005, de 8 de julio, del Servicio Público de Empleo (L. SEPEPA)

por los sindicatos mayoritarios y dos por las organizaciones empresariales. El órgano de dirección no tiene ningún componente territorial, al contrario de lo que reivindica la Federación Asturiana de concejos (FACC), que viene solicitando su participación en el mismo “con la finalidad de representar los intereses de los municipios asturianos en el diseño de todos aquellos programas que les afecten.” (FACC, 2014: 4). El elemento territorial de este organismo está representado por la red de veinticuatro oficinas de empleo repartidas por toda la CC.AA..

En el acuerdo de concertación se establecen diez ámbitos de actuación del SEPEPA coincidentes con los que planteaba la anterior EEsE 2012 – 2014. Ahora bien, en el PAPE 2014 ya se ha hecho el ajuste para adaptarlos a la nueva EEsAE 2014 – 2016, y éstos se reducen a los seis que marca el Gobierno central, donde se incluyen todos los servicios y programas comunes y propios que el Principado desarrollará durante el año 2014. Sobre los comunes ya hemos comentado aquellos que consideramos tienen mayor probabilidad de impactar positivamente en la cohesión territorial: programas de colaboración con administración local y agentes de empleo y desarrollo. El resto dependerá de la implantación territorial de los organismos que los prestan. Pero además de esos, el SEPEPA va a desarrollar otros propios, incluidos en todos los ámbitos que marca la Estrategia. Son los siguientes:

1. Orientación: Información / Orientación laboral en oficinas y Conciliación directa entre ofertas y demandas
2. Formación: Prácticas no laborales y Formación en competencias clave
3. Oportunidades de empleo: Inserción laboral de colectivos especiales con especiales dificultades: personas procedentes del salario social, desempleados en alto riesgo de exclusión y mujeres víctimas de violencia de género; y Atención a mujeres víctimas de violencia de género
4. Igualdad de oportunidades de acceso al empleo: Proyectos europeos
5. Emprendimiento: Fomento y consolidación del autoempleo y Fomento y consolidación del autoempleo colectivo, empresas de economía social
6. Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de empleo: Seguimiento y evaluación de políticas de empleo: Plan anual de seguimiento de la formación de ocupados; Incorporación de nuevas tecnologías a los procesos de información; y Feria de empleo

De nuevo nos encontramos con que el impacto en la cohesión territorial que puedan tener estos programas y servicios va a depender de la implantación en el territorio que

tengan, ya que la valoración del enfoque territorial no se desprende del contenido de los mismos. Es decir, el trabajo con los colectivos en exclusión social ¿se va a hacer a través de convenios con las corporaciones locales y en coordinación con los servicios sociales municipales, o mediante subvenciones directas a las empresas que las soliciten? ¿Los proyectos europeos van a llegar a todo el territorio?, etc.

Especial mención merecen los servicios de Seguimiento y evaluación de las políticas de empleo, el Plan anual de seguimiento de la formación de ocupados, y la incorporación de las nuevas tecnologías a los procesos de información, de los cuales no existe información pública. Los dos primeros plantean una importante oportunidad al Principado para introducir indicadores que evalúen el impacto en el territorio de todas las políticas de empleo. Añadir estos indicadores a los que ya exige el Gobierno central puede suponer un esfuerzo en la modificación de las herramientas de evaluación, que en cualquier caso será menor que la oportunidad que supone tener datos que permitan ir desarrollando y adaptando los programas y servicios para lograr una mayor cohesión territorial.

Por último, la extensión de las nuevas tecnologías como herramienta de información, orientación laboral, seguimiento de los itinerarios personalizados, etc. es una medida fundamental para romper las barreras derivadas de las dificultades de accesibilidad a las oficinas de empleo derivadas del lugar de residencia. Ahora bien, para que llegue realmente a toda la población, el desarrollo de la plataforma digital del SEPEPA debe ir acompañado de una intervención pública en el despliegue de internet en el territorio. En 2009, cuando la media asturiana de hogares con acceso a internet superaba el 56%, en el Oriente disponía de este tipo de conexión el 49,4% y en el Occidente el 37,2%. Casi un 31% de las personas encuestadas declaraban que el motivo de no tenerla era la falta de disponibilidad de banda ancha en su zona, 10 puntos por encima de la media nacional (20,8%) (Fundación CTIC, 2009: 14-18-20).

Una vez establecido el marco político, valorar el enfoque territorial de la política de empleo del Principado de Asturias requiere de un análisis más profundo, que nos permita conocer la implantación territorial de sus programas y servicios. Para ello nos vamos a centrar en tres de las políticas activas de empleo que el SEPEPA está desarrollando. El primero de ellos es el Programa de Orientación Profesional para el Empleo y el Autoempleo (OPEA), programa de carácter común encuadrado en el eje 1, Orientación, de la EEAE. El segundo, también común, Escuelas Taller, Casas de oficio

y Talleres de empleo (ET-TE), encuadrado en el eje 2, formación. Y, por último, los Programas de acompañamiento al empleo (PA), del eje 3, oportunidades de empleo.

4. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN ASTURIAS

Las políticas activas de empleo son la herramienta básica de intervención del Estado y las CC.AA. para la mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras, desempleadas u ocupadas, por cuenta ajena o por cuenta propia.

El análisis del enfoque territorial de estas políticas se va a centrar en evaluar si éstas se llevan a cabo de una manera equilibrada en todo el territorio autonómico. O, dicho de otro modo, pretendemos estudiar si la ciudadanía asturiana, resida donde resida, tiene acceso a ellas y en qué condiciones. También, si de algún modo contribuyen a la dinamización territorial.

Como comentábamos, el organismo gestor de las políticas activas de empleo en el Principado de Asturias es el SEPEPA y el componente territorial del mismo es la red de 24 oficinas de empleo repartidas por toda la CC.AA. (**Tabla II**). 11 están en el área central: 4 en Gijón, 2 en Oviedo, 2 en Avilés, 2 en Siero, y 1 en Grado; 3 en la cuenca del Caudal: Moreda, Mieres y Pola de Lena; 1 en la cuenca del Nalón; 3 en el oriente, dos en el interior, en Infiesto y Cangas de Onís, y otra en la costa, en Llanes; 4 se encuentran en el Noroccidente de la región: Pravia, Lluvia, Navia y Vegadeo; y, finalmente, 2 en el Suroccidente: Tineo y Cangas de Narcea.

Ahora bien, ¿todas dan cobertura al mismo número de personas desempleadas? ¿La ratio entre personal de atención al público y personas desempleadas es la misma en todos los centros? ¿Las características de las personas desempleadas de las diferentes oficinas son equivalentes? ¿La distancia entre el lugar de residencia y la oficina de referencia es similar en todos los casos? No es objeto de este trabajo estudiar en profundidad todas estas variables, pero sí poner de manifiesto que son cuestiones relevantes a tener en cuenta cuando hablamos de equilibrio territorial en el acceso a la política de empleo.³²

³² Información ampliada en Suárez, P. y Cueto, 2015

Tabla II. **Distribución territorial de Oficinas de empleo de Asturias**

Área Territorial	Oficinas SEPEPA	Localización (Nº)	Población 16-64 años	Paro registrado	
Centro	11	Gijón (4)	186.634	29.563	
		Oviedo (2)	187.643	21.442	
		Avilés (2)	87.818	12.432	
		Siero (2)	59.070	7.681	
		Grado	12.846	1.448	
Caudal	3	Mieres	27.520	4.653	
		Moreda	7.627	1.170	
		Pola de Lena	8.054	1.107	
Nalón	1	Langreo	50.856	8.705	
Oriente	3	Infiesto	16.026	2.117	
		Cangas de Onís	14.609	1.046	
		Llanes	30.618	2.225	
Occidente	6	NORTE	Pravia	12.698	1.916
			Luarca	7.720	925
			Navia	15.035	1.643
			Vegadeo	6.840	855
		SUR	C. de Narcea	7.042	1.213
			Tineo	6.151	653

Fuente: Elaboración propia. Datos SADEI. Datos padronales por concejo 2013 y paro registrado por concejo, información mensual diciembre 2013

Si atendemos a la cobertura de personas desempleadas por cada oficina de empleo, el cálculo no presenta dificultades cuando la oficina engloba a uno o varios concejos completos. Pero cuando no es así, y engloban a los residentes del municipio según el código postal, no es posible calcularla con los datos del padrón, ya que estos no constan desagregados según esta variable. En cualquier caso, aunque no se pueda llegar a ese punto de detalle, sí podemos observar que, a diciembre de 2013, la población mayor de 16 años, por oficina, oscila entre las 6.151 de Tineo y las más de 90.000 a las que atendería Oviedo si dividiéramos la población al 50% entre cada oficina. Si nos limitamos a las personas desempleadas, pues es más probable que hagan uso de ellas, vemos como el número de personas oscila entre las 653 de Tineo y las más de 10.000 que atendería Oviedo, si la distribución del desempleo fuera equilibrada entre las dos oficinas existentes.³³

Viendo estas diferencias en cuanto a la cobertura, el siguiente análisis es la ratio entre personas desempleadas y personal de atención en las oficinas. ¿Es proporcional? Para poder hacer este análisis sería necesario que los datos de personal estuvieran publicados,

³³ Esta variabilidad en el número de personas desempleadas que atiende cada oficina de empleo, a nivel de CC.AA., se destaca en Cueto, B y Suárez, P. (2015)

más allá del hecho de que en la misma oficina haya personal de diferentes departamentos: formación, intermediación, etc. y esto lo dificultara.

Por otro lado, en todas las oficinas de empleo es previsible que las características de las personas desempleadas no sean las mismas, pues la población a la que dan cobertura difiere en cuanto a edad, sexo, nivel de estudios, sector en el que demandan empleo, tiempo en desempleo, entorno socioeconómico, etc. Por lo tanto, la intensidad en la necesidad de atención también puede diferir. Por ejemplo, la diferencia en el manejo de las nuevas tecnologías puede variar el nivel de demanda. La persona que no las sepa utilizar tendrá acceso a menos canales para la búsqueda de empleo y, por lo tanto, previsiblemente necesitará de más apoyo y orientación por parte del personal de la oficina en este sentido.

Otra variable observable es la distancia entre el lugar de residencia y las oficinas de empleo. Por poner sólo un ejemplo, una persona que resida en el concejo de Gijón tendrá que recorrer muchos menos kilómetros que una persona que resida en Ponga y se tenga que trasladar a Cangas de Onís. La infraestructura de transporte que tendrá a su alcance también será diferente, pues el transporte público en un concejo como Ponga es prácticamente inexistente, y la carretera de acceso tendrá características inferiores en cuanto a seguridad, dificultad, etc. Teniendo en cuenta la orografía de nuestra región, donde el 91% del territorio es considerado zona de montaña³⁴; y la menor disponibilidad de transporte público fuera del área central, es muy probable que una parte significativa de la población que reside en las alas de la región, se vea afectada estas dificultades derivadas de la infraestructura de transporte. Por otro lado, las personas que viven en el centro de la región se enfrentan a una mayor saturación de las oficinas de empleo, lo que también afecta a la accesibilidad a las mismas.

A partir de estos datos podemos concluir que, si bien toda la población está cubierta por una oficina de empleo en el Principado de Asturias y, por lo tanto está garantizado su acceso; la accesibilidad, es decir, la capacidad de las personas para llegar a las oficinas y participar de sus programas y servicios, difiere según múltiples factores: las distancias kilométricas, las distancias en tiempo, las infraestructuras de transporte público, de carreteras y de comunicaciones, del coste económico que suponga (Noguera y

³⁴ Cálculo realizado a partir de datos de superficie de SADEI y la información obtenida en la Resolución de 10 de febrero de 2012, de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, por la que se aprueban las bases que habrán de regular el procedimiento de solicitud, tramitación y concesión de las ayudas a los agricultores y ganaderos en el ámbito de las ayudas directas de la política agrícola común, y de determinadas medidas de desarrollo rural

Ferrandis, 2014: 380), del nivel de saturación de las oficinas, etc.. La población de las zonas menos favorecidas en este sentido, con peores infraestructuras, más alejadas de las villas donde se encuentran las oficinas, especialmente las personas con escasos recursos económicos; se enfrentan a mayores dificultades para la participación en las políticas de empleo por su mayor coste, tanto económico como en tiempo. Y las personas que residen en el centro de la región a una mayor saturación del servicio. Todo ello puede desincentivar su implicación y activación para la búsqueda activa de empleo. Después de esta introducción en la que analizábamos el acceso y la accesibilidad de la población a las oficinas de empleo, vamos a realizar el análisis concreto de las políticas activas de empleo en cuanto a su implantación en el territorio, dividiéndolo en dos partes. En la primera parte se hace una descripción de cada una de ellas, se revisa el número de acciones y el presupuesto del periodo 2010 – 2014 analizando el impacto territorial en perspectiva temporal y, por último, se estudia el caso de la convocatoria para el año 2014. En la segunda, se hace un análisis cualitativo sobre la dimensión territorial de las políticas activas de empleo a partir de las entrevistas realizadas a dos responsables de los programas en el SEPEPA y a un representante de la FACC.

PARTE A. ANÁLISIS DESCRIPTIVO

4.1 PROGRAMA OPEA

4.1.1 Descripción del Programa

El programa de Orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo (OPEA) se puso en marcha a nivel nacional en el año 1998 y se transfiere al Principado de Asturias mediante Real Decreto 11/2001, de 12 de enero³⁵, por el que se traspa la gestión de las políticas activas de empleo a la Comunidad. Desde entonces se ha venido desarrollando anualmente, a excepción del año 2012 durante el cual no hubo convocatoria.

En las bases de la convocatoria se define como el conjunto de “acciones de orientación profesional y autoempleo, articuladas en itinerarios de inserción ocupacional y dirigidos

³⁵ REAL DECRETO 11/2001, de 12 de enero, sobre traspaso al Principado de Asturias de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación

a mejorar las posibilidades de ocupación de las personas desempleadas inscritas en las Oficinas del (SEPEPA) (Primera 1.1)³⁶”.

Las acciones que desarrolla, definidas en la convocatoria del programa, se encuadran en dos posibles itinerarios que pueden llevar a cabo las personas desempleadas atendiendo a sus prioridades, necesidades y demandas. La primera vía es la que se denomina “Proceso de orientación para el empleo”, que consta de:

- Tutorías individualizadas, donde el personal técnico y la persona desempleada establecen las acciones a llevar a cabo para conseguir una inserción laboral satisfactoria, espaciadas en el tiempo dependiendo de la participación de la persona en otras acciones. El contenido está vinculado con la Búsqueda Activa de Empleo (BAE), el Desarrollo de Aspectos Personales para la Ocupación (DAPO) y la Entrevista de trabajo.
- Acciones grupales:
 - DAPO: su objetivo es “dotar de estrategias a las personas en proceso de búsqueda de empleo, de modo que sean capaces de asumir, de manera autónoma, su situación y aumenten la probabilidad de conseguir y mantener un puesto de trabajo” (Anexo II A)³⁷. Los contenidos se dividen en cinco bloques: Autoconocimiento y conocimiento del mercado laboral; Autoestima, autocontrol y autonomía; Resolución de problemas y toma de decisiones; Comunicación interpersonal; y Manejo de la ansiedad
 - Grupo de Búsqueda de empleo (BAE-G): su objetivo es dotar a las personas participantes de los elementos de análisis y estrategias necesarias para conseguir el empleo más adecuado a sus cualidades, preferencias, necesidades y aptitudes. Los contenidos se desarrollan en siete sesiones con los siguientes contenidos: “Sítuate”: Autoconocimiento y panorama laboral; Canales e instrumentos para la búsqueda de empleo; El circuito de selección; e Información laboral y autoempleo
 - Taller de Entrevista (TE): trabaja los conocimientos teórico-prácticos y recursos personales para afrontar con éxito este punto del proceso de selección, tratando diversos contenidos: la preparación, las posibles preguntas, etc. (Anexo IIA)³⁸

³⁶ Resolución de 18 de noviembre de 2009, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo

³⁷ Resolución de 18 de diciembre de 2013, del Servicio Público de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo en el periodo 2014/2015

³⁸ Convocatoria 2014 – 2015 – Ibid en nota 37, p. 6

La segunda vía es la denominada “Asistencia para el Autoempleo: tutoría individual para el Asesoramiento en Proyectos Empresariales (APE)”, es decir, para elaborar un plan de empresa y planificar la puesta en marcha del proyecto. Los contenidos tratan sobre las diferentes partes de un plan de idea de negocio.

La persona que acceda a través de la Tutoría individualizada, podrá seguir con el trabajo individual o bien participar de la APE o de las acciones grupales, dependiendo de sus habilidades, intereses y demandas. La idea es que la persona realice el itinerario más adecuado a sus necesidades mediante el establecimiento de un plan de acción consensuado con la persona responsable del programa.

En la convocatoria del programa, el SEPEPA establece las necesidades de actuación a desarrollar por cada oficina de empleo durante el periodo de ejecución del mismo (Cuarto)³⁹, que se extiende desde la fecha de resolución hasta el 31 de marzo del año siguiente. Durante ese periodo, las propias oficinas derivan a las personas disponibles para incorporarse al programa, según sus preferencias o su lugar de residencia, a las entidades que lo llevan a cabo.

4.1.2 Perspectiva temporal

Desde el año 2000 el SEPEPA lleva a cabo este programa mediante la colaboración con administraciones locales y entidades sin ánimo de lucro acreditadas como entidades colaboradoras. Estas se presentan a la convocatoria de subvenciones para tal fin, en concurrencia competitiva. En perspectiva temporal podemos observar diferencias en cuanto a las entidades que concurren y son beneficiarias de las subvenciones, a pesar de que las bases reguladoras del programa no cambian a partir de 2009.

Tomando como referencia las últimas cuatro convocatorias, a partir de 2010, vemos que, hasta el año 2012 las entidades beneficiarias eran tanto administraciones locales como agentes y entidades sociales. A partir de 2013, las primeras no concurren y siguen como beneficiarias el resto de entidades colaboradoras. En este sentido, ya vemos en la **Tabla III** como el número de acciones a llevar a cabo por las administraciones locales se reducen entre 2010 y 2011 en 1.351, casi exactamente en el mismo número en el que aumentan aquellas a llevar a cabo por otras organizaciones, 1.348. Otra diferencia observable es la reducción del número de acciones totales. No sólo quedan anuladas aquellas que llevaban a cabo las administraciones locales, sino que se reducen las prestadas por las entidades sociales.

³⁹ Convocatoria 2014/2015 – Ibid en nota 37, p. 1

Tabla III. Necesidades de actuación OPEA planificadas 2010 – 2014

	2010	2011	2013	2014
Ayuntamiento de Avilés	1.286	1.120		
Ayuntamiento de Gijón	3.740	3.210		
Ayuntamiento de Oviedo	655	875		
Ayuntamiento de San Martín del Rey Aurelio	1.230	782		
Mancomunidad del Cabo Peñas	235	42		
Mancomunidad Comarca de la Sidra	328	94		
Administración local	7.474	6.123	0	0
Asociación El Prial	90	58	24	32
CC.OO	2.181	2.856	1414	1344
COCEMFE- Asturias ⁴⁰	346	316	511	545
Federación Asturiana de Concejos	2.083	2.106	873	824
Fundación Mujeres	598	770	645	599
UGT	3.078	3.618	1225	1278
Entidades sociales	8.376	9.724	4.692	4.622
Total	15.850	15.847	4.692	4.622

Fuente: Elaboración propia. BOPA⁴¹

Teniendo en cuenta solo estas últimas, es decir, las que llevan a cabo entidades privadas, en 2014 se resuelven un 44,8% menos con respecto a 2010, y un 52,5% menos con respecto a 2011. Teniendo en cuenta el total de acciones, independientemente de quien las ejecute, se reducen en casi un 71% en los últimos cuatro años. Prácticamente el mismo porcentaje en el que se reduce el presupuesto, que pasa de superar los 2,5 millones de euros en 2010 a no llegar a 1, lo que supone una contracción presupuestaria de algo más del 69% (Tabla IV)

Tabla IV. Presupuesto de acciones OPEA 2010 – 2014

	2010	2011	2013	2014
Administración local	1.312.890,39 €	1.067.120,17 €	0 €	0 €
Entidades sociales	1.403.536,00 €	1.649.741,19 €	839.955,24 €	839.833,26 €
TOTAL	2.716.426,39 €	2.716.861,36 €	839.955,24 €	839.833,26 €

Fuente: Elaboración propia. BOPA⁴²

4.1.3 Impacto territorial en perspectiva temporal

El impacto de las modificaciones explicadas en los diferentes territorios lo podemos observar comparando las necesidades de atención que plantea el SEPEPA para las oficinas de empleo en las diferentes convocatorias (Tabla V).

⁴⁰ Confederación Española de Personas con Discapacidad física y orgánica

⁴¹ Concesión y denegación de subvenciones en BOPA: Núm. 91, de 21 de abril de 2010; Núm. 145, de 24 de noviembre de 2011; Núm. 156, de 6 de julio de 2013; y Núm. 112, de 16 de mayo de 2014

⁴² Concesión y denegación de subvenciones - Ibid en nota 41

Por bienios, en 2010-2011 y en 2013-2014 las necesidades difieren poco en las mismas oficinas de empleo. La gran diferencia se produce entre los dos periodos, como veíamos en cuanto a las entidades beneficiarias, el número de acciones y el presupuesto.

Tabla V. **Necesidades anuales de actuación en acciones OPEA**

	2010		2011		2013		2014	
	TUTORÍA	AE	TUTORÍA	AE	TUTORÍA	AE	TUTORÍA	AE
Moreda	180	10	180	10	61	0	60	0
Avilés	1.895	100	1840	105	466	27	466	27
Cangas del Narcea	195	10	190	10	62	5	62	5
Cangas de Onís	125	10	125	5	49	0	49	0
Gijón	4.480	240	4480	245	1.145	60	1.145	60
Grado	210	10	210	10	53	0	53	0
Langreo	1.200	65	1230	65	381	19	380	19
Pola de Lena	180	10	175	10	52	0	52	0
Luarca	115	5	115	5	33	0	33	0
Llanes	290	15	290	15	88	5	86	5
Mieres	725	45	720	40	218	15	218	15
Navia	180	10	185	10	60	5	60	5
Oviedo	3.085	170	3110	170	799	43	800	43
Infiesto	155	10	160	10	64	0	64	0
Pravia	245	10	250	15	69	0	70	0
Pola de Siero	555	35	555	30	176	15	175	15
Lugones	500	35	500	35	117	6	120	6
Tineo	90	5	90	5	27	0	27	0
Vegadeo	95	5	95	5	30	0	30	0
TOTAL	14.500	800	14.500	800	3.950	200	3.950	200

Fuente: Elaboración propia. BOPA⁴³

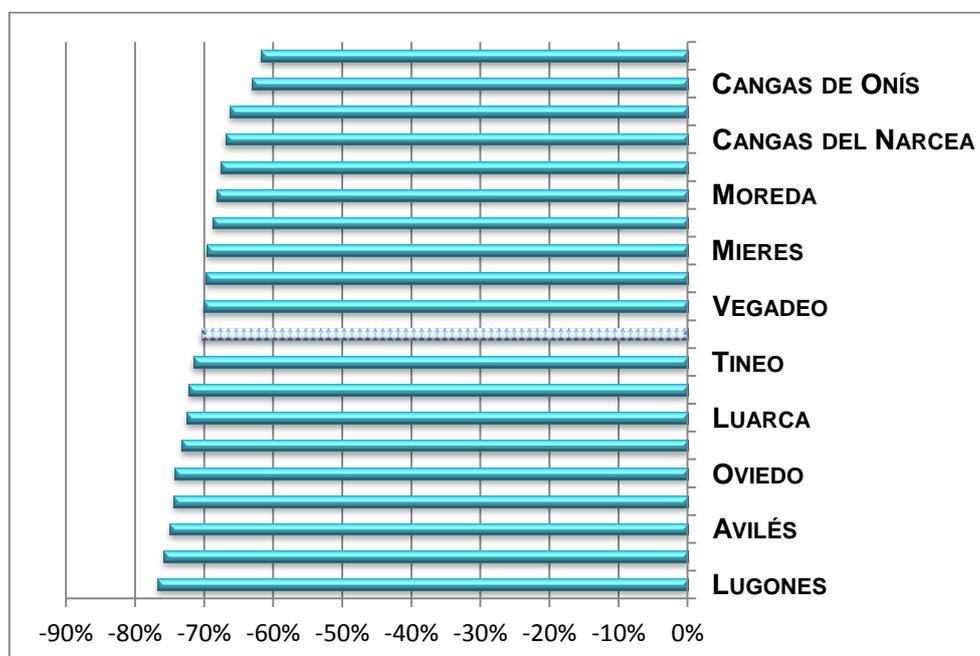
Sumando los dos tipos de intervención, tutorías individuales y de autoempleo, y realizando la media por bienio, el número total de acciones se reduce en más del 72%, porcentaje coincidente con el análisis de las resoluciones. Si analizamos esta caída por territorios (**Figura 3**), ésta oscila entre el 62% de Infiesto y el 76% de Lugones, situándose la media en el 70% de reducción. La mayoría de oficinas que superan la media en cuanto a contracción en el número de acciones se sitúan en el centro de la región: Lugones, Grado, Avilés, Gijón y Oviedo; o en el occidente: Pravia, Luarca, Tineo y Vegadeo. Además de Pola de Lena que pertenece a la cuenca del Caudal.

Ahora bien, si diferenciamos el tipo de acción, la APE, que suponía el 5,5% de las acciones totales en 2010-2011, y el 5% en 2013-2014, desaparece en gran parte del

⁴³ Convocatorias del programa para 2010, 2011, 2013 y 2014/2015, en BOPA: Núm. 297, de 26 de diciembre de 2009; Núm. 3, de 5 de enero de 2011; Núm. 81, de 11 de abril de 2013; y Núm. 301, de 31 de diciembre de 2013

territorio. Se mantiene en la zona central, exceptuando Grado; en la cuenca del Nalón; y en una de las oficinas de cada una de las grandes zonas asturianas: cuenca del Caudal (Mieres), Oriente (Llanes), Occidente (Navia) y Suroccidente (Cangas del Narcea), quedando sin atención de este tipo Pola de Lena, Aller, Infiesto, Cangas de Onís, Pravia, Luarca, Vegadeo y Tineo (Tabla V). Si bien las acciones de autoempleo que se llevaban a cabo no eran muchas, sí es significativo que sean precisamente las zonas menos dinámicas en cuanto al mercado laboral las afectadas. Pues puede ser una vía más para la revitalización de los territorios, considerando que el emprendimiento puede ser una opción elegida por las personas desempleadas que quieran residir en estas áreas geográficas (Tabla XXV).

Figura 3. Reducción de acciones planificadas entre OPEA 2010-2011 y 2013-2014



Fuente: Elaboración propia. BOPA⁴⁴

4.1.4 Estudio de caso: Convocatoria 2014 – 2015

4.1.4.1 Descripción de la convocatoria

La convocatoria 2014-2015 se ajusta a las bases reguladoras del programa de 18 de noviembre de 2009⁴⁵, y se inició por resolución del SEPEPA de 18 de diciembre de

⁴⁴ Convocatorias – Ibid en nota 43

⁴⁵ Bases de la convocatoria - Ibid en nota 36

2013⁴⁶. En la propia convocatoria se fijaban las necesidades de atención (Tabla VI), a ejecutar hasta el 31 de marzo de 2015, según las distintas oficinas de empleo.

Como vemos, mayoritariamente el programa se centra en itinerarios de orientación para el empleo, ya que sólo el 5% de las acciones son de APE. Es por ello que para la mayoría de los cálculos siguientes sumamos los dos tipos de intervenciones y trabajamos con el total de acciones.

Fueron 12 las entidades sin ánimo de lucro que presentaron propuesta de actuación, concediéndose finalmente subvención a 6 de ellas: Asociación El Prial, COCEMFE-Asturias, FACC, CC.OO, UGT y Fundación Mujeres, ya que las otras seis entidades no alcanzaron la puntuación mínima requerida de 25 puntos.

Tabla VI. Necesidades anuales de actuación en OPEA 2014

OFICINAS SEPEPA	Nº BENEFICIARIOS	
	TUTORÍA INDIVIDUALIZADA	APE
Moreda	60	0
Avilés	466	27
Cangas de Narcea	62	5
Cangas de Onís	49	0
Gijón	1.145	60
Grado	53	0
Langreo	380	19
Pola de Lena	52	0
Luarca	33	0
Llanes	86	5
Mieres	218	15
Oviedo	800	43
Infiesto	64	0
Pravia	70	0
Pola de Siero	175	15
Lugones	120	6
Navia	60	5
Tineo	27	0
Vegadeo	30	0
TOTAL	3.950	200

Fuente: Elaboración propia. BOPA⁴⁷

Entre los criterios de selección de proyectos que establecen las bases de la convocatoria, encontramos uno vinculado a la dimensión espacial, pues se asignan dos puntos por cada localidad en la que se lleve a cabo el programa, hasta un máximo de 20. Esto supone que algo más del 22% de la puntuación total, 90 puntos, depende de la cobertura

⁴⁶ Convocatoria 2014/2015 – Ibid en nota 37

⁴⁷ Convocatoria 2014/2015 - Ibid en nota 37

territorial que presten las entidades colaboradoras que desarrollan las acciones OPEA. El mismo porcentaje que se le imputa a la coordinación del programa con otras acciones que faciliten el itinerario de inserción y a la experiencia de la entidad en el programa. Por encima de la puntuación a los recursos, técnicos y materiales; la colaboración con las oficinas de empleo; la propuesta de sistemas de calidad, que suman un máximo de 10 puntos, el 11% del total; y de la mejora económica que llega a suponer hasta el 5,5% (Séptima 7.2)⁴⁸.

4.1.4.2 Entidades adjudicatarias

Las entidades adjudicatarias pueden ser clasificadas según diferentes variables. Todas ellas son entidades sin ánimo de lucro pero tienen distinto carácter. FADE, CC.OO y UGT son agentes sociales, que representan, junto con el Estado, a los operadores fundamentales del mercado laboral: empresas y personas trabajadoras. COCEMFE y Fundación Mujeres son entidades de carácter social que defienden los derechos y luchan contra la discriminación y para la integración de las personas con discapacidad en el primer caso, y de las mujeres en el segundo. Todas tienen implantación nacional, pues FADE aunque agrupa a empresas asturianas, también es la representante de la Confederación Española de Organizaciones empresariales (CEOE) y la Confederación Española de Pequeñas y Medianas empresas (CEPYME) en Asturias. Las únicas que tienen un marcado carácter local son la FACC y la Asociación El Prial.

La primera está integrada por los ayuntamientos asturianos y defiende los intereses de la administración local, teniendo entre sus fines la prestación de servicios a los municipios y la promoción y estudio de todos aquellos ámbitos de interés general para el desarrollo de la vida local: educación, cultura, desarrollo económico y social, medioambiente, etc. En cambio, la Asociación el Prial, nace como una asociación de padres y madres con interés en el sector de la madera y el mueble y crece dando cabida a profesionales, exalumnos/as, docentes, etc. El centro se concibió, más allá de su tarea educativa y profesionalizante en un sector concreto, como un polo de desarrollo rural, por lo que en 1.990 promueve, junto con otras entidades a nivel nacional, la Confederación de Centros de Desarrollo rural (COCEDER), que tiene como misión “trabajar con la comunidad rural en procesos de desarrollo integral y sostenible, en coordinación con

⁴⁸ Bases de la convocatoria - Ibid en nota 36

otros agentes sociales del territorio para generar mejores condiciones de vida de la población rural y de su medio⁴⁹.

Si atendemos a la dimensión territorial considerando la implantación geográfica equitativa, pero también la valorización de los recursos de los diferentes territorios y la adaptación a las características de los mismos para conseguir cuotas equilibradas de desarrollo, estas dos últimas entidades, desempeñan una labor fundamental. Facilitan el acceso al programa y contribuyen a generar oportunidades de formación y empleo, pues sin su labor las oficinas de Infiesto en el Oriente; Lugones en el centro; Moreda y Lena en la cuenca del Caudal; y Pravia, Luarca y Vegado en el Occidente, no desarrollarían este programa.

4.1.4.3 Impacto territorial

La entidad con mayor implantación territorial es la FACC, que presta servicio a 16 oficinas de empleo en 15 concejos, seguida de CC.OO y UGT; COCEMFE, que cubre Gijón, Oviedo y Avilés; Fundación Mujeres: parte de Oviedo y Gijón; y la Asociación El Prial, que sólo presta atención en Infiesto (Tabla VII). Por lo tanto, el programa OPEA está en todas las oficinas y da cobertura al 100% del territorio.

Tabla VII. Entidades beneficiarias por territorio OPEA 2014

	Entidad	El Prial	UGT	CCOO	FACC	COCEMFE	F.Mujeres
Oficina	Oviedo		x	x		X	x
	Gijón		x	x		X	x
	Avilés		x	x		X	
	P. de Siero		x	x	x		
	Lugones				x		
	Grado			x	x		
	Langreo		x	x	x		
	Mieres		x	x	x		
	Moreda				x		
	Lena				x		
	C. Onís		x		x		
	Infiesto	x			x		
	Llanes		x	x	x		
	C. Narcea		x	x	x		
	Tineo			x	x		
	Pravia				x		
	Luarca				x		
	Navia		x	x	x		
	Vegadeo				x		
	Nº Oficinas	1	10	11	16	3	2

Fuente: Elaboración propia. BOPA⁵⁰

⁴⁹ COCEDER (en línea) <http://www.coceder.org/quienes.shtml?idboletin=1649>, 15 de diciembre de 2014

⁵⁰ Concesión de subvenciones - Ibid en nota 41

4.1.4.3.1 Necesidades de actuación planificadas

Atendiendo a los números absolutos, vemos en la Tabla VIII como el mayor número de acciones planificadas por el SEPEPA, el 84%, se concentra en la zona central de Asturias (Oviedo, Gijón, Avilés, Siero y Cuencas), la misma cifra de paro registrado que soporta este área sobre el total de Asturias.

Cruzando estas dos variables, acciones planificadas (tutorías +autoempleo) y paro registrado, según las oficinas de empleo o la agrupación de ellas por concejo, vemos que hay una correlación positiva y significativa entre ambas cercana al 1 (Figura 13), lo que nos indica que, efectivamente, el SEPEPA planifica mayor número de acciones en aquellas zonas donde existe mayor número de personas en desempleo.

Tabla VIII. Necesidades de actuación por territorio y paro registrado OPEA 2014

Oficinas	Paro Registrado	Tutorías	Autoempleo	Acciones planificadas	Tasa de cobertura*
Gijón	29.563	1145	60	1205	4,08
Oviedo	21.442	800	43	843	3,93
Avilés	12.432	466	27	493	3,97
Langreo	8.705	380	19	399	4,58
Siero	7.681	295	21	316	4,11
Mieres	4.653	218	15	233	5,01
Llanes	2.225	86	5	91	4,09
Infiesto	2.117	64	0	64	3,02
Pravia	1.916	70	0	70	3,65
Navia	1.643	60	5	65	3,96
Grado	1.448	53	0	53	3,66
C. de Narcea	1.213	62	5	67	5,52
Moreda	1.170	60	0	60	5,13
Pola de Lena	1.107	52	0	52	4,70
C. de Onís	1.046	49	0	49	4,68
Luarca	925	33	0	33	3,57
Vegadeo	855	30	0	30	3,51
Tineo	653	27	0	27	4,13
TOTAL	100.794	3.950	200	4.150	4,12

Fuente: Elaboración propia. SADEI. Paro registrado por concejos. Información mensual diciembre 2013 – BOPA⁵¹
Nota* Necesidades de actuación/paro registrado*100

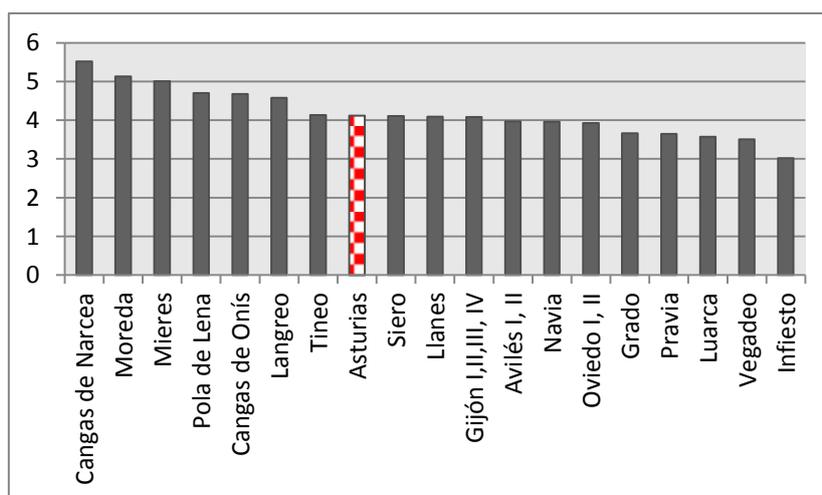
Ahora bien, si calculamos la tasa de cobertura, es decir, la proporción de necesidades de actuación por cada 100 personas desempleadas (Figura 4), vemos como esta oscila entre las 5,52 de Cangas de Narcea y las 3,02 de Infiesto, situándose la media en 4,12. Están por encima de la media las comarcas del Caudal, del Nalón, Cangas de Narcea y Tineo, y la parte sur de la comarca del Oriente (Amieva, Cabrales, Cangas de Onís, Onís y

⁵¹ Convocatoria, Ibid en nota 43

Ponga). En cambio, el resto del Oriente (Llanes e Infiesto), de la comarca Occidental (Navia, Pravia, Luarca, Vegadeo) y del área central de Asturias (Oviedo, Avilés, Gijón, Siero y la comarca de Grado) están por debajo de la media, siendo la oficina de Infiesto, que atiende a parte de la Comarca de la Sidra (Nava, Bimenes, Cabranes y Colunga) y a parte del Oriente (Piloña, Caravia y Parres), la que menos acciones presta (3,02) por cada 100 personas desempleadas registradas en la oficina.

Las diferencias territoriales son mucho más visibles si analizamos exclusivamente las acciones de autoempleo. Como comentábamos anteriormente (Tabla VIII), la reducción de presupuesto conllevó la desaparición de este tipo de acciones en muchos territorios. Sólo se llevan a cabo en 10 oficinas, 6 de las cuales se encuentran en la zona central. El Occidente, pero especialmente el Oriente, pues solo se realizan en Llanes, son los territorios nuevamente con menos intervenciones, 0,14 y 0,9 por cada 100 personas registradas en las oficinas de empleo, situándose la media 0,16⁵².

Figura 4. Tasa de cobertura de necesidades de actuación planificadas OPEA 2014



Fuente: Elaboración propia. SADEI. Paro registrado por concejos. Información mensual diciembre 2013 – BOPA⁵³

4.1.4.3.2 Acciones previstas por las entidades colaboradoras

Comparando necesidades planificadas por el SEPEPA y acciones previstas por cada entidad, ajustadas a la resolución de la convocatoria, vemos como estas no son exactas. Esto puede ser debido a las mejoras en eficiencia que las propias entidades hacen y que son valoradas hasta con 5 puntos, 1 por cada 5% de reducción del coste máximo total por persona en promedio.

⁵² Tabla XXV en Anexo I

⁵³ SADEI, 2015 – Convocatoria, Ibid en nota 37

Tabla IX. Acciones por territorio y entidad colaboradora OPEA 2014. Diferencia con necesidades anuales de actuación

	ENTIDAD OFICINA	EL PRIAL	UGT	CCOO	FACC	COCEMFE	F.MUJERES	ACC. POR OFICINA	ACC. POR CONCEJO	DIFERENCIA CON NEC.
ZONA CENTRO	Oviedo I		259			182	230	962	962	+119
	Oviedo II			291						
	Gijón I		387			182		1.278	1.278	+73
	Gijón II									
	Gijón III			369						
	Gijón IV						340			
	Avilés I		196			181		576	576	+83
	Avilés II			199						
	P. de Siero		74	76	65			215	345	+25
	Lugones				130			130		+4
Grado			32	26			58	58	+5	
TOTAL ZONA CENTRO								3.219	3.219	+309
CUENCAS	Langreo		155	176	137			468	468	+69
	Mieres		91	94	79			264	264	+31
	Moreda				57			57	57	-3
	Lena				49			49	49	-3
TOTAL CUENCAS								838	838	+94
ORIENTE	C. Onís		27		24			51	51	+2
	Infiesto	32			38			70	70	+6
	Llanes		35	37	32			104	104	+13
TOTAL ORIENTE								225	225	+21
OCCIDENTE	C. Narcea		26	28	23			77	77	+10
	Tineo			16	13			29	29	+2
	Pravia				67			67	67	-3
	Luarca				31			31	31	-2
	Navia		25	26	23			74	74	+9
	Vegadeo				28			28	28	-2
TOTAL OCCIDENTE								306	306	+14
TOTAL		32	1.275	1.344	822	545	570	4.588	4.588	+438

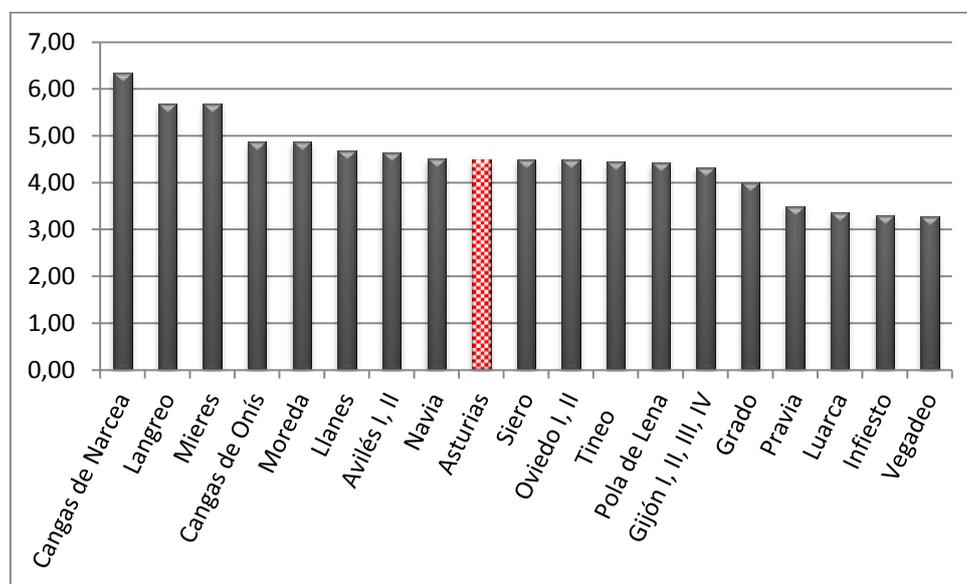
Fuente: Elaboración propia. Entidades colaboradoras - BOPA⁵⁴

En la mayoría de concejos las acciones a llevar a cabo finalmente son más, especialmente en Oviedo (+119), Avilés (+83), Gijón (+73) y Langreo (+69), a excepción de Aller (-3) y Lena (-3), en la comarca del Caudal y, Pravia (-3), Luarca (-2) y Vegadeo (-2) en el Occidente (Tabla IX). Proporcionalmente, sobre el número de acciones por concejo, el incremento oscila entre prácticamente el 4% de Cangas de Onís y aproximadamente el 15% de Langreo; y la reducción entre el 4,5% de Pravia y el 7% de Vegadeo; lo que hace variar el número de acciones por cada 100 habitantes y, por lo tanto, el impacto territorial real del programa.

⁵⁴ Información aportada por las entidades colaboradoras. Datos de la Resolución de 6 de mayo de 2014, del Servicio Público de Empleo, por la que se conceden y deniegan subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo para el período 2014/2015

Según la resolución y los datos de atención previstos por las entidades colaboradoras vemos que se producen algunas diferencias al alza con respecto a la planificación del SEPEPA. La media aumenta y se sitúa en 4,5 intervenciones por cada 100 habitantes, oscilando entre las 6,3 de Cangas de Narcea y las 3,3 de Vegadeo, lo que supone una diferencia mayor entre los extremos. Siguen estando por encima de la media, Cangas de Narcea, la Comarca del Caudal, a excepción de Pola de Lena que se sitúa en torno a la media, y Cangas de Onís. Llanes y Avilés mejoran su proporción de atenciones y pasan a situarse también en este grupo. Por la parte baja siguen estando los mismos concejos del Oriente y el Occidente, sumándose Gijón que antes estaba más cerca de los valores centrales (Figura 5).

Figura 5. Tasa de cobertura de acciones finalmente implementadas OPEA 2014



Fuente: Elaboración propia. SADEI. Paro registrado por concejos. Información mensual diciembre 2013 - Entidades colaboradoras - BOPA⁵⁵

4.1.5 Conclusiones

El programa OPEA está implantado en toda Asturias, aunque no de forma equilibrada. Si bien es cierto que cualquier persona, resida donde resida, puede tener acceso al programa y que se planifican las acciones en los diferentes territorios teniendo en cuenta el nivel de desempleo, el número de acciones por cada 100 personas registradas en las oficinas de empleo no es homogéneo en todas ellas. Tomando el conjunto de acciones, destaca una mayor atención en el Suroccidente de Asturias (Cangas de Narcea), parte de las Cuencas Mineras (Langreo, Mieres y Moreda) y Cangas de Onís y Llanes en el

⁵⁵ Información de las entidades colaboradoras. Concesión de subvenciones 2014- Ibid en nota 54

Oriente. La zona central, a pesar de ser la que mayor paro registrado tiene, recibe una intensidad media de intervención, a excepción de Gijón y Grado que están por debajo de la media. Son el litoral occidental de la región (Pravia, Luarca y Vegadeo) y una parte importante del Oriente (Infiesto, Piloña, Parres y Caravia) y de la Comarca de la Sidra (Nava, Bimenes, Cabranes y Colunga) las que menos atención reciben.

Por otro lado, si bien en todos los territorios se llevan a cabo tutorías de orientación para el empleo, no pasa lo mismo con la APE. Como veíamos, la zona central y las Cuencas son los territorios que más acciones de autoempleo prestan. El Occidente con dos oficinas que prestan este servicio, pero sobretodo el Oriente con una sola oficina, tienen una intensidad más baja de atención.

A estas diferencias en la intensidad de la atención según las áreas de Asturias, habría que añadir las derivadas de la distinta accesibilidad de la ciudadanía al programa. Como veíamos al inicio, hablar de enfoque territorial conlleva ir más allá del análisis de la mayor o menor implantación de un programa en un territorio determinado. Son muchas las variables que condicionan la accesibilidad de las personas a un servicio. La distancia a la oficina de empleo, el coste económico y en tiempo que ello suponga, pasando por las infraestructuras de transporte y carreteras, las características de los centros de empleo, de las entidades beneficiarias y, por supuesto, de las personas desempleadas.

Por todo ello debemos concluir que, teniendo en cuenta la dimensión territorial, el programa OPEA no garantiza la igualdad de oportunidades de toda la ciudadanía, lo que va en detrimento de la cohesión territorial regional.

4.2 PROGRAMAS DE ACOMPAÑAMIENTO AL EMPLEO

4.2.1 Descripción del programa

En el año 2001 se ponen en marcha, a nivel nacional, los llamados Programas Experimentales de empleo que dan inicio a una serie de experiencias piloto en materia de inserción laboral. Son transferidos a las CC.AA., con competencias en la gestión de las políticas activas de empleo, mediante la Orden TAS/2643/2003, de 18 de septiembre⁵⁶. A partir de entonces Asturias asume este programa y tras unos años de andadura pasa a llamarlos Programas de acompañamiento al empleo (PA).

⁵⁶ ORDEN TAS/2643/2003, de 18 de septiembre, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones para la puesta en práctica de programas experimentales en materia de empleo

Las bases de la convocatoria⁵⁷ los definen como aquellos que tienen por objeto “el desarrollo de planes integrales de empleo que combinen acciones de diferente naturaleza tales como: información, orientación y asesoramiento; formación; práctica laboral y movilidad geográfica, con la finalidad de conseguir la inserción laboral de las personas desempleadas.” (Primera 1.1). Se dirigen a la mejora de la empleabilidad de las personas participantes, así como a la integración de los colectivos considerados prioritarios: personas con discapacidad, inmigrantes, mujeres con problemas de integración laboral y personas desempleadas en situación de riesgo de exclusión social, así como quienes perciban prestaciones, subsidios por desempleo o de la renta activa de inserción (Primera 1.2). Pueden ser de dos tipos:

- aquellos que se dirigen a personas desempleadas receptoras de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o no, en cuyo caso deben atender al menos a un 60% de personas que estén en esta situación (Segunda 2.1)

- aquellos dirigidos exclusivamente a personas desempleadas incluidas en el programa de renta activa de inserción (Segunda 2.2)

Una diferencia clara con el anterior programa referido, el programa OPEA, es que los PA exigen un compromiso de inserción de, al menos, el 45% de las personas atendidas. Se considera inserción laboral la contratación por cuenta ajena o el inicio de una actividad empresarial durante la duración del programa, igual o superior a cinco meses. Se pueden acumular varios contratos o periodos de alta por cuenta propia para el cómputo final, siempre y cuando al menos uno sea igual o superior a tres meses y el resto no sean inferiores a un mes. No son válidos a efectos de inserción los contratos parciales inferiores al 30% de jornada, los concertados con administraciones públicas o con la entidad que desarrolla el programa, ni aquellos que se produzcan después de haber realizado una sola acción de acogida dentro del mismo (Tercera).

Por otro lado, el tipo de actividades a llevar a cabo no están delimitadas en la convocatoria del programa, lo que permite un mayor ajuste al perfil de las personas demandantes de empleo, evitando rigideces a la hora de definir los contenidos y el método para trabajarlos. A modo de ejemplo, vemos en la (**Tabla X**) el tipo de acciones que llevan a cabo dos entidades beneficiarias de este programa. Son actividades de información, orientación, formación, prácticas, etc. tal como establecen las bases del

⁵⁷ Resolución de 2 de abril de 2013, de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para la puesta en práctica de programas de acompañamiento para el empleo

programa, pero, como vemos, las entidades organizan las que consideran oportunas, estableciendo ellas mismas los contenidos, a diferencia del programa OPEA que los tiene predefinidos.

Tabla X. Ejemplo de actividades en PA

COCEMFE	FADE
<ul style="list-style-type: none"> - Píldora redes sociales - Coaching Emprendedores - Itinerarios integrados personalizados de inserción socio laboral, con especial atención a la doble discriminación de las mujeres con discapacidad - Habilidades para afrontar el proceso de selección y la entrevista de trabajo - Grupo redes sociales - Módulo de auto información 	<p>Acciones de inicio – acogida</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sesiones informativas, en colaboración con el SEPEPA, para presentar a las personas derivadas por este organismo el programa, sus objetivos y metodología - Entrevista vigía: entrevista individual para realizar un diagnóstico ocupacional, de necesidades, motivaciones e intereses de la persona demandante de empleo
	<p>Acciones de preparación para la BAE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coaching para la reinserción profesional - Técnicas de programación neurolingüística - Técnicas de autodiagnóstico y mejora de la inteligencia emocional - Talleres de autoempleo - Talleres de BAE - Redes sociales y venta de marca personal - Alfabetización digital - Competencias básicas para acceder a Certificados de Profesionalidad - Formación para la recualificación personal
	<p>Acciones de gestión de la inserción laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prospección de puestos de trabajo - Prospección de candidatos/as - Red de contactos - Prácticas en empresa

Fuente: www.fade.es – www.cocemfeasturias.org

El programa se lleva a cabo mediante un concurso público al que presentan solicitud entidades no lucrativas con experiencia, acreditadas como agencias de colocación por el SEPEPA, y con centro de trabajo en Asturias. En las bases de la convocatoria⁵⁸ se establece un límite de diez entidades subvencionables (Novena 9.5). Durante el plazo de ejecución, que se extiende entre la fecha de resolución y el 31 de marzo del año siguiente, las personas desempleadas son derivadas a las entidades por las oficinas de empleo. Con la actualización de las bases del programa en julio de 2014⁵⁹, este límite temporal en marzo, desaparece, y se establece un máximo de 12 meses para la ejecución del programa en los plazos que se indiquen en la correspondiente convocatoria. A diferencia de lo que ocurría en el programa OPEA, el SEPEPA no establece en la convocatoria las necesidades de actuación por oficina de empleo, ni valora ningún criterio territorial para la adjudicación de los proyectos a las diferentes entidades beneficiarias.

⁵⁸ Bases - Ibid en nota 57

⁵⁹ Resolución de 3 de julio de 2014, de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para la puesta en práctica de programas de acompañamiento para el empleo

4.2.2 Perspectiva temporal

El SEPEPA lleva a cabo este programa desde el año 2004 y, así como en el programa OPEA veíamos a las administraciones locales como colaboradoras algunos años, en este programa no están presentes, a excepción de por su participación en la Fundación Metal a través del Principado y los ayuntamientos de Gijón y Avilés.

Tabla XI. PA 2010 - 2014

ENTIDAD	LOCALIZACIÓN	PARTICIPANTES			
		2010	2011	2013	2014
FADE	Oviedo – Gijón - Avilés	130	115	62	77
Acción Laboral	Siero (Lugones)	114	111	94	108
FUCOMI	Caudal – Nalón – Pola de Siero	120	114	97	95
COCEMFE	Oviedo – Gijón - Avilés	100	120	60	60
Cámara Comercio Oviedo	Oviedo – Gijón - Avilés	124			
Fundación Mujeres	Oviedo - Gijón	104	95	69	77
Fundación Metal	Gijón	102	102	70	85
Fundación Moa	Avilés	150	150		
FUNDEFO	Gijón	200	140	85	
Altedia Creade	Oviedo - Gijón	140	138		
Red Araña	Gijón		189		
Cruz Roja	Oviedo			79	
Mar de Niebla	Gijón			114	107
TOTAL		1284	1274	730	609

Fuente: BOPA⁶⁰

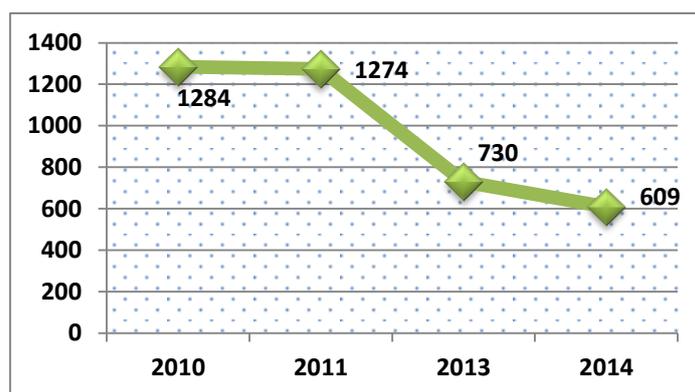
Las entidades beneficiarias son entidades no lucrativas de diferentes ámbitos: agentes sociales (FADE, Cámara de Comercio de Oviedo y Fundación Metal); de acción social (COCEMFE, Fundación mujeres, Red Araña, Mar de Niebla); docentes (Fundación Comarcas Mineras (FUCOMI) y de consultoría, vinculadas a empresas de RRHH (Acción Laboral, Fundación para el desarrollo de la empleabilidad y la formación (FUNDEFO) y Altedia Creade). Todas ellas trabajan en la zona central de Asturias y únicamente FUCOMI lo hace también en las Cuencas del Caudal y del Nalón. Las únicas que se caracterizan por su arraigo en el territorio son FUCOMI, que trabaja por el desarrollo de las Comarcas mineras, y la Asociación Mar de Niebla, que interviene, desde una perspectiva comunitaria, en el barrio de La Calzada de Gijón. El resto se caracterizan más por el colectivo al que atienden, ya sea un sector económico o un

⁶⁰ Entidades colaboradoras - Resoluciones de concesión y denegación de subvenciones para 2010, 2011, 2013-2014 y 2014-2015 en BOPA Núm. 91, de 21 de abril de 2010; Núm. 106, de 10 de mayo de 2011; Núm. 228, de 1 de octubre de 2013; y Núm. 112, de 16 de mayo de 2014

colectivo de personas con características similares, que por su trabajo desde la perspectiva territorial.

Por lo tanto, este programa, que exige a las entidades una gran labor de prospección de empresas para la inserción laboral de al menos el 45% de las personas participantes, no está presente en las alas de la región, atendiendo exclusivamente, podríamos decir, a la población desempleada de la zona central de Asturias y, en menor medida, de las Cuencas (**Tabla XI**).

Figura 6. **Participantes en PA 2010 - 2014**



Fuente: BOPA⁶¹

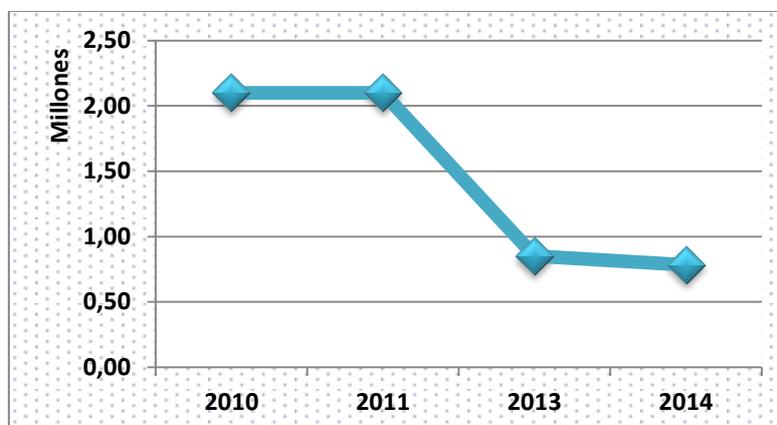
Como ocurría con en el programa anteriormente estudiado, en los últimos años los PA han sufrido reducciones presupuestarias progresivas, y ha disminuido el total de personas atendidas (**Figura 6**). Sin embargo, no lo ha hecho en la misma proporción que el presupuesto. El número de participantes entre 2010 y 2014 se ha reducido un 52,57%, pasando de 1.284 a 609, y el presupuesto disminuyó 10 puntos más, un 62,65%, desde los 2,1 millones de euros de 2010 a los 784.462 € de 2014 (**Figura 7**). Lo que se explica porque el importe a percibir por las entidades adjudicatarias por persona atendida se reduce en un 30%.

En la convocatoria 2010, la subvención máxima por persona atendida era de 1.800 euros, mientras que en las de 2013 y 2014 fue de 1.260; cuando la persona atendida también se inserta laboralmente, el importe se reduce, en el mismo lapso temporal, desde los 5.400 a los 3.780 €; el promedio por persona disminuye desde los 2.400 a los 1.680 €. A esto habría que añadir las mejoras económicas, que hacen las propias entidades, sobre el promedio máximo por persona, para conseguir una mayor puntuación en la valoración de los diferentes proyectos que, en la convocatoria de

⁶¹ Concesión de subvenciones - Ibid en nota 60

diciembre de 2013, oscila entre el 12,5 y el 40%⁶². Con lo cual, el coste promedio por persona, en esta última entidad, no supera los 756 €.

Figura 7. Presupuesto de PA 2010 - 2014



Fuente: BOPA⁶³

4.2.3 Impacto territorial en perspectiva histórica

Como decíamos, las entidades beneficiarias entre los años 2010 y 2014 (**Tabla XI**) trabajan en la zona central de Asturias y las Cuencas mineras en menor medida. Por lo tanto, son estos territorios los que han sufrido el impacto negativo de la reducción presupuestaria. Si bien los cálculos son aproximados, pues en las resoluciones de las convocatorias los datos no están desagregados por concejo y algunas entidades consultadas para la convocatoria de 2014 no tienen una previsión exacta por territorio; los que más participantes pierden son Gijón, con 17 personas menos atendidas por la Fundación Metal y la desaparición de la FUNDEFEO, que atendía a 200 personas solo en este concejo; Avilés, que con la no concurrencia de Fundación Moa pierde 150; y Oviedo, pues el resto de plazas que se pierden, 308, son mayoritariamente de entidades que trabajan en Oviedo, Gijón y Avilés.

Aunque las oficinas de las Cuencas y Siero no pierden tantas plazas, esta pérdida es significativa por el hecho de que ya se venía haciendo poca intervención en estos territorios. Especialmente en Siero, dado que trabajan las dos entidades restantes, FUCOMI y Acción Laboral, y las dos han visto reducido el número de participantes. A lo que habría que añadir que esta última, que venía trabajando exclusivamente con la

⁶² Resolución de 8 de mayo de 2014, del Servicio Público de Empleo, de concesión y denegación de subvenciones para la puesta en práctica de programas de acompañamiento para el empleo en el período 2014-2015

⁶³ Concesión subvenciones - Ibid en nota 60

oficina de empleo de Lugones, este año, según la información que nos proporcionan desde la entidad, también atiende participantes de la oficina Oviedo II y, por lo tanto, ve reducida su capacidad de atención a personas desempleadas de los concejos de Siero y Llanera, que son los que atiende la oficina de empleo de Lugones.

4.2.4 Estudio de caso: Convocatoria 2014 – 2015

4.2.4.1 Descripción de la convocatoria

La última convocatoria de estos programas, dirigida a personas desempleadas en general⁶⁴, se resolvió el 8 de mayo de 2014⁶⁵ y se extiende hasta el 31 de marzo de 2015. A ella se presentaron 9 entidades, de las cuales 2 no cumplían los requisitos de concurrencia, por lo que se estimaron 7 solicitudes que fueron resueltas en su totalidad de forma positiva, puesto que todas superaban los 40 puntos mínimos para poder optar a la subvención.

Así como en el programa visto anteriormente se valoraba considerablemente (22% de la puntuación total) un criterio territorial, en este no es así. Se tiene en cuenta, en primer lugar, la reducción del coste promedio por persona atendida (máximo 30 puntos); en segundo lugar, el compromiso de inserción adquirido por encima del 45% (máximo 25 puntos); seguido de la experiencia de la entidad en este y otros programas de empleo (máximo 20 puntos); el esfuerzo inversor de la misma (máximo 10 puntos); los recursos humanos y materiales (máximo 10 puntos); y, por último, el carácter innovador del proyecto (máximo 5 puntos).

4.2.4.2 Impacto territorial

Como vemos en la Tabla **XII**, el mayor número de personas atendidas corresponde a Gijón, pues dos de las entidades que solo trabajan en este concejo, van a atender un total de 192 personas, y hay otras tres implantadas en este concejo. FADE tiene previsto atender a 20 personas en Gijón, 20 en Oviedo y 37 en Avilés. COCEMFE prevé un reparto equilibrado en los tres concejos, por lo que estaría en torno a 20 intervenciones en cada uno. Al igual que Fundación Mujeres, que reparte 77 participantes entre Oviedo y Gijón. Siero es otro de los concejos donde se lleva a cabo este programa, a través de dos entidades distintas, Acción Laboral y FUCOMI, que colaboran con oficinas de

⁶⁴ Hay una posterior que tiene como población diana las personas jóvenes menores de 25 años o de 30 si tienen algún tipo de discapacidad, que no es objeto de este estudio

⁶⁵ Concesión de subvenciones – Ibid en nota 63

empleo distintas, pues la primera recibe derivaciones de Lugones y Oviedo II y la segunda de Pola de Siero. En esta última villa, FUCOMI va a atender a 24 personas, además de las 38 personas que va atender en la Cuenca del Nalón y de las 33 en la cuenca del Caudal (22 en Mieres, 6 en Moreda y 5 en Lena).

Tabla XII. Participantes en PA por territorio 2014

Entidad	Participantes	Gijón	Oviedo	Avilés	Siero	Caudal	Nalón
FADE	77	20	20	37			
COCEMFE*	60	20	20	20			
Fundación Mujeres*	77	37	40				
Mar de Niebla	107	107					
Fundación Metal	85	85					
Acción Laboral*	108		40		68		
FUCOMI	95				24	33	38
TOTAL	609	269	120	57	92	33	38

Fuente: BOPA⁶⁶ – Entidades colaboradoras

Nota * Datos de participantes por concejo aproximados, pues no tienen una planificación cerrada

Las comarcas del Oriente, Occidente, Suroccidente, de la Sidra y de Grado no están cubiertas por este programa que, recordemos, exige un compromiso muy elevado de inserción de las personas participantes, lo que tiene un impacto directo en el empleo de los diferentes territorios.

Si consultamos la concesión de subvenciones del programa desde 2010 a 2014⁶⁷, observamos que son pocas las entidades de fuera del área central que se presentan, siendo todas ellas excluidas por falta de experiencia o por no alcanzar la puntuación mínima exigida. Concretamente, en el año 2011 se presenta la Asociación Benéfica Asilo de Luarca; en 2010 y 2011 la Asociación Xurtir para la reinserción social, que tiene su sede en Corvera; y en el 2010 la Asociación de Familiares y Personas con Enfermedad Mental de Asturias (AFESA), que tiene delegaciones en todas las áreas territoriales de Asturias. El resto de entidades que se presentan, tienen su sede en Oviedo, Gijón y Avilés. Del Oriente no se presenta ninguna entidad. Quizá el motivo habría que buscarlo en los criterios de valoración de la convocatoria, que limita la concesión de subvenciones a 10 entidades, no tiene ningún criterio territorial, y da mucho peso a la reducción del coste por participante y a la experiencia de la entidad. Estos requisitos pueden impedir que entidades que tengan escasa experiencia en programas subvencionados o no tengan la infraestructura suficiente que les permita

⁶⁶ Concesión de subvenciones - Ibid en nota 63

⁶⁷ Concesión de subvenciones periodo 2010 – 2014 - Ibid en nota 60

reducir el coste por persona atendida, desistan de concurrir, impidiendo así la expansión territorial del programa y una atención equilibrada de las personas desempleadas en toda la región.

4.2.4.2.1 Acciones previstas en relación al paro registrado

Tomando en consideración los datos del paro registrado a diciembre de 2013 vemos como, aunque existe una correlación positiva (0,935)⁶⁸ y significativa entre este y las personas atendidas, y en general hay más beneficiarios según aumenta el paro registrado, no ocurre así en algunos concejos (Tabla XIII).

Tabla XIII. Participantes por paro registrado en PA 2014

ÁREA TERRITORIAL	CONCEJOS	PARO REGISTRADO	PARTICIPANTES	TASA DE COBERTURA
Centro	Gijón*	29.563	269*	0,91
	Oviedo*	21.442	120*	0,56
	Avilés*	12.432	57*	0,46
	Siero*	7.681	92*	1,20
		71.118	538	0,76
Caudal	Mieres	4.653	22	0,47
	Moreda	1.170	6	0,51
	Pola de Lena	1.107	5	0,45
		5.823	33	0,57
Nalón	Langreo	8.705	38	0,44
TOTAL		85.646	609	0,71
TOTAL ASTURIAS		100.794	609	0,60

Fuente: Entidades colaboradoras - SADEI. Paro registrado por concejos. Información mensual diciembre 2013

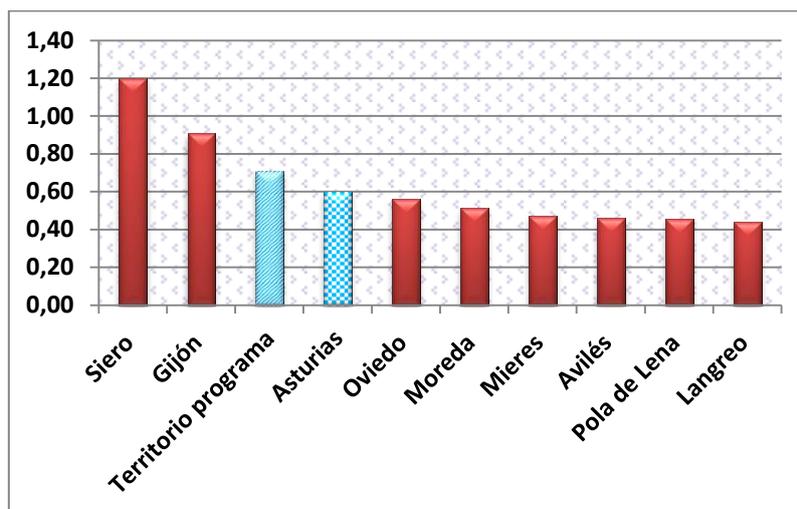
Nota * Datos de participantes por concejo aproximados, pues no tienen una planificación cerrada

Siero se sitúa el tercero por número de participantes cuando es el quinto por paro registrado; Langreo ocupa el cuarto lugar por paro registrado y el quinto en número de acciones; y Avilés, siendo el tercer concejo en paro, se sitúa el cuarto por número de personas beneficiarias del programa.

La media de tasa de cobertura se sitúa en 0,71, teniendo en cuenta el paro registrado del territorio que cubre el programa; y en 0,6 si tenemos en cuenta el paro registrado en toda Asturias. Únicamente Siero y Gijón la superan, con 1,2 y 0,91 acciones respectivamente. Langreo es el concejo con menos acciones por cada 100 personas registradas en las oficinas de empleo (Figura 8).

⁶⁸ Cálculo realizado mediante SPSS. Figura 14 en Anexo I

Figura 8. Tasa de cobertura de PA por territorio 2014



Fuente: Elaboración propia. SADEI. Paro registrado por concejos. Información mensual diciembre 2013 - BOPA⁶⁹

4.2.5 Conclusiones

Podemos decir que el programa de acompañamiento al empleo tiene una tasa de cobertura mínima en la región, 0,6 acciones por cada 100 personas inscritas en las oficinas de empleo; y que no se desarrolla de forma equilibrada en todo el territorio. No se garantiza el acceso universal, llegando solo a la zona central de la región y, en menor medida, a las Cuencas mineras. Más de 15.000 personas, el 15% del total de paro registrado a diciembre de 2013, no están cubiertas por ninguna oficina de empleo que lleve a cabo el programa.

A pesar de las ventajas sobre el programa OPEA, pues conlleva un elevado compromiso de contratación y mayor libertad para adaptarse al perfil de las personas atendidas, en comparación con este, si valoramos la dimensión territorial, plantea varios inconvenientes. En primer lugar, la ya comentada la falta de acceso universal; en segundo, la falta de planificación de la distribución territorial de las acciones y la no inclusión de un criterio territorial; y por último, la restricción del número de entidades a subvencionar y la alta exigencia de los requisitos para concurrir que impiden que más entidades concurren a la convocatoria y se expanda el programa de forma más equitativa a nivel regional.

⁶⁹ Concesión subvenciones - Ibid en nota 63

4.3 ESCUELAS TALLER Y TALLERES DE EMPLEO

4.3.1 Descripción del programa

El programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios se inicia en el año 1985, como un programa experimental de “fomento del empleo juvenil a través de la formación en alternancia con el trabajo y la práctica profesional en actividades relacionadas con la rehabilitación del patrimonio, del medio ambiente y del entorno urbano y la recuperación de oficios artesanales⁷⁰”.

Los talleres de empleo (TE) se establecen como nueva política activa de empleo en 1999, concibiéndose como “un programa mixto que combina acciones de formación-empleo, en actividades relacionadas con nuevos yacimientos de empleo de interés general y social⁷¹”, siguiendo “la metodología utilizada en el programa de Escuelas Taller⁷²” Ambos, en su inicio gestionados por el Instituto Nacional de Empleo, son asumidos por el SEPEPA en el año 2001 mediante el Real Decreto 11/2001⁷³.

Se definen como programas mixtos de empleo y formación cuyo objeto es la mejora de la empleabilidad, con la finalidad de facilitar la inserción laboral, de jóvenes menores de 25 años en el caso de las Escuelas Taller (ET) y de los mayores de esa edad, pertenecientes a los colectivos prioritarios fijados por los Planes Nacionales para el empleo, en los TE. Según las bases de la convocatoria de estos programas⁷⁴, a través de la realización de obras o servicios de interés general las personas participantes llevan a cabo un trabajo efectivo, a la vez que reciben formación para el empleo vinculada a certificados de profesionalidad y/o especialidades formativas establecidas por el Servicio público de empleo (Primera A-B). Las ET tienen una duración mínima de un año y máxima de dos. En cambio, los TE, tienen una duración mínima de seis meses y máxima de un año. Ambos programas se subdividen en fases de seis meses, siendo la primera fase formativa en las ET, y las restantes, así como todas las de los TE, de formación en alternancia con el trabajo y la práctica profesional. Durante las fases de

⁷⁰ ORDEN de 3 de agosto de 1994 por la que se regulan los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios. las Unidades de Promoción y Desarrollo y los Centros de Iniciativa Empresarial y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas

⁷¹ REAL DECRETO 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el programa de talleres de empleo

⁷² Antecedentes de hecho de la Resolución de 12 de diciembre de 2013, de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento de proyectos de empleo formación en el ámbito territorial del Principado de Asturias

⁷³ Ibid en nota 35

⁷⁴ Bases - Ibid en nota 72

trabajo las personas participantes son contratadas por la entidad promotora mediante un contrato de formación y aprendizaje y perciben el salario correspondiente (Tercera). El 75% del salario mínimo interprofesional el alumnado - trabajador de ET y el 100% del mismo el personal de TE (Novena 1b-1c). El alumnado de las Escuelas, durante la fase formativa, percibe una beca de 9 euros por cada día de asistencia (Cuarta A.2).

Durante el desarrollo de los proyectos, los participantes reciben, además de la formación vinculada a certificado de profesionalidad, un módulo formativo en informática de 30 h. de duración, para la búsqueda de empleo y la confección y mantenimiento de la página web del proyecto; formación ambiental (13 h.); para la prevención de riesgos laborales (30 h.); para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (10 h.); y, en el caso de las personas no hayan superado la Educación Secundaria Obligatoria, formación básica, con el fin de que puedan obtener el Graduado y las competencias básicas para incorporarse al ámbito laboral o seguir con enseñanzas regladas (Cuarta A y B). Además, todos ellos reciben orientación, asesoramiento, información profesional y formación empresarial, prestando las entidades promotoras, una vez finalizados los proyectos, asistencia para la búsqueda de empleo por cuenta ajena o propia a todas las personas participantes (Quinta).

4.3.2 Perfil de las personas participantes

La selección, tanto de las personas participantes, como del personal directivo, docente y de apoyo, la realiza un Grupo de Trabajo Mixto, compuesto por representantes de la entidad promotora y el SEPEPA.

Las personas candidatas deben cumplir, a la fecha de su incorporación en el programa, con unos criterios mínimos de edad, menores de 25 años para ET y mayores de esa edad para TE; ser desempleadas inscritas en el SEPEPA disponibles para el empleo sin ocupación remunerada; cumplir los requisitos para el contrato para la formación y el aprendizaje; y tener el nivel formativo mínimo que establezca cada certificado de profesionalidad. Además se tendrán en cuenta otros criterios según la prioridad siguiente: adecuación a la especialidad formativa, por ser demandante de empleo de esa ocupación; ser personas desempleadas de larga duración; tener menor nivel educativo, siempre teniendo en cuenta el exigido por el certificado de profesionalidad; y las determinadas por el Grupo Mixto de Selección de candidatos y candidatas en cada territorio. Se excluyen las candidaturas de personas que ya hayan participado con anterioridad en proyectos de empleo-formación de la misma especialidad formativa.

El personal directivo, docente y de apoyo también es contratado, exclusivamente para la duración del proyecto, por la entidad promotora, y es seleccionado igualmente por el Grupo de Trabajo Mixto, quien también establece los requisitos para su contratación, pudiéndose recurrir al Fichero de expertos creado a tal efecto (Sexta)⁷⁵.

4.3.3 Entidades beneficiarias

El procedimiento para la puesta en marcha de proyectos de empleo-formación es la adjudicación de subvenciones para tal fin, en concurrencia competitiva, a las llamadas “Entidades Promotoras”. Estas deben carecer de ánimo de lucro y pueden ser de dos tipos diferenciados: administración pública, pues pueden concurrir entidades locales y todos los organismos cuya titularidad corresponda íntegramente a las mismas; y asociaciones, fundaciones y otras entidades no lucrativas. Las entidades locales pueden concurrir solas o agrupadas. En este último caso no es necesario conformar una entidad con personalidad jurídica propia, siendo suficiente la declaración expresa de los compromisos adquiridos por cada uno de los ayuntamientos, la designación de un representante único y el mantenimiento de la agrupación hasta la finalización del plazo previsto en la Ley General de Subvenciones (Segunda)⁷⁶.

4.3.4 Criterios de valoración de proyectos

Entre otros, y dado el objeto de estudio de este trabajo, nos interesa especialmente aquel que está vinculado con la distribución territorial de las plazas. Y es que, la convocatoria establece, antes de entrar en la valoración de los proyectos, una planificación de la misma, entre los diferentes territorios: Oriente, Gijón, Cuencas, Avilés, Oviedo y Occidente (**Tabla XIV**).

Dicha distribución se realiza por concejos, independientemente de las oficinas de empleo que hay en cada zona, lo que se ha tenido en cuenta para realizar los cálculos de paro registrado. Por ejemplo vemos como Villaviciosa se incluye en el Oriente a pesar de que pertenece a la oficina de empleo de Pola de Siero; y Sariego que pertenece a esta última oficina se incluye en el área de Oviedo. Además en el área de Avilés se incluyen los concejos del área de influencia de la oficina de empleo de Pravia que, hasta ahora, hemos venido considerando del Occidente, lo que también será tenido en cuenta en algunas descripciones.

⁷⁵ Bases - Ibid en nota 72

⁷⁶ Bases - Ibid en nota 72

4.3.5 Perspectiva temporal

Desde el año 2001 el SEPEPA convoca anualmente el programa de Escuelas Taller y Talleres de empleo (programa de ET-TE), a excepción de en 2012, pues los proyectos a desarrollar durante ese año se inician en noviembre y se prolongan hasta finales de octubre de 2013 en el caso de los TE y hasta abril de 2014 las ET. Las entidades promotoras han sido mayoritariamente ayuntamientos o mancomunidades. En las últimas cuatro convocatorias, esta tendencia se mantiene, con una media del 86,7% de los proyectos ejecutados por la administración local.

Tabla XIV. **Áreas territoriales definidas en el programa de ET-TE**

ORIENTE	GIJÓN	CUENCAS	AVILÉS	OVIEDO	OCCIDENTE
Amieva	Carreño	Aller	Avilés	B. de Miranda	Boal
Bimenes	Gijón	Caso	Castrillón	Candamo	Cangas de Narcea
Cabrales		Langreo	Corvera	Grado	Castropol
Cabranes		Laviana	Cudillero	Regueras	Coaña
C. de Onís		Lena	Gozón	Llanera	Degaña
Caravia		Mieres	Illas	Morcín	Franco
Colunga		S. M Rey Aurelio	Muros del Nalón	Noreña	Grandas de Salime
Llanes		Sobrescobio	Pravia	Oviedo	Ibias
Nava			Soto del Barco	Proaza	Illano
Onís				Quirós	Valdés
Parres				R. de Arriba	Navia
Peñamellera A.				Riosa	Pesoz
Peñamellera B.				Salas	Pola de Allande
Piloña				Santo Adriano	San Martín Oscos
Ponga				Sariego	San Tirso Abres
Ribadedeva				Siero	Sta. Eulalia Oscos
Ribadesella				Somiedo	Tapia de C.
Villaviciosa				Teverga	Taramundi
				Y. y Tameza	Tineo
					Vegadeo
					Villanueva Oscos
					Villayón

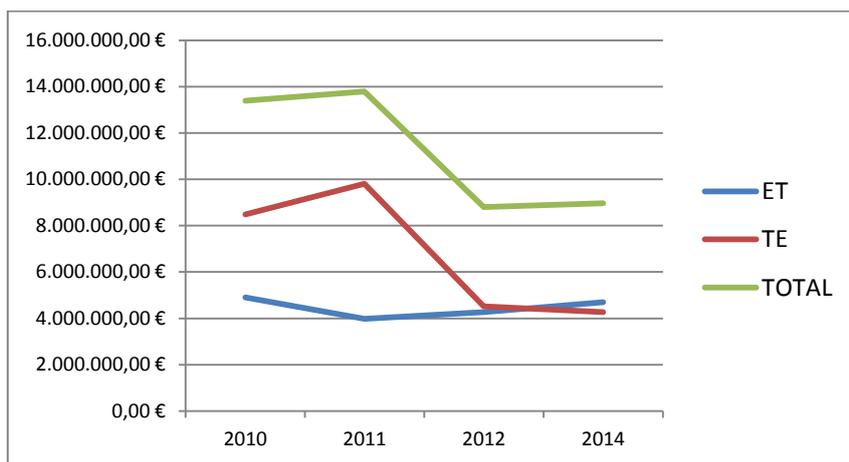
Fuente: Elaboración propia. BOPA⁷⁷

Observando el periodo entre 2010 y 2014, vemos una reducción considerable del presupuesto, como ocurría con las anteriores políticas activas de empleo comentadas (**Figura 9**). Entre 2010 y 2011 aumenta casi un 3%, reduciéndose la inversión en ET aproximadamente un 19% y aumentando más del 15% la partida para TE. A partir de 2012 es cuando vemos que el presupuesto global se reduce algo más del 34% respecto del año 2010. La partida para ET se contrae casi el 13% y la de TE casi el 47%. En el

⁷⁷ Convocatorias del programa en 2010, 2011, 2012 y 2014 en BOPA Núm. 3, de 5 de enero de 2010; Núm. 2, de 4 de enero de 2011; Núm. 5, de 9 de enero de 2012; y Núm. 3, de 4 de enero de 2014

año 2014 el presupuesto aumenta un 1% respecto de 2012, pero sigue siendo un 33% menor que en 2010, siendo la partida de ET un 4% menor y la de TE prácticamente la mitad. De tal manera que en el año 2014 las partidas de ET y TE se llegan casi a igualar, siendo superior el presupuesto para las primeras. Cuando en 2010 era al contrario. El presupuesto para TE de ese año era 1,73 veces superior al de las Escuelas.

Figura 9. Presupuesto ET-TE 2010 - 2014



Fuente: Elaboración propia. BOPA⁷⁸

Si observamos el número de plazas en la **Tabla XV**, vemos como estas no se reducen en igual medida que el presupuesto. Si este era un 33% menor en 2014 respecto de 2010, el número total de plazas en el mismo periodo disminuye en 110, lo que supone el 19%. Aunque esta reducción de plazas no es equitativa en ET y TE. Las plazas en ET aumentan el 24% y las de TE se reducen el 39%.

Esto se explica fundamentalmente porque, a partir de 2011, las ET pasan de 24 a 18 meses de duración; y a que, a partir de las bases del programa de 2013, el salario de las personas participantes en TE pasa a ser el 100% del Salario mínimo interprofesional, cuando en años anteriores era el 150% del mismo. Todo ello reduce el coste total de los proyectos y permite reducir menos el número de plazas que el presupuesto.

⁷⁸ Resoluciones de concesión de subvenciones de las convocatorias de 2010, 2011, 2013 y 2014 en BOPA Núm. 146, de 25 de junio de 2010; Núm. 147, de 27 de junio de 2011; Núm. 240, de 16 de octubre de 2012; y Núm. 135, de 12 de junio de 2014

Tabla XV. **Participantes en ET-TE 2010 - 2014**

	2010		2011		2012		2014	
	ET	TE	ET	TE	ET	TE	ET	TE
ORIENTE	0	77	0	78	0	66	0	60
GIJÓN	96	34	84	34	64	16	72	16
CUENCAS	0	92	30	62	24	40	24	38
AVILÉS	41	47	55	56	40	32	40	24
OVIEDO	48	85	34	82	72	32	86	48
OCCIDENTE	0	58	0	62	8	46	8	52
TOTAL	185	393	203	374	208	232	230	238
	578		577		440		468	

Fuente: Elaboración propia. BOPA⁷⁹

4.3.5.1 Impacto territorial en perspectiva temporal

La reducción del 19% del número de plazas ofertadas en el periodo 2010 – 2014 ha sido desigual en los diferentes territorios asturianos. Donde más reducen es en las Cuencas y en Gijón (32%), seguidos de Avilés (27%) y el Oriente (22%). En Oviedo aumentan menos del 1% y en el Occidente el 3,45%. Son los TE los que sufren mayor pérdida de plazas, pues se reducen en todo el territorio asturiano, mientras que las de ET aumentan en las Cuencas, Oviedo y Occidente. El Oriente es el único territorio que no lleva a cabo ninguna (**Tabla XV**).

El hecho de que en las bases del programa se establezca una previsión de la distribución territorial de plazas “en función del número de desempleados existentes en dichas áreas, teniendo en cuenta otros factores como son la dispersión de la población, la orografía y la oferta formativa” (Octava a)⁸⁰, nos obliga a profundizar en la relación de paro registrado y plazas ofertadas en cada zona, permitiéndonos ir más allá en el análisis del impacto territorial de la contracción presupuestaria.

En la **Tabla XVI** vemos que la previsión de plazas es inferior al porcentaje de paro registrado en Gijón y Oviedo, que ceden un 5% cada una a los territorios de Oriente y Occidente ya que, como antes comentábamos, para la distribución territorial de plazas se tienen en cuenta, además del paro registrado, otros factores, que afectan especialmente a las alas de la región. En el resto de territorios se corresponde el paro registrado con la previsión realizada.

⁷⁹ Concesión de subvenciones periodo 2010 – 2014 - Ibid en nota 78

⁸⁰ Bases - Ibid en nota 72

Tabla XVI. Distribución territorial de plazas prevista y final según paro registrado en ET-TE

	2010			2011			2012			2014		
	% P.R	Distribución territorial prevista	% Plazas finales	% P.R	Distribución territorial prevista	% Plazas finales	% P.R	Distribución territorial prevista	% Plazas finales	% P.R	Distribución territorial prevista	% Plazas finales
ORIENTE	5,46%	10%	13,32%	5,82%	11%	13,52%	6,14%	11%	15%	6,06%	11%	12,82%
GIJÓN	30,91%	26%	22,49%	30,47%	25%	20,45%	29,94%	25%	18,18%	29,56%	25%	18,80%
CUENCAS	15,62%	16%	15,92%	15,48%	16%	15,94%	15,73%	16%	14,04%	15,62%	16%	13,25%
AVILÉS	14,80%	15%	15,22%	14,53%	15%	19,24%	14,23%	14%	15,79%	14,36%	14%	13,68%
OVIEDO	28,38%	23%	23,01%	28,77%	23%	20,10%	28,93%	24%	22,81%	29,21%	24%	28,63%
OCCIDENTE	4,83%	10%	10,03%	4,93%	10%	10,75%	5,02%	10%	11,84%	5,20%	10%	12,82%

Fuente: Elaboración propia. SADEI. Paro registrado por concejos. Media anual 2013–BOPA⁸¹

Ahora bien, si nos fijamos en el porcentaje de plazas finales, las previsiones no siempre se cumplen. En el caso de Gijón, el territorio más afectado junto con las Cuencas por la reducción presupuestaria, vemos como, en los sucesivos años estudiados, el porcentaje de plazas finales está por debajo de la previsión, aumentando la brecha hasta el año 2012 para reducirse mínimamente (0,62%) en la última convocatoria. Si en 2010 la previsión era del 26% de las plazas totales y sólo se cubrieron el 22,5%, lo que supone una diferencia de 3 puntos y medio; en 2014, esta diferencia es de más de 6 puntos. Esto provoca una brecha de casi 11 puntos entre el porcentaje de paro registrado y las plazas ofertadas finalmente en esta zona. En las Cuencas el porcentaje de paro registrado, las plazas previstas y las finales durante 2010 y 2011 se aproximan al 16%, pero ya en 2013 estas últimas son un 2% menos, hasta llegar al 2,75% menos de 2014. En Avilés, si bien entre 2010 y 2013 se cumplían e incluso se superaban las previsiones, en el año 2014 se rompe la tendencia y no se alcanzan (13,68%), aunque con una brecha mucho menor a las de Gijón y las Cuencas. En cambio, en Oviedo el recorrido es a la inversa. Si en 2010 las previsiones y las plazas finales coincidían, en 2011 se produce una brecha de aproximadamente 3 puntos, que se reduce hasta poco más de 1 punto en 2012 y que se invierte en 2014, pues las plazas ofertadas superan en más de 4 puntos la previsión, llegando prácticamente a alcanzar el porcentaje de paro registrado y a dejar sin efecto el 5% menos de previsión de plazas en la capital como compensación a otros territorios con mayores dificultades de acceso a la formación y al empleo. Esto sitúa a Oviedo como el territorio con mayor porcentaje de plazas en Asturias (28,63%), superando en casi 10 puntos a Gijón que, sin embargo, es el territorio con mayor paro registrado de la

⁸¹ Convocatorias y concesión de subvenciones del periodo 2010 – 2014 - Ibid en notas 77, 78

región. Oriente y Occidente durante todo el periodo tienen una previsión de plazas que supera en 4 o 5 puntos su paro registrado. Ahora bien, en el Oriente de la región la brecha entre previsión y plazas finales se reduce hasta el 1,8% en 2014, desde los más de 3 puntos en 2010; y en el Occidente va aumentando sucesivamente hasta situarse en el 2,8%, cuando en 2010 un dato y otro eran coincidentes. Esta diferencia explica que en el Oriente se reduzca el número de plazas en 2014, respecto de 2010, mientras que aumenta en el Occidente.

4.3.5.2 Contenido formativo en perspectiva temporal

Tabla XVII. Formación según familia profesional en ET-TE 2010 - 2014

Familia profesional	2010	2011	2012	2014
Agraria	15,22%	16,81%	35,45%	32,48%
Edificación y obra civil	32,87%	26,34%	17,27%	16,67%
Hostelería y turismo	2,25%	10,05%	5,00%	7,26%
Informática y comunicaciones	5,88%		7,27%	6,84%
Servicios socioculturales y a la comunidad	10,21%	14,21%	10,23%	6,84%
Energía y agua		4,85%	1,36%	5,13%
Imagen y sonido	4,84%		5,00%	5,13%
Electricidad y electrónica	3,46%		2,95%	4,91%
Madera, mueble y corcho	10,38%	3,81%	2,95%	3,42%
Instalación y mantenimiento	3,46%	3,12%	4,77%	3,21%
Fabricación metálica				1,71%
Seguridad y medio ambiente				1,50%
Artes gráficas	1,38%	10,40%	2,95%	1,71%
Actividades físicas y deportivas	1,38%	4,85%	2,73%	1,71%
Comercio y marketing	1,04%		2,05%	1,71%
Artes y artesanías	3,46%			
Textil, confección y piel	2,77%			1,50%
Transporte y mantenimiento de vehículos		1,73%		

Fuente: Elaboración propia. BOPA⁸²

Más allá del acceso a las diferentes políticas sectoriales, la puesta en valor de los recursos del territorio es otra vía fundamental para un desarrollo territorial equilibrado. En este sentido, se hace necesario el análisis del contenido formativo del programa. Históricamente la formación que recibían las personas que participaban en una ET o TE no seguía criterios comunes en cuanto a titulación mínima para acceder, objetivos, contenidos, evaluación, etc. Era la entidad promotora la que describía el plan formativo en el proyecto que presentaba a la convocatoria, pero este podía diferir sustancialmente de otros, aunque desarrollaran la misma especialidad formativa. A partir de 2012 se produce un salto cualitativo, dado que toda la formación está vinculada a certificados de

⁸² Concesión de subvenciones periodo 2010 – 2014 - Ibid en nota 78

profesionalidad, lo que, por un lado, unifica los planes formativos para todas las entidades promotoras que desarrollen la misma especialidad y, por otro, permite a las personas participantes finalizar el proyecto con una titulación acreditada. A pesar de lo anterior, es posible comparar las especialidades formativas que se han llevado a cabo durante estos años y, siguiendo la línea del trabajo, la hemos realizado de las últimas cuatro convocatorias (**Tabla XVII**).

Tradicionalmente, las dos familias profesionales más representadas en el programa son la de edificación y obra civil y la agraria. La explicación se podría deber al origen del mismo, pues la rehabilitación del patrimonio y las tareas medioambientales de mantenimiento del entorno urbano rural y urbano, son el objeto con el que nació el programa. Por otro lado, son servicios que habitualmente presta la administración local, mayoritariamente promotora de este tipo de proyectos.

A pesar de la crisis sufrida por el sector de la construcción, la familia de edificación y obra civil, junto con otras auxiliares como madera y mueble, electricidad y electrónica, fabricación mecánica, instalación y mantenimiento (fontanería) y energía y agua, mantiene un peso considerable en la totalidad de formación que llevan a cabo el programa de ET y TE, aunque este se ha reducido. Englobando a todos los sectores anteriores bajo el paraguas de la construcción, en 2010 la formación en este ámbito suponía el 50% del total. En 2014, supone el 35% y ha introducido subsectores innovadores como las energías renovables que supone algo más del 5%, con lo que se ha reducido considerablemente.

El sector agrario ha ido aumentando su peso específico de forma cuantitativa y cualitativa. En 2010 suponía algo más del 15% de la formación, llevándose a cabo 3 especialidades distintas: jardinería (61,5%), viverismo (25,64%) y trabajos forestales (12,88%). En 2014 algo más del 32% de la formación pertenece a esta familia y, aunque mayoritariamente se siguen llevando a cabo especialidades vinculadas a la jardinería (59,86%), las forestales han aumentado un 17% situándose en torno al 30% y se ha introducido la agricultura ecológica, llegando al 10% de la formación agraria. Si se tiene en cuenta la importancia de este sector en Asturias, especialmente por la agricultura y la masa forestal de nuestra región, es importante señalar la capacidad que pueden tener estos proyectos de poner en valor los recursos del territorio y generar oportunidades reales de empleo.

En tercer lugar, el sector de servicios socioculturales y a la comunidad, así como el de la hostelería y el turismo, han llegado a suponer en alguno de estos años algo más del 10%

de la formación, aunque no siguen una línea clara ascendente o descendente. En cualquier caso, se mantienen ahí, y parece lógico, dado el carácter turístico de la región y la importancia del sector servicios en la generación de empleo. En el primer caso destaca la formación en servicios de atención a las personas: ludoteca, atención a personas dependientes, atención a colectivos en riesgo, etc. Y en cuanto al segundo, tiene mayor peso el turismo que la hostelería, pues del total de 113 alumnos y alumnas que se han formado en este sector, solo 30, algo más del 26%, han llevado a cabo tareas hosteleras como cocina, catering, etc.

Otro cambio cualitativo a destacar en estos años es la importancia de la comunicación y la introducción de las nuevas tecnologías. Los proyectos del propio sector de la informática, así como los de sectores tradicionales como artes gráficas o imagen y sonido, se utilizan, no tanto para el fomento del uso de las TIC o la digitalización de documentos y su archivo, sino como herramienta para el desarrollo de productos para la comunicación: páginas web, soportes expositivos, creación de escenografías, material divulgativo, educativo, e incluso publicitario.

A pesar de que estos cambios suponen un avance y son muestra de la adaptación del programa de ET y TE a los cambios experimentados en nuestra sociedad, los proyectos más innovadores y que se alejan de la realización de una obra determinada de construcción o de mantenimiento de jardines, son aun minoritarios. Probablemente debido a que la administración local cubre, a través de la contratación de alumnado-trabajador, obras y servicios que con el presupuesto y el personal propios no podría realizar, desvirtuando el objeto final del programa que es la mejora de la empleabilidad de las personas participantes para facilitar su inserción laboral.

Por territorios, hemos analizado las diferencias englobando la formación en tres sectores principales: construcción, empleo “verde” (jardinería, montes, agraria, etc.) y servicios (hostelería, turismo, atención a las personas, imagen y sonido, nuevas tecnologías, etc.).

En una primera revisión de la **Tabla XVIII**, vemos como, en general, se reduce el alumnado en especialidades formativas de la construcción y aumenta en las relacionadas con el empleo “verde” y los servicios. Únicamente Gijón, Oviedo y el Oriente se comportan de manera diferente. Gijón tiene más alumnos en construcción (4,2%) y menos en empleo “verde” (-8,44%). Por su parte, Oviedo (-11,67%), pero especialmente el extremo Oriente de la región (-22,08%), pierden alumnado en el sector servicios. Lo que confirma la tendencia, que comentábamos anteriormente, de reducir las

especialidades de construcción en favor de las de otros sectores en gran parte del territorio.

Tabla XVIII. Evolución de las especialidades formativas en ET – TE 2010 - 2014

	Oriente	Gijón	Cuencas	Avilés	Oviedo	Occidente
CONSTRUCCIÓN	-17,51%	4,20%	-22,02%	-7,95%	-18,52%	-45,69%
EMPLEO VERDE	39,59%	-8,44%	4,63%	4,55%	30,19%	36,21%
SERVICIOS	-22,08%	4,25%	17,39%	3,41%	-11,67%	9,48%

Fuente: Elaboración propia. BOPA⁸³

4.3.6 Estudio de caso: Convocatoria 2014 – 2015

4.3.6.1 Descripción de la convocatoria

La convocatoria 2014-2015⁸⁴ introduce algunas novedades respecto a la de 2012, fundamentalmente en los criterios de selección de los proyectos. La distribución territorial de las plazas se mantiene, pero se añaden ciertos requisitos para llevar a cabo ET en las diferentes áreas. Estas deben cumplir al menos uno de los siguientes criterios (Séptimo a):

- Que el territorio tenga una media de paro registrado en el año inmediatamente anterior al de la publicación de la correspondiente convocatoria de subvenciones superior a 500 desempleados.
- Que la población del territorio, según las cifras resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2012 y declaradas oficiales por R.D. 1697/2012, de 21 de diciembre, sea superior a 10.000 habitantes.
- Que la entidad solicitante sea una agrupación de tres o más ayuntamientos o que el proyecto se desarrolle en tres o más Concejos, en ambos casos limítrofes.

Por su parte, los criterios de valoración de los proyectos si antes podían llegar a sumar hasta 10 puntos y se exigía un mínimo de 5 para que fueran seleccionados, en esta convocatoria el máximo es de 7,5 y el mínimo de 3. La especialidad formativa propuesta, que se valora con 2 puntos y la evaluación, inserción y gestión de los anteriores proyectos, que puntúa 1,5, son los otros criterios que más se valoran en la actual convocatoria. Especial relevancia toma la evaluación de la inserción laboral, si

⁸³ Concesión de subvenciones periodo 2010 – 2014 - Ibid en nota 78

⁸⁴ Resolución de 30 de diciembre de 2013, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, por la que se aprueba la convocatoria pública para la concesión de subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento de proyectos de empleo formación en el ámbito territorial del Principado de Asturias en el ejercicio de 2014

tomamos en consideración que este es el objetivo último del programa, y que anteriormente no se tenía en cuenta, valorándose actualmente con hasta con 1 punto sobre el total de 7,5.

Tal como veíamos, se fijan unas previsiones de atención por territorios, teniendo en cuenta el paro registrado y otros factores de desventaja. Así veíamos como Gijón y Oviedo cedían un 5% de la cuota de plazas que les corresponderían según el paro registrado, a las alas de la región, distribución territorial que se mantiene para 2014.

Finalmente, la resolución aprueba un total de 32 proyectos, 11 Escuelas Taller y 21 Talleres de empleo, que ofertan 468 plazas, 230 para menores de 25 años y 238 para mayores de esa edad.

4.3.6.2 Entidades beneficiarias

Todos los proyectos, a excepción de cuatro, son llevados a cabo por la administración local, la mayoría ayuntamientos de forma individual. Las cuatro entidades privadas que llevan a cabo proyectos se podrían clasificar en dos grupos, según la perspectiva territorial. Fundación Vinjoy y Fundación Metal se caracterizan por el colectivo al que se dirigen. La primera, a personas en riesgo de exclusión mayoritariamente; y la segunda, a un sector económico específico, el metal. En cambio, FUCOMI y el Centro para el Desarrollo de la Comarca Oscos - Eo, tienen como objetivo principal el desarrollo socioeconómico de sus respectivos territorios.

4.3.6.3 Impacto territorial

Comparando las previsiones con las plazas finales resueltas, vemos en la **Tabla XIX**, como las alas de la región tienen una mayor tasa de cobertura, pues ofertan casi un 3% de plazas más de las previstas, siendo la proporción más del doble del paro registrado en estas zonas.

Tabla XIX. Distribución territorial de proyectos de ET-TE 2014

AREA	TIPO/PROYECTO	PARO REGISTRADO	PLAZAS PREVISTAS	ALUMNOS	% PLAZAS FINALES
ORIENTE	TE SELLA II	6,06%	10%	8	12,82%
	TE EMPLEO VERDE Y TERRITORIO SOSTENIBLE II			8	
	TE SIERRA DEL CUERA II			14	
	TE DINAMIZACIÓN RURAL III			14	
	TE PAISAJE HISTÓRICO NATURAL			8	
	TE ENERGÍAS RENOVABLES PILOÑA			8	
TOTAL ORIENTE				60	
CUENCAS	ET VALLES MINEROS II	15,62%	16%	24	13,25%
	TE COMARCAS MINERAS			38	
TOTAL CUENCAS				62	
GIJÓN	ET BIOMA BOREAL II	29,56%	25%	32	18,80%
	ET RIO DE ORO			40	
	TE E-EFICENCIA			8	
	TE VIA ACCESIBLE			8	
TOTAL GIJÓN				88	
AVILÉS	ET MARCA AVILÉS	14,36%	14%	24	13,68%
	TE AHORRO ENERGÉTICO			24	
	ET BAJO NALON VIII			16	
TOTAL AVILÉS				64	
OVIEDO	ET OVIEDO EFICIENTE	29,21%	24%	24	28,63%
	ET OVIEDO AGRO-PARQUE			24	
	ET OVIEDO CREATIVO			16	
	ET SIERO EDIFICIOS EFICIENTES			14	
	TE SALAS VERDE 2014			8	
	TE ACTIVACIÓN RECURSOS ENDÓGENOS			8	
	TE SOMIEDO VERDE			8	
	TE GRADO PEREGRINO			8	
	TE EMPRENDE EN VERDE			8	
	TE FRESNEO			8	
	ET DESDE LA CALLE II			8	
TOTAL OVIEDO				134	
TOTAL CENTRO		73,13%		286	61,11%
OCCIDENTE	ET JOVELLANOS II	5,20%	10%	8	12,82%
	TE COMARCA OSCOS-EO II			14	
	TE PENOUTA			8	
	TE SUROCCIDENTE II			14	
	TE TAPIA DE CASARIEGO 2014			8	
	TE LA REDE Y EL PRODUCTO COMARCAL			8	
TOTAL OCCIDENTE				60	
TOTAL ASTURIAS		100%		468	100%

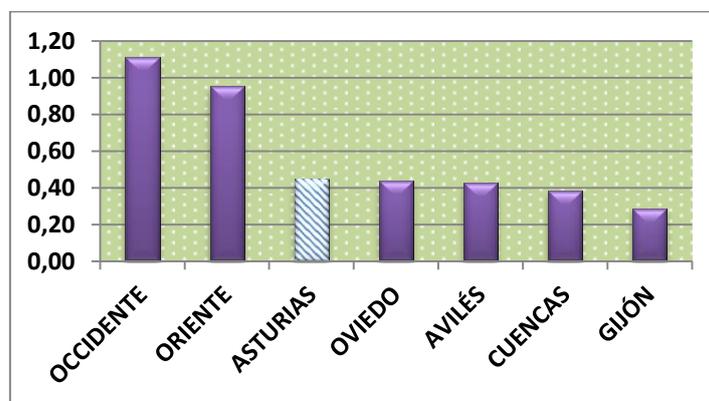
Fuente: Elaboración propia. Resolución BOPA⁸⁵

Si además, tenemos en cuenta que la Mancomunidad Cinco Villas tiene como referencia la oficina de empleo de Pravia, que hemos considerado como occidental, y sumamos sus 16 plazas a esa área, el Occidente de la región ofertaría un total de 76 plazas, lo que supondría el 16,23% del total. El área avilesina se quedaría con 48, algo más del 10%

⁸⁵ Resolución de 3 de junio de 2014, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, por la que se conceden y deniegan subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento de proyectos de Empleo-Formación para el ejercicio 2014; y convocatoria - Ibid en nota 84

del total, siendo la zona que menos plazas ofertaría, alejándose en 4 puntos de las previsiones y del porcentaje de paro registrado que representa sobre el total de la región. Por el contrario, Oviedo con 134 plazas, más del 28% totales, es el área que más participantes acoge, superando en 4 puntos las previsiones y casi llegando a igualar el porcentaje de paro registrado que supone a nivel de Asturias. Gijón, por su parte, es el área con mayor desempleo y, sin embargo, el territorio que menos plazas oferta en relación a este, pues las 88 plazas son el 18,8% del total, más del 5% por debajo de las previsiones, y más de 10 puntos por debajo de su paro registrado, que supera el 29%. Tampoco las Cuencas alcanzan las previsiones del 16%, pero la diferencia es de menos de 3 puntos, con lo que son Avilés, y especialmente Gijón, los territorios donde menos se cumplen las previsiones y donde la brecha en relación al paro registrado es mayor. Las plazas ofertadas en la zona central (áreas de Oviedo, Gijón y Avilés), donde se concentra más del 70% del desempleo de la región, suponen algo más del 61% del total, incluyendo las 16 plazas de la Mancomunidad Cinco Villas, y algo menos del 58% si las excluimos, alejándose 5 puntos del 63% previsto para esta zona.

Figura 10. Tasa de cobertura de plazas ET-TE 2014



Fuente: Elaboración propia. SADEI. Paro registrado por concejos. Media anual 2013 - BOPA⁸⁶

Poniendo en relación plazas ofertadas por cada 100 personas desempleadas y paro registrado en media anual durante el año 2013, vemos más claramente lo comentado anteriormente. Las alas de la región están por encima de la media, ofertando más del doble de plazas que la media asturiana. Oviedo y Avilés se sitúan en torno a esta y las Cuencas, pero especialmente Gijón, se alejan de ella (Figura 10).

⁸⁶ Concesión de subvenciones 2014 - Ibid en nota 85

4.3.6.3.1 Escuelas Taller

Si diferenciamos proyectos, observamos que hay TE en todas las áreas territoriales, y ET en todas menos en el Oriente (**Tabla XIX**). Esto último no puede ser debido a los nuevos requisitos establecidos, pues cumple más de uno, sino a que las entidades promotoras no han solicitado este tipo de proyecto, tal como se observa en la resolución de la convocatoria.

A pesar de que la convocatoria del programa no diferencia entre desempleo juvenil y general para establecer la distribución territorial de los proyectos, ni siquiera cuando establece los nuevos criterios para la selección de ET, creemos que, para hacer un análisis riguroso del porcentaje de plazas ofertadas en los diferentes territorios, es necesario tenerlo en cuenta, pues los programas establecen requisitos de acceso diferenciados por la edad.

Tabla XX. Distribución territorial de plazas según paro registrado en ET

Área territorial	Paro juvenil	Paro juvenil sobre el área	Paro juvenil sobre el total	Plazas ET	% Plazas ET sobre total	Tasa de cobertura*
Oriente	512	8,13%	6,67%	0	0	0
Gijón	1.874	6,10%	24,42%	72	31,30%	3,84
Cuencas	1.549	9,54%	20,19%	24	10,43%	1,55
Avilés	1.142	7,65%	14,88%	40	17,39%	3,50
Oviedo	2.093	6,89%	27,28%	86	37,39%	4,20
Occidente	503	9,31%	6,56%	8	3,48%	1,59
Asturias	7.673	7,38%	100%	230	100%	2,99

Fuente: Elaboración propia. SADEI. Paro registrado por edad y concejos. Media anual 2013 - BOPA⁸⁷
Nota* Plazas por cada 100 personas (paro registrado <25 años)

Si Gijón y Oviedo tienen un paro registrado para toda la población similar, en la **Tabla XX** podemos ver que el paro juvenil de Oviedo supera en casi 3 puntos al de Gijón, situándose como el área con más población menor de 25 años registrada en las oficinas de empleo. También es el área que más porcentaje de plazas de ET oferta (37,39%), seguida de Gijón (31,30%) y Avilés (17,39%).

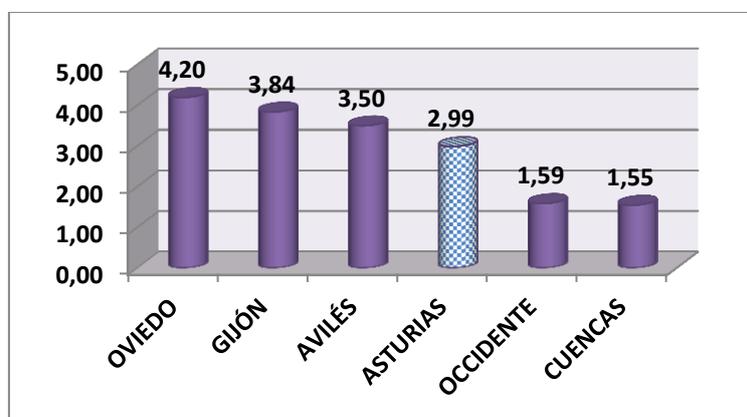
Este número de plazas sobre el total de Asturias no corresponde con el peso del paro juvenil de cada una de las áreas en la región. Las plazas en Oviedo superan en 10 puntos su paro juvenil, en Gijón casi 7 y Avilés 2,5. Las otras dos áreas que llevan a cabo este tipo de proyecto, pues hemos visto que el Oriente no solicitó ninguno, se reparten el

⁸⁷ Concesión de subvenciones 2014 - Ibid en nota 85

resto de plazas, ofreciendo algo más del 10% las Cuencas y el 3,5% el Occidente. De esta manera se alejan casi 10 puntos y algo más de 3, respectivamente, de su proporción de paro juvenil. Cuando es en estos territorios donde este tiene mayor peso sobre su paro total registrado. El área central es la que más plazas oferta, el 86% del total, cuando su paro juvenil supone algo más del 66% del total de la región.

Así como veíamos que sin diferenciar el tipo de proyectos, las alas tenían una mayor tasa de cobertura (Figura 10), si tenemos en cuenta exclusivamente las ET, el análisis es el contrario. Occidente, pero especialmente las Cuencas, con una proporción de plazas 10 puntos inferior a su paro juvenil, y Oriente, que no ofertan plazas, claramente se ven menos representadas en la distribución de oportunidades de empleo y formación para la población juvenil menor de 25 años. Estos datos se refrendan cuando calculamos la tasa de cobertura de ET por cada 100 jóvenes menores de 25 años registrados en las oficinas de empleo. La media asturiana está en torno a 3, mientras que Oviedo supera las 4 plazas; Gijón se aproxima a esa cifra; Avilés la supera la media en medio punto; y en cambio, el Occidente (1,59) y las Cuencas (1,55), ofertan la mitad de plazas que Asturias, y el Oriente ninguna (Figura 11).

Figura 11. Tasa de cobertura de ET 2014



Fuente: Elaboración propia. SADEI. Paro registrado por edad y concejos. Media anual 2013 –BOPA⁸⁸

4.3.6.3.2 Talleres de empleo

La población desempleada de referencia para el análisis de los TE, es la mayor de 25 años. Oviedo y Gijón son los territorios donde más desempleo en esa franja de edad hay, en torno al 30% del total regional, seguidos de las Cuencas que superan el 15,5% y

⁸⁸ Concesión de subvenciones 2014 - Ibid en nota 85

de Avilés que roza el 13%. Las alas de la región se alejan de estos porcentajes, superando en 3 puntos el registrado en el Oriente (6,74%) al del Occidente (3,74%).

El total de 238 plazas en TE se reparte por toda Asturias pero de manera desigual (Tabla XXI). Para este programa las áreas que más plazas ofertan son los extremos de la región, Oriente y Occidente, que ofertan 60 y 52 plazas respectivamente, seguidas de Oviedo que alcanza las 48. Esto se traduce en que casi la mitad de las plazas totales (47%) se encuentran en las alas regionales, cuando solo concentran algo más del 10% del desempleo de mayores de 25 años, y son los territorios, junto con las Cuencas, donde menos pesa el desempleo de mayores de 25 años sobre el total de su paro registrado.

Tabla XXI. **Distribución territorial de plazas en TE en relación al paro registrado**

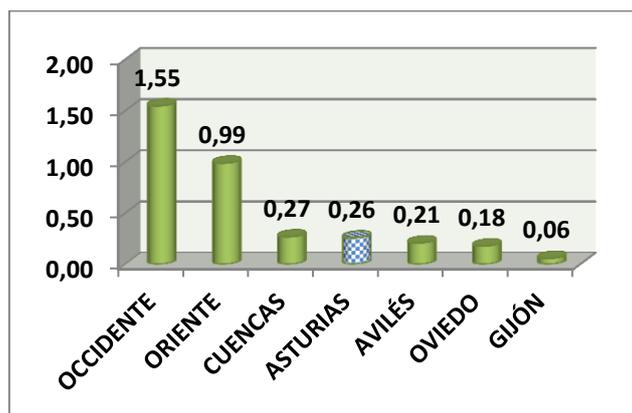
Área territorial	Paro registrado >25 años	Paro > 25 años sobre el territorio	Paro >25 años sobre total	Plazas TE	% Plazas TE sobre total	Tasa de cobertura*
Oriente	6.063	91,87%	6,74%	60	25,21%	0,99
Gijón	27.689	93,90%	30,76%	16	6,72%	0,06
Cuencas	14.086	90,46%	15,65%	38	15,97%	0,27
Avilés	11.541	92,35%	12,82%	24	10,08%	0,21
Oviedo	27.277	93,11%	30,30%	48	20,17%	0,18
Occidente	3.364	90,69%	3,74%	52	21,85%	1,55
Asturias	93.189	92,62%	100%	238	100%	0,26

Fuente: Elaboración propia. SADEI. Paro registrado por edad y concejos. Media anual 2013–BOPA⁸⁹
 Nota* Plazas por cada 100 personas (paro registrado >25 años)

A pesar de la compensación a estos territorios por su mayor dificultad de acceso a oportunidades de empleo y formación que pretende la convocatoria, 37 puntos porcentuales de diferencia entre el peso del paro registrado en la zona y el porcentaje de plazas, hacen que el área de Gijón, seguida de la de Oviedo, se alejen mucho de cubrir la proporción de personas desempleadas con los proyectos que llevan a cabo. Pues, en el primer caso, ofertan el 6,74% de las plazas, y en el segundo, el 20,17%, cifras que se sitúan 24 puntos y 10, respectivamente, por debajo del 30% de desempleo registrado en esa franja de edad, que tienen cada uno de los territorios; siendo los únicos que superan la media asturiana de personas mayores de 25 años desempleadas.

⁸⁹ Concesión de subvenciones 2014 - Ibid en nota 85

Figura 12. Tasa de cobertura de TE 2014



Fuente: Elaboración propia. SADEI Paro registrado por edad y concejos. Media anual 2013–BOPA⁹⁰

Esto hace que el número de plazas por cada 100 personas desempleadas registradas en el SEPEPA difiera enormemente (Figura 12). La media asturiana se sitúa en 0,26, pero los extremos difieren en 1,5 puntos. Así el Occidente supera aproximadamente 6 veces la media, ofreciendo algo más de 1,5 plazas; y el Oriente la supera prácticamente en 4 veces, ofreciendo 1 plaza. Las Cuencas se sitúan algo por encima de la media (0,27), y Avilés (0,21), Oviedo (0,18) pero, sobre todo Gijón (0,06) están por debajo de la misma. Por lo tanto, el área central está claramente infrarrepresentada y son las alas regionales y las Cuencas, en menor medida pues se sitúan en la media, los territorios que mayor peso tienen en el programa de TE (Figura 12).

4.3.6.4 Contenido formativo

En la Tabla XXII, vemos que las familias profesionales que acogen más alumnado, en la convocatoria de 2014, son la agraria (32,48%) y la de edificación y obra civil (16,67%), pues representan prácticamente la mitad de plazas ofertadas. El sector agrario es característico de nuestra región, lo que podría ir en la línea de poner en valor nuestros recursos. Ahora bien, yendo al detalle, vemos que solo el 13% de alumnado se forma en actividades propias del sector agrícola y forestal, y algo menos del 20% lo hace en jardinería, una actividad más genérica, necesaria en cualquier tipo de territorio.

⁹⁰ Concesión de subvenciones 2014 - Ibid en nota 85

Tabla XXII. Distribución de participantes por familia profesional en ET-TE 2014

FAMILIA PROFESIONAL	ESPECIALIDADES FORMATIVAS	MÓDULOS	ALUMNOS	% SOBRE TOTAL	% SOBRE TOTAL
Agroforestal	Agricultura ecológica	2	16	3,42%	32,48%
	Actividades auxiliares en conservación y mejora de montes	6	45	9,62%	
	Instalación y mantenimiento de jardines y zonas verdes	12	91	19,44%	
Edificación y obra civil	Operaciones auxiliares de albañilería de fábricas y cubiertas/Operaciones auxiliares de revestimientos continuos en construcción/Operaciones auxiliares de acabados rígidos y urbanización	8	62	13,25%	16,67%
	Pintura decorativa en construcción	2	16	3,42%	
Hostelería y turismo	Promoción turística local e información al visitante	5	34	7,26%	7,26%
Informática y comunicaciones	Confección y publicación de páginas web/Desarrollo de aplicaciones con tecnologías web	3	24	5,13%	6,84%
	Operaciones auxiliares de montaje y mantenimiento de sistemas microinformáticos/Sistemas microinformáticos	1	8	1,71%	
Servicios socioculturales y a la comunidad	Atención sociosanitaria a personas dependiente	1	8	1,71%	6,84%
	Docencia de la formación profesional para el empleo	1	8	1,71%	
	Dinamización de actividades de tiempo libre /Dinamización comunitaria	2	16	3,42%	
Energía y agua	Montaje y mantenimiento de instalaciones solares térmicas /Operaciones básicas en el montaje y mantenimiento de instalaciones de energías renovables	3	24	5,13%	5,13%
Electricidad y electrónica	Operaciones auxiliares de montaje de redes eléctricas /Montaje y mantenimiento de instalaciones eléctricas de baja tensión	3	23	4,91%	4,91%
Madera, mueble y corcho	Trabajos de carpintería y mueble /Montaje de muebles y elementos de carpintería/Instalación de elementos de carpintería	2	16	3,42%	3,42%
Imagen y sonido	Cámara de cine, vídeo y televisión /Montaje y posproducción de audiovisuales/Desarrollo de productos audiovisuales multimedia interactivos	2	16	3,42%	3,42%
Instalación y mantenimiento	Operaciones de fontanería y calefacción - climatización doméstica/Montaje y mantenimiento de instalaciones caloríficas	2	15	3,21%	3,21%
Fabricación metálica	Carpintería metálica y de PVC	1	8	1,71%	1,71%
Artes gráficas	Desarrollo de productos editoriales multimedia	1	8	1,71%	1,71%
Seguridad y medio ambiente	Interpretación y educación ambiental	1	7	1,50%	1,50%
Otras familias	Acondicionamiento físico en grupo con soporte musical/Acondicionamiento físico en sala de entrenamiento polivalente	1	8	1,71%	4,91%
	Arreglos y adaptaciones de prendas y artículos en textil y piel	1	7	1,50%	
	Gestión de marketing y comunicación	1	8	1,71%	

Fuente: Elaboración propia. BOPA⁹¹

⁹¹ Concesión de subvenciones 2014 - Ibid en nota 89

El sector de la construcción, también requiere de un análisis más detallado, pues si añadimos todo el alumnado que se forma en familias auxiliares al sector, vemos como el porcentaje llega a superar al sector agrario, situándose en el 35% del total de formación ofertada, lo que parece excesivo teniendo en cuenta la crisis ya mencionada. Únicamente la formación en energías renovables (5,13%), sector generador de empleo “verde”, se podría considerar como innovador.

El resto de familias profesionales no alcanzan el 10% de la formación, siendo las de hostelería y turismo (7,26%), servicios socioculturales y a la comunidad (6,84%) e informática y comunicaciones (6,84%) las más representadas.

Por territorios (Tabla **XXIII**), el que más formación imparte del sector de la construcción es Oviedo (46,27%). Le sigue, en este sentido, el Oriente, que reparte a sus alumnos entre este sector (38,33%) y el empleo “verde” (61,67%); y Avilés (37,5%), que tiende a las especialidades de servicios (50%).

Tabla XXIII. Especialidad formativa por sector económico y territorio en ET-TE

	Oriente	Gijón	Cuencas	Avilés	Oviedo	Occidente
CONSTRUCCIÓN	38,33%	27,27%	25,81%	37,50%	46,27%	25,00%
EMPLEO VERDE	61,67%	23,86%	24,19%	12,50%	35,82%	50,00%
SERVICIOS	0,00%	48,86%	50,00%	50,00%	17,91%	25,00%

Fuente: Elaboración propia. BOPA⁹²

Este último sector, tiene mayor peso en el centro de la región, incluyendo a Oviedo. Pues, si observamos el detalle de cada uno de los proyectos, vemos como todas las especialidades de servicios del área se imparten en la capital, a pesar de que el área incluye a otros concejos. En cambio, Oriente y Occidente destacan en especialidades de empleo “verde” y se comportan de manera diferente respecto del sector servicios. El Oriente no ofrece ninguna plaza en este sector y el Occidente, reserva un 25% de plazas, 15 en total, divididas en un módulo de turismo de 7 personas de turismo y otro de 8 para la confección de páginas web.

Por lo tanto, vemos como hay diferencias significativas según el territorio, especialmente respecto de las especialidades de servicios, mucho más representadas en el área metropolitana y las Cuencas; y de las llamadas “verdes”, que destacan en los extremos de la región. En cuanto a las de construcción, todavía siguen muy presentes en

⁹² Concesión de subvención 2014 - Ibid en nota 85

Oviedo, el Oriente y Avilés, por lo que la tendencia a disminuir la formación en este sector no se da del mismo modo en toda la región.

4.3.7 Conclusiones

El programa de ET-TE, si bien es un programa que se convoca conjuntamente, pues la filosofía de ET y TE es común, debido a que unas y otros se dirigen a población diferenciada por la edad, se deben considerar por separado, tal como hemos visto en el análisis. De este modo, vemos como la aparente mayor tasa de cobertura del programa en su conjunto en las alas regionales, se desvanece si ponemos en relación a cada tipo de proyecto con su población de referencia. Si bien, en cuanto a TE duplican el número medio de plazas ofertadas en el conjunto de Asturias; no es así en cuanto a ET, pues en este caso ofertan la mitad.

Además, esta diferencia entre paro juvenil y de mayores de 25 años nos permite observar una importante diferencia en cuanto a la tasa de cobertura de uno y otro programa por cada 100 desempleados. Pues la media de plazas a nivel de Asturias en ET es de 3 y, en cambio, en TE se queda en 0,26.

Por otro lado, si analizamos las especialidades formativas vemos como, aunque se han hecho avances en los últimos años, el sector de la construcción sigue teniendo mucho peso; en detrimento de otros que permitirían a las personas desempleadas formarse en ámbitos demandados en el mercado laboral, como los servicios a la comunidad o las energías verdes, y que pueden ayudar a revitalizar ciertos territorios. En este sentido, se ha avanzado más en el Occidente que en el Oriente de la región.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos concluir que, al igual que ocurría con las anteriores políticas estudiadas, el programa OPEA y los PA, ET y TE no se distribuyen equitativamente por todo el territorio asturiano. A pesar de que el SEPEPA tiene en cuenta la dimensión espacial y hace previsiones al respecto, estas no se cumplen, generándose desequilibrios. Las ET tienen mayor peso en Oviedo, Gijón y Avilés, superando las plazas que ofertan en más de 22 puntos el porcentaje de paro registrado que representan en el total de la región, e invalidando la compensación prevista para las alas regionales. En cambio, la relación de estas dos variables se invierte si hablamos de TE, en este caso Oriente y Occidente conjuntamente ofertan más del 47% de plazas, cuando su paro registrado total es de algo más del 10%.

PARTE B. ANÁLISIS CUALITATIVO

Las entrevistas realizadas a dos responsables del SEPEPA y a un representante de la FACC, aportan la visión técnica, en el primer caso, y política en el segundo, a algunas cuestiones descritas y comentadas, con mayor o menor profundidad, en el apartado anterior.

La información obtenida se ha dividido en siete bloques temáticos: Dimensión territorial. Motivación y variables observadas; Dinamización territorial; Perfil de las personas participantes; Función de las oficinas de empleo; Entidades colaboradoras; Administración local; y Propuestas de mejora y otras consideraciones. El análisis cualitativo se completa con un apartado de reflexiones y discusión, respecto de la información que aportan las personas entrevistadas en los diferentes bloques temáticos.

1. Análisis de las entrevistas

Bloque 1. Dimensión territorial. Motivación y variables observadas

En la descripción de los diferentes programas, hemos visto como cada uno reflejaba o no la dimensión territorial. Según el personal técnico responsable del SEPEPA entrevistado, la motivación principal para ello es que “lleguen a toda la ciudadanía”.

Los PA, en cambio, no toman en cuenta esta dimensión y las explicaciones que se dan al respecto son varias. En primer lugar, “sus características, básicamente porque está enfocado hacia unos objetivos de inserción laboral, y parte de la subvención se paga por esos objetivos, no es tan fácil (como en el programa OPEA) encontrar entidades con capacidad para hacer ese tipo de programas”. Y por otro lado, “si se hicieran, también encontraríamos algunas personas... lo que ocurre es que la capacidad que tenemos para hacer(los), para 3 o 4 personas, no es tan grande porque hay menos recursos... Consumen muchos más que los de orientación. Con lo cual, con el mismo dinero... no podrías hacerlo por toda Asturias salvo que lo fragmentaras tanto que... hacer un programa de acompañamiento para 3 personas... (conlleva) costes fijos... no lo podrían asumir, la subvención no les cubriría los costes”. Esto último justifica también que se limite el número de entidades a subvencionar. Junto a que, por el origen del programa como experimental, “no es fácil (realizar proyectos de este tipo con muchas entidades), porque no es una acción como la de orientación, que está muy definida... los programas de acompañamiento son muy abiertos”.

La principal variable que toma en consideración el programa OPEA, para la distribución territorial de las acciones, es el número de demandantes de empleo no ocupados⁹³. También observan “dónde hay más solicitudes y en algunos sitios (había) dificultades para cubrir cuando había más acciones” Por ello, “algunas entidades pedían cambiar acciones de sitios”. Pero, actualmente, eso ya no ocurre, porque “antes eran muchas y ahora están más ajustadas”. Si hubiera que tomar otra, según la persona entrevistada, sería “en base al nivel de autonomía de las personas y no lo podemos calcular”.

En las ET-TE se toma en consideración, en primer lugar, el paro registrado. Pero, además, como hemos visto en la descripción, tienen en cuenta otras relativas a la orografía, la menor oferta formativa en la zona, etc. Durante la entrevista, se mencionan también los niveles formativos y la población de la zona: “focalizamos los proyectos para menores de 25 años, donde obviamente, hay más... participantes, como son las Cuencas o la Comarca de Gijón, Oviedo y Avilés. Y después, los TE,... para las alas... la población ahí es mayor, donde el paro mayor está... en mayores de 25 años... fundamentalmente, el paro registrado y la población. Los niveles formativos también son importantes”. Estos últimos no los recoge la convocatoria, y la población, únicamente se toma en consideración para proyectos de ET. Según la persona entrevistada, porque se aprovechan “sinergias... se simplifica mucho la gestión y, a parte, yo creo que se racionaliza el gasto”.

A pesar de la diferencia que la propia persona entrevistada establece por edad, no se considera relevante incluirla como variable, de manera formal, porque “por la trayectoria que tiene (el programa)... a nadie se le ocurre en Cabrales poner una ET porque sabe... el desempleo que tiene de jóvenes... no es significativo... Las entidades ya saben muy bien hacia quién tienen que dirigir los proyectos”.

Bloque 2. Dinamización territorial

Hemos analizado en qué medida las especialidades formativas de las ET – TE contribuyen a poner en valor los recursos de la región y, por lo tanto, a la dinamización territorial. La persona entrevistada establece esta relación planteando que “en las ciudades puedes elegir un poco más” y vinculando los municipios de menos de 5.000 habitantes, rurales, con especialidades formativas exclusivamente del sector verde y de la construcción, en diferentes sentidos. Por un lado, porque “al buscar un TE en zona rural ya la especialidad o el certificado a impartir viene solo... porque... es perfil de

⁹³ Los cálculos, en la descripción del programa OPEA, se hacen en base al paro registrado

gente, posiblemente, de más de 25 años, que necesitan una recualificación, que han sido peones y ahora no son...”. Y por otro, porque “algo que se visualice, automáticamente se ve en esos dos sectores” y “los participantes pueden trabajar en un futuro”.

Las acciones de autoempleo del programa OPEA también las hemos considerado como posible oportunidad para la dinamización del territorio, teniendo en cuenta que son una alternativa al empleo por cuenta ajena. En este sentido, la persona entrevistada, plantea que, en convocatorias anteriores, se venían realizando dos tipos de acciones: una grupal, dirigida a personas desempleadas en general, derivadas por la oficina de empleo, “de motivación, de información” en la que se informaba sobre las formas posibles de empresa, los trámites a realizar...; y las tutorías individualizadas con personas que ya tuvieran una idea de negocio. Actualmente y, dado que, las primeras “no resultaban porque las personas... no tenían ninguna idea concreta”, “ni siquiera los que asistían lo valoraban” se suprimieron y se mantuvieron las sesiones individuales, reduciéndose en número, especialmente en algunos territorios. En este sentido, menciona que hay pocas personas candidatas y que “hay otra serie de recursos en Asturias, más especializados que nosotros (el SEPEPA)... como son los centros de empresas” y que, por ello, cuando hay personas interesadas en algún territorio que no presta este servicio, se derivan a ellos.

Bloque 3. Perfil de las personas participantes

Hemos visto que las personas destinatarias de los tres programas, según las convocatorias, son personas desempleadas en general, aunque con alguna diferencia. El OPEA se dirige a toda la población desempleada; en ET – TE se incluye la variable de edad; y en los programas de acompañamiento se introducen ciertos colectivos considerados prioritarios, en cada momento, por el SEPEPA.

Ahora bien, las personas entrevistadas introducen un matiz y hablan de diferentes tipos de “clientes” en cada programa, según el nivel de empleabilidad. Especialmente destacan las diferencias entre los destinatarios del programa OPEA y los de los PA, “porque tienen un objetivo distinto... en el programa de orientación no es la inserción laboral... en el programa de acompañamiento sí... y, por lo tanto... sus destinatarios también son distintos”. El primero, “sirve para que aumente la autonomía de las personas, para que pueda(n) tomar decisiones (en cuanto a su propia trayectoria laboral), lo más acertadas posibles, sin que las tomen otros por el(los)”. Se dirige a la persona “que no sabe qué puede hacer, ni cómo, ni cuándo... por ejemplo, una persona que

nunca trabajó y a los 40 años, pues por circunstancias o lo que sea, decida trabajar y no sabe ni por dónde empezar, ni qué quiere ni qué podría hacer, no tiene un historial laboral detrás”. En cambio, “esa misma persona en un programa de acompañamiento al empleo no sería la más adecuada. Porque, difícilmente puede encontrar un trabajo en 6 meses... Los que están en acompañamiento al empleo tienen, digamos, más posibilidades de ser contratados... porque tienen experiencia,... conocimientos, destrezas... Tienen que tener una empleabilidad media - alta”.

La persona representante de ET – TE, durante la entrevista, se refiere al nivel de empleabilidad de los participantes en el programa, mencionando que hay muchas personas con bajo nivel de empleabilidad, especialmente aquellos que realizan certificados de profesionalidad de nivel 1. Pero también comenta que, “hay una lectura antes del 2007 y después del 2007, es decir, antes de la crisis, teníamos verdaderos problemas para encontrar (participantes), pero de todos los niveles formativos... A partir de la crisis, ha acudido a este programa... un montón de gente... ahora es más fácil seleccionar”.

Bloque 4. Función de las oficinas de empleo

El componente territorial del SEPEPA es la red de 24 oficinas que tiene en toda la región, como comenta una de las personas entrevistadas: “cuando hablamos de territorio, para nosotros hablamos de las oficinas de empleo,... no hay oficinas en todos los concejos, pero el territorio está cubierto”. Ahora bien, su papel es diferente en cada uno de los programas descritos.

En el programa de ET-TE, las oficinas de empleo tramitan la solicitud de las personas desempleadas que quieren participar de estos programas y la oferta de empleo posterior, tanto para participantes como para personal directivo y docente. No participan de la selección de los mismos, pues se encarga de ella un Grupo de Trabajo mixto, formado por el SEPEPA y la entidad promotora; ni de la evaluación. La satisfacción de los participantes, la evalúan “(los técnicos de la Sección de ET-TE que) pasan a todos (los alumnos) un cuestionario... donde se valora la entidad promotora en sí, los docentes, las instalaciones...”. Y la evaluación de la inserción laboral, “la hace el SEPEPA por medio del Observatorio de las ocupaciones”.

En los PA se ocupan de la derivación de las personas participantes, a las entidades beneficiarias, a través de dos vías fundamentales. La primera, es la gestión de solicitudes ya que “hay personas que lo solicitan... no muchas, no son la mayoría”. Que

luego el personal de la oficina “entrevista, ve que más o menos puede ser objeto de participar... y si es así, pues va y si no es así pues le dice que no es objeto de un programa de esos, porque sería perder el tiempo, y le ofrece otras alternativas, o la orientación, si la necesita, o formación en competencias básicas...”. Y la segunda, la realización de sondeos, reuniones informativas y entrevistas individualizadas. “La oficina, por los historiales... reúne grupos de personas que, por su perfil podrían participar... personas que tienen estudios, formación, conocimientos, experiencia... En esas reuniones está personal de la oficina y alguna persona de la entidad que va a desarrollar el programa, y les explican en qué consiste... qué van a hacer, qué obligaciones contraerían..., qué no van a hacer... y después... las personas deciden. Luego mantienen unas entrevistas individuales con ellos para confirmar que lo que nosotros suponemos de su historial es así, y lo envían a las entidades”.

En el programa OPEA hacen la derivación a través de tres vías. La primera, igual que en los PA, la gestión de solicitudes. “Tenemos más solicitudes, de hecho se puede pedir desde “trabajastur””. La segunda, a través de la detección de necesidades de orientación. “Un canal de uso muy común,... cuando van a inscribirse (como demandantes de empleo) tienen una entrevista corta... con un técnico de la oficina de empleo, y... se detectan muchos casos de personas que pueden ser objeto de orientación porque a la típica pregunta de... ¿de qué estás buscando trabajar?, (la persona responde) de lo que sea... no sé qué hacer... Esas personas es bueno que vayan a orientación...” Y por último, “cuando con esa(s) fuente(s) no hay bastantes personas...” realizan sondeos. “La oficina lo que suele hacer es... personas que tienen, o por sus niveles de estudios muy bajos, o por no experiencia... o llevar 10 años sin trabajar, les manda un mensaje y les invitan a que vengan para ofrecerles... el servicio.” En este programa, aunque su objetivo no es la inserción laboral, también recogen datos de “si las personas que han hecho la orientación, han trabajado o no.”

Finalmente, evalúan la satisfacción de los participantes, “a parte de la inserción”, tanto de los PA como del programa OPEA. “A una muestra de ellos, una vez que acabaron, las oficinas los llaman para una entrevista... estructurada... para saber cuál es su visión, si se ajustó a lo que se suponía que iba a ser el programa, si les sirvió de algo... qué hizo, qué le ofrecieron...”.

Bloque 5. Entidades colaboradoras

En cuanto a las entidades colaboradoras, las hemos clasificado, por un lado, entre privadas y públicas; y por otro, dentro de las entidades privadas, hemos destacado aquellas que, desde nuestro punto de vista, tienen un carácter más local, pues están arraigadas en el territorio, y entre sus objetivos está el desarrollo socioeconómico de su zona de actuación.

En cambio, las personas entrevistadas hacen otras aportaciones, respecto de las preferencias de las entidades colaboradoras a la hora de ejecutar los programas, que creemos pueden resultar interesantes para su posterior análisis.

Cuando hablábamos con uno de los representantes del SEPEPA respecto de por qué no se incluía la dimensión territorial en los PA, nos decía que no era fácil encontrar entidades que lo desarrollaran, y luego añadía que, desde el inicio, “las pocas entidades que se presentaban, más o menos estaban en la zona central. Si planteábamos... que fuera(n)... a zonas más alejadas, nos encontrábamos con dificultades. Básicamente no disponían de locales, ni de instalaciones... ni de personal... ninguna es ayuntamiento... Pero no estaría excluido, si una entidad... nos plantea que lo quiere hacer en Navia, para nosotros no es inconveniente, el inconveniente lo tienen las entidades... (es una cuestión) de que tengan presencia allí y medios”. Cuando se le pregunta si no se podría ampliar el impacto del programa a través de las entidades, repartiendo el número de acciones en todo el territorio, repite que lo ve difícil porque “las entidades que trabajan programas de acompañamiento pueden hacerlo en cualquier sitio de Asturias... y de ahí no salen, no piden salir... Ahora... Si tú convocas, dices, en el Oriente... convoco para 50 personas... No sé qué resultado daría eso porque las entidades que lo están haciendo ninguna tiene instalaciones allí. Otra cosa sería ¿quién podría hacer eso en ese el territorio?”. En ese caso, se plantea “la dificultad de encontrar entidades solventes” y comenta que “podrían haber entrado otras tres”. Al plantear que quizá el requisito de experiencia exclusivamente en estos programas podría ser motivo de que no se presenten más entidades, nos dice que lo hacen intencionadamente porque “si no lo hacemos así, yo he visto proyectos que te plantean literatura”; y rechaza que sea el motivo de que no se presenten más entidades porque, “cuando les pedimos experiencia en estos programas, nos da igual que sea en Asturias que en Andalucía”.

En el programa de ET-TE la persona entrevistada habla de una cierta preferencia de los ayuntamientos por los TE en detrimento de las ET. “No se aprueban más (ET) porque

no se presentan... a las entidades les cuesta. Estamos hablando de Gijón, Oviedo Avilés... porque nosotros desde aquí les hemos influenciado...”; y comenta que “los (municipios) de 5.000 habitantes., ya automáticamente, ellos te buscan un TE”. Lo que explica por “egoísmo de las propias entidades promotoras a la hora de gestionar los proyectos. Es mucho más complicado gestionar un ET que un TE... no son altruistas... Un Alcalde... no se levanta por la mañana y dice: “Yo quiero cualificar a mis desempleados... No. Posiblemente lo que mire... Yo tengo que rehabilitar aquella “caleya”, a ver si me pueden poner un TE”. Por otro lado, “... (las personas mayores de 25 años) no tienen absentismo... ya han trabajado...Es más cómodo”.

El representante de la FACC, por el contrario, al respecto de las ET – TE, dice que intentan “conciliar por un lado la formación y por otro las necesidades municipales. Siempre se nos acusa de que los ayuntamientos enfocamos la oferta en función de nuestras necesidades. No es del todo cierto”.

Bloque 6. Administración local como entidad colaboradora

En los programas estudiados hemos visto como la administración local está representada de forma diferente. En el programa OPEA, a través de la FACC; en los PA no tiene la posibilidad de participar; y en las ET – TE mediante los ayuntamientos a título individual o agrupados en mancomunidades.

Un representante del SEPEPA explica que el hecho de que la administración local no esté en todos los programas estudiados se debe, por un lado, a “un acuerdo de Gobierno sobre cómo organizar la distribución de los fondos... entre los distintos actores”, definiendo programas que se dirigen exclusivamente a cada tipo de organización. “Los ayuntamientos, por ejemplo, tienen planes de empleo que otras entidades no pueden participar”. Y por otro, a que “aquel año (2013) hubo un descenso grande de los fondos, entonces se planteó (refiriéndose al programa OPEA), vamos a mantener a entidades... sin fin de lucro que venían desarrollándolo y, por otro lado, como está la FACC que, de alguna manera, es una representación de ayuntamientos,... no convocar además... a los ayuntamientos”. Esta reducción del número de entidades beneficiarias se hizo porque, lo contrario, hubiera sido “fragmentar las acciones entre muchas entidades”, de tal manera que la subvención no les hubiera cubierto los costes de llevar a cabo el programa, tal como razonaba respecto de los PA.

Por otro lado, confirma que a este último no puede concurrir la administración local porque “en los presupuestos del Principado, los fondos destinados a corporaciones

locales están en un concepto presupuestario y los destinados a entidades sin fin de lucro están en otro capítulo... No se mezclan.” En este sentido, comenta que definir programas que incluyeran fondos de ambas partidas no sería un problema. “Sí se podría hacer, como se hacía en aquella época, una convocatoria mixta, donde se admite que se presente(n) los dos y se utilizan fondos de las dos aplicaciones diferentes... Se hizo durante muchos años”.

Respecto de la exclusión de los ayuntamientos del programa OPEA, el representante de la FACC plantea que estos confiaron en ella para desarrollar esta tarea pues, por un lado, refuerza “el funcionamiento de la FACC, (lo que) hace más fuerza también (frente) al Gobierno”. Y, por otro, “conoce mejor la totalidad del territorio regional... conoce los datos y tiene un diagnóstico mejor que el que puedan tener los ayuntamientos... para saber dónde hay que hacer esos esfuerzos extra...”.

Bloque 7. Propuestas de mejora y otras consideraciones

Son dos las propuestas de mejora que hacen las personas entrevistadas. Una son las becas de desplazamiento, “porque nunca va a haber todos los servicios en todos los sitios”, “y en épocas donde se ha producido una reducción del dinero disponible para estas políticas, pues todavía se nota más”. Según esta persona “facilitar los servicios en todo el territorio es facilitar el desplazamiento... compensando, de alguna manera, el coste... especialmente a aquellas personas que no tengan ningún ingreso”.

Y la segunda, es la mayor participación, por parte de la FACC, en la política de empleo. Como comentamos en la parte descriptiva del trabajo, esta asociación de todos los municipios asturianos, viene solicitando “de manera formal, y en reuniones con el Presidente del Principado”, tal como nos dice su representante, la modificación de la ley del SEPEPA, para formar parte del Consejo Rector del mismo. No han obtenido respuesta, “ni a favor ni en contra... lo único que te dicen es que se tomará en consideración la propuesta... para el futuro... pero pasan los años y no acabamos de entrar”. El hecho de que todavía no se les haya dado una respuesta positiva, lo explica porque “no deben querer demasiados agentes (en la mesa)”; y porque, “en ocasiones, somos más reivindicativos... Pudiera ser que nosotros (seamos) más beligerantes a la hora de exigir... Hablaríamos también de dinero, seguro que estaríamos apretando para que hubiera más recursos y, bueno, quizá somos la pieza más molesta de esa mesa”.

Su reivindicación, a pesar de ser conscientes de que “los ayuntamientos no (tienen) competencia en materia de empleo”, es que “si se ponen unos recursos regionales a

favor de los ayuntamientos, desde luego participar desde el principio... (en el diseño de las políticas) que van a repercutir... que acabamos ejecutando los ayuntamientos y que, encima, nos va a tocar gestionar. Porque... al final, el Principado diseña algo, determina partida económica y, a partir de ahí, los ayuntamientos solicitan la subvención, reciben “la pasta” y el Principado se lava las manos”. En ese sentido, “no “cocinamos” la parte esencial,... el documento lo elaboran ellos, diseñan ellos la estrategia, las bases... y se nos da traslado en una resolución... (cuando) somos los que conocemos los inconvenientes a la hora de ejecutar esas bases”. Pone un ejemplo de cuál podría ser su labor en el Consejo. Respecto de la convocatoria de planes municipales para mayores de 45 años, en la cual se regulaba “que aquellos que cobraran una prestación de 426 €... no tenían acceso..., nos encontramos que no podíamos cubrir los puestos, y eso lo hubiéramos detectado nosotros porque ya veníamos de una experiencia anterior del año pasado y lo habríamos comunicado.”

Reconoce que “es cierto que se nos está dando más participación ahora... a base de (ser pesado)...”, pero, insiste, “Quiero tener que estar en esa mesa... como interlocutor válido”.

En su visión de la labor de participación a realizar, destaca especialmente los planes municipales de empleo y los de prácticas no laborales en ayuntamientos. Excluye, por el contrario, al programa de ET – TE, porque “no tenemos la misma participación... son programas que gestiona directamente el Principado”; y a la formación para el empleo (FpE) aunque, respecto de esta última, reconoce la necesidad de “acercar(la) a todo el territorio”. Su labor se centra en “equilibrar las propuestas (de política de empleo) para que llegue al mayor número de colectivos posibles”. En ese sentido consiguieron “que hicieran el esfuerzo y que lo sacaran (el programa de prácticas no laborales en ayuntamientos) antes de acabar el ejercicio”; y “homogeneizar el territorio, o sea que una acción política tenga... las mismas condiciones en el Oriente, en el Occidente y en el Centro”, refiriéndose la “negociación que hici(eron) los ayuntamientos, desde la FACC, (con los sindicatos), de conciliar unas bases comunes (en los planes locales de empleo)...” para tener un convenio colectivo único de todo el personal de estos planes. Por otro lado considera que también realizaron “una labor importante con los Centros Especiales de Empleo... incluyendo cláusulas sociales en los pliegos de contrataciones de servicios (de los ayuntamientos)”, habiendo adoptado “un compromiso en la comisión ejecutiva de la FACC”, aunque no es vinculante porque “imperla siempre el principio de autonomía (municipal)”.

Además de estas propuestas, se apunta la falta de estudios o de diagnósticos acertados al respecto de algunas cuestiones. Si bien no es una propuesta, pues no se plantea como tal, nos resulta importante mencionarlo para su posterior análisis. La persona entrevistada que nos habla del programa de ET-TE, en el contexto de las nuevas exigencias en el nivel de cualificación de las personas participantes, introducidas por los certificados de profesionalidad, comenta que “ech(a) en falta un poco más de coordinación... con otras administraciones... a la hora de hacer estudios”.

2. Reflexiones y discusión

1. La primera reflexión que se plantea, tras el análisis de las entrevistas, es sobre la diferente consideración de la dimensión territorial en los programas estudiados.

En el AEPA se destaca que el objetivo del desarrollo económico territorial de la región pasa por el apoyo “a la creación de actividad que genere empleo, ...especialmente con la adecuación de las políticas activas.” (AEPA, 2013:15). Según las personas entrevistadas, la motivación principal para tenerla en cuenta es llevarlos a toda la ciudadanía. Entonces ¿por qué unos programas la consideran y otros no?

Esta dimensión debería ser una línea estratégica para el desarrollo territorial equilibrado de la región. No debería poder obviarse por la propia naturaleza del programa o por las dificultades de ejecución que de ella se deriven, que es en lo que parece apoyarse la persona entrevistada: elevado compromiso de inserción laboral, dificultad de encontrar entidades y falta de presupuesto.

2. En cuanto a las variables tenidas en cuenta para la planificación territorial y el perfil de las personas participantes, es importante destacar varias cuestiones.

En primer lugar, respecto de las variables concretas que actualmente se utilizan en cada programa. En el de ET-TE, el hecho de se diferencie a sus destinatarios según sean menores o mayores de 25 años, exige que se considere la edad. De hecho, los datos que arroja el análisis descriptivo, matiza lo comentado por la persona entrevistada. Si bien es cierto que, en números absolutos, el paro juvenil del Oriente y el Occidente de la región alcanza a poco más de 1.000 personas, y tiene relativamente poco peso en el paro juvenil registrado a nivel regional (13,23%); no es menos cierto que, en sus propios territorios, supera la media asturiana (7,38%), al igual que las Cuencas (9,54%), y se sitúa en el 8,13% y el 9,31% respectivamente (**Tabla XX**). Si el número de plazas medio en Asturias es prácticamente de 3 por cada 100 personas desempleadas, haciendo

un reparto equilibrado de las mismas, las alas de la región deberían ofrecer 30 plazas y, en la última convocatoria, sólo ofertan 8 en el Occidente (Figura 11), más si se tuviera en cuenta la menor oferta formativa en esas áreas y su difícil orografía, tal como se recoge en la convocatoria.

En este mismo programa, sólo se tiene en cuenta un requisito de población mínima para las ET, lo que se explica en la entrevista en términos de gestión más eficaz y eficiente. Desde nuestro punto de vista, estos argumentos serían igualmente válidos para TE. Si ya hay una preferencia por llevar a cabo proyectos de TE en detrimento de ET, que más tarde comentaremos, este requisito añade más dificultades a la implementación de las mismas. Por un lado, las entidades privadas que pueden concurrir son aquellas que están implantadas en municipios grandes y/o que tengan los suficientes recursos humanos y materiales para estar en más de un municipio, lo que descarta a las asociaciones locales en municipios pequeños; y, por otro lado, la necesidad de coordinación supramunicipal, puede ser un motivo para que las entidades menores de población sigan prefiriendo TE, dejando a la población menor de 25 años desatendida.

En definitiva, poner dificultades al aumento de plazas en ET en las zonas rurales, supone reducir las oportunidades de empleo y formación de la población menor de 25 años. Una de las motivaciones principales para la emigración juvenil.

En segundo lugar, y yendo a una variable que tendría utilidad más allá de la planificación o de un programa concreto, nos hemos fijado en que los responsables del SEPEPA entrevistados destacan el diferente nivel de empleabilidad de los destinatarios de los programas, según sus objetivos o los requisitos de acceso a los mismos. A su vez, la persona responsable del programa OPEA menciona el nivel de autonomía de las personas participantes en el mismo, como una posible variable a tener en cuenta, y considera que no se puede medir. Ciertamente, con los datos y procedimientos de los que disponen las oficinas de empleo no se puede calcular el nivel de autonomía de las personas, pero si tenemos en cuenta que es una competencia, estas sí se pueden medir. De hecho, la EEsAE establece la gestión por competencias como un instrumento para la modernización de los Servicios Públicos de Empleo⁹⁴. En el mismo sentido, el nivel de empleabilidad, dependiente de las competencias para el empleo de las personas, también es medible.

⁹⁴ EEsAE- Ibid en nota 24, p. 74018

Desde nuestro punto de vista, definir los diferentes niveles de empleabilidad de todas las personas registradas en el SEPEPA permitiría, por un lado, mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas activas de empleo; y, por otro, desde el punto de vista territorial, contar con una variable más para la planificación de la distribución de las diferentes políticas de empleo. En el primer caso, resultaría útil, por un lado, para homogeneizar los criterios de selección de posibles personas candidatas a los diferentes programas, por parte del personal de las oficinas; y por otro lado, para evaluar de manera objetiva los resultados conseguidos por los programas que se dirigen a mejorar el nivel de empleabilidad de las personas. En el segundo, para tener un mejor conocimiento de las necesidades del territorio, que, junto con la población y el paro registrado, haría posible definir en qué zonas son más necesarios unos programas u otros.

3. Si nos fijamos en el bloque temático sobre el desarrollo territorial, en primer lugar, no compartimos la limitación de especialidades formativas en ET-TE de zonas rurales, según la persona entrevistada, por su mayoría de personas desempleadas mayores de 25 años y con escasa cualificación. Es evidente que en las zonas rurales los empleos verdes, que hemos venido llamando, vinculados a jardinería, montes, agricultura, etc. son una realidad y, por lo tanto, las personas formadas en esas especialidades aumentan sus probabilidades de inserción. Sin embargo, el hecho de seguir vinculando lo rural exclusivamente con este ámbito formativo sin intentar diversificar más, limita las posibilidades de desarrollo del territorio, que tiene más recursos que explotar y otras necesidades: turismo, hostelería, industria agroalimentaria, modernización del comercio, nuevas tecnologías para la comunicación, etc. Muchas de las especialidades de servicios que se llevan a cabo en el centro de la región se pueden llevar a cabo en las alas y, de hecho, en el Occidente se está realizando un módulo de turismo y otro de confección de páginas web. Por otro lado, ya hemos visto los datos de paro juvenil en esas áreas en el apartado anterior. Y, en cuanto a los niveles formativos de las personas desempleadas, el análisis realizado, que diferencia al área metropolitana de los extremos Oriente y Occidente de la región, arroja datos muy similares según el territorio (**Tabla XXIV**).

Si queremos luchar contra la despoblación de las zonas rurales, debemos fomentar las oportunidades de formación y empleo para que la población se mantenga en el territorio y ayude a revitalizarlo. El programa de ET – TE es una buena oportunidad, siempre y cuando se dé oportunidades a la población joven y se diversifique la oferta formativa.

En segundo lugar, respecto de la derivación de las personas que solicitan asesoramiento al autoempleo a centros de empresas, más especializados, nos parece que este razonamiento sería plausible para el centro y el Occidente de la región, pues tienen acceso a varios centros de empresa. En cambio, la población del Oriente, sigue sin estar suficientemente cubierta. El único centro de este tipo en la zona, está en Llanes, la misma localidad en la que las personas pueden acudir al programa OPEA. Toda la zona interior queda desatendida. Si realmente no hay mucha demanda y existen centros más especializados ¿por qué no derivar a todas las personas que lo soliciten directamente a los centros de empresas y utilizar los recursos de esas acciones de autoempleo en otras que sean más demandadas y no estén cubiertas?

4. En algunas de las explicaciones que dan las personas entrevistadas, respondiendo a por qué en ciertos programas no se considera la dimensión territorial o la distribución no es equitativa, parece que se les traslada cierta responsabilidad a las entidades colaboradoras. Aunque las entidades ejecutan los programas, las directrices o líneas estratégicas tienen que venir dadas por el SEPEPA, puesto que es el organismo que tiene las competencias para diseñar las políticas activas de empleo. Aunque se trabaje de forma coordinada con las entidades, y se tomen en cuenta sus aportaciones, las preferencias de estas no se deberían priorizar sobre el objetivo de llevar las políticas de empleo a toda la ciudadanía.

Por un lado, en los PA, es el SEPEPA el que tiene que buscar alternativas para que lleguen a toda la ciudadanía. Durante la entrevista, la misma persona que explica por qué no es así, hace una reflexión y encuentra una posible solución: convocar a las entidades con una planificación previa de la distribución de plazas, tal como hacen los otros dos programas. En este sentido, pone en duda la solvencia de las entidades de las alas de la región, mostrando una cierta preferencia por entidades que vengan de fuera de la región, pero ¿se han buscado entidades del territorio? Y, por otro lado, si las que hay no están suficientemente preparadas por falta de experiencia concreta en este tipo de programas ¿no sería una labor del SEPEPA formarlas para que pudieran desarrollar los programas? ¿No ahorraría o reduciría esto el gasto anual que supondría las ayudas al desplazamiento que propone la persona entrevistada, en un contexto de restricciones presupuestarias? ¿No sería preferible el trabajo con entidades de la zona, arraigadas en el territorio y profundamente conocedoras de sus recursos, su mercado laboral, etc. a la “importación” de otras de fuera, que pueden ser muy solventes técnicamente pero que

no tienen por qué tener un verdadero compromiso con el desarrollo socioeconómico de la zona?

Otra alternativa sería el incentivo a la expansión territorial. Si en el programa OPEA se puntuaba, para la valoración de los proyectos, la prestación del servicio en varios concejos, ¿por qué en este programa no? ¿No se podría hacer una discriminación positiva hacia las entidades locales, siempre y cuando cumplan los requisitos de solvencia técnica? Por otro lado, si el problema es la falta de instalaciones ¿no se podría dar un papel protagonista a las oficinas de empleo en este sentido, puesto que son el elemento territorial del SEPEPA y están repartidas por toda Asturias? ¿Por qué no usar sus instalaciones si, como hemos visto, participan activamente en las reuniones informativas del programa? ¿O por qué no establecer convenios con los ayuntamientos para que cedieran instalaciones a las entidades que prestan el servicio y así ir ampliando el impacto del programa?

En definitiva, las alternativas propuestas se fundamentan en la importancia del acercamiento de los programas al ciudadano a través de otros agentes que están implantados en el territorio, que lo conocen en profundidad y disponen de instalaciones. Las ayudas al desplazamiento propuestas, solventarían una parte del coste que soporta la población más alejada del área central de Asturias, pero no todo. Como hemos visto, no es solo una cuestión económica.

La preferencia de los ayuntamientos por los TE que señala la persona entrevistada, se ve reflejada en el análisis temporal, pues, tradicionalmente, los proyectos eran mayoría de TE. También en la convocatoria de 2014 se observa, ya que en el Oriente de la región, como veíamos, no se solicita ninguna y en el Occidente solo una, para 8 alumnos. De la misma manera que se plantea a las tres ciudades principales la necesidad de llevar a cabo ET, ¿no se debería plantear al resto del territorio? Si esta preferencia es conocida ¿no habría que preguntarse por qué ocurre esto y cómo, desde el SEPEPA, se puede apoyar a las entidades colaboradoras para que se equilibre la oferta de plazas entre los dos tipos de proyectos?

Si realmente existe una voluntad de repartir equitativamente las oportunidades de empleo y formación por el territorio, hay que establecer unas líneas básicas, evaluar si se cumplen, y si no es así, identificar las dificultades y buscar alternativas.

5. La falta de diagnósticos, más allá del paro registrado en los diferentes territorios, es otra cuestión que se ha puesto de relieve en las entrevistas. Los datos presentados en

este trabajo también apuntan a que los análisis del paro en el territorio que se hacen son mejorables, y en este sentido se proponen variables a tener en cuenta como la edad, en el caso de ET-TE; o el nivel de empleabilidad, con utilidad para diferentes cuestiones.

El diseño de las políticas tiene que pivotar sobre el diagnóstico del territorio, cuando estas se implantan; pero tiene que ser flexible para adecuarse a las evaluaciones posteriores que se hagan de ellas. Debemos establecer unos criterios para la distribución territorial y constatar que se cumplen las previsiones y que son criterios válidos, a través, por ejemplo, del análisis, que aquí se ha hecho, de la tasa de cobertura de los mismos; teniendo como referencia la población a la que se dirigen y no el paro en general, como es el caso de las ET-TE.

El AEPA establece entre las medidas de modernización del SEPEPA que: “realizará la evaluación de todas las actuaciones que realice o financie para conseguir la mayor eficacia y eficiencia de los recursos públicos...” (Gobierno de Asturias, 2013: 16). En este sentido, hemos visto como los resultados del programa OPEA y las ET-TE no se pueden medir de forma objetiva. Si su objetivo es mejorar la empleabilidad, y esta no la tenemos definida cuando los participantes se incorporan a los programas ¿cómo saber si esta ha mejorado o no, tras su paso por ellos? ¿Cómo sabemos si son eficaces o no? ¿No sería una buena herramienta diagnosticar los niveles de empleabilidad, según los territorios, para poder planificar de manera más ajustada las políticas de empleo? La valoración de la satisfacción de las personas participantes es una variable a tener en cuenta para la evaluación, pero el objetivo de los programas es aumentar sus posibilidades de empleo, y eso requiere de una evaluación basada en las competencias que se requieren para conseguirlo.

6. Por último, queremos señalar la propuesta de participación en el diseño de la política de empleo que hace la FACC. A pesar de que la administración local no tiene competencias en materia de empleo, como señalaba su representante, en tanto que administración más próxima al ciudadano y mejor conocedora de las características y necesidades de su territorio, es pieza clave para el diseño y la ejecución de las políticas activas de empleo (Nieto, 2012: 129). En este sentido, su reivindicación está alineada con las propuestas para la cohesión territorial que plantea la AT2020, que aboga por una gobernanza multinivel, nacional, regional y local (Comisión Europea, 2011: 12), para conseguir un desarrollo territorial equilibrado.

Sin embargo, el hecho de que esta solicitud se plantee teniendo en cuenta solo los programas que se dirigen exclusivamente a la administración local y no en base a una

visión global de la política de empleo, limita el potencial beneficio que podría tener en el diseño de la misma. Desde el punto de vista del enfoque territorial, cualquier programa de empleo se ejecuta en el territorio y tiene repercusiones sobre él, independientemente de si el beneficiario de la subvención es exclusivamente la administración local o no. Si el objetivo de la FACC es equilibrar las propuestas de políticas de empleo para que lleguen a cualquier colectivo, esto implica considerarlas de forma global y tener en cuenta el territorio, de tal manera que se atiendan las necesidades de formación y empleo de toda la ciudadanía, resida donde resida.

5. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

Al inicio de este trabajo se planteaban varias preguntas a las que pretendía responder, que son las mismas que guían sus conclusiones.

- **¿Están las políticas activas de empleo en Asturias implantadas en todo el territorio? ¿Toda la ciudadanía tiene acceso a ellas?**

Tras el análisis realizado, podemos decir que no es así. De las tres estudiadas, solo dos de ellas, el programa OPEA, si no diferenciamos el tipo de acción, y el de ET-TE llegan a toda la población asturiana. Las mismas que, o bien a través de la mayor puntuación de las propuestas de las entidades por su implantación en diferentes zonas o de una planificación previa de la distribución territorial de las mismas, tienen en cuenta la variable territorial. Los PA, en cambio, están implantados únicamente en el centro de la región y en las Cuencas en menor medida, y no toman en cuenta esta variable.

Por otro lado, la tasa de cobertura de todos los programas difiere según el territorio. Hemos podido observar como el programa OPEA, con una media de cobertura de 4,5 acciones por cada 100 habitantes, desarrolla más acciones en el Suroccidente, en las Cuencas mineras (con la excepción de Pola de Lena) y en una parte del Oriente (Llanes y Cangas de Onís); un número medio de acciones en parte del centro de la región; teniendo menor tasa de cobertura en la costa occidental (Pravia, Lluvia y Vegadeo) y buena parte del Oriente (Infiesto, que da cobertura también Parres, Nava, Bimenes y Cabranes en el interior, y Caravia y Colunga por la costa. Teniendo en cuenta solo las acciones de APE, la tasa de cobertura difiere en mayor media entre los diferentes territorios y constatamos que el Occidente pero sobre todo el Oriente, tienen un menor acceso a las acciones para el autoempleo que lleva a cabo este programa. En los PA, considerando que solo están implantados en el Centro y las Cuencas, superan la cobertura media ((0,6) Gijón y Siero, y se alejan de ella las Cuencas y Avilés. Y, por

último, en el programa de ET-TE, las ET se sitúan mayoritariamente en el centro y los TE en las alas regionales.

- **¿En qué condiciones?**

Las condiciones de accesibilidad a las políticas de empleo también difieren según el territorio. En el programa OPEA, el hecho de que no se haya establecido un sistema de ayudas al desplazamiento para los participantes de este programa, hace que las personas que residen en las zonas más alejadas de las capitales o villas principales de los concejos, donde se presta el servicio, deban soportar un mayor coste por participar de las acciones del programa y mayores dificultades para el desplazamiento. Por otro lado, las personas que residen en centro de la región soportan mayor saturación de los servicios de empleo.

Respecto de lo comentado en primer caso, en los otros dos programas estas condiciones varían. En el de ET-TE porque sí existen estas ayudas al desplazamiento durante el periodo de formación en las ET, y durante el tiempo de práctica profesional las personas participantes reciben un sueldo, tanto en ET como en TE. Y en los PA porque solo tienen acceso las personas de la zona central de Asturias, donde gran parte del territorio es mucho más accesible, ya que los desplazamientos son menores y existe una mejor red de infraestructuras de transporte.

Si a la menor atención en algunas áreas, sumamos las dificultades derivadas de la menor accesibilidad, el desequilibrio territorial aumenta.

- **¿Contribuyen a la dinamización territorial?**

En este sentido hemos estudiado dos cuestiones. Por un lado, las acciones de APE del programa OPEA y, por otro, las especialidades formativas del programa de ET-TE. En el primer caso, el hecho de que sea escasa la cobertura en general pero, especialmente en las alas de la región, nos permite afirmar que contribuye poco a generar alternativas de empleo. Teniendo en cuenta además, que su tasa de cobertura es menor precisamente en aquellas áreas donde el mercado laboral es menos dinámico y el autoempleo podría ser una opción elegida por la población para poder desarrollar su proyecto vital y, con ello, dinamizar el territorio.

Por otro lado, hemos visto como, entre las especialidades formativas de las ET-TE, sigue teniendo un peso significativo el sector de la construcción, en detrimento de otros más dinámicos en la generación de empleo o que permiten poner en valor recursos de los diferentes territorios. Si bien se han introducido especialidades vinculadas al empleo “verde” y los servicios, la diversificación formativa es mucho mayor en el centro de la

región y las Cuencas que en las alas. Aunque se observan diferencias también entre el Oriente y el Occidente. En esta última área se equilibran mejor los diferentes sectores, y se introducen servicios de turismo o de confección de páginas web, y una mayor proporción de empleo “verde”, forestal, poniendo así en valor en mayor medida los recursos del territorio. El potencial para la dinamización territorial de este programa es mayor que cualquier otro de los estudiados, y las áreas rurales deberían aprovecharlo.

En la respuesta a estas preguntas ya se apuntan varias causas, extraídas del análisis descriptivo y, especialmente del cualitativo, que explicarían que las políticas de empleo en Asturias no lleguen a toda la ciudadanía. Todas ellas se engloban en una principal que es que no se tiene en cuenta la dimensión territorial como línea estratégica para el desarrollo equilibrado de la región, en contra de las recomendaciones de la UE estudiadas. Solo esto explica las diferencias observadas en cuanto a la consideración que hacen del territorio los diferentes programas; y la falta de una división clara y coincidente del mismo, pues hemos visto como unos utilizan las oficinas de empleo y otros una división propia del territorio.

Para que la política de empleo contribuya a reducir las desigualdades territoriales y a combatir los riesgos sociales que se derivan de la pérdida de población y de su envejecimiento en las alas de la región, rurales; el equilibrio territorial tiene que ser un principio para la intervención en materia de empleo. Esto implica:

- Hacer análisis en profundidad del territorio, teniendo en cuenta variables objetivas, como la edad, el nivel de empleabilidad, las oportunidades de formación y empleo, etc. en las diferentes áreas, más allá del paro registrado por concejos. No trasladando la responsabilidad a las entidades colaboradoras, porque se ubiquen únicamente en la zona central o prefieran proyectos dirigidos a población mayor de 25 años. Y teniendo en cuenta la perspectiva de género. Aunque no se ha plasmado en este estudio, dado que no es su objetivo y los datos con los que se ha trabajado no lo permiten; la masculinización de las zonas rurales es una realidad que requiere un análisis en profundidad y que debería ser tomada en cuenta en los diagnósticos territoriales.
- Utilizar en mayor medida a las entidades privadas de carácter local, eliminando los requisitos que restringen su acceso a las convocatorias; formándolas para que puedan concurrir a ellas, y valorando sus objetivos de contribuir al desarrollo socioeconómico de su propio territorio.

- Hacer de las oficinas de empleo un verdadero órgano territorial del SEPEPA, utilizando, si es necesario, sus instalaciones para acercar los programas a toda la ciudadanía; y considerando su conocimiento de la población desempleada y del territorio para el diagnóstico del mismo.
- Y finalmente, darle mayor protagonismo a la administración local en el diseño de todas las políticas de empleo, como administración más cercana a la ciudadanía y conocedora de la realidad del territorio; estableciendo objetivos claros respecto de su papel en el desarrollo equilibrado de la región, como corresponsable del mismo.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragón, J. y Rocha, F. (2003) “La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España” (en línea)
<http://www2.1mayo.ccoo.es/publicaciones/doctrab/doc303.pdf>, acceso 20 de julio de 2014
- Camacho, J.A. y Melikhova, Y. (2011) “Persepectiva territorial de la Unión Europea: el largo camino hacia la cohesión territorial”, *Cuadernos Geográficos*, 47 (2010-2): 169-188
- Comisión Europea (1999) “*Estrategia Territorial Europea*” (en línea)
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf, acceso 21 de octubre de 2014
- Comisión Europea (2008) “Libro Verde sobre la Cohesión Territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte” (en línea)
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28_es.pdf, acceso 12 de abril de 2014
- Comisión Europea (2010) *Europa 2020. Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (en línea)
http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm, acceso 23 de mayo de 2013
- Comisión Europea (2011) “*Estrategia Europea de Empleo. Objetivo: mejorar el empleo de Europa*” (en línea)
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6416&langId=es>, acceso 3 de septiembre de 2014
- Cueto, B. y Suárez, P. (En prensa) “El papel de las políticas activas (Una perspectiva desde las Comunidades Autónomas)” *Ekonomiaz*

- FACC (2014) *Periódico digital de la Federación Asturiana de Concejos*, 14: 4-5 (en línea) <http://facc.info/noticia.aspx?id=615&mn=6>, acceso 27 de noviembre de 2014
- Fernández, A. y Rodríguez, J.D (ed.) (2009) “*Aportaciones del Foro de expertos sobre la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Reflexiones en torno al libro verde de la Comisión de las Comunidades Europeas*” (en línea) <http://grupo.us.es/giest/es/node/215>, acceso 15 de enero de 2015
- Fundación CTIC (2009) “Sociedad de la información en el Principado de Asturias” (en línea) http://79.171.107.15:8180/easturias/export/sites/default/documentos/Estudio_SI_Asturias_INE_2009.pdf, acceso 25 de enero de 2015
- Gobierno del Principado de Asturias (2013) *Acuerdo por el Empleo y el Progreso de Asturias 2013 – 2015* (en línea) http://www.asturias.es/RecursosWeb/trabajastur/Otra%20Documentacion/AEPA_%202013-2015_%20CONCERTACION_%20SOCIAL.pdf, acceso 10 de febrero de 2013
- Gobierno del Principado de Asturias (2006) “*Directrices Regionales de Ordenación del Territorio*” Ejemplar para información pública (en línea) http://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF_TEMAS/Infraestructuras%20y%20Territorio/Territorio%20y%20Urbanismo/ordenacion_territorial.pdf, acceso 15 de enero de 2015
- Lope, A. (2013) “Las políticas comunitarias y el enfoque territorial: UE 2014 – 2020. ¿El empleo, una prioridad en las políticas sociales?” *P³T, Journal of Public Policies and Territories*, 4: 6-16
- Nieto, P. (2012) “La dimensión local de las políticas activas de empleo. Una revisión competencial tras la aprobación de la Estrategia Española de Empleo 2012 – 2014”. *Temas laborales*, 114: 119-146
- Noguera, J. y Ferrandis, A. (2014) “Accesibilidad y provisión de servicios de interés general en las áreas rurales de la Unión Europea: Un análisis a partir del Eurobarómetro”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 64: 377-404
- Servicio Público de Empleo Estatal (2011) “*Estrategia Española de empleo*” (en línea) <http://www.sepe.es/contenido/conocenos/publicaciones/pdf/EstrategiaEspañolaEmpleo.pdf>, acceso 12 de abril de 2014

- Suárez, P., Cueto, B., Mayor, M. y Salas-Olmedo, M.H (XXX) “The role of the space on transitions to employment: job accessibility and employment services” mimeo
- UE (2011) “*Agenda Territorial de la Unión Europea 2020*” (en línea) <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/desarrollo-territorial/el-desarrollo-territorial-en-el-ambito-europeo/union-europea/default.aspx>, acceso 23 de octubre de 2014

Fuentes estadísticas

- INE (2015) Indicadores demográficos básicos. Indicadores de crecimiento y estructura de población. Datos definitivos de 2014
- SADEI (2015a) Evolución del empleo según condición laboral por concejos 1990-2013
- SADEI (2015b) Datos padronales por concejos 2014. Datos de superficie por estrato de altura por concejos. Datos básicos de Asturias 2014 (en línea) http://issuu.com/sadei/docs/99_ba8004e6c123f1?e=2712391/10520376, acceso 15 de enero de 2015
- SADEI (2015c) Conceptos y definiciones (en línea) <http://www.sadei.es/es/portal.do?IDR=58&TR=C#I>, acceso 15 de enero de 2015
- SADEI (2015d) Evolución del empleo según sectores económicos por concejo 1990 – 2013
- SADEI (2015e) Paro registrado por concejo. Media anual 2011, 2014

Textos normativos

- Asturias. Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 27 de abril de 2004, Númº 97: 5906-5969 (en línea) <https://sede.asturias.es/bopa/2004/04/27/20040427.pdf>, acceso 15 de enero de 2015
- Asturias. Resolución de 18 de noviembre de 2009, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 27 de noviembre de 2009, Núm. 275

- Asturias. Resolución de 15 de diciembre de 2009, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento de proyectos de empleo formación en el ámbito territorial del Principado de Asturias. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 4 de enero de 2010, Núm. 2: 1-12 (en línea) <https://sede.asturias.es/bopa/2010/01/04/2009-29574.pdf>, acceso 27 de diciembre de 2014
- Asturias. Resolución de 17 de diciembre de 2009, del Servicio Público de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo en el año 2010. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 26 de diciembre de 2009, Núm. 297
- Asturias. Resolución de 17 de diciembre de 2009, del Servicio Público de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para la realización de programas de acompañamiento para el empleo en el año 2010. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 23 de diciembre de 2009, Núm. 295
- Asturias. Resolución de 28 de diciembre de 2009, del Servicio Público de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria pública para la concesión de subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento de proyectos de empleo formación en el ámbito territorial del Principado de Asturias en el ejercicio de 2010. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 5 de enero de 2010, Núm. 3
- Asturias. Resolución de 15 de abril del 2010, del Servicio Público de Empleo, por la que se conceden y deniegan subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo en el año 2010. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 21 de abril de 2010, Núm. 91
- Asturias. Resolución de 17 de junio de 2010, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, por la que se conceden y deniegan subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento de proyectos de empleo-formación para el ejercicio 2010. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 25 de junio de 2010, Núm. 146
- Asturias. Resolución de 30 de diciembre de 2010, del Servicio Público de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria pública para la concesión de subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento de proyectos de empleo

formación en el ámbito territorial del Principado de Asturias en el ejercicio de 2011.

Boletín Oficial del Principado de Asturias, 4 de enero de 2011, Núm. 2

- Asturias. Resolución de 30 de diciembre de 2010, del Servicio Público de Empleo por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo en el año 2011. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 5 de enero de 2011, Núm. 3
- Asturias. Resolución de 5 de mayo de 2011, del Servicio Público de Empleo, de concesión y denegación de subvenciones para la puesta en práctica de programas de acompañamiento para el empleo en el período 2013-2014. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 10 de mayo de 2011, Núm. 106
- Asturias. Resolución de 15 de junio del 2011, del Servicio Público de Empleo, por la que se conceden y deniegan subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo en el año 2011. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 24 de junio de 2011, Núm. 145
- Asturias. Resolución de 16 de junio de 2011, del Servicio Público de Empleo, por la que se conceden y deniegan subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento de proyectos de empleo-formación para el ejercicio 2011. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 27 de junio de 2011, Núm. 147
- Asturias. Resolución de 29 de diciembre de 2011, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, por la que se aprueba la convocatoria pública para la concesión de subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento de proyectos de empleo formación en el ámbito territorial del Principado de Asturias en el ejercicio de 2012. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 9 de enero de 2012, Núm. 5: 1-10 (en línea)
<https://sede.asturias.es/bopa/2012/01/09/2011-25284.pdf>, acceso 27 de diciembre de 2014
- Asturias. Resolución de 9 de octubre de 2012, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, por la que se conceden y deniegan subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento de proyectos de empleo-formación para el ejercicio 2012. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 16 de octubre de 2012, Núm. 240
- Asturias. Resolución de 2 de abril de 2013, de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para la puesta en

práctica de programas de acompañamiento para el empleo. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 9 de abril de 2013, Núm. 81

- Asturias. Resolución de 3 de abril de 2013, del Servicio Público de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo en el año 2013. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 9 de abril de 2013, Núm. 81
- Asturias. Resolución de 28 de junio del 2013, del Servicio Público de Empleo, por la que se conceden y deniegan subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo en el año 2013. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 6 de julio de 2013, Núm. 156
- Asturias. Resolución de 25 de septiembre de 2013, del Servicio Público de Empleo, de concesión y denegación de subvenciones para la puesta en práctica de programas de acompañamiento para el empleo en el período 2013-2014. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 1 de octubre de 2013, Núm. 228
- Asturias. Resolución de 12 de diciembre de 2013, de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento de proyectos de empleo formación en el ámbito territorial del Principado de Asturias. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 24 de diciembre de 2013, Núm. 296: 1-13 (en línea) <https://sede.asturias.es/bopa/2013/12/24/2013-23515.pdf>, acceso 27 de diciembre de 2014
- Asturias. Resolución de 18 de diciembre de 2013, del Servicio Público de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo en el periodo 2014/2015. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 31 de diciembre de 2013, Núm. 301
- Asturias. Resolución de 18 de diciembre de 2013, del Servicio Público de Empleo, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para la realización de programas de acompañamiento para el empleo en el periodo 2014/2015. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 31 de diciembre de 2013, Núm. 301
- Asturias. Resolución de 30 de diciembre de 2013, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, por la que se aprueba la convocatoria pública para la concesión de subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento de proyectos de empleo formación en el ámbito territorial del Principado de Asturias

en el ejercicio de 2014. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 4 de enero de 2014, Núm. 3: 1-18 (en línea)

<https://sede.asturias.es/bopa/2014/01/04/2013-24036.pdf>, acceso 28 de diciembre de 2014

- Asturias. Resolución de 6 de mayo de 2014, del Servicio Público de Empleo, por la que se conceden y deniegan subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo para el período 2014/2015. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 16 de mayo de 2014, Núm. 112
- Asturias. Resolución de 8 de mayo de 2014, del Servicio Público de Empleo, de concesión y denegación de subvenciones para la puesta en práctica de programas de acompañamiento para el empleo en el período 2014-2015. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 16 de mayo de 2014, Núm. 112
- Asturias. Resolución de 3 de junio de 2014, del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, por la que se conceden y deniegan subvenciones a entidades promotoras para la puesta en funcionamiento de proyectos de Empleo-Formación para el ejercicio 2014. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 12 de junio de 2014, Núm. 135
- Asturias. Resolución de 12 de noviembre de 2014, de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para la realización de acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 25 de noviembre de 2011, Núm. 273
- España. ORDEN de 3 de agosto de 1994 por la que se regulan los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios, las Unidades de Promoción y Desarrollo y los Centros de Iniciativa Empresarial y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas. *Boletín Oficial del Estado*, de 21 de noviembre de 2001, Núm. 279: 42571-42580 (en línea)
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2001-21715, acceso 27 de diciembre de 2014
- España. REAL DECRETO 282/1999, de 22 de febrero, por el que se establece el programa de talleres de empleo. *Boletín Oficial del Estado*, de 23 de febrero de 1999, Núm. 46: 7456-7459 (en línea)

- <http://www.boe.es/boe/dias/1999/02/23/pdfs/A07456-07459.pdf>, acceso 27 de diciembre de 2014
- España. Real Decreto 11/2001, de 12 de enero, sobre traspaso al Principado de Asturias de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de enero de 2001, Núm. 27: 3757-3768
<https://www.boe.es/boe/dias/2001/01/31/pdfs/A03757-03768.pdf>, acceso 15 de octubre de 2014
 - España. ORDEN TAS/2643/2003, de 18 de septiembre, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones para la puesta en práctica de programas experimentales en materia de empleo. *Boletín Oficial del Estado*, de 27 de septiembre de 2003, Núm. 232: 35257-35261 (en línea)
<https://www.sepe.es/LegislativaWeb/verFichero.do?fichero=09017edb80019e4c>, acceso 16 de octubre de 2014
 - España. Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de diciembre de 2003, núm. 301 (en línea)
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23102>, acceso 15 de octubre de 2014
 - España. Ley 3/2005, de 8 de julio, del Servicio Público de Empleo. *Boletín Oficial del Estado*, de 13 de septiembre de 2005, núm. 219, pp. 30652 – 30657 (en línea)
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-15160-consolidado.pdf>, acceso 27 de noviembre de 2014
 - España. Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. *Boletín Oficial del Estado*, 19 de noviembre de 2011, núm. 279: 121069-121155 (en línea)
<https://www.boe.es/boe/dias/2011/11/19/pdfs/BOE-A-2011-18146.pdf>, acceso 15 de octubre de 2014
 - España. Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. *Boletín Oficial del Estado*, 23 de septiembre de 2014, núm. 231: 73996-74023 (en línea)
<https://www.boe.es/boe/dias/2014/09/23/pdfs/BOE-A-2014-9623.pdf>, acceso 15 de octubre de 2014

- Unión Europea (2006) Decisión del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión (2006/702/CE). *Diario Oficial de la Unión Europea*, 21 de octubre de 2006, L291: 11-32 (en línea) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0702&from=ES>, acceso 19 de noviembre de 2014
- Unión Europea (2010) Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para la política de empleo de los Estados miembros. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 24 de noviembre de 2010, L308: 46-51 (en línea), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:308:0046:0051:ES:PDF>, acceso 15 de octubre de 2014
- Unión Europea (2013) Reglamento (UE) nº 1034/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo (FSE) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 20 de diciembre de 2013, L347: 470-486 (en línea) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32013R1304>, acceso 1 de septiembre de 2014

7. ANEXO I

Tabla XXIV. **Paro registrado según niveles formativos y área territorial 2013**

	PRIMARIA	ESO	BACHILLER	UNIVERSITARIOS
CENTRAL	7,79%	58,79%	20,75%	12,13%
ALAS TERRITORIALES	7,79%	63,68%	19,39%	8,75%
ASTURIAS	7,79%	59,84%	34,19%	55,76%

Fuente: SADEI. Paro registrado según nivel académico y concejos

Figura 13. **Correlación entre necesidades de actuación OPEA 2014 y paro registrado**

		PREG2	ACCIONES
PREG2	Correlación de Pearson	1	,998(**)
	Sig. (bilateral)		,000
	N	18	18
ACCIONES	Correlación de Pearson	,998(**)	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	18	18

Nota ** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia con SPSS

Tabla XXV. **Tasa de cobertura de acciones autoempleo planificadas 2014**

	OFICINA	AUTOEMPLEO	PARO REGISTRADO	TASA DE COBERTURA
CENTRO	Oviedo	43	72.566	0.21
	Gijón	60		
	Avilés	27		
	P. de Siero	15		
	Lugones	6		
	Grado	0		
	TOTAL	151		
CUENCAS	Langreo	19	15.635	0.22
	Mieres	15		
	Moreda	0		
	Lena	0		
	TOTAL	34		
ORIENTE	C. Onís	0	5.388	0.09
	Infiesto	0		
	Llanes	5		
	TOTAL	5		
OCCIDENTE	C. Narcea	5	7.205	0.14
	Tineo	0		
	Pravia	0		
	Luarca	0		
	Navia	5		
	Vegadeo	0		
	TOTAL	10		
ASTURIAS		200	100.794	0.16

Fuente: Elaboración propia. SADEI – BOPA⁹⁵

⁹⁵ Concesión de subvenciones 2014– Ibid en nota 37

Figura 14. **Correlación entre el número de participantes en PA y paro registrado**

Correlaciones

		PACOMP	PREGACOMP
PACOMP	Correlación de Pearson	1	,935(**)
	Sig. (bilateral)		,001
	N	8	8
PREGACOMP	Correlación de Pearson	,935(**)	1
	Sig. (bilateral)	,001	
	N	8	8

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia con SPSS