



La formación en las políticas de empleo. Los planes territoriales de empleo

Training in employment policy. The employment territorial plans

**Carmen Rosa DELGADO ACOSTA*.
M^a del Carmen DÍAZ RODRÍGUEZ**.**

Recibido: 1. 7. 11

Modificaciones: 1.12.11

Aprobado definitivamente: 3.3.12

RESUMEN

En las políticas educativas y en las de empleo se asigna a la formación permanente un destacado lugar, al atribuírsele las facultades de mejorar el desarrollo individual y colectivo, al tiempo que facilita y amplía las oportunidades laborales y favorece el desarrollo de los territorios. Conocer el papel de la formación destinada a los trabajadores en las políticas activas de empleo es el eje básico de este artículo. Para ello, se indaga primero en las estrategias formativas adoptadas por la Unión Europea y España desde 1990 y, a continuación se analizan las disposiciones educativas y de empleo del Archipiélago Canario. Por último, se valora su alcance real a partir del examen de los Planes Territoriales Insulares de Empleo y su adaptación a las particularidades sociales y económicas a escala insular.

Palabras clave: Formación permanente, políticas públicas, estrategia europea de empleo, territorialización, España.

ABSTRACT

Lifelong learning has a key role within education and job policies because of its supposed capability to improve individual and collective development as well as it promotes job chances and territorial development. The paper analyzes the role of workers learning in active employment policies. First, it explores European Union and Spain learning strategies since 1990 and then educational and employment provisions in the Canary Islands are examined. Finally Employment Territorial Plans in the Canary Islands are assessed taking into account island scale specificities.

Keywords: Lifelong learning policies, public policy, European employment strategy, territorialization, Spain.

SUMARIO

Introducción. 1. La formación en las directrices europeas para el empleo y su aplicación en España. 1.1 La formación en la estrategia europea del empleo. 1.2 La formación en la política de empleo en España. 2. La “territorialización” de la política de empleo a escala autonómica. Canarias como ejemplo. 2.1 La

* Catedrática de Geografía Humana del Departamento de Geografía. Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de La Laguna. Campus de Guajara s/n, 38071, La Laguna (Santa Cruz de Tenerife) Canarias, España. Correo: cdelgado@ull.es.

** Profesora Titular de Geografía Humana del Departamento de Geografía. Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de La Laguna. Campus de Guajara s/n, 38071, La Laguna (Santa Cruz de Tenerife) Canarias, España. Correo: cdiazrod@ull.es.

Introducción

A partir de la década de 1990, la producción científica internacional sobre los espacios regionales y locales destaca, entre los elementos esenciales para el desarrollo y la innovación (Porter, 1990; Krugman, 1996; Storper, 1997; Carmona, 2006), la necesidad de incrementar la formación en general y la profesional en particular. De ahí que éstas adquieran un relieve especial tanto en la política educativa como en las políticas activas de empleo, pues se les atribuye la doble facultad de mejorar el desarrollo individual y colectivo, ampliando las oportunidades laborales y de inserción social, a la vez que favorecen el avance económico de los territorios. No es extraño, pues, que estos temas ocupen en la agenda europea un lugar decisivo y que se inste desde esa escala a los gobiernos nacionales, regionales y locales a que se involucren en el impulso de las actividades formativas y de transmisión de conocimientos, en donde los llamados “pactos territoriales”, al igual que los “planes territoriales”, tienen una especial relevancia.

En Europa, desde que en 1997 la UE dedicara el primer capítulo del Tratado de Ámsterdam al empleo y se celebrara la Cumbre de Luxemburgo para establecer las estrategias comunes de actuación en este tema, la formación permanente ha ido ampliando su lugar en las políticas activas de empleo de todos los países miembros. España y sus diferentes Comunidades Autónomas no constituyen una excepción y de acuerdo con las recomendaciones europeas, el aumento de la cualificación de los trabajadores se convierte en uno de los ejes prioritarios en los planes para el empleo nacionales y autonómicos.

El valor que se concede a la educación-formación en el plano institucional es compartido igualmente por los otros agentes implicados en el mercado laboral —patronales y sindicatos—, pues se contempla como un factor clave para reforzar la productividad de las empresas y su competitividad en la economía globalizada.

El acuerdo entre instituciones y sociedad en relación con la función de la formación se acentúa en etapas de crisis, pues se esgrime como la mejor estrategia para combatir el desempleo y afrontar la reestructuración del modelo productivo. Esta idea-base conduce a la aceptación de una relación de causa-efecto en la que la consigna es que si se mejora la formación, se incrementarán los empleos de mayor cualificación y se reducirán, al menos en parte, y en términos relativos los de los servicios tradicionales que tienen bajas exigencias formativas, reducida productividad y escaso valor añadido. Asimismo, los desempleados fijan su mirada en la formación profesional, como una buena fórmula para salir de su situación, tal y como parece demostrar el aumento registrado del número de personas que acceden en España, desde 2008, a los cursos de formación para el empleo. Es, en definitiva, una respuesta recurrente y confirmada en distintos países europeos en los periodos en los que disminuye el empleo, de manera que las actividades formativas e incluso el sistema educativo en su conjunto, suelen ser objeto de un incremento de la demanda, al tiempo que ésta disminuye en el mercado laboral.

Ahora bien, sin menospreciar la importancia de la formación, se ha demostrado en trabajos previos que no es el único factor impulsor del empleo y de la transformación económica, ni siquiera el más determinante, dado que existen otros sin los cuáles resultaría estéril, como sucede cuando no se crean puestos de trabajo de calidad. Aún así, también es cierto que las personas más preparadas pueden resistir mejor las situaciones de escasez de empleo y, sobre todo, los recortes de plantilla que tienen lugar en épocas de crisis económica¹. Aceptando la necesidad de ampliar las capacidades y competencias individuales, y con ellas las de los territorios, hay que reconocer, también, que los esfuerzos en la elaboración de estrategias y de acciones encaminadas hacia ese objetivo, de poco servirán si no es

¹ En el primer trimestre de 2009 la tasa de paro de Canarias fue del 26%; valor medio que esconde grandes diferencias según la cualificación de la población, pues en los universitarios se reducía el 18,4% y en la población sin estudios o sólo con la primaria se elevaba al 35,6% (ISTAC, EPA, I Tr. 2009).

posible contar tanto con la financiación precisa como con un diseño formativo ajustado a las demandas, presentes y futuras, de los mercados laborales específicos; es decir, si no se dispone de los medios suficientes para desarrollar la oferta formativa y si ésta no se territorializa de forma conveniente.

Con la finalidad de conocer el papel atribuido a la formación permanente en las políticas activas de empleo se analizarán las directrices formativas impulsadas por la UE y su estructura organizativa en España y en la Comunidad Autónoma de Canarias. Se examina, por tanto, en primer lugar, el marco institucional europeo y español en el que se insertan las medidas y acciones dirigidas a promover el empleo mediante la elevación de la cualificación de la población, reflexionando, a la vez, sobre los procesos que parecen condicionar los cambios de estrategia y sobre algunas de sus contradicciones. En segundo lugar, se relacionan las disposiciones adoptadas en tal sentido por la Comunidad Canaria, siguiendo las directrices europeas, y se perfila una valoración provisional sobre la distancia que parece existir entre la normativa desplegada y los hechos que se pueden comprobar a través de algunas de las medidas aplicadas recientemente. Para terminar, se desciende a escala insular y se analiza la estructura y contenidos de los Planes Territoriales Insulares de Empleo de las siete islas canarias, con la pretensión de averiguar su mayor o menor ajuste a las características de los mercados de trabajo locales, en un intento de aventurar que pueden deparar tales iniciativas, antes de su puesta en marcha.

1. La formación en las directrices europeas para el empleo y su aplicación en España

No se pretende ofrecer aquí un exhaustivo panorama de las diversas directrices elaboradas por la UE y aplicadas por España en programas de acción específicos, pero sí las más relevantes con el objeto de mostrar la vinculación entre las dos escalas institucionales (europea y nacional) con competencias en las estrategias de formación en el marco de las políticas para la promoción del empleo y, a la vez, dar cuenta del creciente desarrollo normativo en los ámbitos educativo y laboral que se produce en una etapa de fuertes cambios e incertidumbres económicas y sociales.

1.1. La formación en la Estrategia Europea del Empleo

El Tratado de Ámsterdam (1997) es el punto de partida de la actual Estrategia Europea del Empleo (EEE) pues en él se recoge que los Estados miembros considerarán el empleo "*como un asunto de interés común, y coordinarán sus actuaciones*" (art. 2 y art. 3 del TUE). De hecho, en dicho tratado se introduce un nuevo título específico (título VIII) que establece el objetivo de fomentar la cualificación de los trabajadores y ampliar su capacidad para adaptarse con rapidez a las demandas de mercados de trabajo que evolucionan al compás de los cambios económicos. Aunque la responsabilidad última para la decisión y la aplicación de las políticas de empleo continúa estando en manos de los Estados miembros, desde la UE se insiste en la necesidad de una acción conjunta y coordinada de alcance europeo, que se reflejan en un amplio número de acuerdos comunitarios (tabla 1)

Sobre esta base se ha ido construyendo la EEE que se despliega a partir de las directrices marcadas en las tres cumbres celebradas hasta el momento. En la de Luxemburgo de 1997, se inicia dicha estrategia con la finalidad de reducir el desempleo, mediante la coordinación de las políticas nacionales y el compromiso de los estados miembros para lograr metas comunes en torno a cuatro áreas: empleabilidad, espíritu empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades.

En la cumbre de Cardiff de 1998, se promovieron reformas económicas para convertir al mercado único en un motor de creación de empleo y se impulsó el fomento del espíritu empresarial y la competitividad. En esta ocasión, se insistió de nuevo en que la formación es el instrumento básico para la mejora de la empleabilidad y la adaptabilidad, dos de los cuatro pilares en los que se sustenta la política de empleo europea. Para incrementar la empleabilidad se plantearon entre otras medidas: la modernización de los sistemas de educación y de formación; un seguimiento activo de los desempleados, proponiéndoles una alternativa en el ámbito de la formación o del empleo; la reducción del abandono escolar prematuro en un 50%; así como el establecimiento de un acuerdo marco, entre la patronal y los interlocutores sociales, al objeto de que las empresas intervinieran en la formación y en la adquisición de experiencia. Para conseguir la adaptabilidad de los trabajadores a los nuevos retos económicos, se hizo hincapié en el apoyo a la formación dentro de las empresas.

Por último, en la cumbre de Colonia de 1999, se firmó el Pacto Europeo para el Empleo (PEE), en el que se concentraron todas las disposiciones de la Unión Europea relativas a esta cuestión.

A comienzos de este siglo, la acentuación del proceso de globalización económica y la relevancia de las tecnologías de la información y de la comunicación, inciden en el impulso de nuevas medidas comunitarias. En 2000, el Consejo Europeo de Lisboa propuso como objetivo estratégico para 2010, reorientar la economía europea hacia el conocimiento, hacerla más competitiva y con capacidad para crecer de forma sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. En esa reorientación, el factor esencial de producción en los sistemas productivos se basa en la información y comunicación, es decir, en una redefinición de la economía hacia una dimensión más tecnológica, acorde con el discurso de un mayor equilibrio social (Serrano y Crespo, 2002: 189-190). Para avanzar en esa dirección se requiere una modernización que implica el hecho de que las personas que se incorporen al mercado laboral tengan un adecuado nivel de formación. Como la relación inversa entre el nivel de estudios y la tasa de desempleo tendía a acentuarse, se entendió que era preciso que los trabajadores europeos aumentaran su formación postobligatoria². Como complemento a la Estrategia Europea del Empleo, también desde el año 2000, se agrega una nueva directriz: la "Acción Local a favor del Empleo", que extiende dicha estrategia³ al espacio más cercano al ciudadano.

Tabla 1. Principales hitos en las directrices europeas para la formación y el empleo

1997	Tratado de Ámsterdam. Estrategia Europea del Empleo (EEE). Título VIII: objetivo fomentar la cualificación de los trabajadores.
1998	Cumbre de Cardiff. La formación, instrumento básico para la mejora de la empleabilidad y la adaptabilidad.
1999	Cumbre de Colonia. Pacto Europeo para el Empleo (PEE).
2000	Cumbre de Lisboa. Reorientar la economía europea hacia el conocimiento, hacerla más competitiva y con capacidad para crecer de forma sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Incrementar el capital humano. Acción Local para el Empleo.
2005	Revisión objetivos de la Cumbre de Lisboa. Programa de Acción en el ámbito del Aprendizaje Permanente (2007-2013) y creación del Sistema de Cualificaciones Profesionales.

Fuente: Legislación Europea. Elaboración propia

Tras la revisión en 2005 de los objetivos alcanzados con las propuestas de Lisboa, se estimó inevitable su refuerzo y, a la vez, la necesidad de definir nuevas prioridades sobre el crecimiento y el empleo, que quedaron recogidas en las directrices integradas del periodo 2005-2008. En ellas se reitera la necesidad de ampliar y mejorar la inversión en capital humano (directriz integrada nº 23)⁴, y de adaptar los sistemas de educación y de formación a las nuevas exigencias en materia de competencias (directriz integrada nº 24)⁵. Asimismo, se planteó un Programa de Acción en el ámbito del Aprendizaje

² Tres años más tarde, se acordó establecer niveles europeos de referencia para evaluar la educación para el 2010. El porcentaje de estudiantes de 18-24 años con enseñanza secundaria que interrumpen su educación no deberá superar el 10%; el número de licenciados en matemáticas, ciencia y tecnología deberá aumentar al menos en un 15%, y reducirse las diferencias por género; al menos el 85% de los mayores de 22 años deberán haber cursado la enseñanza secundaria superior; el porcentaje de mayores de 15 años con dificultades en la lectura (alfabetización) debería descender al menos un 20% respecto al valor del año 2002; el nivel medio de participación en formación continua en la UE-25 deberá alcanzar al menos el 12,5% de la población activa (25-64 años).

³ Con anterioridad (1994-1999), la Comisión había lanzado una acción piloto con la denominación de "Pactos Territoriales en favor del Empleo"

⁴ Se promueven las siguientes actuaciones: acciones de educación y formación integradoras que faciliten el acceso a la formación profesional inicial, a la enseñanza secundaria y a la enseñanza superior, incluido el aprendizaje profesional y la formación empresarial; reducción del número de alumnos que abandonan la escuela prematuramente; estrategias eficaces de aprendizaje permanente, con vistas a mejorar la participación en la formación continua y en el lugar de trabajo a lo largo de toda la vida, especialmente para los trabajadores poco cualificados y de mayor edad.

⁵ Mediante las acciones siguientes: aumentar y garantizar el atractivo, la apertura y el nivel de calidad de los sistemas de educación y formación, ampliando la oferta de oportunidades y garantizando vías de aprendizaje flexibles que permitan la movilidad de las personas en formación; facilitar y diversificar el acceso de todos a la educación y la formación, así como al conocimiento, mediante la organización del tiempo de trabajo, servicios de ayuda a las familias, servicios de orientación profesional y, en su caso, nuevas fórmulas de reparto de los costes; responder a las nuevas necesidades profesionales, y en materia de cualificaciones mediante una mejor definición y una mayor transparencia de las cualificaciones, su reconocimiento efectivo y la convalidación de la educación no formal e informal.

Permanente (2007-2013), con el objetivo de que los sistemas de educación-formación de la UE se convirtieran en una referencia internacional de calidad.

Por último, cuando el Informe KOK de 2004 evaluó desfavorablemente los objetivos alcanzados con la Estrategia de Lisboa, se afirmó que la escasa cualificación de la población era una de las principales causas de los malos resultados, y de ahí que se insistiera en mejorar los sistemas de educación y formación; elevar los niveles de instrucción, reducir a la mitad el número de jóvenes europeos que abandonaban prematuramente su formación y ejecutar programas de aprendizaje permanente. Por último, para garantizar la movilidad de la mano de obra entre los países de la Unión se promovió la creación del Sistema de Cualificaciones Profesionales.

En definitiva, todas las recomendaciones, propuestas y documentos que se elaboran desde 1990 por parte de la UE, evidencian que la cualificación, la calidad profesional, constituye el núcleo en torno al cual gira la EEE y, como tal, es una recomendación a seguir por los países miembros.

Llegados a este punto del análisis, conviene reflexionar sobre el camino seguido por la UE en materia de empleo y de formación, pues las reformas institucionales comunitarias son marcos normativos que, en opinión de diferentes analistas, no están exentos de estrategias de dudosa eficacia. Así, hasta comienzos de esta década las autoridades europeas apostaron por la cantidad del empleo, de tal forma que la “creación de empleo” era el objetivo político de la Unión Europea. El énfasis puesto en lo numérico, omitió o relegó la cuestión de la calidad (Dahl et al, 2009:25), en la que se insiste precisamente desde 2001. Aunque en los informes oficiales de la Comisión Europea no se suele reconocer que en muchos países (Bélgica, Francia, Alemania, Suecia, Reino Unido), la EEE ha supuesto el aumento de los “malos trabajos” (Salais, 2009:282), lo cierto es que los datos demuestran bien a las claras ese resultado. De hecho, la política de “más empleos” sin otras consideraciones, ha sido el único criterio aplicado en los mercados laborales español y canario lo que ha derivado en una flexibilización tal, que hoy se caracterizan, además de por su elevado paro, por el excesivo peso de los trabajos temporales, por lo general, mal pagados y con escasa protección; esto es, “malos trabajos”, como han sido calificados por otros autores en referencia a lo sucedido en el espacio europeo.

Por otra parte, no se puede omitir tampoco el hecho de que fue la propia EEE la que con su política de crecimiento a ultranza del empleo sin atender a la calidad, favoreció el abandono temprano de la educación de una parte de las generaciones más jóvenes, a las que ahora se debe “cualificar”.

Por último, el incremento y modificación en las directrices dirigidas a potenciar la formación de los trabajadores, aun siendo acertadas y convenientes —pues disminuyen la vulnerabilidad individual y colectiva generada por la baja formación y el predominio de trabajos precarios—, también son obligadas en economías que, como las europeas, pretenden alcanzar en un marco internacional muy competitivo, una mayor productividad e incrementar el rendimiento del factor trabajo (Salais, 2009:285), lo que puede ayudar a comprender el carácter “urgente” que se le ha dado a este tipo de propuestas.

1.2. La formación en la política de empleo en España

La EEE, diseñada en Luxemburgo, estableció la elaboración de planes nacionales de empleo que incorporaran las directrices adoptadas anualmente por el Consejo y en los que las políticas activas ocuparan un papel relevante. En España, desde 1998, los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) han dedicado un lugar preferente a la formación. El vigente Plan Nacional de Reformas del periodo 2005-2010 —que reemplaza al PNAE para acomodarse a la Estrategia de Lisboa Renovada— recoge en el Eje 3, dedicado al aumento y mejora del capital humano, varios objetivos para 2010 entre los que cabe mencionar: elevar hasta un 80% la proporción de graduados en educación secundaria superior; reducir a un 15% la tasa de abandono escolar prematuro e incrementar hasta un 12,5% el porcentaje de población que recibe formación permanente.

Para lograr los objetivos de los PNAE, se han introducido reformas legislativas (tabla 2) como sucede con la Ley Orgánica de las Cualificaciones y la Formación Profesional de 2002, que reconoce y acredita las competencias profesionales adquiridas mediante procesos formativos —formales y no formales— y la experiencia laboral. Esta ley, que unifica los tres subsistemas previos de la formación profesional —reglada, continua y ocupacional—, tiene como herramienta básica el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales que contempla, en el marco de las demandas del sistema productivo, la oferta formativa; los títulos de la formación profesional y los certificados de profesionalidad; el reconocimiento y la acreditación, y aporta información y orientación para el empleo y la formación. No

obstante, a pesar de su evidente importancia para el empleo, seis años después de su aprobación legal, no se han completado las etapas previstas para su presentación final.

Además de la legislación relacionada con las directrices europeas, hay que considerar también los acuerdos alcanzados por los agentes sociales y la acción de Gobierno para plasmar legislativamente sus resultados.

En el primer caso hay que mencionar dos fechas: 2004 y 2006. En 2004 la Declaración del Diálogo Social, Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social, firmada por el Gobierno, la patronal (CEOE, CEPYME) y los sindicatos (CCOO Y UGT), establece la participación conjunta de todos los firmantes en el análisis del modelo de formación de los trabajadores para determinar las adaptaciones necesarias. En 2006 se suscribió el Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo entre el Gobierno y CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, reconociendo el derecho a la formación profesional para el empleo, su carácter gratuito y la igualdad en el acceso de los trabajadores y de las empresas a la formación y a las ayudas establecidas para ello.

En el segundo caso, en 2007 el Gobierno aprobó el Real Decreto de Formación Profesional para el Empleo, que integró los dos subsistemas existentes hasta entonces: la Formación Ocupacional (dirigida a los desempleados) y la Formación Continua⁶ (dirigida a los ocupados). La unificación era uno de los cambios más reclamados, pues se trata de una modalidad formativa dirigida a los que buscan o a los que quieren mantener su empleo, contribuyendo particularmente en épocas de crisis a la empleabilidad al permitir por un lado, el ajuste rápido entre las cualificaciones y competencias de los trabajadores y la demanda empresarial y, por otro, la adaptación al empleo a través de la actualización de competencias y titulaciones.

A pesar de las medidas adoptadas, y los resultados obtenidos coinciden con lo señalado en el apartado anterior respecto a las políticas comunitarias: los empleos ofertados son precarios, la formación demandada es escasa y la productividad, en consecuencia, es baja.

En este contexto de propuestas y de medidas legislativas, se instala la crisis económica global desencadenada en 2008, que afecta al mercado de trabajo español con una intensidad superior a la registrada en las restantes economías occidentales, como demuestran las altas tasas de paro —17,4% en el primer trimestre de 2009— y otros indicadores muy desfavorables vinculados a la precariedad laboral. En esta situación, Gobierno, Patronal, Sindicatos y trabajadores, encuentran en la cualificación una de las posibles soluciones. El gobierno español, además de impulsar medidas a corto plazo para atenuar el desempleo y dinamizar la economía, ha diseñado una agenda de reformas a largo plazo con el objeto de transformar el modelo productivo (Gobierno de España, 2008).

Tabla 2. Principales hitos en las directrices españolas para la formación y el empleo

1998	Planes Naciones de Acción para el Empleo (PNAE).
2002	Ley Orgánica de las Cualificaciones y la Formación Profesional. Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales
2004	Declaración del Diálogo Social, Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social.
2006	Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo.
2007	Real Decreto de Formación Profesional para el Empleo.
2008	Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo
2009	Real Decreto que regula la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal. Elaboración propia

Si se pretende reorientar el modelo económico actual hacia actividades cada vez más productivas y cualificadas, parece lógico que se promuevan simultáneamente acciones encaminadas a elevar la formación de los actuales y futuros trabajadores. Es comprensible, pues, que el reciente Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (2008) dedique uno de sus ejes al capital humano y tecnológico, con actuaciones en materia de educación y formación que se concretan en: la creación de plazas del primer ciclo de infantil; un plan para la reducción del elevado abandono escolar, una “hoja de ruta” para la Formación Profesional; una nueva ley de Ciencia y Tecnología; la modernización de las

⁶ Gestionadas respectivamente la primera por la Administración Laboral, y la segunda por la Administración Laboral y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

universidades españolas —Estrategia Universidad 2015—; la reforma de las instituciones de investigación pública; la aplicación de las deducciones por I+D+i en el Impuesto sobre Sociedades para la investigación realizada por empresas en otros países; y el despliegue de una red de comunicaciones avanzada para la comunidad académica y de investigación española basada en tecnología de fibra óptica de alta capacidad —Red Iris Nova—. En suma, una batería de reformas que deben contar con la financiación precisa para que se conviertan en planes de acción concretos.

Para atender específicamente a la formación, en octubre de 2008 los ministros de Educación, y de Trabajo e Inmigración, presentaron a la sociedad española la "hoja de ruta" para impulsar un nuevo modelo de Formación Profesional, basado en el conocimiento y orientado hacia un desarrollo económico más sostenible y una mayor cohesión y bienestar social. Entre los objetivos destaca el fomento de la formación continua, el trasvase de unas actividades profesionales a otras, y especialmente, el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas mediante la experiencia laboral o por otras vías no regladas de formación. Para ello, el 17 de julio de 2009 el Gobierno aprobó el Real Decreto que regula la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación. Las primeras convocatorias para acreditar la experiencia laboral beneficiarán a los trabajadores de la Dependencia, Educación Infantil y Energías Renovables. Además, se aspira a que los nuevos títulos preparen para los requerimientos de la sociedad de la información y del conocimiento, facilitando e incentivando la movilidad internacional de estudiantes y trabajadores.

En esta misma dirección se pronuncia la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), que apuesta por un impulso de la formación para adaptarla a los requerimientos del sistema productivo, sobre la base de bonificar a las empresas que inviertan en la capacitación de sus trabajadores y en la simplificación de las exigencias burocráticas para la realización de cursos formativos para el empleo (CEOE, 2008:24).

Por su parte, las organizaciones sindicales mayoritarias de UGT y CCOO consideran que la salida de la crisis y el estímulo económico requieren la mejora del sistema educativo y su vinculación al sistema productivo. Las medidas que se proponen se orientan a promover el reconocimiento y acreditación de la experiencia laboral y la formación no reglada, e integrar las acciones de orientación y formación en un mismo itinerario personalizado (UGT, 2009).

Los trabajadores también parecen percibir que, en situaciones de crisis, la formación es una buena herramienta para mejorar sus condiciones laborales, como sugiere el incremento que se observa en el número de inscritos en los centros acreditados para impartir las enseñanzas de carácter profesional.

En definitiva, tanto las instituciones como los agentes sociales coinciden en la importancia de la formación para responder a los problemas coyunturales de desempleo y a los potenciales cambios de la economía. No debe extrañar en este sentido que España, siguiendo las directrices europeas, haya desarrollado un marco normativo favorable, aunque también cargado de incertidumbre en función de los cambios que se puedan producir, además de en el ámbito económico, en el gobierno del Estado. Este último aspecto es clave y se halla mal resuelto en nuestro sistema democrático, pues no se ha logrado establecer un consenso entre los representantes de las distintas fuerzas políticas, tal y como se desprende de los continuos cambios en leyes y normas que impiden unos mínimos y "durables" acuerdos en materia educativa y de empleo. Esto es, se necesita un modelo pactado que permita mejorar la formación, haciendo compatible la calidad con la equidad, y a medio plazo ampliar los recursos "intangibles" del sistema productivo.

2. La "territorialización" de la política de empleo a escala autonómica. Canarias como ejemplo.

Las Comunidades Autónomas españolas se han visto inmersas en los cambios institucionales europeos y nacionales y, por ello, participan activamente desde 1998 en la elaboración de los Planes Nacionales para el Empleo e influyen de manera decisiva en su aplicación, al tiempo que diseñan sus propias estrategias para la promoción del empleo de acuerdo con sus competencias en la materia⁷. A la administración autonómica le corresponde, en primer lugar, ejecutar la política estatal de fomento del empleo adaptada a las singularidades de su territorio. Esta tarea requiere la identificación de los principales problemas,

⁷ Desde 2003, el Servicio Canario de Empleo gestiona, además de los programas estatales relacionados con las políticas activas de empleo, sus programas específicos.

carencias y demandas de su mercado de trabajo; a continuación, y siguiendo el marco de las líneas maestras establecidas por el Plan Nacional de Empleo, debe decidir, en función de sus atribuciones competenciales, qué tipo de actuaciones de fomento del empleo debe aplicar.

El reconocimiento de la necesidad de la cooperación de las instituciones y agentes sociales locales en la lucha contra el desempleo, se concreta inicialmente en 1996 con la acción piloto de los Pactos Territoriales por el Empleo propuestos por la Comisión Europea. La UE considerando las oportunidades de fomento del empleo a escala local, idea una estructura general de Reglamentos dotados de financiación a través de los Fondos Estructurales. El objetivo de los Pactos Territoriales consistía en alcanzar una amplia colaboración regional y local para descubrir las dificultades, preocupaciones y perspectivas de todos y cada uno de los agentes territoriales con responsabilidades en esta materia. Los pactos, como instrumentos de concertación de los agentes económicos y sociales del ámbito local, se basan en una programación negociada dirigida a incentivar e impulsar los procesos de desarrollo en dicho contexto, para lo cual se enfatizan las acciones dirigidas a la mejora de los recursos humanos, el aprendizaje colectivo y a la innovación (Carmona, 2006). A partir de ahí, las actuaciones son: movilizar la totalidad de los recursos disponibles a favor de una estrategia integrada; conseguir una mayor coordinación de las medidas de apoyo al empleo y la ejecución de acciones que sirvieran como modelo de buenas prácticas en esa dirección. La pretensión última, la filosofía que parece inspirar estas nuevas propuestas, es el impulso de empleos congruentes con las características socioeconómicas de los distintos territorios; esto es, se pone énfasis en lo local, en consonancia con un proceso general de revalorización de esta escala territorial como ámbito de desarrollo económico (Aragón y Rocha, 2003).

Entre los requisitos de esta propuesta ceñida a la escala local se encuentra el diálogo social, lo que implica la relación entre las diferentes administraciones y entre éstas y los restantes agentes sociales (asociaciones de empresarios, Cámaras de Comercio, sindicatos, etc.). En los pactos se establecen, de forma conjunta, objetivos, medidas, presupuesto y sistema de evaluación y, entre las directrices que deben incorporar, se contemplan las estrategias para ampliar y facilitar el acceso a la adquisición de las cualificaciones y la mejora de los sistemas educativos y de formación (Lois, 2005:341). Esto último, supone que todos los programas específicos de empleo que se desarrollan desde finales de la década de 1990 en las Comunidades Autónomas, deben incluir medidas para elevar la formación de los trabajadores.

2.1. La formación en la política de empleo de Canarias

Canarias elaboró en 1994 el primer programa específico de empleo: el Plan Integral de Empleo de Canarias (PIEC), para el periodo 1995-1999. Este plan fue resultado de un pacto tripartito entre el Gobierno de Canarias, las organizaciones patronales y las centrales sindicales, con el fin de lograr el pleno empleo. El PIEC es revisado anualmente y el Servicio Canario de Empleo cuenta para ello con el asesoramiento de las Comisiones Insulares de Formación y Empleo (CIFE) creadas en 1997.

Vinculado al PIEC surge el Programa Territorial de Apoyo al Empleo y a la Formación (tabla 3), — establecido con carácter indefinido desde 1996 (CES, 2002:48) —, consistente en subvenciones a las entidades locales para iniciativas de ámbito local, comarcal e insular relacionadas con el empleo y la formación. Las medidas aplicadas han consistido en apoyar programas específicos de idiomas e informática y en promover las acciones de formación profesional continua.

El Gobierno de Canarias, atendiendo a las orientaciones europeas, lidera desde principios de los noventa, diversos acuerdos de concertación social con las organizaciones empresariales y sindicales para plantear estrategias conjuntas de promoción del empleo, de forma que los PIEC han sido consensuados con los agentes sociales. En el III Acuerdo de Concertación Social firmado en 1996, —Pacto Canario para el Fomento del Empleo Estable y de la Iniciativa Empresarial— se fijó como objetivo la adaptación de la economía canaria al marco europeo y se incluyó el reforzamiento de los tres subsistemas de la Formación Profesional. En 2002 y en el marco del IV acuerdo, se diseñó el Plan Estratégico de Empleo para el periodo 2002-2006, en el que la mejora de la formación se entendía esencial para el reto de la sociedad del conocimiento y para combatir el desempleo (PEE, 2002:53).

A comienzos de 2008 se aprobó la Estrategia para una política de Formación y Empleo 2008-2013, en un contexto de cierta desaceleración económica pero sin que se hubiera producido todavía el estallido de la crisis actual. En ese documento se defiende de nuevo el impulso a la inversión en capital humano, tal y como recogen las directrices integradas 23 y 24.

En la estructura institucional de competencias en el ámbito del empleo, que incluye desde la escala europea hasta la insular, las asumidas en Canarias, al ser de tercer nivel, se deben materializar en acciones concretas que muestren que, en efecto, se están tomando decisiones y aplicando medidas para impulsar la Formación Profesional. De ahí que en 2003, se cree el Instituto Canario de Cualificaciones Profesionales⁸ y, en 2004, el Consejo Canario de Formación Profesional, que es un órgano colegiado consultivo y de participación institucional en esta materia, que tiene entre sus cometidos la aprobación de los Planes de Formación Profesional.

Así pues, en Canarias las políticas activas de empleo adoptan las directivas europeas y nacionales, otorgando a la formación un lugar preferente, en particular a la de carácter profesional. Sin embargo, esta profusión de medidas de apoyo a la formación, al igual que en los ámbitos europeo y nacional se corresponde con unos escasos resultados al ser otros los objetivos de los mercados de trabajo y en definitiva de la economía real.

La situación crítica por la que atraviesa la economía canaria desde finales de 2008, con tasas de desempleo del 26% en el primer trimestre de 2009, explica que, al igual que sucede a escala estatal, el gobierno autonómico declare la necesidad de disminuir el elevado paro y de reorientar el modelo productivo reduciendo su alta dependencia del tandem turismo-construcción. Se plantea la necesidad de propiciar la diversificación económica hacia sectores productivos emergentes y se requiere que los trabajadores cuenten con cualificaciones adaptadas a la demanda de tales sectores.

En sintonía con esa iniciativa, en junio de 2009 el Gobierno autónomo, la Confederación Canaria de Empresarios, y UGT y CCOO de Canarias suscribieron el Pacto Social por la Economía y el Empleo, en el que se incluyen acciones y reformas, a corto y medio plazo, para atenuar los efectos de la crisis y sentar las bases del desarrollo económico futuro. Entre los contenidos del acuerdo existen medidas orientadas a propiciar el cambio del modelo productivo, tanto desde la perspectiva concreta de los sectores económicos —con la intención de incrementar su valor relativo en el Producto Interior Bruto—, como desde la perspectiva de generar capital humano, devolviendo a la formación profesional a miles de jóvenes, desplazados hacía el mercado laboral en la época del crecimiento económico.

En concreto, el apartado II del bloque I dedicado al empleo y a las medidas para una política de formación eficiente, afirma que ésta debe dirigirse a la obtención de un cambio en el modelo productivo con una base eminentemente tecnológica. Será preciso para ello: convenios de formación con las empresas; ayudas para utilizar las jornadas laborales excedentes para cursos formativos; programas de formación vinculados a los nuevos yacimientos de empleo; exigencia de cursos de formación para recibir la prestación complementaria por desempleo; el retorno a la formación reglada o formación profesional para el empleo de quienes han pasado a situación de desempleo y en su momento no iniciaron o completaron su formación (Gobierno de Canarias, 2009:40). En principio, todas estas medidas tienen, sin duda, gran interés pero su eficacia dependerá de que puedan contar con líneas de financiación apropiadas que permitan su efectiva aplicación y, a la vez, con una adecuada formación profesional, reglada y no reglada, adaptada a las potenciales nuevas demandas ocupacionales.

Tabla 3. Principales hitos en las directrices de la Comunidad Canaria para la formación y el empleo

1994	Plan Integral de Empleo de Canarias (PIEC).
1996	Programa Territorial de Apoyo al Empleo y a la Formación.
1997	Creación de las Comisiones Insulares de Formación y Empleo.
2002	Plan Estratégico de Empleo (2002-2006).
2003	Creación del Instituto Canario de Cualificaciones Profesionales.
2004	Creación del Consejo Canario de Formación Profesional.
2008-2009	Estrategia para una política de Formación y Empleo (2008-2013). Aprobación de los Planes Territoriales de Empleo (PLATECAN).
2009	Pacto Social por la Economía y el Empleo.

Fuente. Servicio Canario de Empleo. Elaboración propia

Un buen ejemplo de las reservas con las que hay que acoger la aplicación de estas medidas se encuentra en la actuación del Gobierno de Canarias a través de su Consejería de Educación. Para el curso 2009-2010, ésta ha previsto un mapa de oferta formativa para la Formación Profesional reglada basado, según

⁸ Encargado del Sistema Canario de Cualificaciones Profesionales que integra los subsistemas de la formación profesional.

se afirma, en criterios de empleabilidad, movilidad y rentabilidad. No obstante, en realidad se caracteriza, por la supresión de ciclos de grado medio y superior, que no han sido sustituidos por otros adaptados a los nuevos nichos de empleo que se pretenden impulsar y también, por la concentración de los ciclos en centros integrados, lo que resulta perjudicial para las islas menores (Consejo Escolar, 2009). Ambas cuestiones han suscitado la crítica y la oposición del Consejo Escolar de Canarias, de los sindicatos de enseñanza, y de los profesores implicados que solicitan la paralización del mapa propuesto y la revisión de la oferta en coordinación con las instituciones locales y agentes sociales, para fortalecer la Formación Profesional y propiciar un aumento de la matrícula.

Resulta, como poco, incongruente que, por un lado se abogue por proporcionar a los jóvenes una titulación adecuada en la enseñanza secundaria postobligatoria y, por otro, se recorte la oferta de la Formación Profesional. Si se alcanzase el hipotético objetivo de atraer a la FP a los numerosos jóvenes que abandonaron los estudios fascinados por los empleos de escasa cualificación en la construcción, en la hostelería y en otros servicios, se produciría un colapso sin precedentes a causa de la limitada oferta de ciclos disponibles. Parece que el criterio seguido en el diseño del nuevo mapa ha sido el de su rentabilidad económica. Así pues, no basta con emitir informes con directrices y orientaciones realzando la importancia de la formación, ni realizar declaraciones en foros diversos sobre su necesidad para combatir el desempleo y dinamizar la economía, si tales disposiciones y manifestaciones no se sustentan en un plan de acciones concretas con la financiación suficiente para caminar en esa dirección.

Desde un análisis más cercano a los hechos, no hay que perder de vista que la aplicación de esta nueva orientación del empleo y de la formación es, en esta etapa crítica, como poco, difícil; y lo es aún más si cabe en países como España y en regiones como la canaria. No todos los territorios parten, pues, con parecidas oportunidades, lo que a su vez limitará las posibilidades reales de reorientar sus sistemas productivos, mejorando la cantidad y la calidad del empleo a través de un aumento efectivo de su “capital humano”.

En una situación económica como la actual, a priori no muy favorable para introducir cambios de calado en la situación del empleo y en la mejora de la formación de los trabajadores, es donde se insertan los Planes Territoriales de Empleo de Canarias (PLATECAN), que a continuación se analizan. El PLATECAN que se elabora a escala insular es, en principio, un programa de intervención que, de acuerdo con las directrices europeas y españolas, tiene por finalidad favorecer el proceso de formación permanente orientado a la mejora social y laboral de los residentes en cada una de las islas y, en último término, los beneficios resultantes de su aplicación se concretarán en el desarrollo de cada uno de los territorios de actuación.

2.2. La formación en los planes territoriales insulares de empleo de Canarias (PLATECAN)

La territorialización de las distintas políticas ha sido una de las principales propuestas y recomendaciones que se gestan en los últimos veinte años en el seno de la UE. El acercamiento al ámbito concreto de intervención alcanza un especial relieve en el campo de la formación para el empleo, máxime en territorios que, como el canario, presentan dispares situaciones socioeconómicas y mercados de trabajo diferenciados a escala insular.

La necesidad de la territorialización a la escala local ha obligado al Servicio Canario de Empleo, como administración de más bajo nivel con competencias en esta materia, con el asesoramiento de los Consejos Insulares de Formación y Empleo (CIFE)⁹, a diseñar planes estratégicos a escala insular en consonancia con el plan general de empleo de la Comunidad Autónoma. Se trata de una territorialización a cuarto nivel —Europa, España, Canarias, Isla— que se completa, con los planes locales de empleo desarrollados por los municipios o por los Cabildos¹⁰, que no serán aquí analizados.

⁹ Los Consejos Insulares son órganos consultivos y de participación del Servicio Canario de Empleo en los están representados la Administración Pública Canaria y las organizaciones empresariales y sindicales más relevantes.

¹⁰ La territorialización de las políticas de empleo no termina en el nivel de la Comunidad Autónoma sino que continúa en las administraciones locales de escala insular y municipal; pues aunque los cabildos y ayuntamientos no tengan competencias en materia de empleo, pueden poner en marcha acciones de desarrollo local de fomento del empleo y de formación, subvencionadas por la Administración Central o Autonómica (Aragón, J y Rocha, F., 2003:2). Los programas de formación y empleo desarrollados por las administraciones locales suelen ser los más eficaces; en 2008 el Servicio Canario de Empleo les destinó el mayor volumen de presupuesto (93,29 millones de

A finales de 2008 y comienzos de 2009, con objeto de poner en marcha el III Plan Integral de Empleo de Canarias (PIEC) aprobado en 2007 y la Estrategia para una política de Formación y Empleo 2008-2013, el Servicio Canario de Empleo aprobó los Planes Territoriales Insulares de Empleo (PLATECAN) de las siete Islas Canarias. En todos, el refuerzo del nivel de competencias de la población se convierte en una línea de actuación contemplada en la mayoría de las medidas diseñadas, lo que responde a la generalizada estrategia de buscar una mayor formación como fórmula para obtener individualmente ventajas en el mercado laboral y colectivamente avanzar hacia un modelo productivo con mayor valor añadido y menos dependiente de servicios de baja calidad y productividad.

La finalidad de los Planes Territoriales de Empleo es trasladar las líneas de actuación de carácter autonómico a la realidad insular, estructuradas en un conjunto de objetivos, medidas y acciones que responden a las específicas características del contexto económico y laboral de cada isla. Disponen también de un programa de evaluación de las actuaciones y resultados con el fin de adaptarlos a los posibles cambios económicos y laborales que se puedan dar en el futuro.

Todos los Planes Territoriales de Empleo se han elaborado bajo los criterios y objetivos que definen las políticas de empleo establecidas en la Estrategia de Empleo de Canarias 2008-2013 y en las de los ámbitos estatal y europeo, ya que las mismas condicionan, tanto en lo presupuestario como en lo conceptual, las líneas y medidas a implantar a escala insular. Son, en realidad, los instrumentos para la acción del III Plan Integral de Empleo de Canarias (PIEC), de ahí que carezcan de ficha financiera propia, de forma que su ejecución se realiza a través de las diversas líneas de subvención de las convocatorias anuales que realiza el Servicio Canario de Empleo. En 2009, como en años anteriores, el PIEC contó con un presupuesto de 42 millones de euros.

En este contexto se inserta el estudio específico de la formación en los Planes Territoriales de Empleo, cuyo análisis se plantea con la finalidad de conocer la articulación de las intervenciones en materia de educación-formación con las realidades económicas y laborales insulares. Con este objetivo, se ha procedido a examinar el contenido de los Planes Territoriales de Empleo de las siete islas canarias. Se ha optado por esa escala de análisis a pesar de que se pueden identificar dos conjuntos de islas definidos por su orientación productiva: de un lado, las que cuentan con una clara dimensión turística y de servicios como son Tenerife y Gran Canaria, así como Lanzarote y Fuerteventura y, de otro, las que mantienen una economía con una importante componente rural y agraria, como ocurre con La Palma, La Gomera y El Hierro. Aún así, se ha preferido descender al ámbito insular porque es obvio que cada isla presenta situaciones socioeconómicas diferenciadas, que obedecen al dispar tamaño de sus poblaciones, a la desigual estructura demográfica, así como a la distinta diversificación de sus mercados laborales.

Para entender el significado de este análisis y la valoración sobre el alcance de los Planes Territoriales de Empleo de las distintas islas, conviene no perder de vista el principio que se declara perseguir, primero, con su diseño y después con su aplicación. En los preámbulos de los PLATECAN, se afirma que *“se trata de diseñar actuaciones a “medida” que conjuguen adecuadamente las circunstancias del perfil de cada colectivo con las del mercado laboral de residencia”*. Conforme a esa idea, la estructura de los PLATECAN es la siguiente. Tras su presentación, se realiza un *diagnóstico cuantitativo*, elaborado con la participación del Observatorio Canario de Empleo y la Formación Profesional (OBECAN), seguido de un *diagnóstico cualitativo* que incluye un análisis DAFO, donde se exponen las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del tejido productivo y del mercado laboral de cada isla. Estos dos apartados constituyen la diagnosis que posibilita el conocimiento de las necesidades insulares (o comarcales y locales en su caso). A partir de ahí, se establece el proyecto que consta, de unos *objetivos generales*, en los que se reproducen las líneas básicas de las políticas de ámbito estatal y europeo, seguidos por un *plan de actuaciones: objetivos estratégicos*, en el que se indica textualmente lo siguiente: *“... se desarrolla la política de empleo y formación... en clave territorial, esto es, en el establecimiento de las diferentes acciones... que atiendan a las peculiaridades territoriales de cada isla”*. Para finalizar se incluye un apartado de *vigilancia, seguimiento y evaluación*, en el que se especifican tales aspectos, y los dos ejes sobre los que giran los distintos planes (tabla 4). Uno de ellos, el Eje 1, se dirige al fomento del espíritu empresarial y a mejorar la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios. El Eje 2, por su parte, se orienta al impulso de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres. En ambos ejes se incluyen diferentes medidas cuyas principales modalidades son las destinadas a fomentar

el espíritu empresarial; reforzar el nivel de competencias de los trabajadores en activo; cualificar a los trabajadores de las empresas en proceso de reestructuración; mejorar la empleabilidad de los desempleados, con acciones dirigidas a colectivos diferenciados (jóvenes, mayores de 30 ó 45 años, mujeres...) y favorecer la integración social y laboral de los más desfavorecidos (inmigrantes, excluidos, discapacitados...). Las medidas se concretan en distintas actuaciones, entre las que se encuentran las de carácter formativo presentes, prácticamente, en todas.

Tabla 4. Ejes y objetivos específicos del PLATECAN

Eje	Definición	Objetivos específicos por Eje
Eje 1	Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios	1.1. Fomentar el carácter emprendedor, con especial atención a la población femenina, joven y desempleada, con el objetivo de incrementar la adaptabilidad del sistema productivo a los cambios económicos y mejorar el empleo en las Islas
		1.2. Reforzar la formación permanente de los trabajadores, especialmente en las empresas de menor tamaño.
Eje 2	Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres	2.1. Incrementar la tasa de actividad de Canarias
		2.2. Mejorar y facilitar la empleabilidad de la población activa canaria con atención especializada y personalizada, en particular entre los colectivos de personas excluidas o en riesgo de exclusión, de jóvenes, desempleados de larga duración, discapacitados, inmigrantes.
		2.3. Mejorar y facilitar la empleabilidad de la población femenina.
		2.4. Fomentar la Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Canarias y conciliar la vida laboral, familiar y personal.
		2.5. Promover actuaciones que permitan mejorar la eficiencia en la planificación y desarrollo de las políticas del mercado de trabajo.

Fuente: Planes Territoriales de Empleo (2008-2013). Servicio Canario de Empleo

El análisis comparado de los diferentes proyectos permite extraer algunas conclusiones que invitan a la reflexión. La casi totalidad de los PLATECAN responden al mismo esquema de medidas y actuaciones. Llama la atención que a pesar de que cada plan contiene un diagnóstico inicial, de carácter empírico, sobre la situación insular y ofrece proyecciones sobre la previsible evolución económica, las medidas y acciones que se proponen son tan genéricas que podrían, en varios casos, intercambiarse sin problemas de una isla a otra. Este hecho revela la posible inadecuación de las acciones a emprender para responder a las necesidades y carencias concretas de los respectivos mercados laborales. Por ejemplo, cuando se plantea la realización de “programas formativos acordes con las necesidades de la isla”, y no se especifican qué tipos de cursos serían los adecuados atendiendo a las peculiaridades locales, se advierte la carencia de contenidos reales y cercanos a la escala local de intervención.

Aunque el mimetismo en las acciones a emprender es, hasta cierto punto lógico, pues las mismas se desarrollan en el marco de programas definidos en el ámbito autonómico, lo cierto es que en lugar de actuaciones con alcance local, parecen directrices genéricas, como se puede comprobar en el ejemplo del Plan Territorial de Empleo Tenerife (tabla 5). Las contradicciones que subyacen en las propuestas de intervención de los PLATECAN, se concretan en otros aspectos que son decisivos. En aquellas ocasiones en las que se especifica el tipo de actividades formativas a desarrollar, se aprecia cómo su diseño se dirige, en principio, a empleos de baja cualificación que tienen poco, o nada que ver con la pretendida orientación hacia una sociedad del conocimiento. Así pues, la mayoría de los programas pecan, además de un excesivo mimetismo, de una ausencia de objetivos definidos y adaptados a las condiciones insulares de actuación. Esta situación es aplicable a seis, de los siete planes analizados. Sólo el plan correspondiente a la isla de Lanzarote, y en menor medida parcialmente el de La Palma, ofrece un esquema distinto y contiene proyectos específicos con actuaciones definidas para cada uno de los problemas detectados. Es más, éste es el único caso en el que las acciones formativas se han diseñado en su totalidad (tipo de módulo, número de alumnos, objetivos, contenidos, etc.) de manera que se trata de un auténtico plan de carácter local, en el que el grupo político al frente con competencias en empleo sabrá qué acciones habría que poner en marcha para mejorar la situación laboral y económica insular.

Tabla 5. Plan Territorial de Empleo de Tenerife 2008-2013

Diagnóstico inicial de la formación	Medidas	Actuaciones formativas
	1.2. Refuerzo del nivel de competencias de los trabajadores, las empresas y los empresarios	1.2.1. Potenciar la formación permanente de los trabajadores, especialmente de pymes y de microempresas
		1.2.5. Apoyar a las empresas para identificar los recursos endógenos de formación
		1.2.7. Apoyar el Instituto Canario de Cualificaciones
Baja cualificación de la mano de obra.	1.3. Desarrollo Servicios específicos de empleo, formación y apoyo en sectores y empresas en reestructuración	1.3.1. Establecer programas específicos de recualificación para los sectores afectados por el desempleo
Tasa elevada de personas sin estudios.	1.4. Promoción del empleo estable y de calidad y difusión de formas innovadoras de organización laboral que sean más productivas	1.4.3. Desarrollar programas combinados de formación y empleo para los egresados de la Universidad y la FP, mediante prácticas profesionales y programas de experiencia en el ámbito privado
Elevado fracaso escolar.	2.1. Mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas, con especial atención a los jóvenes, personas con discapacidad, mujeres, mayores de 45 años, etc.	2.1.2. Desarrollar programas combinados de formación y empleo, prácticas profesionales y programas de experiencia en el ámbito privado
Desajuste territorial y de cualificaciones.		2.1.5. Potenciar programas de inserción laboral mediante contratos formativos o talleres de inserción
		2.1.8. Apoyar programas de formación relacionados con sectores estratégicos o emergentes
Desajuste entre la oferta formativa y la demanda del mercado laboral.		2.1.10. Realizar labores de prospección para identificar necesidades formativas en los nuevos yacimientos de empleo
Elevada tasa de paro.	2.2. Favorecer la conciliación entre la vida laboral y familiar	2.2.5. Fomentar la teleformación y la formación a distancia
	2.3. Impulsar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	2.3.1. Formar en el principio de igualdad e oportunidades e todos los agentes implicados
		2.3.6. Impulsar acciones de formación en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres a los responsables de recursos humanos para fomentar el empleo femenino.
	2.4. Favorecer la integración de las personas inmigrantes	2.4.1. Planes de acción individualizados con acciones de formación lingüística, alfabetización y formación.
	2.5. Proponer oportunidades de integración social y laboral a personas con discapacidad	2.5.8. Fomentar la integración de agentes, profesionales y voluntarios en temas de integración sociolaboral y lucha contra la discriminación de personas con discapacidad.
	2.6. Proponer oportunidades de integración a las personas excluidas y con riesgo de exclusión del mercado laboral	2.6.5. Promover fórmulas adaptadas de formación ocupacional y profesional (formación a la carta y otras) que tengan en cuenta las particularidades de cada persona y las demandas del mercado.
2.6.8. Fomentar la integración de agentes, profesionales y voluntarios en temas de integración sociolaboral y lucha contra la discriminación de colectivos con dificultad.		

Fuente: Servicio Canario de Empleo

En definitiva, salvo la excepción de Lanzarote, parece que los PLATECAN se han diseñado de forma apresurada y tan genérica, que podrían ser aplicados con independencia de la estructura productiva de los espacios insulares de intervención. Por tanto, y al menos por ahora, hay motivos más que sobrados para, adoptando una postura escéptica, pensar que no se ha conseguido trazar una estrategia global de actuación adecuada a las características de cada uno de los espacios insulares, lo que significa que serían exiguos los resultados que podrían derivarse de su aplicación. Se perfila así una situación poco propicia para fortalecer la cantidad y calidad del empleo, para favorecer el desarrollo económico orientado hacia la “sociedad del conocimiento” y, por último, conseguir una eficaz territorialización de las actividades formativas para el empleo a escala insular.

3. Reflexión final: estrategias globales y experiencias locales

El análisis previo permite apuntar, a modo de invitación a la reflexión final, algunos aspectos de interés para evaluar en el contexto del archipiélago canario, aunque sea de modo provisional aún, el alcance de la formación en las políticas de empleo cuando estas últimas concretan, en los planes territoriales insulares de empleo (PLATECAN), las directrices institucionales (europeas, españolas y autonómicas).

El esfuerzo y objetivo emanados de la UE por establecer marcos normativos de referencia y en territorializar, mediante diversas directrices y recomendaciones, las políticas con mayor incidencia local para mejorar, por un lado, las condiciones de existencia de los habitantes y afrontar, por otro, los desafíos de la progresiva internacionalización de las economías, es una estrategia aceptada desde el ámbito local pues éste obtiene así, al menos en teoría, un creciente protagonismo y control en su proceso de desarrollo. En esta dirección, la trilogía “formación, empleo y desarrollo territorial” se ha ido convirtiendo en una de las líneas prioritarias de actuación, dado el reconocimiento generalizado de la formación como elemento esencial en el progreso individual y colectivo.

Aceptar esas premisas de partida no supone, sin embargo, su adecuada implementación o puesta en práctica. Esto último es lo que previsiblemente sucederá en muchos espacios del archipiélago canario cuando se pongan en marcha sus respectivos “planes territoriales de empleo”. Algunas de las razones que inducen a tener esa poco favorable opinión sobre el particular, han sido ya expuestas, pero conviene recordar dos argumentos que evidencian la debilidad de los cimientos en los que se sustentan los planes territoriales de empleo: uno, es el hecho de que la mayoría de los programas carecen de objetivos definidos y adaptados a las condiciones insulares de actuación. Por tanto, parece, una vez más, que el tema de la “territorialización” se puede quedar sólo en un eslogan repetido, pero no por ello asumido y, como tal, empleado en la gestión. Otro de los problemas que se apuntan en igual sentido, es el que se refiere a la naturaleza de las medidas formativas a desplegar, pues se puede comprobar, mediante la consulta de los distintos PLATECAN, que en su mayor parte se orientan a empleos de baja cualificación que nada tienen que ver con un cierto, aunque modesto, giro de las actividades productivas insulares hacia la llamada sociedad del conocimiento.

En definitiva, si no se atienden y corrigen convenientemente estas cuestiones de base, claves para cualquier intervención territorial que se pretenda efectiva, se producirá una banalización de los PLATECAN que, además de generar decepción y desánimo entre la población, supondrá un derroche financiero que hará peligrar el objetivo de mitigar los actuales desequilibrios que desde el punto de vista de la formación, del empleo y desde la propia óptica territorial, se advierten en Canarias.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN MEDINA, J. y ROCHA SÁNCHEZ, F. (2009): “La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España”, Fundación 1º de Mayo <http://www.1mayo.org>. [15-06-2009].
- CARMONA, R. (2006): “Los pactos territoriales en Italia. Un análisis de la experiencia reciente y sus implicaciones en términos de Governance”. *Eure*, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos regionales. Vol. XXXII, nº 096. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp.117-133. <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v32n96/art07.pdf> [22-09-09]
- CES DE CANARIAS (2002): “Políticas de empleo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias”, Informe anual 2002 sobre la situación económica, social y laboral de Canarias, pp. 39-62, <http://www.cescanarias.org/> [15-06-2009].
- CES DE CANARIAS (2009): Dictamen 2/2009 sobre el Plan Canario de Formación Profesional 2009-2012, <http://www.cescanarias.org/> [08-06-2009].

- CES DE ESPAÑA (2009): Informe. Sistema Educativo y Capital Humano. 01/2009
<http://www.ces.es/servlet/noxml?id=CesColContenido.M01238769492789~S1347628~NInf0109.pdf&mime=application/pdf> <http://www.ces.es/cesespa/actualida.htm> [12-07-2009].
- CEOE (2008): Economía española: situación, perspectiva y retos. Propuestas empresariales para salir de la crisis, noviembre de 2008, <http://www.ceoe.es/ceoe/contenidos.downloadatt.action?id=3958520> [10-06-2009].
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Guía de los Pactos Territoriales a favor del Empleo. 2000-2006*. Documento de los Servicios de la Comisión. Bruselas.
<http://search.babylon.com/?q=gu%20de%20los%20pactos%20territoriales%20a%20favor%20de%20empleo&tl=en&babsrc=conduit&ctid=CT1460988&SearchSource=1> [26-09-2009].
- COMISIÓN EUROPEA: http://ec.europa.eu/index_es.htm [26-09-2009].
- CONSEJO ESCOLAR (2009): Consideraciones del Consejo Escolar de Canarias a las modificaciones de la Oferta de Formación Profesional para el curso 2009-10.
<http://www.consejoescolarcnarias.org/apPresentaciones/inicio.asp?idc=107> [15-06-2009].
- DAHL, SA; NESHEIM, T. y OLSEN, KM. (2009): “La calidad del trabajo. Concepto y medición”, en GUILLÉN, A.M.; GUTIÉRREZ, R. y GONZÁLEZ, S. *Calidad del trabajo en la Unión Europea. Conceptos, tensiones, dimensiones*. Thomson Civitas, Pamplona, pp. 25-51.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2008): Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, noviembre 2008, <http://www.plane.gob.es/> [10-6-2009].
- GOBIERNO DE CANARIAS, CONSEJERÍA DE EMPLEO, INDUSTRIA Y COMERCIO (2008): Estrategia de Empleo en Canarias, http://www.gobiernodecanarias.org/empleo/portal/portalInicio2/mainColumnParagraphs/00/document/estrategia_2008_2013.pdf [10-06-2009].
- GOBIERNO DE CANARIAS (2009): Pacto Social por la Economía y el Empleo en Canarias, http://www.gobiernodecanarias.org/presidencia/pacto_social_2009/ [11-06-2009].
- GUILLÉN, A.M.; GUTIÉRREZ, R. y GONZÁLEZ, S. (2009): *Calidad del trabajo en la Unión Europea. Conceptos, tensiones, dimensiones*. Thomson Civitas, Pamplona, pp. 275-294.
- KRUGMAN, P. (1996): *Geography and trade*. Gaston Eysken Lecture.
- LOIS, R. et al. (2005): “Los Pactos Territoriales a favor del Empleo en España”, *Boletín de la AGE*, nº 39, pp. 335-360. <http://age.ieg.csic.es/boletin/39/13-LOS%20PACTOS.pdf> [29-07-2009].
- PÉREZ ESPARRELLS, C. (2001): “La Formación Profesional y el Sistema de Nacional de Cualificaciones”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 31, pp. 91-113.
- PORTER, M. (1990): *The competitive advantage of nations*. New York. The Free Press.
- SALAI, R. (2004). “Entre el discurso y los hechos: cantidad y calidad del empleo en el debate europeo, en en SALAI, R. y VILLENEUVE, R. (eds) *Europe and the Politics of Capabilities*, Cambridge: Cambridge University Press.
http://assets.cambridge.org/97805218/36043/excerpt/9780521836043_excerpt.pdf Introduction [27-07-2009].
- SERRANO, A. y CRESPO, E. (2002): “El discurso de la Unión Europea sobre la sociedad del conocimiento”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 97, pp. 189-207.
- STORPER, M. (1995): *The Regional World: territorial development in a Global Economy*, Guilford Press: New York.
- TORRE PRADOS, I. (2002): “Nuevas profesiones y Formación Profesional” *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 36, pp.45-59.
<http://www.gobiernodecanarias.org/empleo/portal/portalInicio/tablon.html> [11-06-2009]
- UGT (2009): Propuestas Sindicales para un Acuerdo para el Empleo y la Protección Social, http://www.ugt.es/propuestas_sindicales/ [10-06-2009].