

## Plan Formación para la Reconstrucción 2021-23

Plan Nacional Extraordinario de Formación para el Empleo y la  
Reconstrucción  
Informe completo

## **Plan Formación para la Reconstrucción 2021-23**

### Plan Nacional Extraordinario de Formación para el Empleo y la Reconstrucción

1. Un Plan para ayudar a la recolocación de los trabajadores que pierdan su empleo por motivo de la crisis sanitaria provocada por la COVID19
2. Un Plan que apuesta por los sectores estratégicos de nuestro país: tecnología, economía de los cuidados, turismo de calidad, industria esencial y función pública
3. Un Plan para desarrollar una reconstrucción de nuestra fuerza de trabajo entre 2021 y 2023
4. Con una inversión en formación de trabajadores de más de 4.500 millones de euros
5. Fruto del diálogo social de las fuerzas políticas y los agentes sociales
6. Que utiliza la tecnología para expandir la formación hasta el último domicilio de nuestro país
7. Con una tramitación ágil y sin burocracia: una programación plurianual y basada en el concierto y no en las subvenciones
8. Un Plan centrado en la innovación en políticas de formación: ha llegado la hora de ensayar el cheque formación

## I. Situación del mercado de trabajo durante la crisis sanitaria provocada por la COVID19

Aunque todavía es pronto para conocer con exactitud el impacto sobre el empleo que producirá la pandemia, ya tenemos algunos datos que nos permiten entrever sus consecuencias.

De acuerdo con datos de la EPA del primer trimestre de 2020 (aunque todavía no refleja más que dos semanas de periodo de pandemia):

- Personas ocupadas: 19.681.300 (285.600 menos que el trimestre anterior)
- Personas en paro: 3.313.000 (121.000 más que el trimestre anterior)
- Tasa de paro: 14,41% (0,63 puntos porcentuales más que el trimestre anterior)
- Autónomos: 3.109.800 (2.200 menos que el trimestre anterior)
- Autónomos sin trabajadores a su cargo: 2.088.800 (40.400 más que el trimestre anterior)

Deben hacerse dos advertencias sobre estos datos:

- El número de horas de trabajo cayó en un -4,25% respecto al trimestre anterior (La Contabilidad Nacional Trimestral relativa al primer trimestre de 2020 confirma la caída de número de horas de trabajo en un -5,2%)
- El número de personas inactivas creció en 257.400 respecto al trimestre anterior, siendo posibles pérdidas de empleo que no se han computado todavía como personas en búsqueda de nuevo empleo

La pérdida de empleo se ha concentrado por el momento en los contratos temporales:

- Pérdida de 286.000 asalariados con respecto al trimestre anterior. De estos, 255.300 son pérdidas de asalariados con contrato temporal, de modo que cerca del 90% del empleo perdido se concentra en asalariados con contratos temporales.
- En un solo trimestre la tasa de temporalidad ha caído en un punto porcentual: de 26% a 25%

Por lo que se refiere a los datos de paro registrado y afiliación de mayo 2020:

- El paro registrado ha crecido en 26.573 (0,69% respecto a abril), situando la cifra de desempleados en más de 3,8 millones
- El paro ha bajado con respecto a abril en los sectores de la construcción (-6,89%) y en la industria (-0,08%), pero mantiene su subida en el sector servicios (1,50%)
- El número de contratos registrados (850.617) ha descendido en un 59,02% en relación con el mismo mes del año anterior, de modo se ha concluido más de un millón de contratos menos que en mayo de 2019
- Los datos de cobertura por desempleo muestran la dimensión social de la pérdida de empleo: mientras que en febrero había dos millones de beneficiarios y un gasto de 1.800 millones de euros, estas cifras habían ascendido a 2,1 millones y 1.789 millones en marzo, 5,1 millones y 4.512 millones en abril, y 5,9 millones y 5.121 millones en mayo
- En términos de afiliación media en mayo el número de afiliados se incrementó en 97.482, de los cuales 9.640 eran autónomos
- La incidencia de la COVID19 sobre la Seguridad Social se traduce en 760.082 afiliados menos
- Los afectados por ERTES por la COVID19 son 2.998.970 (de los cuales 2.616.553 son afectados por ERTES por fuerza mayor). La mayor parte se concentran en los sectores servicios de comidas y bebidas, comercio al por menor y servicios de alojamiento

- En mayo se han incorporado 457.909 personas al mercado de trabajo desde una situación de ERTE

### **Uno de los cuellos de botella del mercado de trabajo es el bajo nivel de estudios de su población trabajadora.**

De acuerdo con los datos de la EPA del primer trimestre de 2020:

- El 34% de las personas activas (más de 7,8 millones de personas) tienen un bajo nivel de estudios<sup>1</sup>
- El 32% de las personas ocupadas (más de 6,2 millones de personas) tienen bajo nivel de estudios
- El 49% de las personas en situación de desempleo (más de 1,6 millones de personas) tiene bajo nivel de estudios

Claramente, la tasa de paro está en estrecha relación con el nivel de estudios: a mayor nivel de estudios, menor tasa de paro. Así, frente a una tasa de paro total del 14,41%:

- La tasa de paro en personas con 1ª etapa educación secundaria o similar es del 19,09%, alcanzando el 26,40% en personas con educación primaria y hasta el 27,27% en personas con estudios primarios incompletos
- La tasa de paro en personas con 2º etapa de educación secundaria con orientación profesional (incluyendo post-secundaria no superior) es del 15,67% y del 14,77% en personas con segunda etapa de educación secundaria con orientación general
- La tasa de paro en personas con educación superior es del 8,98%

Las cifras anteriores evidencian que elevar el nivel de estudios de la población trabajadora, sea por medio de la educación, sea por medio de la formación para el empleo, es una condición necesaria para rebajar las tasas de desempleo.

### **¿Qué sectores protagonizan las pérdidas y la creación de empleo?**

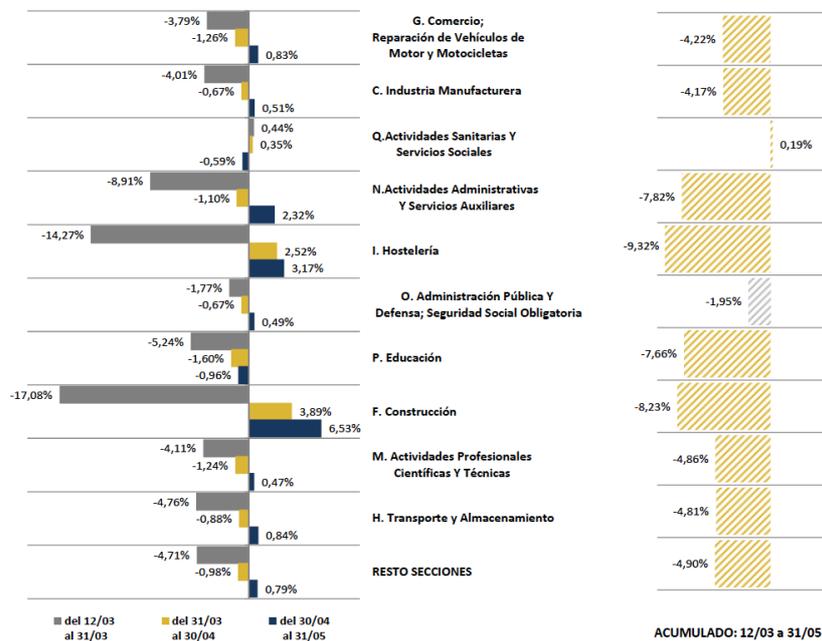
De acuerdo con datos de la EPA del primer trimestre de 2020, hay dos sectores que concentran el incremento de desempleo reciente:

- Del total de personas en situación de desempleo, 703.700 han trabajado previamente y están en desempleo desde hace menos de 3 meses
- De ellas, 184.200 son trabajadores de servicios de restauración, personales, de protección y vendedores; y 208.100 son personas de ocupaciones elementales (posiblemente con un bajo nivel de estudios)
- Ello significa que el 56% del empleo que puede haberse perdido por la COVID19 proviene de ambos sectores
- El sector de hostelería acumula el 19% de las personas que han trabajado antes y están en desempleo desde hace menos de 1 año (341.300)

---

<sup>1</sup> Se computa hasta 1ª etapa de educación secundaria o similar.

**VARIACIÓN POR SECCIÓN DE ACTIVIDAD  
12 MARZO - 31 MAYO**



**Fuente:** Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

De forma adicional, los datos de afiliación a la Seguridad Social<sup>2</sup> confirman la caída de afiliación en el sector de la hostelería (-9,32%), construcción (-8,23%), actividades administrativas (-7,82%) y educación (-7,66%).

### ¿Hay sectores en los que ha crecido la ocupación?

Aunque aún es pronto para conocer tendencias derivadas de la COVID19, hay algunos sectores que sí han crecido durante la primera etapa (es decir, las dos primeras semanas de la pandemia). Algunos crecimientos de empleo destacables son:

- Industria manufacturera: +9.200 ocupados, de los cuales:
  - Industria de alimentación: +2.000
  - Industria de la madera: +6.100
  - Industria química: +13.800
  - Industria de productos farmacéuticos: +9.300
  - Fabricación de productos metálicos: +14.500
  - Reparación de maquinaria y equipo: +7.100
- Recogida, tratamiento y eliminación de residuos: +4.500 ocupados
- Información y comunicaciones: +5.200 ocupados, de los cuales:
  - Telecomunicaciones: +8.700
- Seguros, reaseguros y fondos de pensiones: +11.400 ocupados
- Publicidad y estudios de mercado: +11.100 ocupados
- Servicios a edificios y actividades de jardinería: +15.400
- Educación: +16.200 ocupados
- Actividades de juego de azar y apuestas: +6.600 ocupados

<sup>2</sup> <http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/noticias/seguridadsocial/detalle/3825>

Sorprende que, aun tomándose como referencia únicamente las dos primeras semanas de pandemia, haya descendido el empleo en servicios socio-sanitarios. Así:

- Las actividades sanitarias y de servicios sociales han perdido 34.400 ocupados, de los cuales:
  - Actividades sanitarias: -25.500
  - Asistencia en establecimientos residenciales: -8.400
  - Asistencia de servicios sociales sin alojamiento: -500

Por otro lado, aunque de acuerdo con los datos de la Seguridad Social, ha habido un repunte de afiliaciones en el sector de actividades sanitarias y servicios sociales, este es del 0,19%.

Todavía es temprano para saber si las consecuencias de la COVID19 alterarán las tendencias de crecimiento de empleo que ya se estaban perfilando en el medio y largo plazo, de manera que aún pueden ser estas las que sirvan de guía a la recualificación de los sectores más afectados por la pérdida de empleo.

### Competencias digitales

Tenemos un claro margen de mejora en la formación de personas en competencias digitales, que son requeridas para el proceso de transformación digital de la economía.

Debe tenerse en consideración que la utilización de tecnología, especialmente el teletrabajo y las plataformas digitales, ha permitido el mantenimiento de una parte importante de los empleos durante la pandemia. De acuerdo con el Informe de FUNCAS, un tercio de todas las personas empleadas han estado trabajando durante el confinamiento desde su domicilio<sup>3</sup>.

El Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) España 2019 indica que:

- Con respecto a la formación de capital humano, ocupamos el puesto 17 de los 28 países de la UE (no habiendo avanzado de puesto desde 2017), con una puntuación de 44,5 (frente a una media UE de 48,0)
- El 55% de la población de entre 16 y 74 años tiene competencias digitales básicas (siendo 57% la media UE)
- El 32% de la población tiene competencias digitales por encima del nivel básico (frente al 31% de media UE)
- El 2,9% de los trabajadores son especialistas en TIC (frente al 3,7% de media UE)

Así pues, estamos por debajo de la media europea en porcentaje de población con competencias digitales básicas y en trabajadores especialistas en TIC.

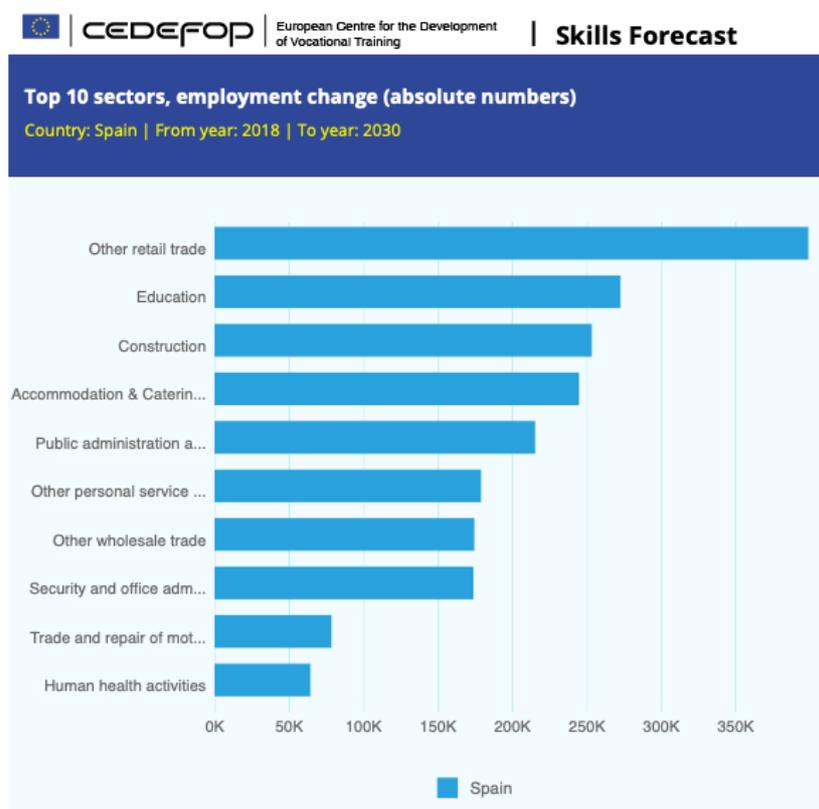
A pesar de la importancia de las competencias digitales, de las 3.337.646 de empresas existentes en España en 2018, solo 360.052 empresas han recurrido al sistema de formación bonificada (apenas un 11%). Y además sólo el 8% de las acciones realizadas en 2018 por las empresas, a través de este sistema, versaron sobre informática de usuario/ofimática.

---

<sup>3</sup> <https://blog.funcas.es/expansion-del-teletrabajo/>

## Tendencias creación de empleo CEDEFOP

De otro lado, los datos del *European Centre for the Development of Vocational Training* (CEDEFOP)<sup>4</sup> nos indican los caminos por los que crecerá el empleo en España durante los próximos años.



De acuerdo con CEDEFOP, los diez principales sectores donde se producirá un mayor incremento en el número de empleados hasta 2030 serán: 1) comercio al por menor, 2) educación, 3) construcción, 4) alojamiento y restauración, 5) administración pública y defensa, 6) otras actividades de servicio personal, 7) comercio al por mayor, 8) seguridad y administración, 9) comercio y reparación de vehículos de motor, y 10) actividades sanitarias.

Precisamente en muchos de estos sectores (comercio al por menor, construcción, alojamiento y restauración) los contratos para la formación y el aprendizaje son el mejor instrumento para compatibilizar formación y empleo. Para ello, es necesario dotar de las herramientas pedagógicas necesarias al tutor de empresa, potenciar el aprender haciendo (“learning by doing”) con la formación teórica, mediante teleformación, y adaptar el proceso de enseñanza-aprendizaje al entorno laboral, flexibilizando las condiciones del contrato de formación, como es eliminar la vinculación de este a los certificados de profesionalidad o la realización de exámenes presenciales).

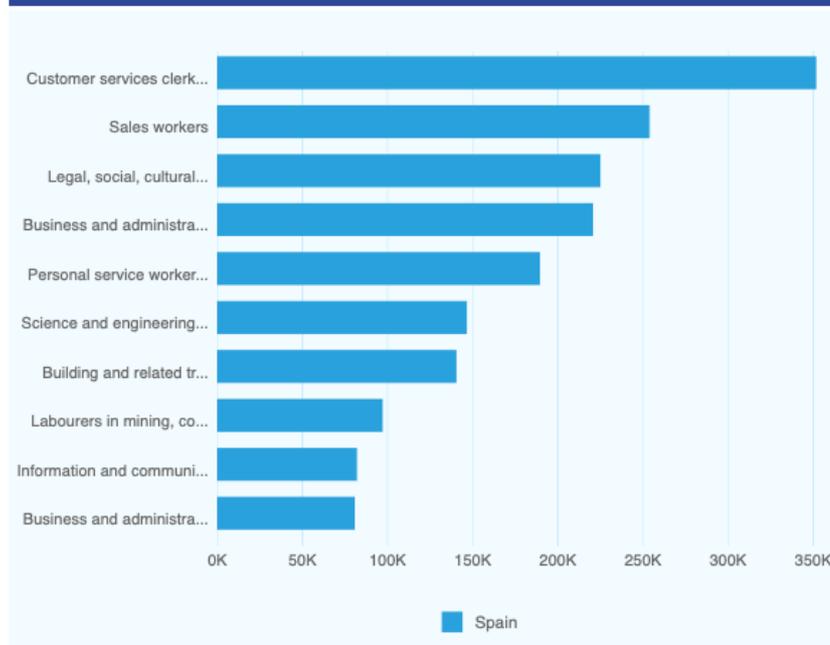
Por otro lado, CEDEFOP apunta a que las ocupaciones con mayor crecimiento en números absolutos hasta 2030 serán: 1) empleados de servicios a clientes, 2) profesionales de ventas, 3) profesiones legales, sociales y culturales, 4) profesionales de la administración y dirección de empresas, 5) servicios personales, 6) profesionales de ciencia e ingeniería, 7) construcción, excluidos electricistas, 8) trabajadores de minería, construcción, manufacturas y transportes, 9) información y comunicaciones, y 10) administración y dirección de empresas.

<sup>4</sup> <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/skills-forecast>



### Top 10 occupations, employment change (absolute numbers)

Country: Spain | From year: 2018 | To year: 2030



En términos porcentuales, las ocupaciones que más van a crecer hasta 2030 son: 1) profesiones legales, sociales y culturales y afines, 2) ensambladores, 3) directores ejecutivos, altos funcionarios y legisladores, 4) empleados de servicios al cliente, 5) técnicos de información y comunicación, 6) profesionales de la salud, 7) profesionales de la ciencia y la ingeniería, 8) gestores administrativos y comerciales, 9) profesionales de administración y dirección de empresas, y 10) gestores de producción y de servicios especializados.

### Lo que sí parece probable es que la pandemia de la COVID19 puede ser el gran acelerador de las transformaciones ya en marcha en el mercado de trabajo.

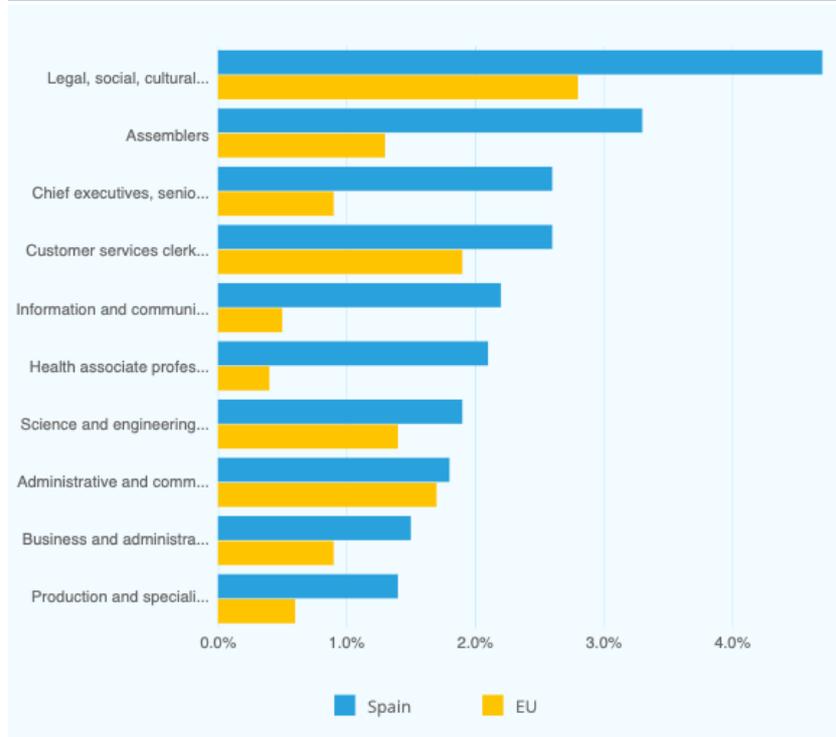
A pesar de la información analizada, aún nos falta perspectiva para comprender la profundidad e impacto que la actual crisis generará de forma estructural en las tendencias acumuladas en el mercado de trabajo, más allá de aceleración de la automatización y/o de la inteligencia artificial, la vuelta a la economía de los cuidados, las necesidades de unos servicios públicos más eficientes y los cambios organizativos del trabajo en el interior de las empresas, como la tendencia creciente al teletrabajo.

Es por ello por lo que se impone la necesidad de acompañar a los trabajadores con una política de formación que no sólo facilite la transición hacia los nuevos entornos laborales digitales, sino que reconfigure sus capacidades y competencias, reorientándolos hacia nuevos sectores o hacia sectores tradicionales que previsiblemente se reconfigurarán.



Top 10 occupations, employment growth (% annual rate)

Country: Spain | From year: 2018 | To year: 2030



De hecho, ello es una de las grandes oportunidades que se abre con estos cambios, lo que supone un reto no solo para empresas y trabajadores, sino también para la administración pública y los actuales modelos de marco de colaboración pública-privada.

## II. Plan Nacional Extraordinario de Formación para el Empleo de la Reconstrucción 2021-23

Adquisición de competencias digitales, profesionalización del sector de los cuidados, recualificación del sector del turismo hacia un turismo de más calidad, consolidación de los sectores industriales esenciales y crecimiento en eficiencia de la función pública

Estas tendencias de empleo son anteriores a la crisis sanitaria provocada por la COVID19, sin tener en consideración, por tanto, la dimensión de la crisis económica que puede derivar por el Estado de Alarma y el confinamiento de de la población. Por tal motivo, deben ser consideradas como una guía de las tendencias que estaban por venir en el mundo del empleo, pero no como algo absolutamente consolidado y definitivo.

### SECTORES PRIORITARIOS

#### Necesitamos trabajadores mejor formados en competencias digitales

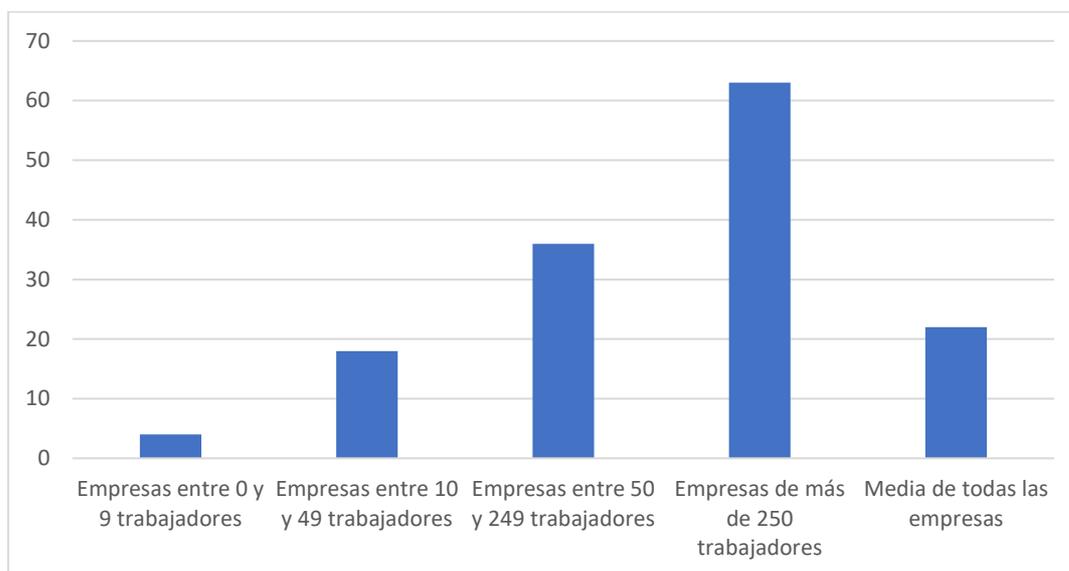
Sí pueden, no obstante, darse por sentado tres aspectos. El primero es el avance de la transformación digital, que no ha parado durante la pandemia, acelerándose incluso algunos procesos ya en curso. Ello hace que siga siendo necesaria la formación en competencias digitales, con un foco especial en las pequeñas y pequeñísimas empresas. Por ejemplo, pensemos que únicamente el 5,8% de las empresas de menos de 10 trabajadores realiza ventas por comercio electrónico, una actividad en crecimiento durante la crisis sanitaria, lo que da idea de la escasa digitalización de las empresas de menor dimensión y de sus trabajadores<sup>5</sup>.

Como puede observarse en el gráfico, únicamente el 4% de las empresas de nuestro país de entre 0 y 9 trabajadores han realizado formación en competencias digitales para los mismos, siendo el 18% las empresas de entre 10 y 49 trabajadores, un 36% de las empresas entre 20 y 249 trabajadores y un 63% de empresas de más de 250 trabajadores las que sí forman a su plantilla en competencias digitales. Hay una clara relación entre formación en competencias digitales y tamaño de la empresa, lo que debe hacer que el foco de la inversión y la formación en competencias digitales deba concentrarse en ellas.

---

<sup>5</sup> Datos de la Encuesta sobre el uso de TIC y del comercio electrónico en las empresas 2018 y primer trimestre 2019, [https://www.ine.es/prensa/tic\\_e\\_2018\\_2019.pdf](https://www.ine.es/prensa/tic_e_2018_2019.pdf)

## Porcentaje de empresas que forman en competencias digitales, en función del número de trabajadores (2019)



Fuente: Elaboración propia con datos Eurostat<sup>6</sup>

### Necesitamos profesionales del sector de los cuidados

El segundo aspecto que debe darse por sentado es el crecimiento exponencial del sector de cuidados. Los datos de empleo para el primer trimestre de 2020 nos indican que el sector socio-sanitario no estaba preparado para la atención de personas que iba y está teniendo lugar durante la crisis sanitaria. Más aún, el hecho de que la mayor parte de las muertes se hayan producido en las residencias de personas mayores nos pone sobre la pista de que algún parámetro estaba fallando en relación con la atención y los cuidados de las mismas. Finalmente, y aunque no se hubieran dado estas contingencias, España es un país con una población envejecida, donde el cuidado socio-sanitario de las personas en centros residenciales y en su propio domicilio exigirá cada vez mayores recursos, también profesionales. La formación de un sector de profesionales de los cuidados es una tarea pendiente, junto con la propia mejora de las condiciones de trabajo en el sector.

### Un turismo de más calidad y sostenible necesita una mejora de las competencias profesionales en el sector

El tercer elemento que puede asentarse guarda relación con el turismo, el sector que quizá más afectado se verá por la crisis sanitaria. Esta crisis podría ser aprovechada para una reconversión del sector del turismo, que, en algunas poblaciones turísticas, es de muy baja calidad, lo que hace también de baja cualificación a la población en él ocupada. Si en lugar de reforzar sin más el modelo de turismo existente, apostásemos por un turismo diferente, de más calidad y más acorde con los compromisos de España en la lucha contra el cambio climático, habría que reformular también la formación y recualificación profesional de los trabajadores del sector (la formación en idiomas y habilidades digitales, entre otras). Lo anterior significa que la propia recualificación profesional del sector del turismo puede ser una fórmula para preservar el empleo dentro del mismo.

<sup>6</sup> <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

## **Necesitamos profesionales para consolidar las tendencias de creación de empleo de los sectores industriales esenciales**

Como ponen de manifiesto los datos de empleo relativos al primer trimestre, la ocupación está creciendo en el sector de la industria manufacturera, un crecimiento que ha permitido crear casi 60.000 empleos en el último año. Dentro del mismo, destaca claramente la creación de empleo en dos sectores esenciales: la industria de la alimentación, en la que en el último año se han creado 36.900 empleos, y la fabricación de productos metálicos, donde el empleo ha crecido en 26.400 empleos. Junto con ellos, ha destacado también la creación de empleo en la fabricación de material y equipo eléctrico, con un crecimiento de 9.800 ocupados, y en el sector de artes gráficas, con un crecimiento de 9.000 empleos. Ello es síntoma de que tenemos sectores industriales esenciales pujantes que hoy precisan para su consolidación de profesionales con competencias ajustadas a los procesos de automatización e internacionalización. Por otra parte, la puesta en marcha de las políticas europea y nacional contra el cambio climático y el avance de una economía más sostenible en términos medioambientales no sólo supondrán una fuente de nuevos empleos, sino que implicarán la transformación de una parte de nuestras industrias para hacerlas más “verdes”. Ambos fenómenos van a requerir de renovadas competencias de los trabajadores, que también deben formar parte de un Plan como el que se está proponiendo.

## **Nuestra función pública debe ser más moderna y eficiente y ello requiere de más y mejor preparados profesionales al servicio de la ciudadanía**

No puede olvidarse el importante papel que han desempeñado algunos sectores de la Administración pública en el Estado de Alarma: personal sanitario, de educación, fuerzas y cuerpos de seguridad, servicios de emergencia, etc. Es evidente, además, que sus servicios seguirán siendo cruciales en la reconstrucción del país. Hay otros sectores como justicia, servicios públicos de empleo, servicios sociales, etc., que serán también imprescindibles. Sin embargo, según datos de la EPA relativos al primer trimestre<sup>7</sup>, en los próximos cinco años se jubilarán 340.200 empleados públicos. En un momento de especial crisis de empleo la sustitución completa de estas jubilaciones debe ser un objetivo público que, además, permitirá el rejuvenecimiento de las plantillas. Solo el 7% de los empleados públicos tiene menos de 30 años. En la Administración central, el 40,7% de los empleados públicos tiene más de 50 años y, en las comunidades autónomas, el 44,24%. Por otra parte, durante el Estado de Alarma hemos podido comprobar cómo las Administraciones públicas no han podido incorporarse al teletrabajo en la misma dimensión en que lo ha hecho la empresa privada, en ocasiones por falta de medios técnicos y tecnológicos y, en otras, por falta de formación en estas habilidades. Ello hace que sea completamente necesario un plan de relevo generacional en las Administraciones públicas, dentro del cual la formación, en especial en habilidades tecnológicas, ocupe un lugar central, por ser condición esencial para un servicio a la ciudadanía más efectivo y eficiente. La formación tecnológica de las y los docentes debe ocupar un apartado especial, ya que la pandemia de la COVID19 ha puesto en evidencia algunas carencias importantes en la preparación de estos servidores públicos.

## **La Administración debe seguir implantando medidas ágiles y flexibles como ha ocurrido durante el estado de alarma**

Las diferentes administraciones y organismos públicos han demostrado, durante el estado de alarma, su capacidad de adaptación a la situación motivada por el Covid-19, a través de diferentes medidas de flexibilización de la formación, como el uso del aula virtual. Es necesario mantener las buenas prácticas adquiridas y avanzar en nuevas medidas que den una respuesta eficaz y rápida a las necesidades de cualificación de las personas y de las empresas, como es agilizar la

---

<sup>7</sup> <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4198#!tabs-tabla>

acreditación de los certificados de profesionalidad online, por parte de las Comunidades, o fomentar los ciclos de Formación Profesional a distancia.

### **Formación Privada no Subvencionada**

La Formación Privada no Subvencionada es también uno de los grandes activos estratégicos para incrementar la empleabilidad y la competitividad de trabajadores empleados y desempleados. Especialmente castigada por la crisis, requiere atención por parte de los poderes públicos para evitar su progresivo deterioro y, para que siga cumpliendo su misión de firmar a miles de trabajadores en sectores como la seguridad, los idiomas, las oposiciones, o las actividades educativas complementarias.

## **ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL PLAN**

### **Fruto del diálogo social**

Es claro que la fórmula que vertebre este Plan debe ser el diálogo social, dado que es esta la que siempre ha estado detrás de los grandes avances en materia de formación para el empleo en España. Las medidas que son fruto del diálogo social cuentan con un plus de legitimación social que las hace más democráticas, por ser expresión de los intereses de aquellos a quienes van dirigidas, y también más eficientes, pues el consenso en relación con su definición y diseño hace que no cuenten con mayores obstáculos para su puesta en marcha.

### **Utilización de la tecnología como vía de expansión de la formación**

Aunque la literatura especializada ha subrayado que (1) aquellas personas que más necesitan la recualificación son las menos propensas a hacerlo y que ello está vinculado a la propia baja cualificación profesional y, de otro lado, (2) que la cualificación online es más eficiente en personas de una cierta cualificación profesional. El aprendizaje en teleformación que hemos tenido durante la crisis sanitaria nos ha demostrado que, con todas las dificultades y brechas que haya que corregir, la tecnología puede ser una herramienta formativa de primera magnitud. De ahí que la apuesta por la tecnología como medio para formar a grandes capas de población trabajadora debiera ser la tónica general en cualquier experiencia de formación para el empleo que se pretenda llevar a cabo en este momento.

### **Emprendimiento individual y colectivo, sostenible, inclusivo y con innovación**

La formación vinculada al emprendimiento y a la economía social ha de ser concebida como una variable estratégica para el empleo, además de una palanca de integración y desarrollo. Formación para el emprendimiento y la economía social, en un contexto de crisis social y económica derivada de la COVID-19, puede y debe tener un papel importante en la recuperación.

El emprendimiento debe estar vinculado a la gestión, la digitalización y el teletrabajo que han de transformar empresas y negocios, como factores de competencia económica y de progreso social. La economía social es, además, un factor de impulso en la creación de empresas sostenibles, respetuosas con el medio ambiente, avanzadas tecnológicamente y con gran capacidad para la generación de empleo estable y de calidad.

## **Aprendizaje innovador, de gran intensidad, sustentado en objetivos concretos, orientados y aplicables con inmediatez**

Las nuevas tecnologías, y especialmente las necesidades cada vez más dinámicas del mercado laboral, están llevando a que se desarrolle un creciente número de nuevas metodologías innovadoras de aprendizaje que permitan que los nuevos profesionales se entrenen de manera eficaz, y a mayor velocidad, en campos puntuales del conocimiento.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) viene apostando por modelos de aprendizaje denominados *Participatory Action-Oriented Training* (PAOT), en castellano Capacitación Participativa Orientada a la Acción, una metodología de capacitación diseñada específicamente para mejorar las condiciones de trabajo y la productividad en las PYMEs y la economía informal.

En contraste con el enfoque de capacitación tradicional (donde el capacitador dirige todas las actividades de aprendizaje y el enfoque se centra principalmente en la transferencia de conocimiento y en la orientación de actitudes y prácticas), en los PAOT los participantes son el foco de la actividad, buscan conocimiento, analizan problemas y tratan de resolverlos, utilizando el principio de "aprender haciendo".

Siguiendo esta línea, en los países más desarrollados, el modelo de aprendizaje con mayor capacidad disruptiva se denomina *Bootcamp* y actúa como un método de acelerador de habilidades. Los *Bootcamp* son programas de entrenamiento intensivos, que se desarrollan a lo largo de períodos de tiempo relativamente cortos. La idea es que los asistentes aprovechen al máximo el tiempo de estudio y adquieran en unos pocos meses conocimientos y habilidades que normalmente tardarían años en obtener, desarrollando aspectos técnicos, cognitivos, de estrategia y emprendimiento, sociales, físicos, entre otros.

### **Creciendo en formación programada por la empresa.**

Los datos de los últimos años, evidencia que la modalidad de formación programada por las empresas ha demostrado ser un sistema útil y potente, y que debe perfeccionarse añadiendo flexibilidad, agilidad y simplicidad administrativa, homogeneidad de aplicación y supervisión en su ámbito de aplicación, capacidad de ajustar sus costes a la realidad del mercado y, que necesita de un desarrollo normativo específico para todas las modalidades, incorporando de una forma específica la teleformación, así con la posibilidad de acceder un porcentaje mayor de los Créditos de Formación actualmente asignados (que no superan el 50% de la cuota de Formación de la empresa, con la posibilidad, además, de acumular fondos asignados y no usados de un año para el siguiente, de forma que se pueden hacer frente a situaciones excepcionales como la generada por la crisis sanitaria.

Por último, durante los próximos años será necesario incorporar criterios que permitan una mayor utilización de esta modalidad formativa por parte de las Pymes y micro-pymes, precisamente gracias a una mayor flexibilidad y agilidad administrativa.

## FINANCIACIÓN

### Financiación del Plan Formación para la Reconstrucción 2021-23 y fórmulas para llevarlo a cabo

Todos los análisis económicos apuntan a que la recuperación del empleo después de la pandemia provocada por la COVID19 no será ni rápida ni intensiva. Por otra parte, entre los sectores de actividad que deben ser potenciados en la recuperación económica deben formar parte los que se acaban de referenciar: la tecnología, porque su avance es imparable; los cuidados profesionales, propios de una sociedad envejecida; el turismo, uno de los sectores clave y en el que debe producirse una intensa transformación; la industria esencial, a fin de consolidar la creación de empleo que ya está presente en el sector; y la función pública, con el fin de procurar un relevo generacional y una prestación de servicios más eficiente a la ciudadanía. Estas líneas de actuación económica, estratégicas para la recuperación, van a demandar (ya venían demandando, de hecho) una formación de la población trabajadora acorde con la significación económica de estos cuatro sectores. En los próximos años nos enfrentamos a una gran demanda de formación para la transformación de la población trabajadora, especialmente de aquella con bajo nivel de estudios, en profesionales de la tecnología, de la economía de los cuidados, de un sector de turismo de calidad, de sectores industriales esenciales y de la función pública. Es para ello para lo que se hace esta propuesta de este Plan Nacional Extraordinario de Formación para el Empleo de la Reconstrucción, con una duración de cuatro años (2020, 2021, 2022 y 2023).

### Fuentes de financiación

También es evidente que un Plan como el que se propone necesita contar con fondos suficientes y un entramado institucional ágil y seguro que haga que la formación llegue a todas las personas que la necesiten y en el tiempo en que la necesitan.

Pero antes de entrar en el terreno de la financiación, conviene reseñar algunos rasgos del actual estado de la formación para el empleo en España. En primer lugar, todavía no está clarificado el Ministerio competente en la materia, dado que en la última estructuración ministerial la formación para el empleo apareció a caballo entre las competencias en política activa de empleo del Ministerio de Trabajo y Economía Social y las competencias en materia de formación profesional del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Sería de todo punto necesario que el reparto competencial, si es que debe producirse, se haga con la máxima celeridad y preserve al máximo posible la competencia del Ministerio de Trabajo y Economía Social en relación con la formación para el empleo, dado que no cabe duda alguna que es una de las partes integrantes más importante de las políticas activas de empleo.

En segundo término, debiera clarificarse qué fondos de formación para el empleo se destinarán al Plan Formación para la Reconstrucción 2021-23. En primer lugar, debe subrayarse que existen dudas sobre el alcance de lo previsto en la Disposición Adicional Séptima del RD-Ley 11/2020 (actualmente en tramitación como Proyecto de Ley tras su convalidación parlamentaria). Recuérdese que en esta Disposición se establecía que los fondos provenientes de la formación para el empleo de 2020 podían ser utilizados para financiar otras políticas activas de empleo y prestaciones de protección por desempleo. Si ello es así, la duda que conviene despejar es qué previsión existe de inversión en formación para el empleo durante 2020, ya que, sin una inversión significativa, es inviable cualquier opción de recualificación de trabajadores verdaderamente significativa.

En todo caso, debe considerarse que las normas dictadas durante el Estado de Alarma, entre ellas el RD-Ley 11/2020, pueden considerarse un “Derecho de la emergencia”, en el sentido de excepcionar, de algún modo y por motivo de la crisis sanitaria, la aplicación de las normas propias de “situaciones de normalidad”. Por tal motivo, la previsión realizada en la Disposición Adicional

Séptima debe entenderse circunscrita a los fondos de tal anualidad, sin que pueda considerarse como una norma que vaya a permanecer por más tiempo que la situación de excepcionalidad en la que ha sido dictada.

Finalmente, debiera reconocerse que existe una cierta desproporción entre los fondos que previsiblemente va a necesitar España para hacer frente a los gastos de protección por desempleo (sólo en el último mes esta cantidad asciende a 5.121 millones de euros) y la previsión de que con los fondos provenientes de la formación para el empleo puedan abordarse tales gastos. Los fondos de la formación para el empleo de un solo ejercicio apenas servirían para cubrir media mensualidad del coste de la protección por desempleo. De este modo, y dado que va a tener que destinarse una significativa cantidad de fondos provenientes de otros apartados presupuestarios a la protección de las y los desempleados, parece lógico que las cantidades provenientes de la formación para el empleo se destinen, pese a una previsión inicial quizá un tanto precipitada, a la propia formación para el empleo.

Con respecto a la financiación del Plan, parece evidente que una de sus vías deba ser el Plan ACELERA (RD-Ley 8/2020) para la transformación digital de las PYMEs. Y ello por cuanto, dentro del mismo, está previsto el denominado PYME-Talento, que pretende reforzar la formación en digitalización en las PYMEs, con lo que bien podría entenderse que las inversiones destinadas a tal fin deben formar parte del caudal económico del Plan Formación para la Reconstrucción 2021-23, ya que uno de los pilares de éste es precisamente la formación en competencias digitales de la población trabajadora, en especial de aquella que presta su trabajo en las PYMEs, donde se halla un déficit mayor en términos de formación de sus trabajadores.

De otro lado, las fuentes de financiación para la puesta en práctica del Plan FER 2021-23 deben aprovechar al máximo todos los remanentes tanto de ejercicios anteriores al 31 de diciembre de 2018 que ascendían a 2.071 millones de euros como de los que puedan darse de los ejercicios 2019 y 2020 permitiendo la complementariedad de la financiación de las iniciativas desarrolladas bajo la Ley 30/2015.

De otro lado, debe tenerse en consideración el más que posible aporte de fondos europeos para la reconstrucción, que bien podrían sumarse a esta cantidad inicial para el Plan Formación para la Reconstrucción 2021-23. La aprobación de la iniciativa NextGenerationEU supondrá una inyección de fondos a la economía española que bien podría canalizarse para la transformación de nuestra fuerza de trabajo en la dirección de fortalecer las competencias digitales de la misma, pero también de consolidar los sectores estratégicos para la reconstrucción del país que se vienen de enunciar.

Por todo lo anteriormente apuntado, debería haber suficiente disponibilidad financiera para destinar en torno a 1.500 millones de euros anuales hasta 2023 para llevar a cabo el gran proceso de formación de trabajadores que se está proponiendo, lo que supondría una inversión de 4.500 millones de euros en el Plan de Formación para la Reconstrucción 20-23.

De otro lado, debe tenerse en consideración el más que posible aporte de fondos europeos para la reconstrucción, que bien podrían sumarse a esta cantidad inicial para el Plan Formación para la Reconstrucción 2021-23. La aprobación de la iniciativa *NextGenerationEU* supondrá una inyección de fondos a la economía española que bien podría canalizarse para la transformación de nuestra fuerza de trabajo en la dirección de fortalecer las competencias digitales de la misma, pero también de consolidar los sectores estratégicos para la reconstrucción del país que se vienen de enunciar.

Parece evidente que deba ser el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) el organismo que ejecute el montante total de fondos destinados a la formación para el empleo prevista, en la

medida que es a este organismo al que le corresponde la dirección y gestión de las políticas activas de empleo, dentro de las que la formación de trabajadores ocupa un lugar protagonista. Este papel central del SEPE no es obstáculo para que las comunidades autónomas se incorporen a la elaboración y aplicación de las directrices que hayan de adoptarse para su puesta en práctica mediante los mecanismos de colaboración institucional ya existentes. Finalmente, como resulta necesario para validar la eficacia de toda política pública, debiera también este Plan someterse a evaluación en relación con el número de participantes que logra tener el mismo y el avance que supone para ellos en términos de mejora real de su empleabilidad.

## **INSTRUMENTOS**

### **Fórmulas para poner en práctica el Plan Formación para la Reconstrucción 21-23. Conciertos y Cheque Formación**

En todos los diagnósticos realizados sobre los déficits del actual sistema de formación para el empleo, se destaca la incertidumbre que supone la convocatoria anual de subvenciones como modelo o tipo ordinario para su gestión. Bien conocido resulta que el calendario de convocatoria de las subvenciones ha distado mucho de ser estable y oportuno en el tiempo. Las disponibilidades presupuestarias de las Administraciones públicas competentes y la mayor o menor dificultad y tiempo necesario para construir consensos entre los agentes sociales sobre las propias convocatorias han hecho que sus calendarios hayan sido puramente aleatorios. Ello ha producido una multitud de efectos negativos en el sector, entre los que destacan el empobrecimiento y una cierta esclerosis de la oferta formativa. Ella es la razón por la que en un reciente Informe sobre el sistema de formación profesional en España se recomienda “sustituir la actual convocatoria anual de oferta, de fecha y contenidos variables, por convocatorias con calendarios fijos y ofertas plurianuales” (Gómez Sánchez). Pues bien, teniendo en cuenta la magnitud de la acción formativa que se está proponiendo, y que, de partida, abarca las anualidades de una legislatura, parece llegado el momento de aportar por su sistema de distribución de fondo de la formación plurianual, que evitara la excesiva burocratización del modelo, así como la contingencia con la que se programa la formación de los trabajadores por motivo del modelo de subvenciones anuales. Ha llegado el momento, en fin, de planes plurianuales de formación y de programar conciertos con las entidades formativas.

Las entidades formativas tienen que ser organizaciones con capacidad técnica y solvencia económica contrastada, tanto de carácter público como privado. Es fundamental que el proceso se vertebre sobre centros y entidades de formación con experiencia y recursos (personal, medios técnicos, medios didácticos, etc.) que permitan asegurar que la cualificación de las personas se realice con la mayor calidad y eficacia posible.

La propia Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) establece que “el concierto podría quedar configurado como una fórmula subvencional sometida al régimen de concurrencia competitiva en virtud de la cual cabría distribuir fondos públicos para el sostenimiento de entidades y empresas públicas y, en su caso, privadas, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, a fin de realizar aquella formación para el empleo que se determinara por las Administraciones públicas competentes a nivel estatal o autonómico, si bien para posibilitar la participación de entidades de titularidad privada sería necesaria la correspondiente modificación normativa que previera esa opción, que actualmente no aparece prevista en la normativa reguladora de la formación para el empleo”.

## Cheque Formación

Finalmente, aunque con escaso desarrollo en el ámbito de las políticas de formación para el empleo puestas en práctica por las comunidades autónomas, la fórmula del cheque formación presente en la legislación vigente podría ser una vía por explorar para la recualificación de los trabajadores que han perdido o perderán su empleo a consecuencia de esta pandemia.

Es sabido que, una vez que el Real Decreto-Ley 3/2012 apuntó la posibilidad de crear la figura del cheque formación, la misma quedó incluida en el artículo 40.4 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. En este precepto, dedicado a la financiación de la formación para el empleo, la figura tomó ya carta de naturaleza del siguiente modo: “las Administraciones competentes, previa consulta con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, podrán decidir la implantación progresiva de un cheque formación para desempleados delimitando los sectores en los que se aplicará. A tal efecto, reglamentariamente se determinarán los requisitos y condiciones para su disfrute. Así mismo en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales se analizará su puesta en marcha y los mecanismos de evaluación”.

Hasta la fecha, únicamente la Comunidad Autónoma de Madrid ha puesto en práctica una experiencia limitada de cheque formación en la familia profesional de comercio y marketing<sup>8</sup>. Bien sería posible extender esta experiencia a otras comunidades autónomas para dar cobertura a la formación en competencias digitales, economía del cuidado, turismo de calidad e industria. La operativa sería relativamente sencilla: por parte de las Administraciones públicas competentes se convocarían el diseño, planificación y puesta en práctica de acciones de formación innovadoras en relación con estas cuatro grandes áreas económica; ii) los centros privados y públicos de formación podrían acceder a tal convocatoria; iii) una vez resuelta la misma y elegidas las acciones formativas objeto de financiación, se expediría el cheque formación a aquellos trabajadores que solicitaran cursar las mismas (Rodríguez Fernández).

## Ingreso Mínimo Vital – Políticas Activas de Empleo

El RD-Ley 20/2020, de 29 de Mayo, publicado el 1 de Junio de 2020 en el BOE establece el ingreso mínimo vital como una prestación económica dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social

Este programa de garantía de ingresos mínimos debe ir acompañado por eficientes políticas activas de empleo que complementen la eficacia de esta prestación tales como orientación, formación e intermediación laboral. El desarrollo reglamentario del Sello de Inclusión Social debe dar lugar al establecimiento de incentivos en esta línea.

## Flexibilizar el Contrato para la Formación y el Aprendizaje

El contrato para la formación y aprendizaje es un mecanismo que mejoraría la inserción laboral al permitir la incorporación del trabajador o trabajadora, en aquellos sectores con una recuperación económica más rápida, al mismo tiempo que favorece la recualificación de las personas provenientes de aquellos sectores con un período de recuperación más lento.

Para ello es necesario flexibilizar esta herramienta para adaptarla realmente a las necesidades de las empresas, pudiendo diseñar una formación adaptada al puesto de trabajo y en diferentes modalidades (presencial, teleformación, aula virtual, etc.) ajustadas a la nueva normalidad que tocará vivir en los próximos meses.

---

<sup>8</sup> [http://w3.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2017/12/19/BOCM-20171219-21.PDF](http://w3.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2017/12/19/BOCM-20171219-21.PDF) y <http://www.madrid.org/contratos-publicos/1354739259232/1350930820369/1354739425642.pdf>



Centro de  
Hostelería y  
Turismo de Canarias



### Consejo Asesor

**Valeriano Gómez.** Abogado en A25 Abogados y ex Ministro de Trabajo (2010-11).

**M<sup>a</sup> Luz Rodríguez.** Profesora de Derecho del Trabajo y ex Secretaria de Estado de Empleo (2010-11).

**Juan Pablo Riesgo.** Socio de EY y ex Secretario de Estado de Empleo (2015-18).

**Alberto Montero.** Profesor de Economía Política y ex Portavoz en la Comisión de Economía del Congreso (XI-XII Legislatura).

**Carles Campuzano.** Presidente de AEES Dincat y de la Fundación ACSAR y ex Diputado y Portavoz en el Congreso.

**Elena Faba.** Presidenta del Círculo de Mujeres de Negocios y ex Diputada en el Congreso.

**Francisca Arbizu.** Experta en Marcos de Cualificaciones y Formación Profesional y ex Directora del Instituto Nacional de Cualificaciones.

**M<sup>a</sup> Reyes Martínez.** Profesora de Derecho del Trabajo y Decana de Facultad de Ciencias del Trabajo en la Universidad de León.