

NUEVAS CAPACITACIONES PROFESIONALES PARA LA MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD EN EL PROCESO DE DIGITALIZACIÓN: UN DEBATE NECESARIO SOBRE LA FORMACIÓN Y LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

ANTONIO JOSÉ VALVERDE ASENCIO

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

EXTRACTO

La digitalización de la economía es un reto ineludible en materia de políticas de empleo para dar respuesta a la demanda de nuevas capacitaciones profesionales. Este tema debería plantearse como prioritario, teniendo en cuenta, sobre todo, los problemas estructurales que presenta el mercado de trabajo en España.

El acceso a estas capacidades adquiere, por tanto, una dimensión esencial como mecanismo de remoción de obstáculos para alcanzar una igualdad efectiva de oportunidades y de inclusión social. En el presente trabajo se presentan una serie de propuestas en relación con el reto ineludible que supone la exigencia de nuevas capacitaciones ante la digitalización de la economía, integrando a todos los agentes implicados y buscando un marco normativo y de actuación adecuado.

ABSTRACT

The digitalization of economy is an unavoidable challenge for politics of employment and requires giving correct answers for new skills demands. This matter must be considered critical by politics, mainly, due to structural problems of labour market in Spain.

It is necessary to look for an appropriate normative and structural frame to attend the new requests of new professional and digital skills.

In the present article, we try to show a series of proposals about the challenge that new requests about skills in the digitalization process of economy suppose, by integrating all of implicated agents, public and private, and looking for a new and appropriate legal frame.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. NUEVAS REALIDADES Y NUEVOS REQUERIMIENTOS DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES
3. LA IMPORTANCIA DE LA “DIGITALIZACIÓN” DE LA ECONOMÍA Y E CARÁCTER INELUDIBLE DE SU ATENCIÓN
4. LA NECESIDAD DE BUSCAR UN MARCO NORMATIVO Y DE ACTUACIÓN ADECUADO
5. EL RETO DE IDENTIFICAR LAS NECESIDADES FORMATIVAS EN RELACIÓN CON LAS NUEVAS DEMANDAS DE CAPACITACIONES PROFESIONALES Y DE INTEGRAR LA OFERTA FORMATIVA
6. A MODO DE CONCLUSIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS SOBRE IDENTIFICACIÓN DE LAS CUALIFICACIONES REQUERIDAS Y LA NECESARIA ACTUACIÓN INTEGRADA EN MATERIA DE FORMACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

Independientemente de otros aspectos estructurales que afectan a la comprensión del trabajo tal como lo entendemos¹, y sin perjuicio de posibles efectos sobre los que caben, sin duda, muchos interrogantes², el proceso constante de evolución y adaptación derivado de lo que genéricamente se ha denominado digitalización de la economía o “cuarta revolución industrial”³ conlleva la demanda de nuevas capacitaciones profesionales⁴; demanda que se torna imprescindible para garantizar

¹ Ya en el informe del Foro Económico Mundial (“The future of the jobs. Employment, skills and workforce strategy for the four industrial Revolution”, de enero de 2016) se destacaba la interrelación de los factores tecnológicos, socioeconómicos, geopolíticos y demográficos para la creación de nuevas categorías de empleos. Pág. 8 del citado informe. En su actualización de 2018 se incidía en esta cuestión, particularmente en relación con los retos demográficos, aunque destaca una mejor comprensión del potencial de las nuevas tecnologías, incluyendo la automatización y los algoritmos, para la creación de nuevos empleos de alta calidad y para mejorar más ampliamente la calidad del empleo y la productividad. Ello exige, sin duda, mecanismos para preparar un nuevo mercado de trabajo (global) y la necesidad de una mentalidad de aprendizaje ágil como parte de la estrategia ante la cuarta revolución industrial. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf.

² Rocha Sánchez; “La Digitalización y el Empleo Decente en España. Retos y propuestas de actuación”; Conferencia Nacional de la OIT “El futuro del trabajo que queremos”. Conversación II. “Trabajo decente para todos”. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-madrid/documents/article/wcms_548595.pdf.

³ Término acuñado, inicialmente, por Klaus Schwab; “The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond”. <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>.

⁴ En términos de la propia UNESCO: “Para aplicar las posibilidades que brinda la economía digital, los gobiernos deben comprender la manera en que los diferentes empleos, así como el conjunto de competencias requeridas, están evolucionando. Las competencias digitales, antes ‘opcionales’, se han convertido en ‘esenciales’ y deben completarse con ‘competencias blandas’ transversales como la capacidad de comunicarse eficazmente en línea y fuera de ésta”. <https://es.unesco.org/news/competencias-digitales-son-esenciales-empleo-y-inclusion-social>. Publicado en la web de la UNESCO el 15 de marzo de 2018 en relación con la “Semana del aprendizaje móvil”. En otro orden, la propia Comisión

la acomodación a nuevas necesidades en la configuración y conformación del empleo y para aprovechar las oportunidades que el mismo proceso puede presentar⁵.

Este tema debería plantearse como prioritario en la concreción de las políticas activas de empleo (teniendo en cuenta los problemas estructurales que presenta el mercado de trabajo en España)⁶, y centrarse en la formación, sabiendo que el primer aspecto que define este proceso en continua evolución es la adaptabilidad constante⁷. Al mismo tiempo, han de aprovecharse las oportunidades y aceptar las exigencias inevitables que se deducen de un contexto de desarrollo económico, organizativo, de prestación de servicios y de nuevos productos que indefectiblemente está ligado, con mayor o menor intensidad, a la irrupción y extensión de la digitalización.

Estamos ante un fenómeno ineludible que hace indispensable una actuación definida, coordinada, aunque siempre adaptativa, de las políticas de empleo, que deben superar, en lo posible, antiguos esquemas de funcionamiento y centrarse en las exigencias de formación que redunden en una preparación adecuada para un empleo de calidad y para el aprovechamiento de ideas emprendedoras de valor añadido en un mercado global.

europea sitúa las tres siguientes prioridades de acción dentro del Plan de Acción Digital: “1: Hacer un mejor uso de la tecnología digital para la enseñanza y el aprendizaje. 2: Desarrollar competencias y capacidades digitales pertinentes para la transformación digital. 3: Modernizar la educación mediante la previsión y un mejor análisis de los datos”. En Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción de Educación Digital. Bruselas [17.1.2018. com (2018)22 final]. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0022&from=EN>

⁵ Téngase en cuenta a estos efectos, como ejemplo, las recomendaciones de DigitalEurope sobre la demanda de nuevas capacitaciones en la materia, “Digitaleurope and the EC’s skills strategy for the future of digital Europe”. Enero 2016. Disponible en <https://www.digitaleurope.org/wp/wp-content/uploads/2019/01/DIGITALEUROPE%20-%20Position%20paper%20on%20Digital%20Skills.pdf>.

En este sentido, tal como afirma en la presentación en web de dicho documento: la demanda de nuevas capacitaciones se configura como un auténtico “pre-requisito para el éxito”, aumentando “las oportunidades para jóvenes talentos en un hoy difícil mercado laboral”. [Digitaleurope.org: https://www.digitaleurope.org/resources/DIGITALEUROPE-Position-paper-on-Digital-Skills/](https://www.digitaleurope.org/resources/DIGITALEUROPE-Position-paper-on-Digital-Skills/).

⁶ En relación con los problemas estructurales del mercado de trabajo (y formativo) de España en relación con el abordaje del reto que supone la digitalización de la economía y, particularmente, desde las demandas de nuevas cualificaciones profesionales, vid. el diagnóstico de que parte el informe 3/2017 del Consejo Económico y Social “Digitalización de la economía”; Madrid, 2017; págs. 97 y ss. En particular, sobre la incidencia de la digitalización en la industria española y las diferencias intersectoriales, así como su comparativa con el resto de países de la UE y de la OCDE, vid. el citado Informe 3/2017 del CES, especialmente en págs. 73 y ss. Sobre esta última cuestión y desde una perspectiva empresarial cita el estudio Roland Berger para Siemens, “España 4.0. El reto de la transformación digital de la economía, 2016. Disponible en: <https://w5.siemens.com/spain/web/es/estudioidigitalizacion/pages/estudio-digitalizacion.aspx>. Por su parte, pueden confrontarse los datos contenidos en los indicadores del Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) 2018. Contenidos, por ejemplo, en el dossier de mayo de 2018 del Ministerio de Economía y Empresa. https://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/Indicadores%20DESI%202018_0.pdf.

⁷ “To prevent an undesirable lose-lose scenario—technological change accompanied by talent shortages, mass unemployment and growing inequality—it is critical that businesses take an active role in supporting their existing workforces through reskilling and upskilling, that individuals take a proactive approach to their own lifelong learning and that governments create an enabling environment, rapidly and creatively, to assist in these efforts”. “The future of jobs report”. 2018. WEF, cit. <http://reports.weforum.org/future-of-jobs-2018/preface/>.

Este trabajo pretende aportar algunas ideas que sirvan para contribuir a la conformación de un debate necesario sobre cuál debe ser el marco regulatorio y de actuación que sitúe como centro de las políticas de empleo a la formación en la adquisición de aquellas capacitaciones profesionales que previsiblemente vaya a ir demandando un mercado de trabajo en constante cambio y en un contexto ineludible de digitalización de la economía.

2. NUEVAS REALIDADES Y NUEVOS REQUERIMIENTOS DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES

El proceso de digitalización, entendido en sentido amplio⁸, requiere una adaptación constante a nuevos requerimientos y exigencias. Es un proceso en constante evolución donde la adaptabilidad surge como rasgo definitorio y permanente⁹.

Si algo puede caracterizar este proceso es que incorpora una imposible previsión objetiva concluyente¹⁰. Lo determinante es el proceso en sí y la reiterada exigencia de adaptación, que, por otro lado, es, aunque con distinta intensidad, transversal a todos los sectores productivos (no sólo a los que podría identificarse como sectores tecnológicos)¹¹.

⁸ Sobre el concepto más técnico de “digitalización”, entendido como “el conjunto de resultados derivados del uso de este formato que cambio tanto la forma de llevar a cabo tareas, la comunicación y el acceso al conocimiento”, Martín Quetglas. ARI 64/2019; Real Instituto Elcano; http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari64-2019-martinquetglas-que-es-la-digitalizacion.

⁹ Como define Rocha Sánchez (op. loc. cit.), “la digitalización de la economía puede considerarse en su fase actual como un *proceso social en construcción*, cuya extensión y posibles impactos en las diferentes esferas de la vida laboral permanecen todavía en buena medida por explorar”.

¹⁰ El citado Informe 3/2017 del Consejo Económico y Social (“La digitalización de la economía”), destaca precisamente que “una las conclusiones principales del informe es que el resultado final de toda la transición digital es incierto e imprevisible, pero que resulta evidente que el proceso es una realidad en continuo desarrollo”. Y continúa afirmando: “...los cambios que la digitalización provoca en la economía no están predeterminados, sino que dependen de la estrategia y la proactividad de los agentes involucrados”. Pág. 12 del citado Informe.

¹¹ Un estudio de la incidencia de las demandas de capacitaciones digitales por sector y por actividad, tanto desde la perspectiva de capacitaciones específicas o complementarias, en el informe de la OCDE “Digital skills for the digital economy. Measuring the demand and supply of ICT skills at work”. 2016 Ministerial Meeting. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jlwnkm2fc9x-en.pdf?expres=1560251006&id=id&acname=guest&checksum=3F5C1EDA15B03A25C0AFBF5FA271CE51>.

Para el Informe 3/2017 del Consejo Económico y Social (“Digitalización de la economía”, pág. 72), es en el sector industrial, “donde converge la tecnología digital con la producción material o física de bienes, parece ser el que enfrenta al reto más exigente”. Pero muchas otras actividades –por ejemplo, como destaca el informe, el sector servicios– “están experimentando transformaciones considerables en su producción y en los modelos de negocio”. En todo caso, como afirma más adelante (pág. 73) “...efectivamente, el reto de la transformación digital es compartido por todos los sectores”; aunque, como señala, “sin un desarrollo adecuado del denominado sector digital –que recoge a las actividades dedicadas a la generación, producción y mantenimiento de servicios, productos y tecnologías digitales– todo este proceso resulta imposible...”.

También hay que entender este proceso como una oportunidad¹². Entre otras razones porque es ineludible y porque la adaptación a las nuevas realidades que supone no es evitable. Aunque esta última valoración pueda entenderse excesiva en relación con cualquier aproximación académica que corresponde ahora, la planteamos en el sentido de destacar cómo debe dirigirse a esta realidad la actuación de las denominadas políticas activas de empleo en particular, y la actuación de los distintos poderes públicos encargados en general de la gestión y dinamización del empleo y del emprendimiento (afectando, en definitiva, a la propia gobernanza del mercado de trabajo¹³).

En este sentido, no es casual que el primero de los derechos recogidos en el Pilar Europeo de los Derechos Sociales sea precisamente la educación, la formación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida y que éste se defina sobre la base del reconocimiento de que “toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral”¹⁴.

En un mundo con cambios constantes, la definición de los mecanismos de identificación de nuevas capacitaciones (en una visión dinámica) y de su propia acreditación aparece como un aspecto que debería ser central en la definición de las denominadas políticas activas de empleo¹⁵. El aprendizaje y la formación para la obtención de nuevas habilidades o capacitaciones profesionales deben ser un elemento central de dichas políticas; sobre todo porque, además, habrá que aprovechar la oportunidad de tener en la creatividad, más allá de las exigencias de capacitaciones técnicas o matemáticas (STEM), uno de los aspectos diferenciales en la creación de valor añadido, y, por tanto, definitorio en la empleabilidad y en el desarrollo e implementación de ideas emprendedoras¹⁶.

¹² Como afirma el citado Informe, “el proceso de digitalización en España puede ser tomado como una oportunidad para lograr una composición de la actividad productiva más equilibrada y sostenible, sobre todo en términos de crecimiento y empleo”. Informe 3/2017 del Consejo Económico y Social, cit. pág. 72. La concepción como oportunidad llega a comprenderse como un instrumento para la inclusión social y corregir la brecha de género por parte de la propia UNESCO; “Las competencias digitales son esenciales para el empleo y la inserción social”; cit.

¹³ Sobre cuya reflexión es necesario acudir al trabajo de Cruz Villalón; “El futuro del trabajo y su gobernanza”; *Temas Laborales* nº 137/2017; págs. 13 y ss.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es.

¹⁵ Distintos estudios interesantes sobre nuevas capacitaciones y digitalización en <https://www.rand.org/randeurope/research/projects/game-changing-technologies-in-european-services-sectors.html>.

¹⁶ Son interesantes alguna de las reflexiones de Stephane Krasier, CEO de Upwork, en “Qué significarán los próximos 20 años para el empleo, y como prepararse”; World Economic Forum Annual Meeting, 2019. <https://es.weforum.org/agenda/2019/01/que-significaran-los-proximos-20-anos-para-el-empleo-y-como-prepararse/>. Entre ellas, la autora parte de que “la inteligencia artificial y la robótica finalmente crearán más trabajo, no menos”; que “no habrá falta de empleo sino, de no adoptar las medidas adecuadas, una escasez de personas calificadas para ocupar estos empleos”; que, “para el año 2027 la mayoría de los trabajadores será independiente” (citando el estudio “Freelancing in Ame-

Desde otra perspectiva, el proceso de digitalización de la economía aporta incertidumbres obvias en la medida en que afecta a la conformación de criterios clásicos sobre los que se desarrollaban las instituciones de la relación de trabajo con mayor o menor intensidad (recobrando en algunos casos, y pese a las relativas novedades, problemas ya planteados¹⁷).

En todo caso, independientemente del distinto grado de incidencia o de las dudas sobre sus consecuencias finales¹⁸, el carácter disruptivo que tiene este proceso en el mundo del trabajo es evidente. Su afectación presenta diferentes manifestaciones de carácter transversal, que van desde el proceso de selección a las formas de intermediación, y condicionan, con claridad, a la (forma de) determinación de las condiciones de trabajo y a la definición misma de los rasgos de la relación laboral tal como la conocemos¹⁹.

Una de estas manifestaciones tiene que ver con la automatización de formas tradicionales de trabajo y con la aparición de otras nuevas manifestaciones de empleo; especialmente, en relación con formas de organización del trabajo, que parten del reforzamiento de medios de intermediación en la contratación de servicios y que están afectando directamente a la conformación de la relación laboral, a su delimitación con el trabajo por cuenta propia y cuestionando la estructura definitoria de los sistemas de protección social, que deben dar respuesta a las nuevas situaciones.

Pero quizá el riesgo, y, por consiguiente, el temor más extendido sea la volatilidad de los presupuestos ante los que asistimos.

La irrupción transversal de las nuevas tecnologías en el mundo de trabajo (sin entrar ahora en el detalle de su incidencia en la determinación concreta de las condiciones de trabajo²⁰) trae de común, al menos por ahora y previsiblemente

rica 2017"); y, sobre todo, que "el cambio tecnológico seguirá aumentando, por lo que el aprendizaje de nuevas habilidades será una necesidad constante durante toda la vida". Entre las habilidades que hay que alcanzar en esta forma de "repensar la educación", la autora destaca las "metahabilidades como el espíritu empresarial, el trabajo en equipo, la curiosidad y la adaptabilidad". Asimismo, cfr. las reflexiones de Levy, F. y Murnane, R.; "The new division of labour: how computers are creating the new job market", 2015.

¹⁷ Como los que afectan a la definición de relaciones de prestaciones de servicios a través de plataformas. Sobre el tema, cfr., por ejemplo, Rodríguez Fernández; "Plataformas, microworkers y otros retos del trabajo en la era digital". Contribución a la Conferencia Nacional de la OIT "El futuro del trabajo que queremos" en la Conversación II "Trabajo decente para todos"; Madrid, 2017. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-madrid/documents/article/wcms_548596.pdf.

¹⁸ Rocha Sánchez; op. loc. cit.

¹⁹ Sobre el tema, por todos, Cruz Villalón; "El futuro del trabajo y su gobernanza"; op. loc. cit. Específicamente, sobre el trabajo en red, la descentralización productiva y la evolución de la flexibilidad laboral derivada de la digitalización de la economía, cfr. también, por ejemplo, F. Trillo; OIT, "Relaciones de trabajo en la economía digitalizada"; disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-madrid/documents/article/wcms_548604.pdf.

²⁰ Sobre este tema es interesante el trabajo del Instituto de Estrategia Legal en RRHH de Cuatrecasas (del Rey Guanter, dir.); "Nuevas Tecnologías y gestión de recursos humanos. Proyecto Tecnos: impacto de las redes sociales y marco laboral neotecnológico". Wolters Kluwer. 2018.

en el tiempo, una constante necesidad de adaptación a realidades en permanente evolución. Ello conlleva, sin duda, que la incertidumbre y la precariedad en sus diferentes formas sean unos de los riesgos inherentes a todas estas manifestaciones.

Pero, de cualquier análisis o aproximación que pueda hacerse, desde la perspectiva de la definición de las denominadas políticas activas de empleo, la medida que es ineludible para atender a estos problemas tiene que ver con las exigencias de formación y capacitación profesionales.

La aproximación a esta cuestión debe hacerse con planteamientos nuevos, centrados más en la búsqueda de un marco general adecuado y de un procedimiento también adecuado que evite caer, por una parte, en la relativa burocratización, si se nos permite la expresión, o encorsetamiento de la oferta formativa; y, por otra, en la banalización de la misma si no responde a unos requisitos de acreditación suficientes o, al menos, reconocibles por el sector productivo.

Como decimos, la adaptabilidad debe ser un complemento ineludible de la formación y capacitación profesionales, y, por supuesto, de los instrumentos a través de los cuales las administraciones públicas (y otros agentes del sistema) deben llevar a cabo su función. Ello incidirá ciertamente en la en la propia concepción de cómo identificar las “nuevas necesidades formativas” como valor intrínseco a esta formación requerida.

3. LA IMPORTANCIA DE LA “DIGITALIZACIÓN” DE LA ECONOMÍA Y EL CARÁCTER INELUDIBLE DE SU ATENCIÓN

Desde la perspectiva del constante y progresivo proceso de digitalización, la Comisión europea destaca distintos aspectos relacionados con la importancia de la digitalización de la economía –tanto en el sector TIC como en la influencia que tiene ésta en sectores tradicionales-²¹.

Tal como señala, con cerca del 4% del PIB de la Unión, el sector de las tecnologías de la información y la comunicación representa, por sí solo, un valor añadido de más de 580 000 millones de euros en la misma; estimado que la digitalización de productos y servicios aportará ingresos a la industria de más de 110 000 millones de euros al año en Europa²².

La creación de valor añadido a partir de innovaciones digitales se produce, según el citado documento, tanto en la aparición de nuevos productos, gracias, por ejemplo, al desarrollo de tecnologías (que supone, además, oportunidades de

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Digitalización de la industria europea. Aprovechar todas las ventajas de un mercado único digital” –SWD (2016) 110 final-]

²² Por ejemplo, cita cómo en el sector del automóvil, más de la cuarta parte del crecimiento del valor añadido se debe a la integración de innovaciones digitales en el diseño y producción de vehículos. “Digitalización de la industria europea. Aprovechar todas las ventajas de un mercado único digital”; cit.

creación de nuevas industrias y empresas de nueva creación); de nuevos procesos productivos, a través de la expansión de la automatización y la integración de los análisis de datos y simulación; y, por supuesto, de nuevos modelos empresariales (economía de las aplicaciones), adoptando comportamientos variables en relación con la propiedad, la creación conjunta y el intercambio

La convergencia de tecnologías conlleva un proceso de continuo cambio digital, en particular en Internet de las cosas, los macrodatos, la nube, la robótica, la inteligencia artificial y la impresión 3D, que suponen un cambio en la concepción del mercado de trabajo, nuevas oportunidades de empleo pero, al tiempo, una necesidad de adaptación ineludible en un mundo globalizado que trasciende cualquier comprensión local de los mercados²³.

Por consiguiente, estamos ante nuevos retos (complejos) a atender desde la perspectiva del empleo y, como estamos insistiendo, la adquisición de capacitaciones profesionales es fundamental.

Con estos presupuestos hay que tener en cuenta una serie de planteamientos más específicos.

Es necesario corregir los desfases que pueden plantearse entre las capacitaciones adquiridas tradicionalmente y las requeridas por el mercado de trabajo. Asistimos en muchas ocasiones a situaciones aparentemente contradictorias. Mientras que muchas personas tienen una cualificación por encima de la requerida para su trabajo o profesión, a muchas empresas les cuesta encontrar trabajadores con cualificaciones determinadas (en muchas ocasiones de carácter transversal o transferible)²⁴.

Es necesario hacer el planteamiento de adaptación permanente que exige un mundo en cambio. Estos se plantean de forma constante en los aspectos destacados: productos; formas (procesos) de producción y formas de intermediación (en la prestación de servicios) y, por supuesto, en la forma de “hacer negocios”.

La incidencia de la digitalización en general y de formas concretas de ella (por citar un solo ejemplo, internet móvil) es más que evidente y estar preparado para ello se concibe, ya, como una exigencia básica y transversal de capacitación.

Como destaca el Informe sobre el Futuro del Trabajo del Foro Económico Mundial de 2016 en muchos países e industrias, las especialidades más demandadas no existían hace diez años o, incluso, hace cinco años; es más, el 65% de los niños que asisten a la escuela primaria acabarán trabajando en nuevos trabajos que aún no existen. De esta forma, la habilidad o capacidad de anticiparse y prepararse para las exigencias de futuras capacitaciones es exponencialmente crítica para

²³ Aspectos que se retroalimentan y refuerzan su incidencia afectando a la propia comprensión de lo que Cruz Villalón denomina acertadamente “gobernanza del trabajo”; op. cit. pág. 18.

²⁴ Así lo destaca la propia Comisión Europea: “Una nueva agenda de capacidades para Europa. Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad”. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. 2016. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-381-ES-F1-1.PDF>.

empresas, gobiernos e individuos (para aprovechar plenamente las oportunidades que presentan las nuevas tendencias y mitigar los efectos no deseables).

Y, por supuesto, hay que tener en cuenta el objetivo de búsqueda de empleo de calidad y de un emprendimiento de oportunidad que evite la precarización y aporte condiciones de trabajo dignas²⁵.

La adquisición y el desarrollo de capacidades de calidad y adecuadas es un requisito previo y esencial para evitar la precarización.

Partiendo de una perspectiva inclusiva del mercado de trabajo, que tenga en cuenta a la totalidad de la población, tengan formación o no, el acceso a estas capacidades adquiere, por tanto, una dimensión esencial como mecanismo de remoción de obstáculos para alcanzar una igualdad efectiva de oportunidades y de inclusión social²⁶.

Todo lo anterior implica la necesaria identificación de las capacitaciones necesarias, en sus distintos niveles, como ejercicio ineludible de diagnóstico de la situación.

La “Nueva Agenda de Capacidades para Europa”, elaborada por la Comisión en junio de 2016²⁷ plantea, además de un diagnóstico actualizado de la precedente Agenda sobre nuevas capacidades de 2010, una serie de medida para alcanzar un adecuado grado de capacitaciones en el seno de la Unión²⁸.

En este documento la Comisión afirma que “el éxito depende del compromiso y la experiencia de numerosos actores: los gobiernos nacionales, las regiones, las autoridades locales, las empresas y los empleadores, los trabajadores y la sociedad civil, así como de las propias personas cuando aprovechas las oportunidades de sacar el máximo partido a su talento. Los interlocutores sociales, en particular, desempeñan una función fundamental a la hora de garantizar que la Agenda se desarrolle y se ponga en marcha con éxito, como también de que sea capaz de seguir el ritmo vertiginoso que caracteriza a la evolución de las necesidades de nuestro mercado de trabajo y de nuestra sociedad”.

²⁵ Como destaca Cruz Villalón, “...la acumulación aplicativa de los tres fenómenos hasta ahora descritos: globalización, procesos tecnológicos y transformaciones organizativas (...), al presionar con intensidad hacia la reducción del costo del trabajo desemboca en la aparición de un fenómeno hasta el presente desconocido, como es el de los denominados trabajadores pobres”. “El futuro del trabajo y su gobernanza”; cit. pág. 19.

²⁶ <https://es.unesco.org/news/competencias-digitales-son-esenciales-empleo-y-inclusion-social>.

²⁷ Disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-381-ES-F1-1.PDF>.

²⁸ En relación con este documento, es interesante citar también la Comunicación de la Comisión sobre “Digitalización de la industria europea” y la conexión de las oportunidades de la misma con las capacitaciones profesionales. En el punto 4.2 del documento, se cita como camino a seguir la “inversión conjunta en el fomento de capacidades de innovación digital en Europa”, recogiendo las siguientes actuaciones: a) Promover la innovación digital en todos los sectores: centros de innovación digital en Europa; b) Asociaciones para el liderazgo en las cadenas de valor y las plataformas de las tecnologías digitales; c) Normalización: dar prioridad e intensificar los esfuerzos en las arquitecturas de referencia y la experimentación. Además, cita también como camino a seguir “un capital humano preparado para la transformación digital con las competencias necesarias al efecto”.

Las prioridades de actuación citadas en el documento insisten en el desarrollo de capacidades de mayor calidad y más adecuadas (fortalecimiento de capacidades básicas; definición de competencias clave y superiores más complejas; fortalecimiento de la formación profesional y, por supuesto, centrarse en competencias digitales); facilitar la visibilidad y la comparabilidad de las capacidades y las cualificaciones; así como impulsar la información estratégica y la documentación sobre las capacidades, y potenciar la toma de decisiones sobre las carreras profesionales con conocimiento de causa.

Dentro de la definición de las prioridades que recoge la Agenda, ésta cita una serie de actuaciones importantes para la consecución de las mismas, que bien podrían servir de referente en la construcción de un determinado modelo a nivel local. Por ejemplo: un Plan General de Cooperación Sectorial sobre capacidades, que, en conexión con otros planes nacionales o regionales, permita trasladar estrategias sectoriales a una determinación de las necesidades de capacidades y al desarrollo de soluciones concretas; y que permita apoyar la celebración de acuerdos para el reconocimiento de cualificaciones y certificaciones sectoriales²⁹.

En definitiva, cambiará –está cambiando- la forma de trabajar, la forma de gestión del trabajo y los servicios; y cambiarán los propios productos y la forma de producción; de igual forma, cambiará la forma de desarrollar las capacitaciones profesionales y la prestación de servicios. Nos enfrentamos a alteraciones socio-económicas (también de otra naturaleza, y, muy particularmente, demográficas –reto que exige un análisis detallado y sosegado-), pero sobre todo nos encontramos ya inmersos en la interiorización de las tecnologías en la forma de relacionarnos que exige una preparación para atender a nuestro mercado de trabajo, que, además, adolece de problemas estructurales que requiere atender.

4. LA NECESIDAD DE ADECUAR EL MARCO NORMATIVO Y DE ACTUACIÓN

En este contexto, ante estas necesidades, es conveniente adecuar el marco normativo existente así como los criterios de actuación que pueden derivarse de aquél, conforme las previsiones genéricas de la Ley de Empleo (en su artículo 40, principalmente), la Ley Orgánica de las Cualificaciones y la Formación Profesional y de su normativa de desarrollo (en este ámbito, fundamentalmente, el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero y, en relación con el reconocimiento de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio).

²⁹ Dicho plan lo sitúa en sectores concretos que parecen definirse por su carácter estratégico: automovilístico, de tecnologías marítimas, espaciales, de defensa, textiles y turísticas (por otra parte, con fuerte presencia en España y en Andalucía).

Es necesario insistir en instrumentos que permitan una mayor y mejor integración de los sistemas laborales de formación y los educativos, dotarlos de mayor flexibilidad y adaptabilidad, dado que los aspectos tradicionales (vigentes) incorporan elementos de complejidad importantes y, si se nos permite, de cierta rigidez aplicativa.

Los instrumentos del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y Formación Profesional (instaurado por la Ley Orgánica de Cualificaciones Profesionales y Formación Profesional citada) deben adaptarse a los nuevos requerimientos. Centrados en los mecanismos para la obtención del “certificado de profesionalidad” a que alude tanto la citada ley orgánica como el art. 40.7 de la Ley de Empleo, regulado en el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, y ligado al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (o, en su caso, a través del reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral que regula el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio), estos deben adaptarse a las nuevas necesidades y exigencias tanto del sistema productivo como de la conformación del mercado de trabajo. Desde la perspectiva específica del sistema educativo, el modelo reglado de formación profesional se centra en la definición de los distintos niveles educativos, con los elementos de rigidez propios de un modelo estable de oferta educativa³⁰, más allá de los mecanismos de equivalencia que pudieran establecerse y en los que habría que insistir (por ejemplo, a los que se refiere la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y conforme dispone la disposición final del citado Real Decreto 84/2008).

El marco normativo y, sobre todo, de actuación en el que debiera desarrollarse cualquier programa de formación debería incidir en incorporar elementos de flexibilidad y nuevos criterios, instrumentos y resultados de certificación y acreditación de la cualificación y de la formación, partiendo de una serie de premisas importantes: que sea dirigida, al menos en un primer momento, por las administraciones competentes, que sea reconocida por el sector productivo y, sobre todo, que sea atractiva para sus destinatarios³¹.

Aun admitiendo la regulación vigente, la definición del marco de actuación ha de contemplar instrumentos suficientemente accesibles, que garanticen el conocimiento por parte de los posibles beneficiarios y de las empresas (teniendo en cuenta los rasgos de la conformación del tejido productivo de nuestro país) y, por consiguiente, que alcancen unos criterios de actuación que aúnen los objetivos de buscar una mejor empleabilidad de los desempleados y una mejor adaptabilidad de aquellos que ya tienen un empleo.

En este sentido, es siempre importante (re)definir cuál es el papel que corresponde a las administraciones en el ámbito de sus respectivas competencias y

³⁰ Algo recurrente en todos los sistemas educativos. Sobre el tema cfr. por ejemplo Cathleen Stasz; “Assesing skills for work: two perspectives”; Oxford Economic Papers n. 3 (2001); pags. 385 y ss. En particular, pags. 387 y ss.

³¹ Sobre la importancia de la certificación vid, asimismo, Cathleen Stasz; op. loc. cit.

de los roles que pudieran y debieran asumir. Es cierto que, a partir de aquí, hay que garantizar la implicación de otros agentes –como reconoce el propio marco normativo actual- y, en su caso y en su momento, el rol de las propias empresas, que continúa siendo complejo en las posibilidades de acreditación profesional, sobre todo para las pequeñas empresas. Pero no es menos cierto que las administraciones deben asumir un papel no solo procedimental en la instrumentalización de los mecanismos de acreditación de certificaciones profesionales (donde cede su iniciativa al sector privado) sino que deben liderar los contenidos formativos partiendo de su identificación y el establecimiento de itinerarios que permitan un mejor y mayor acceso a las cualificaciones profesionales demandadas por el sector productivo por parte de la población activa.

Los aspectos más importantes que deben tenerse en consideración a estos efectos son, de principio los siguientes: identificación de las necesidades o requerimientos de formación; derivado de lo anterior, determinación de los contenidos en sus distintos niveles; acreditación en el sistema educativo de dicha formación por la incidencia que la misma tiene en su propia validación efectiva en el mercado de trabajo (y, en definitiva, en la empleabilidad); y, por supuesto, necesaria interconexión de los distintos niveles de educación y de formación así como con la formación en la empresa.

Y ello, además, teniendo en consideración los problemas estructurales que tiene el mercado de trabajo de nuestro país, que, pese a los incrementos de las ocupaciones en los últimos años (moderándose en las previsiones futuras)³², como destaca la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020³³, presenta una serie de rasgos estructurales recurrentes: un alto nivel de desempleo (en relación con la media de la Unión Europea y con una distribución territorial desigual); unos índices muy altos de paro de larga duración, que demuestran las dificultades para el acceso al empleo, particularmente de este colectivo (parados de larga duración); una evidente relación entre nivel de formación y tasas de ocupación (con una concentración importante del desempleo en personas con bajo nivel de cualificación); y altos niveles generales de desempleo juvenil.

Al diagnóstico anterior coadyuvan otros factores, como las tasas de abandono educativo temprano (segundo país de la Unión Europea con los índices más altos pese a su reducción en los últimos años)³⁴, o, con una importancia destacable, la configuración de un tejido productivo basado en empresas de muy pequeña

³² Datos del Plan Anual de Política de Empleo para 2019 (Resolución de 12 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2019). BOE de 15 de marzo de 2019.

³³ Aprobada por Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre (BOE de 16 de diciembre).

³⁴ Ministerio de Educación y Formación Profesional. Datos y cifras del Curso escolar 2018/2019. <http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:f17caadd-acf4-41e5-8143-8489ed4b0cf2/datosycifras-1819esp.pdf>.

dimensión (que dificultan la implicación en la formación, los procesos de certificación actuales, y, por supuesto, el acceso a la investigación, a la innovación, a la transferencia del conocimiento y a la implementación de nuevas tecnologías en su proceso de producción, organización y comercialización)³⁵.

En este contexto y ante estas necesidades, la definición de una correcta política de fomento del empleo debe ser un reto para cualquier administración con competencias en la materia. Es un deber de las administraciones públicas (y debe centrarse en ellas la inicial responsabilidad de las mismas)³⁶ atender la demanda evidente que, sobre adquisición de nuevas capacitaciones profesionales, exige el proceso de digitalización de la economía; sobre todo, como propuesta de anticipación a los retos que en materia de empleo y de desarrollo profesional (y como parte fundamental de las posibilidades de acceso a ambos) ésta plantea³⁷.

Este objetivo debe ser acompañado de un marco normativo y, sobre todo, de actuación adecuados, que, teniendo en cuenta la interrelación necesaria entre los niveles de formación reglada y la formación no reglada, aporte un modelo de certificación de la formación lo suficientemente ágil que sea correctamente recibida por el mercado de trabajo, por los colectivos destinatarios de la formación y, por supuesto, que redunde en una mayor y mejor empleabilidad de los demandantes de empleo. Para ello, de principio, es necesario (si se quiere, dentro de la actividad de planificación a que alude el artículo 40 de la Ley de Empleo), y desde la iniciativa de las distintas administraciones aunque con la implicación de todos los agentes afectados, una actuación integrada de aquéllas (educativas, de empleo, pero también territoriales y universidades), conformar una serie de itinerarios reconocibles por parte de los posibles beneficiarios, que sean, además, accesibles, teniendo en cuenta la conformación de nuestro tejido productivo y los referidos problemas estructurales de nuestra demanda de empleo: paro de larga duración, una vinculación evidente entre el nivel de formación y los niveles de empleo ligadas a

³⁵ Como destaca Cruz Villalón; “El futuro del trabajo y su gobernanza”; cit. pág. 18.

³⁶ De nuevo, al respecto, es ineludible la reflexión de Cruz Villalón; op. cit. particularmente en págs. 21 y ss. sobre la gobernanza en general del empleo y el rol que debe corresponder al Estado.

³⁷ En cuanto a los contenidos que pueden servir de referencia en esta materia se puede tener en consideración, por ejemplo, el informe del Foro Económico Mundial, de enero de 2016, “The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution”. En el mismo, se sitúa como conductores del cambio a nivel tecnológico los siguientes: Internet móvil y tecnología de la nube; Big data; Tecnologías y suministros relacionados con las nuevas formas de energía; Internet de las cosas; Economía colaborativa; Robótica y transporte autónomo; Inteligencia artificial; Actividad manufacturera a través de la impresión 3D y Biotecnología. En la actualización de dicho Informe, en 2018, se insiste en la necesidad de aumentar estas estrategias de digitalización. Para dicho informe, ello supone una oportunidad para la creación de valor a través de nuevas actividades, mejorar la calidad del empleo tanto tradicional como de ocupaciones emergentes y aumentar las cualificaciones de los empleados para alcanzar todo su potencial de forma que permita lograr nuevas tareas de alto valor añadido, algunas de las cuales no habrán sido desarrollada aún por trabajadores humanos (Foro Económico Mundial; “The Future of Jobs Report. 2018”).

amplias tasas de abandono escolar prematuro y una especial afectación del empleo en determinados sectores de población³⁸.

De ahí la necesidad de buscar un marco de actuación que permita la flexibilidad necesaria y la interrelación entre todos los niveles de formación y educativos en un contexto de cambio constante y de exigencia de adaptabilidad permanente, que exige un proceso necesario de modernización y reconfiguración de los sistemas de empleo y de formación. Debe permitir que se realice el “esfuerzo de reaprendizaje tanto para trabajadores como para demandantes de empleo que permita aportar capacidades demandadas en el presente y en el futuro” a que se refiere la citada Estrategia Española para la Reactivación del Empleo 2017-2020 y que lo reconoce como “uno de los principales retos”; y, por supuesto, “la mejora del nivel formativo y el cierre del desajuste de capacidades” derivado de la “incorporación del cambio técnico y organizativo a las empresas, en particular la digitalización y la apertura a mercados globales”³⁹.

5. EL RETO DE IDENTIFICAR LAS NECESIDADES FORMATIVAS EN RELACIÓN CON LAS NUEVAS DEMANDAS DE CAPACITACIONES PROFESIONALES Y DE INTEGRAR LA OFERTA FORMATIVA

Como decimos, quizá se debería contemplar como primera aspiración identificar las necesidades formativas en este ámbito y propiciar las condiciones para que los ciudadanos tengan las oportunidades de formación ante los cambios que plantea la digitalización de la economía, partiendo de la evidente conexión entre educación, formación, cualificaciones y capacitaciones profesionales y desarrollo de nuevas posibilidades de empleo y de emprendimiento de calidad.

En la identificación de las nuevas necesidades formativas y de cualificación profesional, hay, sin duda, un aspecto sectorial que no puede obviarse. La digitalización de la economía (y la pluralidad de aspectos y contenidos a que responde)

³⁸ Vid., al respecto, el diagnóstico de la Estrategia Española para la Activación del Empleo, aprobada por Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre (BOE de 16 de diciembre), fundamentalmente en relación con la configuración del mercado de trabajo, las dificultades de acceso al empleo y la relación entre nivel de cualificación o formación y ocupación.

³⁹ Conclusión a que llega la propia Estrategia Española para la Activación del Empleo en la única referencia directa a la digitalización de la economía como factor condicionante de nuevas necesidades de capacitaciones profesionales. Más adelante, dentro de las actuaciones previstas, sí destaca como uno de los “objetivos prioritarios”, “mejorar el nivel general de competencias de los trabajadores y demandantes de empleo y, en particular, reducir el desajuste de competencias”. Según afirma, “es preciso reducir el desajuste entre las competencias laborales demandadas por el tejido productivo y las ofrecidas por los trabajadores que buscan empleo, y también facilitar la recualificación profesional de las personas en paro de larga duración”.

En los Informes anuales de prospección y detección de necesidades formativas y en los trabajos prospectivos del Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, puede encontrarse más información sobre las actividades económicas y ocupaciones con mejores perspectivas de empleo, y las necesidades formativas detectadas.

requiere la actuación e intervención en distinta escala de diferentes actores. Por supuesto de la empresa, concebida en general, que ha de identificar cuáles serán sus necesidades en un futuro inmediato dado que el proceso de digitalización debe incorporarse como una decisión de carácter integral, centralizada y organizativa. Pero, además, por el carácter sectorial en que puede plantearse parte del reto, los agentes sociales en su concepción más clásica (además de por su tradicional rol en la formación) deben asumir un protagonismo importante en la definición de tales necesidades. Y, por supuesto, las administraciones públicas han de ejercer el rol de responsables máximos a la hora de asumir la iniciativa y de crear los contextos adecuados para que la población activa tenga una correcta preparación conforme las demandas del mercado de trabajo dentro de la definición de sus políticas activas de empleo.

En relación con las distintas administraciones públicas, el protagonismo a asumir en cada caso debe superar, en sentido amplio, el margen de las competencias que inicial o administrativamente tengan asumidas o dispuestas legalmente. La colaboración entre las distintas administraciones públicas (o entes del sector públicos encargados directa o indirectamente de las políticas de empleo o para el empleo y el emprendimiento) debe ser un elemento recurrente e ineludible. Por ejemplo, además de las competencias estatales o autonómicas en materia de políticas activas de empleo, las administraciones locales pueden asumir un rol importante, porque, dentro del papel de identificación de las necesidades transversales, tienen el conocimiento, por la proximidad al territorio, de las demandas específicas que puedan plantearse en la labor de prospección previa que es necesaria.

Cualquier actuación en relación con este tema debe partir de una concepción integral, que defina los distintos roles (por no hablar de competencias) que deben asumir los agentes implicados, aunque no siempre con perfiles estancos. El objetivo debe ser obtener un resultado adecuado que integre la oferta formativa en sus diferentes niveles. Se trata, en definitiva, de crear lo que generalmente se denomina ahora un “ecosistema” donde colaboren agentes públicos (las distintas administraciones en sus distintos ámbitos y competencias incluidas las universidades) y privados (partiendo de los agentes sociales y de la empresa).

Desde esta perspectiva, ha de plantearse una oferta formativa integrada, amplia, que contemple tanto la enseñanza reglada como, quizá con mayor importancia por su carácter más coyuntural y ágil, la enseñanza no reglada (formación para el empleo, formación para el emprendimiento, formación sectorial, la propia formación de las empresas -que deberían tener su encuadre en las distintas fórmulas de la formación no reglada-) y que contemple distintos niveles desde los más básicos hasta un nivel de referencia superior.

Uno de los principales escollos que hay que salvar tiene que ver con la estancidad de los distintos niveles de formación. La normativa ha previsto instrumentos desde la propia Ley Orgánica de las Cualificaciones y la Formación

Profesional, pero hay que profundizar en ellos; hay que vincular estos distintos niveles de formación para alcanzar una conexión que parece ineludible. Por otro lado, hay que tener en cuenta asimismo los distintos perfiles de las personas que acceden a la formación y en esta misma línea los diferentes objetivos que pueden intentar alcanzarse con ello.

En definitiva, son muchos aspectos que se interrelacionan en capas superpuestas que hay que coordinar.

En primer lugar, como estamos diciendo, hay un aspecto transversal y previo. Hay que partir de la identificación de nuevas necesidades formativas y permitir, cuando no asegurar, la accesibilidad de los distintos colectivos de demandantes de empleo (y de trabajadores en activo que requieren una adaptación formativa). Esta accesibilidad debe tener en cuenta la flexibilidad en la conformación de los distintos niveles educativos y el reconocimiento por parte de los beneficiarios de dichas acciones formativas en el sentido que expresamos.

Como decimos, de principio, hay que establecer una labor de prospección importante y hay que definir a quién puede corresponder la misma (más allá de lo previsto en el artículo 40.4 de la Ley de Empleo). Pero, al tiempo, hay que tener en cuenta, en relación directa con lo anterior, los perfiles de las distintas formas y niveles de formación.

La formación reglada, por un lado (en sus distintos niveles académicos), debe responder a un carácter estructural acorde a su propia consideración estable en el tiempo (con los matices propios que corresponden en relación a su mayor o menor conexión con el ámbito productivo o de servicios –donde la formación profesional dual, pero también la formación universitaria son la referencia- y sin perjuicio, por supuesto, de la necesaria adaptabilidad de contenidos). La formación no reglada, por otro, ha de responder a un perfil mucho más dinámico y adaptativo a las necesidades concretas (aunque no debe dejarse a la iniciativa exclusivamente privada).

Pero en todo caso, debería haber mecanismos de interconexión entre la formación reglada y la no reglada (si se quiere, al menos, como decimos, profundizando en el desarrollo del modelo de equivalencias previsto legal y reglamentariamente).

Estos mecanismos de interconexión deberían permitir el reconocimiento de los contenidos de la formación no reglada (al menos, de parte de ella) en los estudios reglados. O, de otra forma, por ejemplo, la integración de distintos módulos de formación no reglada debería poder servir de fórmula flexible para el reconocimiento de niveles básicos de formación (y, en especial, la formación profesional básica), incluyendo o reintroduciendo, de esta forma, en el nivel formativo reglado a las personas que hubieran abandonado sus estudios⁴⁰.

⁴⁰ Por citar un ejemplo de lo que decimos, partiendo del modelo contenido en la Ley Orgánica 2/2016, de 3 de mayo, de Educación, es cierto que el acceso a la formación profesional básica está limitada inicialmente por cuestiones de edad (un máximo 17 años). Sin embargo, el art. 44 de la citada Ley prevé la posibilidad de reconocimiento o convalidación a quienes, con más de 22 años, “tengan acreditadas las unidades de competencia profesional incluidas en un título profesional básico, bien a

Así, instrumentos que interrelacionen la formación no reglada con la formación reglada pueden ser especialmente útiles porque el dinamismo requerido por el proceso de digitalización puede encontrar mejor acomodo en esta última y, al tiempo, pueden dar solución a algunos aspectos básicos: la inclusión –flexible– de parte de la población activa demandante de empleo con mayores dificultades, como parados de larga duración sin formación, dentro del sistema educativo (y, en su caso, el reingreso al punto de partida de la formación reglada aun en su nivel más básico como ejemplo); y la instauración de mecanismos apropiados de certificación de la formación dada. De esta forma, la propia necesidad (y utilidad) de los requerimientos de “certificación” de la formación recibida puede encontrar un primer acomodo en esta interconexión. Es más, insistimos, sería acorde con las necesidades de formación y con los rasgos antes mencionados de abandono escolar temprano. Es cierto que existen legal y reglamentariamente fórmulas; pero éstas requieren de una mayor agilidad, flexibilidad y accesibilidad para determinados ámbitos de nuestra población activa.

El objetivo debe ser encontrar oportunidades para formarse en la adquisición de capacitaciones profesionales que estén relacionadas con el presente y el futuro más inmediato y sean una oportunidad para obtener un empleo o un desarrollo profesional de calidad, que aporte estabilidad, y en caso del emprendimiento, que cree valor añadido.

La propia propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus⁴¹, partiendo de la necesidad de afrontar una serie de retos recurrentes en el sentido que estamos viendo⁴², fija normativamente una serie de objetivos entre los que cita “mejorar el acceso al empleo de todos los demandantes de empleo, y en particular de los jóvenes y los desempleados de larga duración, y de las personas inactivas, promoviendo el empleo por cuenta propia

través de certificados de profesionalidad de nivel 1 o por el procedimiento de evaluación y acreditación establecido”. De esta forma, y conforme dicha previsión, podría recibir de las Administraciones educativas el título Profesional Básico. La conformación de la evaluación de los ciclos de formación profesional (y, entendemos, por tanto, que su convalidación en su caso conforme lo previsto en el referido art. 44) se realizará por módulos profesionales y por materias o bloques. Por consiguiente, la oferta formativa integral de la formación profesional podría tener en cuenta la conformación de dichos bloques, su validez a los efectos de convalidación para adquirir el título profesional básico (su acreditación), y ser acorde, en lo posible, con el sistema de cualificaciones profesionales. Téngase en cuenta, a estos efectos, que como dispone el art. 44.5 de la Ley Orgánica de Educación la superación de determinados módulos profesionales o bloques o materias, aunque no se hayan completado los estudios de formación profesional, tendrá efectos académicos y servirán de acreditación parcial acumulable de las competencias profesionales en relación con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

⁴¹ Disponible en <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-382-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

⁴² Tal como cita en su exposición de motivos, “la Unión tiene que hacer frente a otro tipo de retos, relacionados con: las deficiencias en los niveles de capacidades; los insuficientes resultados de la política activa del mercado de trabajo y de los sistemas educativos; los desafíos que plantean las nuevas tecnologías, como la automatización y las nuevas formas de trabajo relacionadas con ella; la exclusión social de los grupos marginados, como los romaníes y los migrantes; y la reducida movilidad laboral”.

y la economía social”; “modernizar las instituciones y los servicios del mercado de trabajo para evaluar y prever las necesidades de capacidades y garantizar una asistencia oportuna y personalizada y el apoyo a la adecuación entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, las transiciones y la movilidad”; o “mejorar la calidad, la eficacia y la pertinencia de los sistemas de educación y de formación para el mercado de trabajo, con vistas a apoyar la adquisición de competencias clave, incluidas las capacidades digitales”⁴³. Para la consecución de dichos objetivos, dentro de las acciones que define la propuesta, se cita como primera justamente la siguiente: “1. una Europa más inteligente mediante el desarrollo de capacidades relativas a la especialización inteligente, capacidades relativas a las tecnologías facilitadoras esenciales, la transición industrial, la cooperación sectorial sobre capacidades y el emprendimiento, la formación de investigadores, las actividades en red y las asociaciones entre instituciones de educación superior, los centros de educación y formación profesional, los centros de investigación y tecnológicos y las empresas y agrupaciones de empresas, y el apoyo a las microempresas y a las pymes y a la economía social”.

También a nivel de la Unión nos encontramos, por tanto, con una misma dirección –en grandes rasgos- tanto en el diagnóstico como en las medidas a adoptar o las acciones a llevar a cabo. De manera recurrente, la comprensión de la formación –en todos sus niveles, garantizando su interconexión y la garantía de accesibilidad, a lo que podría sumarse la necesidad de acreditación suficiente y adecuada-, como acción de política de empleo, junto a la consecución de fórmulas que permitan el acceso a capacitaciones demandadas, surge como aspecto esencial en la comprensión de una nueva forma de atender las políticas de empleo.

⁴³ Además de “promover la participación de la mujer en el mercado de trabajo, una mejora del equilibrio entre la vida laboral y la familiar, y especialmente el acceso a servicios de guardería, un entorno de trabajo saludable y bien adaptado contra los riesgos para la salud, la adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios al cambio, y el envejecimiento activo y saludable”; “promover la igualdad de acceso a una educación y una formación de calidad e inclusivas y su culminación, en particular para los grupos desfavorecidos, desde la educación y la atención en la primera infancia hasta la educación y la formación generales y profesionales, incluyendo la educación superior, la educación y el aprendizaje de los adultos y la facilitación de la movilidad del aprendizaje para todos”; “promover el aprendizaje permanente, especialmente mediante oportunidades de mejora y reciclaje flexibles de las capacidades para todos, una mejor previsión de los cambios y nuevos requisitos de capacidades, habida cuenta de las necesidades del mercado de trabajo, facilitando las transiciones profesionales y promoviendo la movilidad profesional”; “fomentar la inclusión activa al objeto de promover la igualdad de oportunidades y la participación activa, y mejorar la empleabilidad”; “promover la integración socioeconómica de los nacionales de terceros países y de las comunidades marginadas, como la romaní; “mejorar la igualdad y la oportunidad del acceso a unos servicios de calidad, sostenibles y asequibles; modernizar los sistemas de protección social, y en especial promover el acceso a la protección social; mejorar la accesibilidad, la efectividad y la resiliencia de los sistemas de asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración”; “promover la integración social de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, incluidas las personas más desfavorecidas y los niños”; o “corregir la privación material mediante alimentos o la prestación de asistencia material básica a las personas más desfavorecidas, mediante medidas de acompañamiento, entre otras cosas”.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN: ALGUNAS PROPUESTAS SOBRE IDENTIFICACIÓN DE LAS CUALIFICACIONES REQUERIDAS Y LA NECESARIA ACTUACIÓN INTEGRADA EN MATERIA DE FORMACIÓN

Los retos presentados, los riesgos que suponen estas nuevas realidades sociales y la necesidad de identificar estas nuevas capacitaciones y de dar respuestas a la demanda de las mismas con la suficiente adaptabilidad es algo que debe asumir la administración en primer término. Es, en nuestra opinión, la primera función institucional que ha de asumir la misma (además como parte de la necesaria la dotación de infraestructuras suficientes)⁴⁴.

Las distintas administraciones con competencias en la materia (tanto educativas como de fomento de la contratación, el empleo y el emprendimiento) y, en particular, las administraciones autonómicas en conexión con la nacional y en el marco de la propia Unión Europea, se deben anticipar a la incidencia que las mismas tienen en el empleo, garantizar la interconexión entre cualificaciones y capacitaciones profesionales y formación y proporcionar un marco normativo y de actuación que facilite e insista en la referida intercomunicación.

La recomposición, en la medida adecuada, del rol que corresponde a la formación, tanto reglada como no reglada, para atender las necesidades de cualificaciones profesionales de la población surge como una necesidad ineludible que debe partir, además, de un diagnóstico previo de la cuestión.

Debe corresponder al ámbito institucional (administraciones públicas con competencias en la materia de empleo y formación y educación), en su caso, con la participación e implicación de los agentes sociales y económicos, la identificación de las cualificaciones y capacitaciones requeridas, incorporando al estudio y análisis de identificación de éstas una perspectiva sectorial y, en su caso, territorial, e integrando en la oferta educativa y de formación, en sus distintos niveles e intensidades, estas nuevas capacitaciones profesionales. Las administraciones locales podrían identificar, por su vinculación al territorio, los contenidos más adecuados a su ámbito tanto en relación con la formación ligada al empleo como la relacionada con el emprendimiento de oportunidad que cree valor añadido.

En su caso, sería conveniente la identificación de empresas y sectores tractoros y, con ellos, de las cualificaciones específicas requeridas. En este sentido, el Plan general de cooperación sectorial sobre capacidades que promueve la Comisión Europea (al que se refiere en la Nueva Agenda de Capacidades para Europa de 2016) remite a un proceso orientado sobre la demanda en seis sectores: automóvil, defensa, tecnología marítima, textil-ropa-cuero, observación espacial y turismo. Además, plantea su posible extensión a otros sectores: construcción, salud, acero, tecnologías verdes y energías renovables.

⁴⁴ Rocha Sánchez; op. cit. pág. 6.

Son ejemplo de sectores tractoros definidos a priori por parte de la Comisión. Todos ellos tienen una importante presencia en nuestro país (y, en particular, en Andalucía), y pueden servir para liderar un proceso integral de formación y posterior implantación de un proceso de digitalización ineludible en el sector productivo, incidiendo en sus proveedores (de menor dimensión) y buscando la interconexión con los agentes del conocimiento para crear iniciativas de alto valor añadido.

Dentro de esta interconexión entre conocimiento y sector productivo debe destacarse el papel que puede corresponder a las Universidades. En este sentido, se pueden buscar fórmulas innovadoras que permitan una interrelación entre el conocimiento y su transferencia al sector productivo, modificando los vectores clásicos de disposición de unos a otros; intentado acercar la innovación al ámbito productivo, en particular a las pequeñas empresas y a emprendedores de tal forma que se pueda conseguir atender las demandas de innovación requeridas por éstos; propiciando, en lo posible, un dimensionamiento correcto del sector productivo e implementando medidas que permitan el desarrollo de capacitaciones de alto nivel de cualificación (por ejemplo, a través de programas de contratación de jóvenes para un primer empleo ligados a la obtención de capacitaciones digitales de alto nivel o de capacitaciones en materia de investigación e innovación)⁴⁵.

Partiendo de un análisis específico de las capacitaciones relacionadas con la digitalización de la industria y los servicios, es necesario asegurar la integración de la oferta educativa y de formación, de manera coordinada.

Los requerimientos de nuevas capacitaciones profesionales han de desarrollarse en sus distintos niveles: nivel básico, niveles transversales y superiores, y niveles específicos de cualificaciones profesionales. Ahí la interconexión entre los niveles formativos, entre la enseñanza reglada y la no reglada, debería permitir devolver al nivel educativo formal a las personas que abandonaron tempranamente la educación y no solo a través de los instrumentos previstos legalmente de certificación profesional al ser excesivamente administrativos⁴⁶.

En particular, se establecerían itinerarios formativos modulares, tal como prevé la propia normativa vigente (de carácter específico, en su caso, para personas con especiales dificultades de acceso al empleo, como mayores de 30 años, con el objetivo de que accedieran a la convalidación de su experiencia y formación profesionales y pudieran alcanzar la titulación profesional básica de forma accesible y reconocible –sin perjuicio del rigor exigible–). De esta forma, la formación no

⁴⁵ Dicho programa ya se implementó en Andalucía a través del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y sustentado, a través de las Universidades, con Fondo Social Europeo. https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/otras_disposiciones/17/11/03.-%20Instrucciones%20DGITC%20%28Firmadas%29_2.pdf.

⁴⁶ Esta integración se haría por bloques o módulos formativos reconocidos por el Instituto de Cualificaciones Profesionales y dentro de los instrumentos de tales cualificaciones (por ejemplo, a través del reconocimiento de la experiencia y formación profesionales). Se haría de conformidad con la estructura que la normativa da al modelo de formación profesional y cualificaciones profesionales.

reglada (formación para el empleo y formación para el emprendimiento, además de la formación sectorial, incluso la formación a nivel de empresa) cubriría un objetivo más y se daría una oportunidad de retomar el acceso a otros niveles de formación reglada a estas personas.

La oferta formativa integral y el establecimiento de pasarelas (más que de “equivalencias”) o de requisitos para adquirir la correspondiente convalidación o adquisición del título profesional básico se diseñaría con carácter previo a cualquier oferta formativa (aunque no tiene por qué ser excluyente de cualquier oferta formativa). Se publicarían estos itinerarios formativos, con sus requisitos y, en su caso, convocatorias y de esta forma se conseguiría el objetivo de accesibilidad que estamos planteando. Ello deben asumirlo las distintas administraciones competentes, superando el modelo actual de regulación del procedimiento que cede la instancia del mismo al sector productivo (algo que, por otra parte, no es incompatible con lo que planteamos).

La idea sería, además, integrar este programa dentro de un programa especial de capacitación para los demandantes de empleo, para el emprendimiento de oportunidad y para la consecución de un empleo de calidad. De nuevo, en este punto, se relacionaría con el procedimiento de prospección de las necesidades formativas, haciendo especial hincapié en las capacitaciones necesarias antes la digitalización de la economía.

El objetivo sería permitir, a través de mecanismos o instrumentos específicos, el acceso a una formación de sectores de la población determinados, y, muy en particular, aquellos con especiales dificultades de empleabilidad que hubieran abandonado prematuramente la educación y tuvieran dificultades de acceder a una progresión formativa reglada (por ejemplo, mayores de 30 años, excluidos de los programas de garantía juvenil y especialmente afectados por la crisis). La búsqueda de fórmulas adecuadas de retorno a la formación (que conllevaría fórmulas implícitas de certificación de la formación recibida) puede ser un instrumento adecuado. Y el reto de la digitalización es una oportunidad; porque de contrario, podemos estar hablando de una exclusión prematura del mercado de trabajo no precario.

De esta forma podría ser un presupuesto esencial la integración, desde la perspectiva del Sistema de Cualificaciones Profesionales, de toda la oferta formativa, incluida, obviamente, la formación para el empleo, la formación a través de la empresa para el aprendizaje para toda la vida, o, específicamente, la formación para el emprendimiento⁴⁷.

⁴⁷ Que, en Andalucía, de conformidad con lo previsto en la Ley 3/2018, de 8 de mayo, Andaluza de Fomento del Emprendimiento, se debe instrumentar a través del Programa Andaluz de Formación para Empezar (artículos 13 y siguiente de la misma) y se encomienda a los agentes del que debe conformarse como Sistema Andaluz para Empezar (definido y conformado según lo dispuesto en los artículos 4 y siguientes de la Ley).

En definitiva, se trataría, dentro de las exigencias de planificación a que alude la propia Ley de Empleo en su art. 40, de impulsar un plan, incardinado en las indicaciones contenidas en la Agenda europea de nuevas capacidades. Partiendo de la identificación de cualificaciones y capacitaciones transversales y específicas relacionadas con el cambio de paradigma que plantea la digitalización de la economía, se deben incorporar de manera integral y coordinada los distintos niveles educativos y de formación de tal forma que permitiera, por un lado, una mayor adaptación a las necesidades del mercado de trabajo y una mejor empleabilidad; y, por otro, un reconocimiento educativo que sirviera como instrumento clave de certificación de la formación recibida. Para ello, es esencial la colaboración de todos los agentes implicados, comenzando por las distintas administraciones públicas, que han de dirigir el proceso, y reconducir a este ámbito el protagonismo de las denominadas políticas activas de empleo.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CITADOS

- Catheleen Stasz; “Assesing skills for work: two perspectives”; Oxford Economic Papers n. 3 (2001); pags. 385 y ss. En particular, pags. 387 y ss.
- Comisión Europea; “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción de Educación Digital”. Bruselas [17.1.2018. com (2018)22 final]. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0022&from=EN>
- Comisión Europea; “Una nueva agenda de capacidades para Europa. Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad”. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. 2016. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-381-ES-F1-1.PDF>.
- Comisión Europea; https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es.
- Comisión Europea; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Digitalización de la industria europea. Aprovechar todas las ventajas de un mercado único digital”. 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0180&from=es>
- Consejo Económico y Social; “Informe 3/2017. Digitalización de la economía”; Madrid, 2017.
- Cruz Villalón; “El futuro del trabajo y su gobernanza”; Temas Laborales nº 137/2017; págs. 13 y ss.
- F. Trillo; OIT, “Relaciones de trabajo en la economía digitalizada”; disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-madrid/documents/article/wcms_548604.pdf.

- Foro Económico Mundial; “The future of the jobs. Employment, skills and workforce strategy for the four industrial Revolution”, 2016
- Foro Económico Mundial; “The future of Jobs”, 2018. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf.
- Digital Europe; “Digitaleurope and the EC’s skills strategy for the future of digital Europe”. Enero 2016. <https://www.digitaleurope.org/wp/wp-content/uploads/2019/01/DIGITAL-EUROPE%20-%20Position%20paper%20on%20Digital%20Skills.pdf>.
- Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) 2018. Dossier de mayo de 2018 del Ministerio de Economía y Empresa. https://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/Indicadores%20DESI%202018_0.pdf.
- Instituto de Estrategia Legal en RRHH de Cuatrecasas (del Rey Guanter, dir.); “Nuevas Tecnologías y gestión de recursos humanos. Proyecto Tecnos: impacto de las redes sociales y marco laboral neotecnológico”. Wolters Kluwer. 2018.
- Klaus Schwab; “The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond”. <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>.
- Levy, F. y Murnane, R.; “The new division of labour: how computers are creating the new job market”, 2015.
- Martín Quetglas. ARI 64/2019; Real Instituto Elcano; http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari64-2019-martinquetglas-que-es-la-digitalizacion.
- OCDE; “Digital skills for the digital economy. Measuring the demand and supply of ICT skills at work”. 2016 Ministerial Meeting. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jlwnkm2fc9x-en.pdf?expires=1560251006&id=id&accname=guest&checksum=3F5C1EDA15B03A25C0AFBF5FA271CE51>.
- Proyecto de Reglamento del Fondo Social Plus; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-382-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>
- RAND; <https://www.rand.org/randeuropa/research/projects/game-changing-technologies-in-european-services-sectors.html>.
- Rocha Sánchez; “La Digitalización y el Empleo Decente en España. Retos y propuestas de actuación”; Conferencia Nacional de la OIT “El futuro del trabajo que queremos”. Conversación II. “Trabajo decente para todos”. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-madrid/documents/article/wcms_548595.pdf.
- Rodríguez Fernández; “Plataformas, microworkers y otros retos del trabajo en la era digital”. Contribución a la Conferencia Nacional de la OIT “El futuro del trabajo que queremos” en la Conversación II “Trabajo decente para todos”; Madrid, 2017. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-madrid/documents/article/wcms_548596.pdf.
- Roland Berger (estudio para Siemens); “España 4.0. El reto de la transformación digital de la economía, 2016: <https://w5.siemens.com/spain/web/es/estudioidigitalizacion/pages/estudio-digitalizacion.aspx>.
- Stéphane Krasier; “Qué significarán los próximos 20 años para el empleo, y como prepararse”; World Economic Forum Annual Meeting, 2019. <https://es.weforum.org/>

agenda/2019/01/que-significaran-los-proximos-20-anos-para-el-empleo-y-como-prepararse/.

UNESCO; “Las competencias digitales son esenciales para el empleo y la inserción social”; <https://es.unesco.org/news/competencias-digitales-son-esenciales-empleo-y-inclusion-social>.

UNESCO; “Semana del aprendizaje móvil”; <https://es.unesco.org/news/competencias-digitales-son-esenciales-empleo-y-inclusion-social>.