

EL SECTOR DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN CIFRAS

 FUNDACIÓN *para la*
CALIDAD *e* INNOVACIÓN
de la FORMACIÓN *y el* EMPLEO

Este informe ha sido elaborado por Alberto Montero Soler, Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Málaga.

Madrid, julio de 2022.

La **Fundación para la Calidad e Innovación de la Formación y el Empleo** está integrada por las principales organizaciones representativas del sector de la Formación (AEGEF, CECAP y ANCYPEL) así como por empresas del sector y entidades comprometidas con la formación profesional para el empleo.

La Fundación surge del compromiso de un grupo de empresas y asociaciones con un sistema de formación que ponga las necesidades de los trabajadores en el centro de su estrategia.

Fundación para la Calidad e Innovación de la Formación y el Empleo, 2022.
www.fundacionformacion.org

ÍNDICE

0. INTRODUCCIÓN

1. EL SECTOR DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA: CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

- 1.1. El nuevo marco institucional y funcional de la Formación Profesional en España a partir de la Ley 3/2022
- 1.2. El Sistema de Formación Profesional para el Empleo: una breve presentación de un sistema en transición.
- 1.3. La Formación Profesional para el Empleo en España: debilidades y retos para promover una mejora de la formación de la población activa
 - 1.3.1. El momento de integrar educación y formación para el empleo
 - 1.3.2. La necesidad de integrar la formación con la producción
 - 1.3.3. La diversidad de formas de financiación juega en contra de la formación para el empleo
 - 1.3.4. La importancia estratégica de un sector invisibilizado

2. EL SECTOR DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA: RASGOS ESTRUCTURALES E IMPLANTACIÓN TERRITORIAL

- 2.1. El sector de la formación para el empleo en el Registro Estatal de Entidades de Formación del SEPE: precisiones terminológicas.
- 2.2. Rasgos estructurales del sector de la formación para el empleo
 - 2.2.1. Un sector dominado por la pequeña y mediana empresa
 - 2.2.2. Un sector dominado por el capital nacional en proceso de internacionalización.
 - 2.2.3. Un sector con presencia mayoritaria del capital privado
 - 2.2.4. Un sector en proceso de diversificación de su modelo de negocio
 - 2.2.5. Un sector que lidera la creación de empleo en su ámbito de actividad
 - 2.2.6. Un sector con predominio de empleo femenino
 - 2.2.7. Un sector con una alta volatilidad en su facturación
 - 2.2.8. Un sector fuertemente vinculado y concentrado sobre el territorio

- 2.2.9. Un sector al que la teleformación ha llegado para quedarse.
- 2.2.10. Un sector con un peso residual en la formación de personas trabajadoras desempleadas

3. EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA: LO QUE LOS DATOS REVELAN

- 3.1. Una visión de conjunto del esfuerzo formador del tejido productivo español
 - 3.1.1. La formación para el empleo no ha dejado de crecer para todas las empresas con independencia de su tamaño y sector.
 - 3.1.2. La formación para el empleo también se ha convertido en una necesidad para las personas trabajadoras
 - 3.1.3. La brecha formativa con respecto a la Unión Europea se ha ido estrechando.
 - 3.1.4. No sólo se forman más personas trabajadoras en más empresas, también lo hacen durante más tiempo.
 - 3.1.5. Las competencias para formarse más demandadas son las más transversales
 - 3.1.6. Sin el sector de las empresas de la formación para el empleo este esfuerzo formativo no habría sido posible
 - 3.1.7. La distribución de los costes de la formación para el empleo
- 3.2. La formación profesional para el empleo en España desde la Ley 30/2015: un territorio aún sin cartografía precisa.
 - 3.2.1. La formación profesional de demanda programada por las empresas.
 - 3.2.2. La formación profesional de oferta

0. INTRODUCCIÓN

La sociedad vive un momento de transformación profunda como consecuencia de la confluencia de múltiples vectores de cambio: la globalización y la integración de las cadenas de valor a nivel mundial, los cambios demográficos, los cambios geopolíticos, la digitalización, la conciencia de la necesidad de reaccionar frente al cambio climático o la creciente concentración de la población en las zonas urbanas son algunos de ellos

Esos cambios afectan a múltiples dimensiones de la vida cotidiana, pero, singularmente, tienen **una repercusión importante sobre el mundo del trabajo**. Son cambios que están modificando las habilidades y profesiones más demandadas, que están introduciendo nuevas formas y modalidades de trabajo, que están dejando obsoletas múltiples cualificaciones y demandan nuevas competencias. Pero, sobre todo, que están cambiando radicalmente las bases de un modelo de sociedad construido sobre un mercado de trabajo en el que las vidas laborales se iniciaban tras finalizar la etapa educativa formal y se desarrollaban en un único o en muy pocos empleos a lo largo de toda la vida laboral hasta el momento de la jubilación.

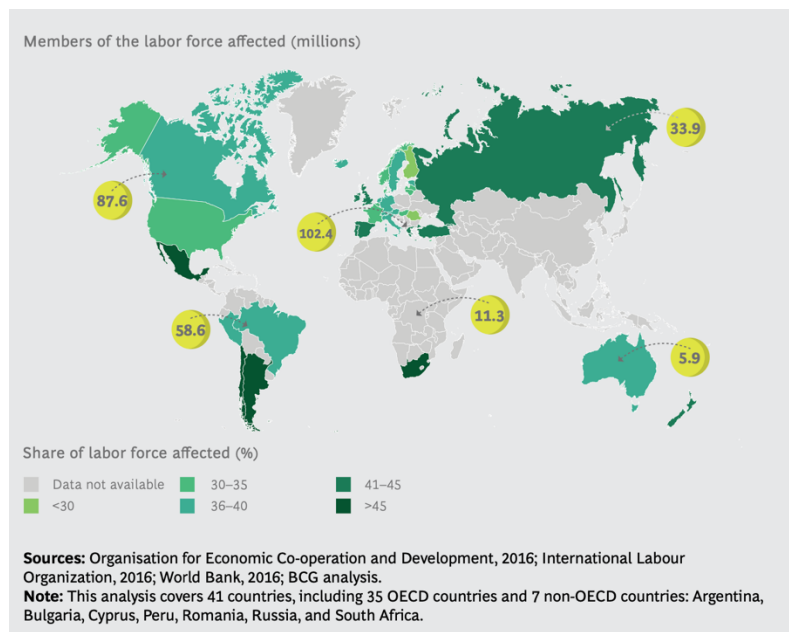
El cambio tecnológico y sus implicaciones tanto sobre los mercados de bienes y servicios como sobre los procesos de producción demandan ahora **un capital humano mucho más flexible y en permanente proceso de aprendizaje**. Esto supone que las nuevas generaciones de trabajadores deberán implicarse en procesos de formación a lo largo de toda su vida laboral para adquirir y mantener las habilidades técnicas y sociales requeridas en cada momento.

Además, los avances tecnológicos y su incorporación al mundo del trabajo están motivando la necesidad de **actualizar las competencias** de la población activa a través de lo que se denominan programas de **upskilling**, para que personas trabajadoras puedan desarrollar nuevas competencias dentro del mismo puesto de trabajo o para un mismo perfil, y programas de **reskilling**, que suponen el reciclaje profesional del trabajador para que pueda desarrollar tareas para las que antes carecía de competencias.

La velocidad a la que se están produciendo estos cambios contrasta con la lentitud a la que tienen lugar los cambios en el mercado de trabajo. La resultante es una importante **brecha a nivel global entre las capacidades de las personas trabajadoras y las necesidades del mercado**; una brecha que amenaza con aumentar si no se enfrentan adecuadamente los procesos de formación de la población activa, tanto en su etapa educativa formal como a lo largo de su vida laboral.

Así, como aparece en la Figura 1, este fenómeno afecta actualmente a más 1.300 millones de personas en el mundo. De hecho, **en España casi el 43% de la población activa está infra o sobrecualificada para el trabajo que realiza** y esos datos son aún mucho más preocupantes si se tiene en cuenta que, según datos de la Comisión Europea, **el 36% de la población activa española no tiene competencias digitales**, lo que dificulta la integración de las tecnologías digitales en la empresa y, con ello, el ritmo de los cambios necesarios en el tejido productivo¹.

Figura 1. Desequilibrio de competencias en la población activa de la OCDE



Fuente: *Fixing the Global Skills Mismatch*. BCG (2020).

¹ Adigital (2022). *Economía digital en España*. 2ª edición.

Este fenómeno tiene múltiples causas. Una de las más identificadas en la literatura es la distancia existente entre el sector privado y las autoridades educativas, entre las competencias que demanda el sistema productivo y la formación que se imparte en el sistema educativo². Esta distancia da lugar a lo que genéricamente se conoce como la **“trampa de la cualificación”** (*qualifications trap*), esto es, cohortes de egresados cuyas competencias están prácticamente obsoletas o sobredemandadas en el momento de su graduación mientras que la demanda de trabajo por parte de las empresas no encuentra una oferta ajustada a las competencias que necesitan y deben invertir en la recualificación incluso de sus nuevos empleados.

Este desajuste entre capacidades y necesidades tiene importantes **repercusiones sobre la productividad** del trabajo por diferentes vías: las empresas se ven obligadas a aumentar el gasto en formar a trabajadores que no tienen las habilidades necesarias; los propios trabajadores son menos eficientes al realizar las tareas por la falta de cualificación; y las personas trabajadoras sobrecualificadas se encuentran desmotivadas por las tareas que desempeñan y el salario que reciben.

Lo grave es que, si no se enfrenta adecuadamente, esta tendencia tiene visos de seguir agravándose como consecuencia de los impactos que la revolución digital está teniendo sobre el mundo del trabajo.

Los avances tecnológicos seguirán acelerándose en los próximos años, alentados por el continuo aumento de la capacidad de procesamiento de los ordenadores (se duplica cada dos años) y la reducción de su coste (se rebaja un 75% cada tres años). La velocidad de los cambios es tal que ya es imposible anticipar cuál va a ser el horizonte tecnológico en los próximos cinco a diez años.

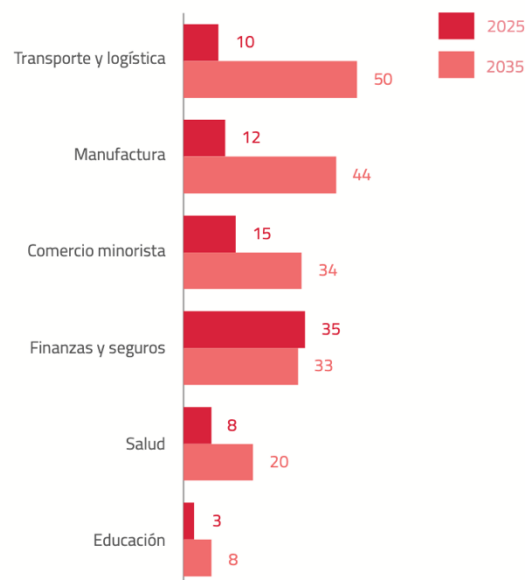
En cualquier caso, las previsiones sobre la repercusión de estos cambios sobre el mercado de trabajo son ya casi unánimes: se espera que **en 2035 el 30% de los empleos sean de nueva creación**, tanto vinculados a las nuevas tecnologías como nuevos perfiles humanistas y de ciencias sociales que reflexionen y regulen la nueva realidad³.

² CEDEFOP (2015): Skill, qualifications and jobs in the EU: the making of a perfect match? Evidence from Cedefop's European Skills and jobs survey. Luxembourg: Publication Office. Cedefop reference serie n. 203.

³ Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.). España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo. Madrid: Ministerio de la Presidencia. 2021.

Pero, además, si la digitalización va a crear nuevas profesiones, también va a provocar que otras resulten innecesarias. Así, se prevé que, **en 2035, el 12% de los empleos actuales estarán automatizados**, siendo el riesgo de automatización mayor en empleos rutinarios y repetitivos, independientemente de su cualificación, porque también están en riesgo de automatización empleos altamente cualificados. Por sectores, transporte y logística es el de mayor riesgo de automatización, con un 50% de empleos afectados. Le sigue la industria manufacturera, con un 44% y el comercio minorista, con un 34%. En el extremo contrario del espectro, solo el 8% de los empleos en educación corre el riesgo de desaparecer (Figura 2).

Figura 2. Empleos en riesgo de automatización por sectores, 2025, y 2030 (en %)



Fuente: Adigital (2022)

Sin embargo, el mayor impacto de la tecnología se producirá sobre **la transformación de los empleos actuales**. En 2035, el 58% de los empleos seguirá existiendo, pero requerirán capacidades distintas a las actuales, evolucionando hacia una naturaleza menos rutinaria, en la que la automatización eliminará las tareas de menor

valor añadido y facilitará que las personas trabajadoras se centren en las actividades no repetitivas, lo que repercutirá positivamente sobre la productividad laboral.

Junto a estos cambios también hay que tener en cuenta que el cambio tecnológico no solo reconfigura las competencias y habilidades necesarias demandas en el mercado laboral, también acelera su obsolescencia. Según ese mismo informe, las habilidades técnicas se quedan obsoletas en un plazo tan breve como 5 años y eso exige procesos de formación continua de los empleados para mantener su nivel de competencia actual.

Todas estas tendencias apuntan hacia la necesidad de una reconfiguración en paralelo a la que se está produciendo en el mercado de trabajo en el ámbito de la educación y de la formación tanto de estudiantes como de trabajadores. Es lo que se ha denominado **“aprendizaje a lo largo de la vida”** (*lifelong learning*) o “formación permanente” y que implica un cambio de paradigma en tanto que la formación deja de concentrarse en una etapa concreta de la vida, normalmente previa a la incorporación al mercado de trabajo, y pasa a convertirse en un proceso de aprendizaje y recualificación continuo.

El **reto en materia de políticas públicas** se encuentra en cómo se deben de reformular los procesos e instituciones educativos y cómo hay que incidir sobre la actitud de empleadores y empleados para adaptarse a este nuevo paradigma de forma que los procesos de aprendizaje tengan continuidad y garanticen la actualización de competencias y la reinserción en el mercado de trabajo de aquellas personas trabajadoras que puedan llegar a perder sus empleos por razones como la automatización y la digitalización y conseguir, así, que los efectos de la revolución tecnológica se conviertan en una oportunidad más que en un trauma.

Ese reto debe **incidir sobre dos ámbitos formativos** simultáneamente. Por un lado, sobre la población activa, ya sean ocupados o desempleados, a través de programas de *upskilling* y *reskilling* para ayudarles a desarrollar nuevas competencias o a reciclarse profesionalmente. Y, por otro lado, hay que intervenir sobre la educación y formación regladas y, para ello, no basta con meros procesos de adaptación curricular sino que es preciso crear nuevas certificaciones que abarquen habilidades y competencias nuevas.

Este segundo ámbito de intervención ya ha sido convenientemente detectado en el caso español y se encuentra entre uno de los ejes de transformación del proceso de modernización de la formación profesional que está en curso.

De hecho, el **Plan Estratégico de Impulso a la Formación Profesional** recoge con claridad esta necesidad y plantea la inclusión de nuevas titulaciones en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales:

“Las nuevas demandas de los sectores productivos exigen la revisión de las titulaciones actuales, así como el diseño de otras nuevas que respondan a competencias emergentes, para las que las empresas detectan dificultades de cobertura, tal como se indica en el I Plan Estratégico de Formación Profesional, (...). En la revisión de todas las titulaciones se incorporan los dos ejes transformadores de la economía: la digitalización y la sostenibilidad aplicadas ambas a cada uno de los sectores productivos”.

De hecho, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado por el gobierno de España incorpora una serie de planes e iniciativas, entre ellas la de la formación profesional, que tienen como objetivo último preparar a la ciudadanía española para las exigencias del mundo digitalizado hacia el que se encamina⁴.

En concreto, el Plan dedica la política palanca VII a la educación, la formación continua y el desarrollo de capacidades, estando dedicado el Componente 19 a desarrollar las líneas principales del Plan Nacional de Competencias Digitales y el Componente 20 al referido Plan Estratégico de Impulso a la Formación Profesional⁵.

Evidentemente, la **reforma de la formación profesional** juega un papel esencial en la transformación del ecosistema de los procesos de formación, tanto cuando estos se producen durante la etapa educativa como para el reciclaje de trabajadores cuyas competencias han quedado obsoletas.

Como también debe de jugarlo la otra parte relevante del ecosistema formativo que es el **sistema de formación profesional para el empleo** y que engloba, dentro del

⁴https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf

⁵

https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/120521_Presentacion_Plan_Recuperacion_Educacion.pdf

mismo, a todo el sector de empresas que presta ese servicio al resto de empresas del tejido productivo y a la propia Administración Pública.

Es más, y tal y como se pondrá de manifiesto más adelante, uno de los problemas que ha tratado de solventar el proceso de reforma que se está llevando a cabo en el conjunto de la educación y la formación para el empleo, la primera en el ámbito educativo y reglado y la segunda en el ámbito profesional, es **que sigan contemplándose como compartimentos estancos en lugar de como ámbitos complementarios con múltiples sinergias potenciales** que deben ser activadas y puestas en valor si se desean enfrentar adecuadamente los retos que el mercado de trabajo español tiene por delante ante las transformaciones que está experimentando el tejido productivo.

Es por ello por lo que este informe trata de exponer la estructura, rasgos y tendencias de un sector al que, si bien hasta ahora no se le ha dado la relevancia que merece, a partir de ahora tiene que ser considerado como un actor clave de las políticas públicas de formación y como una palanca para que estas alcancen su máximo potencial.

1. EL SECTOR DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA: CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO

1.1. El nuevo marco institucional y funcional de la Formación Profesional en España a partir de la Ley 3/2022

El marco de la Formación Profesional en España, en general, ha estado caracterizado por su naturaleza híbrida. La razón de esa naturaleza particular es que esta materia se encuentra ubicada en un **espacio de intersección entre dos tipos diferentes de políticas públicas**.

Por un lado, la Formación Profesional ha sido considerada tradicionalmente como una dimensión particular de las políticas educativas y, en ese sentido, se ha considerado como parte de la educación reglada.

Y, por otro lado, también ha sido ubicada en el marco de las políticas laborales y considerada como instrumento desde el que atender las necesidades de recualificación constante de la población activa para satisfacer convenientemente la demanda de trabajo de las empresas.

La nueva Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional recién aprobada (Ley 3/2022, de 31 de marzo) aspira a superar esa dualidad integrando las dimensiones educativas y formativas de la Formación Profesional en un único sistema⁶.

Así, según el nuevo texto legal, se define al sistema de Formación Profesional como “el conjunto articulado de actuaciones dirigidas a identificar las competencias profesionales del mercado laboral, asegurar las ofertas de formación idóneas, posibilitar la adquisición de la correspondiente formación o, en su caso, el reconocimiento de las

⁶ La anterior definición, no muy diferente de la actual, era la que recogía el artículo 9 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y en donde se describía a la Formación Profesional, en su conjunto, como “el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de las personas trabajadoras, así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales”.

competencias profesionales, y poner a disposición de las personas un servicio de orientación y acompañamiento profesional que permita el diseño de itinerarios formativos individuales y colectivos” (artículo 5.1).

El eje articulador del Sistema de Formación será el **Catálogo Nacional de Estándares de Competencia**, regulado por el artículo 8 y 9 de la Ley 3/2022⁷. Este Catálogo supera la centralidad que tenía la cualificación profesional en el sistema de Formación Profesional y pasa a hacer girar el mismo en torno a los denominados **estándares de competencia** que deben de ser objeto de reconocimiento y acreditación y que han sido identificados previamente en el sistema productivo y que habilitan para el ejercicio profesional⁸.

Esos estándares de competencia se organizan, a su vez, en **familias profesionales y niveles**, siendo todo ello la base desde la que se elabora la oferta formativa del Sistema⁹.

En cualquier caso, la **cualificación profesional** no desaparece como tal y pasa a ser definida como “la competencia para el desempeño de una actividad profesional acreditada oficialmente por títulos, certificados o acreditaciones” (artículo 2, Ley 3/2022)¹⁰.

En torno a la cualificación profesional y los mecanismos para acreditarla el sistema de Formación Profesional se dividía el sistema en dos subsistemas de formación diferenciados: la **Formación Profesional del sistema educativo**, que integraba los ciclos Formativos de Formación Profesional, y la **Formación Profesional para el Empleo**, que asumía la formación en certificados de profesionalidad.

Esta división es superada en la nueva Ley 3/2022 que identifica como un lastre para la cualificación y recualificación de la población activa española esta división entre

⁷ Según el artículo 8 de la nueva Ley Orgánica, “el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias profesionales es el instrumento del Sistema Nacional de Formación Profesional que ordena los estándares de competencias profesionales identificados en el sistema productivo, en función de las competencias apropiadas y el estándar de calidad requerido para el ejercicio profesional, susceptibles de reconocimiento y acreditación”.

⁸ Todas esas cualificaciones tienen su reflejo en puestos de trabajo reconocidos en la Clasificación Nacional de Ocupaciones, en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas y en las figuras recogidas en los convenios laborales de los diferentes sectores.

⁹ En esta cuestión el nuevo texto legal mantiene la taxonomía del anterior sistema (artículo 9, Ley 3/2022)..

¹⁰ El artículo 7 de la Ley Orgánica 5/2002 definía “las cualificaciones profesionales describen estándares de competencia con significación para el empleo, que se acreditan en los títulos de formación profesional, en los certificados de profesionalidad u otros tipos de formación y a través de la experiencia laboral”.

sistemas y plantea su unificación para que, en lugar de ser independientes entre ellos, pasen a ser complementarios.

Así, la nueva Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional intenta superar la dualidad de los sistemas a partir de la integración en un sistema único organizado por grados y dirigido tanto a estudiantes como a personas trabajadoras, ya estén ocupadas o desempleadas, para que se puedan programar itinerarios formativos en función de cuáles sean sus expectativas y necesidades.

A tal efecto, la Ley pretende convertir a la Formación Profesional en un sistema educativo flexible y adaptado a todo tipo de personas con independencia de su edad y unificando las competencias esencialmente en el Ministerio de Educación y Formación Profesional.

El sistema, una vez desarrollado, deberá sustentarse sobre tres pilares esenciales: la formación, la orientación profesional y la acreditación de competencias profesionales.

En materia de formación la Ley establece una oferta única, modular y flexible de Formación Profesional ordenada en itinerarios formativos que permiten la progresión a través de cinco grados ascendentes (A, B, C, D y E), en una estructura de dimensión vertical, escalonada, que establezca un “continuo” ascendente en función de la amplitud de cada oferta formativa.

El contenido y currículo de cada uno de esos módulos profesionales vendrá definido en el **Catálogo Modular de Formación Profesional**, en donde se ordenarán los módulos profesionales de formación profesional asociados a cada uno de los estándares de competencias profesionales (artículo 10, Ley 3/2022).

Este Catálogo operará como referencia de otro de los nuevos pilares del sistema: el **Catálogo Nacional de Ofertas de Formación Profesional** que incorporará todas las ofertas de formación profesional reconocidas y acreditables en el marco del sistema (artículo 11, Ley 3/2022).

Su función es triple. En primer lugar, determinará el conjunto de acciones formativas dirigidas tanto a capacitar para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y

económica como a acreditar oficialmente las competencias profesionales adquiridas por las personas. En segundo lugar, coordinará las diversas ofertas de formación. Y, finalmente, fijará la oferta formativa vinculada al Catálogo.

Con esta estructura institucional y funcional se pretende incrementar la flexibilidad del sistema, facilitando el acceso a un abanico de formaciones de distinta duración y volumen de aprendizaje de competencias, desde “microformaciones” a cursos de especialización, según incluyan un único resultado de aprendizaje, uno o varios módulos profesionales, o un paquete completo de módulos profesionales

Además, toda esa formación deberá de ser acreditable, acumulable y capitalizable. El objetivo es facilitar la generación de itinerarios de formación y, a tal efecto, se promueve que las ofertas formativas permitan avanzar en itinerarios de formación conducentes a acreditaciones, certificaciones y titulaciones con reconocimiento estatal y europeo.

De esta forma, la experiencia formativa de cada persona se registrará y estará disponible en un nuevo **Registro Estatal de Formación Profesional**, que permitirá a cualquier ciudadano acceder al mismo y obtener un informe en el que se recoja su vida formativa y profesional.

El objetivo es que cada persona pueda diseñar y configurar itinerarios propios y que se adapten tanto a sus expectativas profesionales como a sus necesidades laborales, situando en el centro de la acción de la política pública a la persona y su necesidad de cualificarse y mantenerse actualizada a lo largo de toda su vida.

Como ya se ha señalado, este sistema contempla superar la independencia que existía entre el Sistema de Formación Profesional en el sistema educativo y el Sistema de Formación Profesional para el Empleo para convertir ambos sistemas en complementarios.

A tal efecto, la Ley 3/2022 integra las dos redes de centros de formación profesional de ambos sistemas bajo el denominador común de **centros de Formación Profesional** (artículo 77) y los regula en el Capítulo I del Título IV de la Ley.

Así, según el nuevo texto legal, “tendrán la consideración de centros del Sistema de Formación Profesional los establecidos y gestionados por las administraciones competentes al efecto, así como los autorizados por dichas administraciones para impartir

ofertas de formación profesional en cualquiera de los grados previstos en la presente ley, de forma exclusiva o simultáneamente con otro tipo de educación o formación, siempre que concluyan oficialmente en las acreditaciones, certificados y títulos de formación profesional establecidos en la presente ley”. Estos centros deberán inscribirse en el registro administrativo autonómico que corresponda al lugar en que tengan su sede y en tantos como desarrollen su actividad (artículo 78).

En cualquier caso, la Ley 3/2022 establece, en un disposición derogatoria única, la derogación de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, así como las disposiciones de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, en aquellos aspectos que se opongan a lo regulado en la presente ley; si bien mantiene, a través de la Disposición transitoria primera, las mismas condiciones para los centros y entidades actualmente autorizados para impartir acciones de formación profesional para el empleo para que puedan impartir también ofertas del Sistema de Formación Profesional recogidas en la nueva Ley hasta que se regule reglamentariamente el proceso de inscripción en el Registro General de Centros de Formación Profesional.

Es por ello que, de cara a entender adecuadamente cómo se puede producir la complementariedad entre ambos sistemas que pretende el nuevo texto legal, se expondrán a continuación algunos de los elementos esenciales que han venido definiendo al Sistema de Formación Profesional para el Empleo y que, indudablemente, deberán de ser tenidos en consideración para tratar de conseguir articular todo ese “elenco de espacios físicos y organizativos” que se espera que conformen el nuevo sistema integrado.

1.2. El Sistema de Formación Profesional para el Empleo: una breve presentación de un sistema en transición

El Sistema de Formación Profesional para el Empleo se reguló por la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, que introdujo una serie de cambios significativos en el sistema pero mantuvo, en lo fundamental, el desarrollo reglamentario establecido en el RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regulaba el subsistema de formación profesional para el empleo y que aún sigue en vigor para cubrir las lagunas que pudieran existir en la legislación. Posteriormente, la Ley 30/2015 fue desarrollada a través del RD 694/2017, de 3 de julio, y constituye el marco actual del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral en España en tanto se produce su adaptación definitiva a la nueva normativa derivada de la nueva Ley 3/2022.

Un **marco que, al amparo de esas iniciativas legislativas, asumió los siguientes objetivos** estratégicos:

- en primer lugar, garantizar el ejercicio del derecho a la formación de las personas trabajadoras, empleadas y desempleadas, en particular de los más vulnerables;
- en segundo lugar, contribuir de forma efectiva a la competitividad de las empresas a través de la formación;
- en tercer lugar, fortalecer el papel de la negociación colectiva en la adecuación de la oferta formativa a los requerimientos del sistema productivo;
- y, finalmente, mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos

En definitiva, como la Exposición de Motivos del RD 694/2017 señalaba, se trataba de “consolidar en el sistema productivo español una cultura de formación profesional y favorecer con ello la mejora de la empleabilidad de los trabajadores que facilite la creación de empleo”.

Para promover tales fines, y como recurrentemente se recogía en las Exposiciones de Motivos de los diferentes textos legales que le ha dado cuerpo, el Sistema está integrado por un conjunto de instrumentos y acciones que tienen por objeto impulsar y

extender entre las empresas y las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento.

Así, las iniciativas que dan contenido al Sistema de Formación para el Empleo en el ámbito laboral son de muy diversa índole¹¹:

- la formación programada por las empresas: se trata de acciones formativas programadas por las empresas para sus personas trabajadoras en función de sus necesidades y con cierta flexibilidad en contenidos y momento de la impartición. Se financian mediante bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social.

- la formación para personas trabajadoras ocupadas: este tipo de formación es ofertada por las Administraciones Públicas para personas trabajadoras ocupadas con el fin de tratar de cubrir las necesidades no cubiertas por la formación programada por las empresas para sus empleados y empleadas y que hubieran sido detectadas a través de mecanismos de prospección y detección de necesidades formativas¹². Se desarrolla a través de programas de formación sectoriales, transversales y de cualificación y reconocimiento profesional. En este caso, la financiación se realiza mediante subvenciones en régimen de concurrencia competitiva.

- la formación para personas trabajadoras desempleadas: en este tipo de acciones se busca conjugar, a través de diferentes tipos de programas, una formación que se ajuste tanto a las necesidades formativas de cada persona desempleada en función de su perfil profesional como a las necesidades del sistema productivo, readaptando sus competencias para mejorar su empleabilidad en función de la demanda del mercado de trabajo¹³. Como

¹¹ Artículo 8, Ley 30/2015. Es de utilidad recordar que los dos primeros tipos de iniciativa conformaban lo que se denominaba genéricamente como la Formación Continua mientras que las iniciativas del tercer bloque daban contenido a la Formación Ocupacional. Desde el RD 395/2007 esas categorías genéricas se suprimieron y ahora no existe una diferenciación de las mismas en función de la situación laboral de los destinatarios.

¹² Según el RD 694/2012, en esta oferta formativa también pueden participar hasta un 30% de personas trabajadoras desempleadas.

¹³ Este ambicioso objetivo se trata de conseguir a través de diferentes programas: programas de formación de los Servicios Públicos de Empleo dirigidos a cubrir las necesidades formativas detectadas en los itinerarios personalizados de inserción y en las ofertas de empleo; programas específicos de formación dirigidos a personas desempleadas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación profesional; y programas formativos que incluyen compromisos de contratación.

en el caso anterior, la financiación de estos programas se realiza a través de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva.

- los permisos individuales de formación: son autorizaciones que una empresa concede a un empleado o empleada para que realice una acción formativa reconocida mediante titulación o acreditación oficial. Los costes salariales asociados a estos permisos pueden ser financiados por la empresa a través de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social.

- la formación en alternancia con el empleo: son iniciativas mixtas de empleo y formación que facilitan el que la persona trabajadora pueda compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional del puesto de trabajo. El caso más general es el de la formación dual.

- otras iniciativas de formación, como la formación no financiada públicamente desarrollada por centros privados orientados a la obtención de certificados de profesionalidad; la formación de empleados y empleadas públicos; la formación de personas en situación de privación de libertad; o la formación de los militares de tropa y marinería.

Todas estas iniciativas se pueden impartir en las modalidades de presencial, teleformación y mixta, siendo mixta la modalidad que combine las modalidades presencial y de teleformación en la impartición de una misma acción formativa¹⁴.

Lo relevante es que estas acciones formativas han estado destinadas a que las personas trabajadoras puedan adquirir y mejorar sus competencias y cualificaciones profesionales con vistas a obtener un **certificado de profesionalidad** que acredite su nivel formativo, pudiendo acceder al mismo de forma parcial y acumulativa a partir de la superación de los diferentes módulos que integran el correspondiente certificado.

Este sistema tiene su contrapunto en la nueva Ley Orgánica 3/2022 en los Grados A, B y C del sistema establecido en la misma.

¹⁴ Artículo 4.1, RD 694/2017. Este RD dejó de considerar la formación a distancia convencional, que sí estaba prevista en el RD 395/2007, de 23 de marzo, como una modalidad de formación financiable con fondos públicos.

Así, el Grado A constituirá la oferta de menor tamaño del nuevo Sistema Nacional de Formación Profesional y conducirá a la obtención de una acreditación parcial de competencia. La superación de todas las acreditaciones parciales de competencia de un módulo implicará la obtención del correspondiente certificado de competencia profesional o Grado B de formación, referido a un módulo profesional. Y, a continuación, se establece el Grado C que reúne varios módulos y conducirá a la obtención de un Certificado Profesional.

En cualquier caso, para que esa formación permitirá acceder al certificado de profesionalidad era preciso que las acciones formativas estuvieran referenciadas en el Catálogo de Especialidades Formativas desarrollado por el Servicio Público de Empleo Estatal, quedando excluido de ese requisito las iniciativas de formación programadas por las empresas para sus trabajadores y cuya duración, contenido y requisitos de impartición serán determinados por las propias empresas.

Actualmente en este Sistema se imparten 583 Certificados de Profesionalidad, de los cuales 77 son de Nivel 1, 252 son de Nivel 2, y 254 son de Nivel 3.

Por otra parte, la **acreditación** de las competencias profesionales en este Sistema constituía el elemento esencial que lo integraba en el marco del Sistema de Formación Profesional por cuanto era la forma en la que, desde el ámbito laboral, se reconocía el nivel formativo del trabajador y se le otorgaba valor profesional.

A esos efectos, la acreditación de las competencias profesionales podía realizarse por dos vías¹⁵.

La primera y más directa era la de aquella formación dirigida a la obtención de certificados de profesionalidad que se acreditaba a través de la expedición del correspondiente certificado de profesionalidad o de sus acreditaciones parciales acumulables por parte de la Administración Pública. Para ello era preciso que las entidades de formación acreditadas para impartir dichos certificados de profesionalidad dieran por concluido y superado el mismo en su totalidad o de forma parcial, acreditando en ese caso los módulos asociados a las unidades de competencia superadas, los cuales tendrían

¹⁵ Artículo 7, RD 694/2017.

efectos de acreditación parcial acumulable de las correspondientes competencias profesionales adquiridas.

Y para el caso de las empresas que impartían formación a sus empleados sin que las materias se correspondieran con las referenciadas en el Catálogo de Especialidades Formativas, la empresa debía acreditar esa formación mediante un diploma en el que se hacía constar las principales características de la acción formativa y la evaluación positiva del trabajador. Esas competencias profesionales eran evaluadas y acreditadas por parte de la Administración Pública, al igual que las adquiridas a través de la experiencia laboral según lo establecido en el RD 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, dando lugar igualmente a las correspondientes acreditaciones totales o parciales de certificados de profesionalidad.

Por lo tanto, mientras que en el primer caso el reconocimiento de la acreditación de la formación parte de la acreditación previa de la entidad encargada de impartirla, en el segundo caso la acreditación se realiza a partir de la evaluación a posteriori de la acción formativa realizada

Este marco de acreditación de la formación adquirida a través de la experiencia laboral o por vías no formales e informales pasa, con la nueva normativa, a ser objeto de registro en el denominado **Registro Estatal de Acreditaciones de Competencias Profesionales Adquiridas por Experiencia Laboral o Vías no Formales e Informales** (artículo 16) y el **régimen de acreditación** establecido en el RD 1224/2009 fue sustituido por el RD 143/2021, de 9 de marzo, para hacerlo mucho más flexible y conseguir acelerar el procedimiento de acreditación de cualificaciones y competencias de la población activa española¹⁶.

Y es que uno de los elementos más controvertidos del anterior sistema era que los certificados de profesionalidad tenían valor profesional pero no académico. La consecuencia era que este tipo de formación no se reconocía a efectos del cómputo del nivel formativo de la población y convertía la acreditación de las competencias

¹⁶ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-3700

profesionales en un objetivo imperativo para las autoridades públicas, especialmente dado el bajo nivel de acreditación formal de competencias de la población activa española.

Así, según el INE, **el 48% de la población española de entre 16 y 65 años no tiene ningún tipo de acreditación formal de sus competencias profesionales, aun cuando posea dichas competencias y pueda desarrollarlas en su puesto de trabajo.** Esto es un problema porque la carencia de acreditación constituye un lastre para esas mismas personas trabajadoras de cara a iniciar o continuar su formación en el nivel adecuado si carecen de un punto de partida formal que les reconozca sus conocimientos y competencias reales. Desde ese punto de vista, y como se ha señalado, la nueva Ley trata de acelerar dicho reconocimiento para solventar este problema como una de sus prioridades fundamentales.

En resumen, y a modo de síntesis, se está produciendo el tránsito desde un sistema de Formación Profesional que integraba de forma independiente una parte que descansaba sobre el sistema educativo y otra en el ámbito del empleo; ambas desarrollaban conjuntamente el mismo Catálogo de Cualificaciones Profesionales, pero eran gestionadas desde dos Ministerios diferentes y mientras que desde la primera se acreditaba la cualificación profesional a través de un título de Formación Profesional, desde la segunda se hacía a través de un certificado de profesionalidad.

De esta forma, ambos sistemas se complementaban entre sí, aunque se mantenían en parcelas estancas, si bien existían instrumentos para el reconocimiento mutuo de las cualificaciones acreditadas en cada uno de ellos, debiendo de contar ambos (el título de Formación Profesional y el certificado de profesionalidad) de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

En cualquier caso, aunque teóricamente la división entre sistemas tomando la cualificación profesional como nexo entre ellos podía tener algún sentido, **en la práctica esa división se ha revelado ineficiente y generadora de tensiones sobre el conjunto del sistema de forma persistente.**

Es por ello por lo que la nueva Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional ha tomado como punto de partida esas ineficiencias y tensiones y

las trata de superar generando un nuevo sistema de formación profesional que, una vez entre en vigor definitivamente y con su pleno desarrollo institucional, debería solucionar todos esos problemas.

En cualquier caso, mientras que el sistema entra plenamente en vigor, no se puede obviar que una parte significativa de la formación profesional se seguirá impartiendo en el ámbito del empleo y en el seno de las empresas y que la mayor parte de esa formación se imparte desde un sector precisamente especializado en ese tipo de formación y cuyo análisis constituye el objetivo de este informe.

En este sentido, en el siguiente epígrafe se señalarán algunos de los elementos relevantes para comprender la dinámica del sector, cuál ha sido su papel, cuál habría podido ser y, sobre todo, facilitar su encaje en el nuevo sistema de Formación Profesional.

1.3. La Formación Profesional para el Empleo en España: debilidades y retos para promover una mejora de la formación de la población activa

Los cambios introducidos por la nueva Ley de Formación Profesional ofrecen la oportunidad de superar algunos de los problemas conceptuales y regulatorios que han afectado al sector de la formación para el empleo y a su potencial para ayudar a solventar los pobres resultados en materia de cualificación de la población activa española constatados más arriba.

Estos problemas han sido sobradamente diagnosticados y, sin embargo, y a pesar de las sucesivas reformas que ha experimentado el sistema de la formación para el empleo aún persisten de forma recurrente tras cada una de esas reformas.

Es por ello que a continuación se realizará una exposición sintética de dichas carencias y debilidades con la intención de poner de manifiesto **las incoherencias del marco institucional en el que se ha tenido que desenvolver el sector empresarial de la formación para el empleo y de la necesidad de una reforma** en profundidad de ese marco, que sea integradora para dicho sector y ponga en valor todo el activo personal y profesional acumulado en materia de formación.

Esta última reforma no solo debería superar dichas carencias sino que también debería promover una estrategia de formación de la población activa española que permitiera equiparar sus niveles formativos a la de los de los países europeos con mejor experiencia al respecto y que, además, facilite su adaptación a los cambios que la revolución tecnológica en curso está provocando sobre el mundo del trabajo.

En este sentido, y sin ánimo exhaustivo, los principales retos que tiene por delante la regulación del sector son las que se expondrán a continuación.

1.3.1. El momento de integrar educación y formación para el empleo

El marco tradicional de la formación para el empleo, caracterizado por esa naturaleza dual entre lo educativo y lo laboral señalada más arriba, **no ha planteado una convivencia armónica y complementaria entre ambos sistemas sino que ha estado dominada por la dimensión educativa** y, más concretamente, por una visión reglada de la formación para el empleo que la encuadra más en el sistema educativo que en el de las relaciones laborales.

Así, en términos generales, ha habido una **tendencia a confundir formación con educación** y, en consecuencia, **a regular la “formación para el empleo” como si se tratara de “educación para el empleo”** cuando ambas responden a objetivos distintos y, en consecuencia, deben de implementarse y gestionarse con medios y estrategias diferentes. De ello no se debe de concluir que una, la educación, es superior a la otra, la formación, o al revés, sino que, por el contrario, se trata de poner de manifiesto **su necesaria complementariedad**.

Sin embargo, al priorizar la dimensión reglada y, por tanto, educativa de la formación para el empleo se prioriza la adquisición de conocimientos y saberes generales (el “saber”) más que la de competencias y saberes concretos (el “saber hacer”), que son los que necesita realmente una formación para el empleo orientada a mejorar la cualificación y la empleabilidad de la población activa.

Es por ello que si se confunden ambas dimensiones puede ocurrir, como ha ocurrido tradicionalmente en el caso de la Formación Profesional en el sistema educativo español, **que acabe primando el componente académico frente al laboral.**

Las consecuencias de esta primacía académica no son menores. Así, hay sistemas en los que, en lugar de esa primacía, se ha optado por complementar las dimensiones educativas y formativas mediante la integración de la educación reglada con el aprendizaje en el entorno laboral a través de la denominada Formación Profesional dual.

Sin embargo, esa estrategia nunca ha llegado a cuajar en el caso de España a pesar de su éxito en otras economías europeas y, precisamente, la nueva Ley 3/2022 viene a tratar de saldar ese déficit haciendo especial hincapié en la formación dual¹⁷. Y es que, en España el proceso de formación se ha desarrollado en una suerte de **compartimentos estancos entre el ámbito educativo y el laboral**, sin apenas puntos de contacto y complementariedad entre el centro educativo de formación y la empresa. Ese aislamiento no se limitaba solo a la relación entre los sistemas formales a través de los que se podían adquirir las competencias sino que también se ha extendido a lo largo de la vida profesional de las personas trabajadoras.

El problema ha sido que la visión académica se ha impuesto también sobre el propio sistema de Formación Profesional para el Empleo, estableciéndose un marco formativo dominado por criterios administrativos alejados del dinamismo que la oferta formativa debe tener en un mercado laboral tan cambiante como el actual y en el que la velocidad de respuesta de las Administraciones Públicas va muy por detrás de las necesidades del mercado laboral.

Baste como refrendo de estas afirmaciones una de las conclusiones del informe recién publicado por FUNDAE (2021) de *“Evaluación de las iniciativas de Formación programadas por las Empresas y Permisos individuales de formación. Ejercicios*

¹⁷ En cualquier caso, no puede olvidarse que el último intento por implementar la Formación Profesional dual en España fue el RD 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrollaba el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecían las bases de la Formación Profesional dual. Sin embargo, a pesar de la norma, su concreción práctica fue ciertamente magra.

2017-2018” en relación con la gestión de las iniciativas de formación y su grado de adaptación a las necesidades formativas que demanda el mercado de trabajo¹⁸.

Así, según dicho informe, *“la rigidez que introduce la normativa sobre los procedimientos hace que los requisitos formales exigidos no favorezcan que se realicen formaciones más creativas o que atiendan a necesidades reales y actuales de las empresas, como la que demanda el nuevo contexto digital, o más ágiles como las que requieren determinados sectores en picos o paradas de la producción que no pueden ser previstos y en los que suele realizarse formación (...).*

Además, otro de los principales problemas para los gestores, las entidades externas y las empresas formadoras es la falta de actualización, desarrollo y concreción de la normativa que regula el Sistema FPE tras la Ley 30/2015 y el RD 694/2017 mencionado anteriormente. Por tanto, en muchos aspectos la normativa ha quedado obsoleta y no responde a la situación en que se encuentran empresas y trabajadores, haciendo que queden fuera de la iniciativa las acciones más innovadoras o con más incorporación de las TIC y más relacionadas con productividad y competitividad. Es el caso paradigmático de la modalidad de teleformación, ya que no hay pautas ni instrucciones claras, pero sí mayores requerimientos en algunos aspectos que para la formación presencial”¹⁹.

Por lo tanto, vistos los resultados de las evaluaciones realizadas hasta el momento es necesario pensar que la integración del sistema debe de producirse bajo un mismo eje dirigido a acreditar las competencias profesionales de forma ágil y unívoca, evitando la duplicidad de instancias administrativas y promoviendo un aprendizaje que conduzca a la obtención de cualificaciones y competencias profesionales bajo **un sistema que imbrique lo educativo y lo laboral de una forma dinámica**, sin preeminencia de un ámbito sobre el otro y con agilidad para adaptarse al cambiante entorno productivo y a las necesidades de las personas trabajadoras a lo largo de su vida activa.

18

https://www.fundae.es/docs/default-source/publicaciones-y-evaluaciones/evaluaciones/informe-formaci%C3%B3n-programada-y-pif-2017_2018-comunicacion.pdf

¹⁹ Fundae (2021, p.177).

1.3.2. La necesidad de integrar la formación con la producción

La distancia entre lo educativo y laboral no es meramente conceptual sino que también es real. Hay una **falta de articulación entre el ámbito educativo y el laboral que dificulta que el proceso de formación** -esto es, el proceso de “saber hacer”-, **se produzca con mayor intensidad en el espacio productivo**, esto es, que se aprenda donde realmente se aprende a “saber hacer”: en el puesto de trabajo.

Evidentemente, esa carencia ha sido más acusada en la Formación Profesional en el sistema educativo en donde los intentos por engarzar educación y mercado de trabajo a través de la denominada **Formación Profesional dual** se han encontrado siempre con resistencias y problemas de diseño que se han traducido en fracasos prácticamente anunciados. Una de las razones que explican ese fracaso es que su implementación ha sido planteada habitualmente más como un añadido sobre el sistema que en el marco de una reflexión sobre la reconfiguración del conjunto del sistema de formación para el empleo y la relación que debe de existir entre lo formativo y lo laboral²⁰.

Frente a esa propuesta fallida, la nueva Ley Orgánica de Ordenación e Integración de la Formación Profesional hace hincapié en la importancia de la Formación dual y establece la obligatoriedad de la misma para aquellas personas que cursen los Grados C y D de formación. En esos casos, la Ley contempla un periodo de formación en la empresa que puede ser bien de carácter general bien de carácter intensivo²¹.

Por todo ello, era preciso avanzar en la reconfiguración integral del Sistema, reforzando la dimensión laboral y productiva que debe primar en este tipo de formación; promoviendo su dinamismo y adaptación a los cambios de los procesos productivos; insertándolo en el empleo de una forma compatible con el desempeño laboral; y flexibilizando los mecanismos para la acreditación de competencias llevándolos más allá

²⁰ El Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la Formación Profesional dual, constituyó el último intento de desarrollar un sistema que integrara la adquisición simultánea de competencias tanto en el ámbito académico como en la actividad laboral

²¹ A reforzar el carácter dual de la formación profesional se dedica, en especial, el artículo 55 de la nueva Ley Orgánica, siendo desarrollando los rasgos generales en los siguientes artículos de la norma.

de la evaluación formal y académica y dando espacio al reconocimiento desde el ámbito laboral²².

Esto exige **un enfoque más centrado en la competencia profesional como forma de mejorar la empleabilidad** de la población activa española. Y es que en tanto esa integración no se produzca realmente, más allá de los enunciados normativos, y ese enfoque no sea el dominante en la práctica formativa cotidiana será muy difícil no sólo que el sistema contribuya a su objetivo último de una forma eficiente sino, también, que lleguen a cuajar los intentos parciales por mejorarlo, como sería el impulso a la Formación Profesional dual.

La razón es que el ecosistema de la Formación para el Empleo requiere no sólo de buena voluntad y recursos sino de **unas condiciones estructurales que la orienten, promuevan y faciliten** conectando estrechamente los ámbitos educativo y laboral y dando prioridad a las transformaciones que se producen en el segundo para acompasar la formación a las mismas y no al revés.

Como también era importante **modificar los procedimientos para evaluar, reconocer y acreditar la cualificación y competencia de las personas trabajadoras a partir de su experiencia laboral, como finalmente hace la nueva Ley 3/2022.**

La razón es que constituía una rémora innecesaria sobre las carreras profesionales de esas personas el hecho de que, a pesar de que cuenten con dichas competencias y sean capaces de desarrollarlas en su puesto de trabajo, no las puedan tener reconocidas sino es a través de un farragoso proceso administrativo que dificultaba el reconocimiento de las competencias adquiridas de forma informal.

1.3.3. La diversidad de formas de financiación juega en contra de la formación para el empleo

El tercero de los elementos problemáticos está relacionado con **las diferentes formas de financiación del sistema de formación para el empleo** y, de ahí, con el sistema

²² En efecto, la evaluación, reconocimiento y acreditación de competencias adquiridas vía experiencia laboral es un proceso prácticamente ajeno a las empresas y regulado por el RD 1224/2009, de 17 de julio.

a través del que las empresas que se dedican a impartir formación para el empleo concurren para poder desarrollar esa actividad.

En efecto, de entrada, **hay una división nítida entre la financiación del sistema de formación profesional en el sistema educativo y el de formación profesional para el empleo**, esto es, nuevamente una división entre el ámbito educativo y el laboral en esta materia. Mientras que la primera depende tanto de los Presupuestos Generales del Estado como de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, el caso de la formación profesional para el empleo es más complejo, ya que depende de tres vías diferentes: la cuota finalista de formación profesional, los aportes del Fondo Social Europeo y los recursos asignados a través del Servicio Público de Empleo. Estas vías de financiación se complementan, por un lado, por las empresas tanto por la vía de los aportes que éstas realizan para cofinanciar la formación bonificada como directamente con sus propios recursos y, por otro lado, por las personas en edad de trabajar con los recursos que destinan a complementar o actualizar sus competencias o para adquirir otras nuevas.

Como puede apreciarse, existe una **diversidad de fuentes de financiación de la formación para el empleo que dificultan la integración del sistema bajo una lógica común**, algo que también debería primar en esa materia para que el mismo revistiera cierta coherencia.

Pero, además, esta diversidad de fuentes es expresiva de **la pluralidad de agentes** y, en consecuencia, de **la multiplicidad de objetivos y métodos** para proporcionar formación desde la Administración pública (en el ámbito educativo y en el de las políticas activas y pasivas de empleo); circunstancia que, además, se debe de conjugar con los objetivos y métodos de las empresas y con los esfuerzos de los propios trabajadores y trabajadoras para financiar su formación.

Pero junto a las diferencias en la financiación en función del ámbito (educativo y laboral y, dentro del laboral, entre políticas pasivas y activas de empleo) hay otro aspecto reseñable con relación a la financiación y que atañe específicamente al sector de las empresas de formación para el empleo: **el régimen al que las mismas deben concurrir**

para poder desarrollar parte de su actividad si quieren participar en los programas ofertados por parte de la Administración.

En efecto, la distinción entre “**formación de demanda**” y la “**formación de oferta**” radica, entre otras cosas, en el régimen de financiación de la misma por parte de la Administración, introduciendo un elemento de complejidad añadida sobre el sector y una fuente de distorsiones que, claramente, afecta a la eficiencia de los esfuerzos formativos de la población activa.

Así, mientras que en la “formación de demanda” la Administración bonifica a las empresas que programan formación para las personas trabajadoras, en el caso de la “formación de oferta”, la normativa considera que esa formación es ofertada por la Administración a las personas trabajadoras, en lugar de serlo por parte de las empresas.

Esto tiene dos consecuencias fundamentales. En primer lugar, como este tipo de formación se oferta desde la Administración hacia las personas trabajadoras, **se convierte en un derecho de estos ofrecido desde un servicio público y bajo los parámetros de oferta de la Administración**, pudiendo estos coincidir, o no, con las necesidades formativas que requieren las empresas y, por ende, sus trabajadores. Si no hay un ajuste muy preciso entre oferta pública y necesidades privadas sobre la base de estudios prospectivos de las competencias que las empresas necesitan, lo que se produce es un **gap formativo** entre lo que oferta la Administración a través de un catálogo más o menos amplio de especialidades y las necesidades reales de las empresas. Evidentemente, esto merma considerablemente la eficacia de las políticas activas de empleo y de los recursos destinados a las mismas.

Y, en segundo lugar, también hay que destacar que el hecho de que la formación de oferta se considere un derecho del trabajador ante la Administración financiado a través de cuotas finalistas ha dado lugar a **un régimen de oferta en términos de concurrencia competitiva** que refuerza aún más el gap formativo al condicionar la colaboración público-privada para su impartición a una serie de requisitos que, en el mejor de los casos, desincentivan la participación de las empresas de formación para el empleo en dichas convocatorias y, en el peor de ellos, las induce a realizar sus ofertas formativas muy por

debajo de los estándares de calidad que desarrollan cuando se trata de formación no subvencionada, algo especialmente reseñable cuando se trata de la formación impartida en la modalidad de teleformación.

En definitiva, sin una reflexión previa acerca de qué necesitan los destinatarios de la formación, tanto trabajadores como empresas, y una orientación de la formación hacia la mejora de la competitividad general de la economía por la vía de la mejora de la cualificación de su población activa es difícil conseguir un sistema que alcance este último objetivo.

1.3.4. La importancia estratégica de un sector invisibilizado

La última de las cuestiones problemáticas también puede considerarse producto del difuso marco en el que se desenvuelve la Formación Profesional para el Empleo y está relacionada con **el reconocimiento del sector** que provee dicha formación al margen del sistema académico público y al que, sin embargo, no se le atribuye ni la importancia que merece ni se facilita su impulso como actividad económica, enclaustrándolo bajo estrictas restricciones administrativas de diversa índole que dificultan dicho impulso.

En este sentido, el freno existente hasta el momento a incentivar una mayor colaboración público-privada subyace tras uno de los principales problemas del sector: **la desconsideración de las empresas que prestan Formación para el Empleo como un sector económico que necesita de un marco nítido para desarrollar su actividad.**

De hecho, aunque esas empresas han venido realizando la mayor parte de su actividad en el marco del subsistema de Formación Profesional para el Empleo y, por lo tanto, en el ámbito laboral del anterior Sistema el reconocimiento oficial de su actividad económica se ubica en el ámbito educativo.

Así, el código de **Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE)** que le es de aplicación a este sector es el 8559, que lleva por nombre genérico **“Otra educación no comprendida en otras partes”** y que, desde febrero de 2017, incluye a la “Formación de los empleados” junto a un conjunto de actividades sin ninguna conexión entre sí y,

desde luego, con un peso económico y una relevancia para la economía del país muy alejada del que representa la formación para el empleo²³.

Evidentemente, el hecho de que no se le atribuya al sector la relevancia económica que tiene y no se le otorgue, en consecuencia, carta de naturaleza propia a través de su reconocimiento en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas provoca que, por ejemplo, la Encuesta de Empresas de Servicios, que realiza periódicamente el INE, no incluya a dicho sector y, en consecuencia, que no haya fuentes estadísticas secundarias oficiales que permitan conocerlo y analizarlo en mayor profundidad.

Todo ello es expresivo **de la falta de atención** que desde las instituciones públicas se ha tenido hacia un sector que no es que sea cada día más estratégico para la economía y, más concretamente, para el mercado de trabajo, sino que es un sector con un importante peso económico que reclama un tratamiento a su altura.

Y el efecto es doblemente perverso porque, además, la falta de reconocimiento de la formación para el empleo como una actividad económica fundamental en estos momentos de tránsito en el mercado de trabajo y en las competencias que éste demanda **dificulta el que el sector, por sí mismo, pueda consolidarse y crecer.**

A ello hay que añadir que **el contexto en el que las empresas de este sector desarrollan una parte muy importante de su actividad no es el de un auténtico mercado**, por mucho que se hable de “formación de oferta” y “de demanda”, como se ha señalado, sino que es **un entorno semiregulado** en el que las empresas que participan lo hacen como entidades colaboradoras concertadas o subvencionadas actuando bajo los criterios definidos desde la Administración Pública, sean autoridades del ámbito educativo o laboral.

Este entorno híbrido impide parcialmente la competencia entre empresas y que estas puedan desarrollar su actividad como proveedoras de servicios en un entorno competitivo que les permita poner en valor propuestas innovadoras o incentiven su

²³ En ese mismo código CNAE se integran otras actividades económicas tales como “la formación a la que no puede asignarse un nivel determinado”, “las clases de informática”, “la educación religiosa” o “las clases de técnica de supervivencia”, entre otras.

inversión, profesionalización y crecimiento contribuyendo, así, a la mejora de la calidad y el alcance de las políticas de formación para el empleo.

Y a todo ello contribuye, además, el régimen jurídico de la formación en el empleo cuando ésta es subvencionada por parte de las Administraciones Públicas como formación de oferta, tanto estatal como de las Comunidades Autónomas. En ese caso, la normativa legal exige que ésta sea gratuita para la persona trabajadora e impide la posibilidad de que las empresas puedan aprovechar la subvención para la formación de sus trabajadores complementándola con aportes propios o con cofinanciación por parte del trabajador para acceder a una formación de mayor calidad y coste.

La resultante de **ese régimen tan rígido** es doblemente perniciosa para las empresas del sector de la formación para el empleo.

Por un lado, estas no se desenvuelven en un auténtico mercado (no puede haberlo cuando no existe un precio y la demanda desde la Administración Pública constriñe el dinamismo de la oferta sometiéndola a rígidos procedimientos administrativos), lo que limita sus potencialidades para ofertar sus servicios en régimen de competencia.

Y, por otro lado, también actúa contra la propia calidad de la formación impartida el hecho de que existan **módulos económicos máximos y criterios de valoración técnicos de precios a la baja** en las convocatorias públicas a las que concurren las empresas.

Es importante destacar que **no pueden equipararse** desde ningún punto de vista **la reducción de precios que se produce a través de un mecanismo de competencia competitiva** de esa naturaleza **con la que se promueve permitiendo la libre competencia entre empresas** y que la confusión entre ambos da lugar a importantes distorsiones sobre el conjunto del sistema.

La competencia de empresas compitiendo a la baja por ofrecer el mismo producto formativo tasado desde la Administración al menor coste posible no constituye garantía de eficiencia económica de la intervención, si se mide la eficiencia en función del resultado, es decir, en función de la mejora en las competencias profesionales o en la empleabilidad de las personas formadas. Por el contrario, lo esperable es que cuanto menor sea el coste

de adjudicación menor componente innovador o profundidad presentará el curso de formación y, en consecuencia, menor su impacto formativo.

Sin intención de ser exhaustivos, resulta evidente que todos los elementos descritos más arriba constituyen un freno evidente al dinamismo de un sector estratégico de cualquier economía en estos momentos, máxime en el caso de la economía española, dadas las deficiencias ya enunciadas en materia de formación, cualificación y acreditación de las cualificaciones profesionales de gran parte de su población activa.

Pero es que, además, como se verá a continuación, este sector constituye, en gran medida la columna vertebral del sistema de formación profesional para el empleo en España. Baste con anticipar que, según señala Fundae, más del 95% de las iniciativas formativas de demanda y más del 85% de las iniciativas formativas de oferta son realizadas por empresas del sector de la formación para el empleo.

Es por ello que conocer la evolución del entorno en el que tiene que desempeñar su actividad y, al mismo tiempo, tratar de conocer en mayor medida las características y rasgos estructurales propios del mismo es una necesidad ineludible para darle la relevancia que tiene el sector.

2. EL SECTOR DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA: RASGOS ESTRUCTURALES E IMPLANTACIÓN TERRITORIAL

Como se ha señalado, uno de los problemas que tiene el sector empresarial dedicado a la Formación Profesional para el Empleo es la **falta de información estadística oficial** que le permita evidenciar cuantitativa y cualitativamente su relevancia económica y social y su aportación a la creación de empleo y riqueza en el país.

El hecho de que el código CNAE de este sector no se recoja en la Estadística Estructural de Empresas del Sector Servicios elaborada por el Instituto Nacional de Estadística dificulta su conocimiento y, en consecuencia, el reconocimiento de su tarea.

Esta carencia de información sobre el sector se extiende también a las propias entidades de las Administraciones Públicas que gestionan el Sistema de Formación para el Empleo, lo que dificulta la evaluación de la actividad que realizan las empresas de este sector y, en consecuencia, su grado de impacto sobre los objetivos de formación de la población activa. Difícilmente puede ponerse en valor la actividad y calidad de los servicios de estas empresas, más allá de la tremenda importancia que tienen para el propio funcionamiento del sistema, tal y como se ha puesto de manifiesto en el capítulo anterior, cuando los estudios que tratan de realizar dicha evaluación para instituciones como Fundae, por ejemplo, comienzan advirtiendo que el alcance de la evaluación que han realizado es limitado por las carencias en materia de “disponibilidad y estructura de la información necesaria para realizar el análisis cuantitativo”²⁴ o cuando advierten de las tremendas dificultades, hasta financieras, a las que tienen que enfrentarse para poder desempeñar su actividad.

Evidentemente, ello no puede ser óbice para que desde el mismo sector no se trate de **ofrecer una imagen de sí mismo** que describa, en la medida de sus posibilidades, qué tipo de empresas conforman el sector, habida cuenta de su amplia diversidad, de la multiplicidad de servicios prestados y de su fuerte atomización.

²⁴ Fundae: “La evaluación de la Calidad de los centros de formación que operan en el Sistema de la Formación Profesional para el Empleo” (2020), p.14

Con esa finalidad se realizó una solicitud de información a las principales asociaciones del sector para que distribuyeran entre sus empresas asociadas un cuestionario que debía de ser rellenado de forma anonimizada. Tras la recepción de los cuestionarios se procedió a diferenciar a las empresas entre pequeñas, medianas y grandes y se seleccionaron, de entre ellas, aquellas que mostraban un perfil que podría considerarse representativo de entre las que habían contestado.

De esta forma, a pesar de la dificultad que supone la falta de información oficial para describir estructuralmente al sector y su contribución a la economía española, también se ha evitado realizar una presentación del mismo sesgada en función de las características y cifras de las empresas con mayor volumen de negocio, obviando las particularidades de las pequeñas y medianas empresas que son las que tienen una presencia más relevante a lo largo de todo el territorio nacional.

En este sentido, se ha optado por una metodología combinada que trate de superar ambas limitaciones aún siendo conscientes de que los resultados ofrecidos son ciertamente limitados para describir de forma precisa al sector y para ello se han usado tanto los resultados de la encuesta realizada como la información extraída de la base de datos del SEPE.

Esto permitirá combinar información institucional acerca del número y el perfil de los centros, cuántos hay acreditados e inscritos, cuál es su distribución territorial, qué modalidades de formación imparten, cuántos imparten certificados de profesionalidad con la información proporcionada por las propias empresas que imparten Formación Profesional para el Empleo y que se han considerado representativas según su tamaño: una pequeña, una mediana y una grande. Sus estructuras, cifras de negocio, número de empleados y tipos de empleo, tipos de formación que imparten o número de personas que forman a lo largo de los últimos años ofrecerán una idea de cómo es el sector en su diversidad estructural y en función del tamaño de sus empresas.

Como paso previo se realizará una presentación sintética de la nomenclatura y régimen administrativo que rige la acreditación de estas entidades en el registro del SEPE para facilitar la correcta interpretación de las tablas que acompañan el texto.

2.1. El sector de la formación para el empleo en el Registro Estatal de Entidades de Formación del SEPE: precisiones terminológicas.

Una forma de tener una aproximación más precisa a algunas variables relevantes cuantitativas del sector de la Formación Profesional para el Empleo es a través de la explotación de los datos del **Registro Estatal de Entidades de Formación del sistema de formación profesional para el empleo** elaborado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)²⁵.

Este Registro, junto con el **Catálogo de Especialidades Formativas**, son dos de los instrumentos clave de difusión, garantía de calidad y transparencia para el sistema de formación profesional para el empleo de los que dispone la Administración Pública en tanto no se actualicen conforme a la nueva Ley 3/2022.

Ambos instrumentos están estrechamente relacionados, ya que la inscripción y/o acreditación de las entidades de formación, así como la formación que se imparte en el marco de dicho sistema, ha de ajustarse a lo especificado en las especialidades formativas del Catálogo.

De esta forma, con el nuevo marco normativo que se abrió con la Ley 30/2015, las acciones formativas de esa naturaleza pasaban a impartirse por entidades de formación, públicas y privadas, empresas y centros. Pero, para ello, debían de estar inscritas o registradas en el referido Registro como condición previa para poder impartir cualquiera de las especialidades que están incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas.

El objetivo era articular una red de entidades (empresas, fundaciones y administraciones públicas, entre otras) especializadas en la formación y que se encontraran habilitadas para impartir especialidades formativas de las 26 Familias Profesionales establecidas en el RD 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regulaba

²⁵ El Registro está regulado por la Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo, por la que se regula el Registro Estatal de Entidades de Formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, así como los procesos comunes de acreditación e inscripción de las entidades de formación para impartir especialidades formativas incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas

el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, ya fuera de forma presencial, telemática o mixta.

Además, junto a estas entidades también se podrían inscribir en ese registro las entidades de formación que quisieran impartir formación distinta a las previstas en el Catálogo de especialidades formativas y que lo hicieran en el marco de la iniciativa de formación programada por las empresas para sus trabajadores²⁶.

Finalmente, hay que advertir que en este Registro no se requiere la inscripción de aquellas empresas que, en el marco de la iniciativa de formación programada por las empresas para sus trabajadores, impartan formación a estos, sea con sus propios medios o recurriendo a contratación, salvo que se encomiende la organización de la formación a una entidad externa (las denominadas “**empresas formadoras**”). En ese caso, será necesario que la entidad de formación que la imparta se inscriba en el Registro aun cuando no se trate de formación incluida en el Catálogo de Especialidades Formativas²⁷.

Y tampoco será necesaria la inscripción cuando la formación se imparta por la propia empresa a través de plataformas de teleformación residentes en el exterior y siempre que se trate de empresas multinacionales.

En definitiva, y a modo de síntesis, en el Registro se deben acreditar o inscribir todas las **entidades de formación**. A tal efecto, “se entiende por entidad de formación a aquella organización, pública o privada, dotada de personalidad jurídica propia, persona física o comunidad de bienes, que cuenta con centros, espacios, instalaciones, equipamiento y recursos humanos para desarrollar una actividad de carácter formativo e impartir formación profesional para el empleo en cualquiera de las modalidades, presencial, teleformación y mixta, indicadas en el artículo 4 del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio”²⁸.

Seguidamente, el Registro distingue entre dos tipos de entidades de formación²⁹:

a) **Entidades**: son entidades de formación habilitadas por las Administraciones Públicas competentes, dotadas de personalidad jurídica propia, personas físicas o

²⁶ Disposición adicional segunda de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre

²⁷ Artículo 1.4, Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo.

²⁸ Artículo 7.2., Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo.

²⁹ Artículo 6, Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo.

comunidades de bienes que participen en la formación profesional para el empleo y debidamente identificadas mediante su NIF/NIE.

b) **Centros:** son espacios de carácter presencial o virtual, que cuentan con las instalaciones, equipamientos medios técnicos y materiales y se encuentran en disposición de aportar los recursos humanos, en los que se imparte la citada formación profesional para el empleo. Estos centros no se identifican vía NIF sino mediante un código único que se les asigna cuando se dan de alta en el Registro Estatal de Entidades de Formación.

Por lo tanto, una entidad puede tener distintos centros a lo largo del territorio y puede impartir formación profesional para el empleo en cualquiera de las modalidades posibles: presencial, teleformación y mixta³⁰.

Seguidamente, las entidades de formación pueden bien acreditarse o bien inscribirse en el Registro Estatal de Entidades de Formación³¹.

Así, deberán de **acreditarse** aquellas entidades de formación que impartan especialidades formativas dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas; y deberán de **inscribirse** aquellas entidades de formación que impartan especialidades formativas, no dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad, que estén incluidas en dicho Catálogo y otras entidades de formación que impartan formación profesional para el empleo distinta de las especialidades formativas previstas en el Catálogo de especialidades formativas y que se encuentren dentro de la iniciativa de formación programada por las empresas para sus trabajadores³².

³⁰ Los requisitos para la inscripción de las entidades de formación en esas modalidades se regulan en los artículos 19 (presencial) y 21 (teleformación) de la Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo

³¹ Artículos 7.3 y 15 de la Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo.

³² Junto a estas, que constituyen el grueso de entidades registradas y acreditadas, el Registro también incluye, según el artículo 7.4. de la Orden:

a) Los centros propios de las Administraciones Públicas competentes en materia de formación profesional para el empleo, incluidos los Centros de Referencia Nacional, los Centros Integrados de Formación Profesional de titularidad pública, así como, en su caso, aquellos pertenecientes a la red de centros habilitados para la formación profesional en el sistema educativo por las autoridades educativas competentes, que cuenten con espacios, instalaciones y equipamientos adecuados para impartir formación profesional para el empleo, de acuerdo a lo establecido en la disposición adicional primera. (...).

La ventaja que ofrece este Registro es que permite conocer un poco mejor el sector de las empresas de formación para el empleo a partir de la explotación de los datos que ofrece el SEPE.

A estos efectos, se han explotado los datos del Registro distinguiendo tres categorías:

- las entidades y centros de formación presencial acreditados y que, por lo tanto, solo imparten certificados de profesionalidad;
- las entidades y centros de teleformación acreditados y que, por lo tanto, también solo imparten certificados de profesionalidad;
- las entidades y centros de formación presencial acreditados e inscritos y que, por lo tanto, imparten tanto certificados de profesionalidad como especialidades.

Esas categorías permitirán tener una idea más aproximada de la estructura del sector, de su dispersión territorial, del grado de concentración o de la escala de su alcance; todos ellos datos útiles para un mejor conocimiento del mismo.

2.2. Rasgos estructurales del sector de la formación para el empleo

b) Las entidades, empresas u otras administraciones públicas que estén acreditadas y/o inscritas para impartir la formación profesional para el empleo correspondiente, de conformidad con lo indicado en el artículo 14.2.b) de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

c) Las empresas que impartan directamente la actividad formativa inherente a los contratos para la formación y el aprendizaje que suscriban, de conformidad con lo especificado en el artículo 18.4 del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual, cuando dispongan de instalaciones adecuadas y personal con formación técnica y didáctica adecuada a los efectos de la acreditación de la competencia o cualificación profesional, a efectos de su acreditación para impartir la formación dirigida a la obtención de certificados de profesionalidad y, en su caso, inscripción para impartir la formación complementaria, incluidas en la actividad formativa del contrato.

d) Las empresas que impartan directamente para sus propios trabajadores, así como para trabajadores de su grupo o red empresarial, acciones formativas dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad, a efectos de su acreditación para impartir esta formación.

e) Las entidades que impartan formación programada por las empresas en los supuestos en que las empresas encomienden la organización de la formación para sus trabajadores a una entidad externa, conforme a lo previsto en el artículo 12 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

A partir de estas precisiones terminológicas y combinando la información administrativa con la proporcionada por los resultados de la encuesta realizada a empresas del sector se han concretado una serie de rasgos estructurales que permiten ofrecer una radiografía más precisa del sector y de las dinámicas en las que se encuentra inserto.

La finalidad de este enfoque es poner de manifiesto la diversidad estructural existente en el sector y cuáles son los principales rasgos y tendencias del mismo en estos momentos de reformulación del sistema de formación profesional en su conjunto. El objetivo es resaltar su potencialidad como entramado productivo que, de momento, da sustento al pilar de la formación profesional en el empleo pero que también podría implicarse en el resto de ámbitos de la formación profesional.

2.2.1. Un sector dominado por la pequeña y mediana empresa

A partir de la explotación de los datos del Registro de entidades de formación del SEPE se puede constatar cómo el sector de la formación para el empleo está dominado por la pequeña y mediana empresa, muy vinculada al territorio y, en consecuencia, a la formación específica que necesita la estructura productiva local.

En efecto, en todas las categorías de entidades y tipos de formación acreditadas e inscritas en el Registro se observa el elevado grado de atomización del sector.

Así, entre las entidades acreditadas que solo imparten certificados de profesionalidad presencialmente se constata que casi el 78,5% de ellas está integrada por un único centro y el 90% tan solo posee uno o dos centros.

Tabla 1. Frecuencia de entidades de formación presencial que solo imparten certificados de profesionalidad con más de un centro a nivel nacional

Centros por entidad	Entidades	% sobre total
1	3102	78,41
2	478	12,08
3	160	4,04
4	70	1,77
5	45	1,14
6	25	0,63

7	24	0,61
8	15	0,38
9 o más	37	0,94

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE. Elaboración propia

Se trata, por lo tanto, de un **sector integrado por una mayoría de pequeñas empresas, de ámbito casi municipal y, por lo tanto, muy dependiente de la actividad formativa que se imparta en su entorno económico más próximo.**

De hecho, en esta modalidad (presencial y certificados de profesionalidad) solo el 2,55% de entidades posee más de 5 centros y sólo el 0,53% son entidades de mayor dimensión, con más de 10 centros y, en consecuencia, mayor presencia territorial.

Algo similar, aunque con sus particularidades propias, ocurre en el caso de las entidades de teleformación que solo imparten certificados de profesionalidad. Para estas entidades el problema es que el registro del SEPE no recoge adecuadamente la importancia del auge de la teleformación como consecuencia de que desde la entrada en vigor de la Sentencia 81/2017, de 22 de junio del Tribunal Constitucional (TC) el SEPE perdió las competencias para la acreditación de los Centros y especialidades de Certificados de Profesionalidad en la modalidad de teleformación. Las competencias de acreditación pasaron a corresponder, entonces, al órgano competente de la comunidad autónoma en la que radiquen las instalaciones y los recursos formativos de la entidad de formación interesada. Sin embargo, hasta el momento pocas Comunidades Autónomas han habilitado un servicio de acreditación de Centros y especialidades de Certificados de Profesionalidad, en modalidad de teleformación, lo que ha ralentizado el sistema de acreditar nuevos Centros y especialidades de Certificados de Profesionalidad en esta modalidad, que se ha demostrado imprescindible con la pandemia por COVID-19.

En cualquier caso, y frente al caso presencial, aquí se observa un mayor tamaño relativo de las entidades. Así, **por cada entidad de teleformación acreditada hay casi 10 centros acreditados mientras que en el caso de la formación en modalidad presencial la proporción es de 1,5 centros por cada entidad.**

Esa mayor proporción es indicativa de la mayor escala que permite la teleformación y de la posibilidad que brinda a las entidades de expandirse mucho más allá

de su localidad de origen para, realizando convenios con centros de otras entidades, alcanzar a una mayor población objetivo.

Esa mayor proporción se aprecia también en la Tabla 2, en la que se recoge la distribución de frecuencia de las entidades que tienen más de centro.

Tabla 2. Distribución de frecuencia de entidades con más de 1 centro de teleformación a nivel nacional que solo imparten certificados de profesionalidad.

Número de centros	Entidades
2	153
3	102
4	44
5	35
De 5 a 10	193
De 11 a 20	91
De 21 a 30	30
De 31 a 40	26
De 41 a 50	9
De 51 a 100	22
más de 100	5

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE. Elaboración propia

Finalmente, la radiografía completa del sector la proporciona el análisis del caso de las entidades y centros que imparten formación presencial pero no solo de certificados de profesionalidad sino también de especialidades con contempladas en estos, esto es, tanto las entidades acreditadas como las inscritas.

Así, casi el 61% del sector está integrado por entidades que solo tienen uno o dos centros; el 79,2% del sector lo componen entidades que tienen hasta cinco centros; y sólo el 12% del sector lo componen entidades con 10 o más centros (Tabla 3).

Tabla 3. Distribución de frecuencia de entidades y centros de formación presencial que imparten certificados de profesionalidad y especialidades

Número de centros por entidad	Entidades	% entidades
1	5610	44,88

2	1001	16,02
3	352	8,45
4	162	5,18
5	117	4,68
6	62	2,98
7	41	2,30
8	30	1,92
9	20	1,44
de 10 a 20	57	6,05
de 21 a 30	9	1,76
de 31 a 60	3	1,23
de 61 a 80	3	1,68
de 81 a 94	2	1,44

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE. Elaboración propia

El problema es que un sector en el que predomina de esta forma la pequeña y mediana empresa es un sector que tiene una posición financiera menos consolidada en términos globales, lo que se traduce en una menor rentabilidad y una posición de liquidez y solvencia. De hecho, uno de los problemas detectados en la evaluación de la formación de oferta realizada para Fundae, es que lo dilatado de los plazos de pago y la irregularidad en la publicación de convocatorias es un grave problema para muchas empresas del sector, mayor en el caso de las pequeñas empresas que en el de las medianas y grandes.

Pero, además, este rasgo estructural lastra las posibilidades de crecimiento y expansión de las pequeñas empresas. Las razones son diversas:

- no pueden aprovechar adecuadamente las economías de escala que en estos momentos brinda, por ejemplo, la teleformación, porque esta requiere de una inversión mayor que la formación presencial;
- tienen mayores dificultades para acceder al crédito (nacional, pero también internacional) y, cuando lo hacen, el coste del crédito es mayor que el de las grandes empresas, así como también es mayor cuanto menor es el monto solicitado³³;
- tienen mayores dificultades para internacionalizar su actividad y diversificar el origen territorial de sus ingresos. De hecho, esta dificultad se constata al comprobar que

³³ En España, el coste de los pequeños préstamos es un 20,2% mayor que el de los grandes préstamos.

esta expansión ni siquiera se produce al interior del propio territorio nacional para la mayor parte de ellas.

- tienen recursos limitados para invertir en procesos de digitalización e innovación de su oferta de productos y servicios, lo que las va dejando rezagadas en la oferta formativa que realizan;

- y, finalmente, tienen mayores dificultades para profesionalizarse, atraer talento y retener trabajadores altamente cualificados o especializados.

Y todas estas cuestiones son singularmente importantes en un momento en el que la digitalización es una condición necesaria para incrementar la productividad y la resiliencia de las pequeñas y medianas empresas. Y, para a partir de ahí, sentar las bases para su escalabilidad.

Sin embargo, las PYMES, en general, -y, por lo tanto, también las del sector de la formación para el empleo- se encuentran con dos limitaciones fundamentales cuando intentan iniciar sus procesos de digitalización: por un lado, la infradotación de recursos para la transformación digital y, por otro, la falta de capacidades digitales.

En este sentido, es fundamental que las pequeñas y medianas empresas comprendan bien los retornos que se generan a partir de la inversión en digitalización, tanto sobre ventas como sobre márgenes, máxime cuando la teleformación se ha convertido en una de sus líneas de prestación de servicios esencial.

Además, hay que tener en cuenta que la falta de perfiles especializados en TIC ralentiza los procesos de digitalización e impiden su implantación completa y la transición hacia una cultura corporativa basada en datos que permitan gestionar tanto la relación con el cliente (digitalización *go-to-market*) como los propios procesos internos.

2.2.2. Un sector dominado por el capital nacional en proceso de internacionalización.

Otro rasgo significativo que se obtiene de la encuesta es que, con independencia del tamaño, todas las empresas de la muestra son de capital nacional.

Esto es significativo porque, además, son empresas que, en muchos casos, han iniciado o están consolidando su proceso de expansión hacia otros países y, por lo tanto, están contribuyendo a la internacionalización de la economía española: tanto las empresas medianas como las grandes tienen sedes en, al menos, un país más, siendo los destinos prioritarios y, por razones evidentes, países hispanohablantes, en donde compiten con proveedores estadounidenses y canadienses.

De hecho, el grupo de las 20 mayores empresas del sector tienen presencia a través de oficinas y centros de formación en siete países (Portugal, México, Panamá, Chile, Colombia, Ecuador y China) y venden sus servicios tecnológicos y de e-learning a más de 30 países.

Frente a ellas, y como se ha señalado en el punto anterior, el grueso de las pequeñas y medianas empresas centran su actividad en el país y, más concretamente, en una única Comunidad Autónoma.

Esto también queda reflejado en la encuesta, y no sólo en el Registro del SEPE, en donde se pone de manifiesto que tanto las empresas medianas como las grandes tienen un mayor nivel de implantación territorial, con sedes en varias Comunidades Autónomas y provincias.

Además, concretamente, en el caso de algunas empresas medianas se ha producido un intenso proceso de expansión territorial, ampliando el número de Comunidades en las que están presentes, aunque siguen siendo aún muy pocas las que tienen centros de formación presencial en más de una Comunidad (Tabla 4).

Tabla 4. Distribución de frecuencia de Entidades de formación presencial que imparten certificados de profesionalidad y que tiene centros en distintas CCAA

Entidades con Centros en distintas CCAA	CCAA con presencia
47	2
14	3
7	4
1	6
1	9
1	11
1	14

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE. Elaboración propia

Como puede apreciarse, del total de las 3.956 entidades acreditadas que imparten formación exclusivamente presencial, tan solo 72 (esto es, el 1,82%) tiene centros en más de una Comunidad Autónoma y tan solo cuatro los tiene en más de 6 Comunidades Autónomas.

Se trata, por lo tanto, de un sector mayoritariamente vinculado al territorio en el que se instala su sede y solo un pequeño número de empresas han conseguido incrementar su escala y extenderse por el conjunto del país.

Esta tendencia cambia significativamente cuando se analizan las empresas que imparten los certificados de profesionalidad pero en régimen de teleformación (Tabla 5).

Así, la teleformación permite que un mayor número de entidades tengan presencia en un mayor número de Comunidades Autónomas. Frente a la focalización sobre el territorio que marca a la formación presencial y su limitado ámbito de incidencia territorial, un mayor número de entidades sí que están aprovechando la posibilidad que brinda la teleformación para expandir su oferta formativa por todo el territorio nacional o, al menos, por un número mayor de Comunidades Autónomas.

Tabla 5. Distribución de frecuencia de entidades de teleformación con centros en distintas CCAA

Entidades con centros en distintas CCAA	CCAA con presencia
186	2
99	3
95	4
54	5
43	6
39	7
34	8
30	10
20	12
15	14
14	15
14	17

12	19
9	13
9	11
8	17
6	18

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE. Elaboración propia

Esto es de prever que repercutirá sobre los niveles de competencia en el sector y, previsiblemente, generará una mayor concentración entre aquellas que estén en condiciones de aprovechar todas las ventajas de escala que ofrece la teleformación y aquellas que sólo la contemplan como un complemento a su formación presencial y no como una línea de tendencia indudable del sector.

2.2.3. Un sector con presencia mayoritaria del capital privado

Otro de los rasgos relevantes que pueden extraerse del Registro de Entidades del SEPE es la proporción de entidades del sector privado y del sector público en la formación para el empleo y, dentro de cada uno de los sectores, de los distintos tipos de figuras jurídicas en el caso del sector privado o de los diferentes ámbitos territoriales desde los que se imparte, en el caso del sector público.

El Registro permite constatar cómo el peso del sector privado es mayoritario en todos los tipos de modalidad de formación y en todos los tipos de formación (certificados de profesionalidad o especialidades) impartidas.

Así, en el caso de la formación presencial de certificados de profesionalidad **existe un claro predominio de la iniciativa privada** (67,9% de entidades y 62,3% de centros) frente a las entidades y centros de naturaleza pública (32,1% y 37,7%, respectivamente). Y dentro de la iniciativa privada destaca el peso de la forma societaria frente al resto (asociaciones y fundaciones, fundamentalmente), siendo el peso de los autónomos y asimilados muy reducido (Tabla 6).

Y en relación con el sector público es preciso destacar la relevancia de la formación impartida desde el ámbito de las Corporaciones Locales (Ayuntamientos y entidades de

formación pública vinculadas a éstos), lo que refuerza también, desde esta dimensión, el peso que el territorio tiene sobre la escala de la formación.

Tabla 6. Resumen de tipos de entidades y centros según su naturaleza jurídica a nivel nacional y por CCAA

	Entidades	%	Centros	%
Sector Privado	2581	67,9	3689	62,3
Asociaciones y Fundaciones	717	18,9	1221	20,6
Sociedades	1661	43,7	2233	37,7
Autónomos y asimilados	203	5,3	235	4,0
Sector Público	1219	32,1	2230	37,7
Corporaciones Locales	921	24,2	1605	27,1
Organismos Públicos	211	5,6	331	5,6
Órganos de la Admón del Estado y de las CCAA	87	2,3	294	5,0
Total	3800	100,0	5919	100,0

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE. Elaboración propia

Este predominio de la oferta del sector privado se vuelve prácticamente absoluto en el caso de las entidades de teleformación que imparten certificados de profesionalidad (Tabla 7).

Tabla 7. Resumen de tipos de entidades y centros de teleformación según su naturaleza jurídica a nivel nacional

	Entidades	%	Centros	%
Sector Privado	863	99,3	8107	99,7
Asociaciones y Fundaciones	102	11,7	688	8,5
Sociedades	733	84,3	7300	89,8
Autónomos y asimilados	28	3,2	119	1,5
Sector Público	6	0,7	22	0,3
Corporaciones Locales	3	0,3	4	0,0
Organismos Públicos	2	0,2	1	0,0
Órganos de la Admón del Estado y de las CCAA	1	0,1	17	0,2
Total	869	100,0	8129	100,0

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE. Elaboración propia

Casi la totalidad de las entidades y centros de formación que imparten formación en esa modalidad es de naturaleza privada lo que indica, también, **el rezago de la Administración Pública en esta materia** y la necesidad de promoverla, siquiera a nivel de su Comunidad Autónoma de referencia.

Finalmente, una radiografía más completa se obtiene a partir de los datos de entidades acreditadas e inscritas que imparten tanto certificados de profesionalidad como especialidades no reconocidas en el catálogo de certificados de profesionalidad (Tabla 8).

En ese caso, **casi el 75% del sector de entidades de formación para el empleo y casi el 70% de los centros en los que ésta se imparte son de naturaleza privada** (Tabla 8).

Tabla 8. Resumen de tipos de entidades y centros entidades de formación presencial que imparten certificados de profesionalidad y especialidades según su naturaleza jurídica

	Entidades	%	Centros	%
Sector Privado	5258	73,7	8451	70,2
Asociaciones y Fundaciones	1210	17,0	2376	19,7
Sociedades	3585	50,2	5524	45,9
Autónomos y asimilados	463	6,5	551	4,6
Sector Público	1879	26,3	3594	29,8
Corporaciones Locales	1419	19,9	2530	21,0
Organismos Públicos	335	4,7	598	5,0
Órganos de la Admón del Estado y CCAA	125	1,8	466	3,9
Total	7137	100,0	12045	100,0

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE. Elaboración propia

En consecuencia, cabe anticipar la conclusión de que cualquier reforma del sector que trate de reforzar su contribución a la educación y a la formación para el empleo debe de pasar, necesariamente, por aprovechar la red de entidades y centros privados ya instalada y tratar de ponerla en valor, acompañándola en el proceso de su propia transformación para que esté, a su vez, a la altura del reto que tiene por delante.

2.2.4. Un sector en proceso de diversificación de su modelo de negocio

La encuesta también permite constatar cómo, en algunos casos, **las cifras de negocio se han incrementado a partir de la diversificación de las actividades de las empresas o del uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación para incrementar la escala de los negocios y no a partir de una mayor expansión territorial y la apertura de nuevas sedes presenciales.**

En este sentido, el avance en la teleformación que venía dándose en los últimos años y que se ha acelerado como consecuencia de los efectos derivados de las restricciones a la movilidad que se produjeron para enfrentar la pandemia de Covid19 ayuda a explicar el salto tecnológico que están dando las grandes empresas y su apuesta por formas innovadoras de formación.

Así, durante estos años, **el tipo de servicios que estas empresas ofrecen se ha incrementado de forma significativa** al tiempo que se desarrollaba la tecnología que da soporte a esos nuevos servicios. Más allá del diseño y ejecución de proyectos de Formación para el Empleo también se encuentran implicadas en la Formación Profesional Reglada, en la formación para empresas, en los programas de empleo, en contratos para la formación y el aprendizaje o en formación para las Administraciones Públicas.

Junto a estas actividades también desarrollan, en muchos casos, consultoría tecnológica, plataformas y servicios de e-learning, preparan oposiciones o forman en idiomas y en competencias digitales.

De hecho, estas líneas de negocio están adquiriendo un peso creciente en estas empresas y multiplicándose los ingresos derivados de ellas³⁴.

Todo ello ha contribuido a generar un grupo de empresas que se encuentran a la vanguardia tecnológica del sector y que ofrecen servicios digitales avanzados en donde priman el streaming formativo, el uso de aulas virtuales, la producción de contenidos digitales y los procesos de e-learning.

³⁴ En algún caso concreto de empresas de la muestra, la facturación en esta línea de negocio se incrementó en un 350% entre los años 2015 a 2020, mientras que la facturación total lo hizo en un 145%.

Pero que, además, marcan una distancia sustantiva, según pone de manifiesto la encuesta, en términos de **productividad por empleado**. Así, la aportación a la facturación anual por empleado es significativamente más elevada en las empresas medianas y grandes que en las pequeñas y ello obedece tanto a la diversificación en el modelo de negocio hacia actividades de mayor valor añadido a partir del desarrollo de contenidos y plataformas digitales como a la mayor escala de la actividad.

Frente a este segmento que se encuentra a la vanguardia del sector está el de las pequeñas y medianas empresas cuyas limitaciones de crecimiento ya se han señalado más arriba y a las que la pandemia de COVID19 forzó a iniciar procesos de digitalización para poder sobrevivir a la crisis derivada del confinamiento.

En este sentido, es significativo que, **en el caso de las pequeñas y medianas empresas, los procesos de transformación digital se producen esencialmente por la vía de incrementar los canales de interacción digital con los clientes** y, aunque es un buen comienzo, no garantiza mejoras significativas de productividad si no va acompañado de la transformación digital de los procesos internos y el incremento de las capacidades digitales y el análisis de datos.

En cualquier caso, el vuelco hacia la teleformación se volvió imprescindible y es previsible que haya constituido una piedra de toque para acelerar la digitalización en el sector.

Es más, la digitalización no constituye solo un reto para las pequeñas y medianas empresas del sector sino que también es una enorme oportunidad de negocio habida cuenta del retraso relativo que las empresas españolas tienen en la formación digital de sus empleados: apenas el 16% de las pequeñas y medianas empresas del país invirtió en 2020 en formación digital para su plantilla actual, un porcentaje que está solo dos puntos por debajo del de inversión en 2019³⁵.

Esto se traduce, esencialmente, en que las pequeñas y medianas empresas españolas no están sabiendo aprovechar todo el potencial de la digitalización y es que, sin una formación y un acompañamiento adecuados, existe el riesgo de que de la

³⁵ Adigital y BCG. “Economía digital en España”, 2ª edición, febrero de 2022, p. 25.

transformación digital se perciba como un fin en sí mismo y no como el medio necesario para transformar la realidad empresarial.

Difícilmente puede acometerse la digitalización del tejido productivo español si este no invierte en formación para sus trabajadores y **difícilmente podrá el sector de la formación para el empleo contribuir a la formación digital de esos trabajadores si no acelera también sus propios procesos de digitalización**, como sí lo están haciendo las empresas más grandes del mismo.

Es preciso que el conjunto del sector de la formación para el empleo acompañe al resto del tejido empresarial en su proceso de recualificación en materia de competencias profesionales, pero también en materia de competencias digitales; máxime cuando la brecha digital de las personas trabajadoras menos cualificadas, que son las que más formación necesitan, dificulta su aprovechamiento de la teleformación. De esa forma, combinando una formación que permita incrementar tanto las competencias profesionales como las digitales se podrá extraer toda la potencialidad, en términos de empleabilidad y de incremento en la productividad, de esos procesos de formación.

2.2.5. Un sector que lidera la creación de empleo en su ámbito de actividad

En cualquier caso, con independencia de si se han producido o no procesos de expansión territorial, **las plantillas anuales medias de las empresas medianas y grandes se han incrementado a lo largo del periodo 2015-2020 de forma significativa, mientras que la de las pequeñas se han mantenido**, síntoma de que la escala de actividad es un factor determinante de la creación de empleo en el sector.

Es preciso advertir que **se trata de un sector con una alta diferencia entre las plantillas medias y las plantillas totales** porque estas últimas dependen en gran medida de la contratación de docentes y formadores con contratos específicos para cursos de poca duración. Es por ello por lo que una mejor planificación en las convocatorias públicas de cursos y programas de formación mejoraría la capacidad de las empresas para estimar sus

necesidades de contratación de formadores y, con ello, reducir la variabilidad en sus niveles de empleo.

Por otro lado, también hay que señalar que la tendencia al crecimiento del empleo en el sector está en línea con la evolución de la afiliación en la Seguridad Social del conjunto de actividades económicas que se engloba bajo el código CNAE 8559 (Otra educación n.c.o.p.).

Así, según la serie de *Cuadernos de Dinámicas Sectoriales* que publica Fundae, las tasas de variación interanual de la afiliación a la Seguridad Social en ese código a mes de diciembre (salvo para 2021, que es la tasa de variación a finales del segundo trimestre, y para 2020 que no hay datos) han sido elevadas, casi siempre por encima del 5% y, aunque evidentemente todo ese empleo no se ha generado solo en el sector de la formación para el empleo, sí es congruente con el incremento que se aprecia en los datos de empresas de la muestra (Tabla 8)³⁶.

Tabla 8. Tasa de variación interanual de la afiliación a la Seguridad Social del código CNAE 8559 (Otra educación n.c.o.p).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (2º trimestre)
Variación interanual	7%	5%	6%	6,9%	3,4%	Sin datos	6,4%
Afiliados	196.244	205.721	217.730	--	--	--	--

Fuente: Fundación Estatal para la formación en el Empleo. Cuadernos de Dinámicas sectoriales.

2.2.6. Un sector con predominio de empleo femenino

De forma paralela al incremento de las plantillas también se ha dado una creciente feminización de las mismas, con **un mayor número de mujeres empleadas que de**

³⁶ <https://www.fundae.es/publicaciones/publicaciones/cuadernos-de-dinamicas-sectoriales>

hombres para los tres tipos de empresa según su tamaño: en todas ellas trabajan más mujeres que hombres.

Esta circunstancia está en línea con la elevada feminización que presenta el sector de la educación en España. Así, por ejemplo, en 2019 el 66,5% de todo el profesorado era mujer; aumentando el porcentaje hasta casi el 72% en las enseñanzas no universitarias³⁷.

A ello hay que añadir, además, que también se promueven medidas activas por parte de las grandes empresas para impulsar la paridad en el empleo a través de la implementación de sus correspondientes planes de igualdad.

2.2.7. Un sector con una alta volatilidad en su facturación

Otro de los rasgos estructurales del sector que pone de manifiesto la encuesta es **la elevada volatilidad que sufre la facturación anual para todos los tamaños de empresas.**

Las oscilaciones en el nivel de facturación llegan a alcanzar algunos años hasta el 50% con respecto al año anterior.

Esta elevada volatilidad tiene que ver con la existencia o no de convocatorias públicas de formación de oferta y con la falta de diversificación de las fuentes de ingresos, tanto en términos de líneas de negocio como territoriales.

Además, la evolución del número de empresas de formación que participan en los programas de formación de demanda se ha ido reduciendo progresivamente en estos últimos años al ritmo al que también lo hacía el número de empresas formadoras.

Por otra parte, la encuesta también constata un incremento de la facturación internacional a lo largo de los últimos cinco años y, aunque sigue sin representar más que una parte muy menor del volumen total de facturación (en torno al 1-2% del total de la facturación), sin embargo, se aprecia una tendencia creciente.

Por lo tanto, puede afirmarse que, aunque el proceso de internacionalización ha comenzado tanto entre las grandes como las medianas empresas del sector, este sigue solo siendo un sector eminentemente de capital nacional y el núcleo de su negocio es

³⁷ <https://www.educacionyfp.gob.es/prensa/actualidad/2019/03/20190403-aulasigualdad.html>

también nacional, si bien la digitalización de los procesos, plataformas y contenidos formativos les abre un enorme campo de oportunidad no solo para diversificar su negocio sino también para explorar su internacionalización.

2.2.8. Un sector fuertemente vinculado y concentrado sobre el territorio

Otro de los factores que también pone de manifiesto el Registro de entidades y centros de formación del SEPE es la escasa diversificación territorial de su actividad, si bien la encuesta permite percibir diferencias significativas según el tamaño de las empresas.

De entrada, y tal y como se señaló más arriba, existe una diferencia significativa entre las pequeñas empresas y las medianas y grandes en términos de internacionalización. Mientras que las segundas ya se encuentran inmersas en ese proceso, especialmente a través de la diversificación hacia la producción de contenidos y soportes digitales susceptibles de ser adaptados a las necesidades de las empresas que se dedican a la formación para el empleo en otros países o, directamente, a través de la apertura de sedes para la formación en esos países, las primeras solo desarrollan su actividad en territorio nacional.

Es más, este patrón se repite cuando se considera la dimensión territorial de la actividad de los distintos tipos de empresas al interior del país.

Nuevamente, las empresas pequeñas concentran la mayor parte de su actividad en una única Comunidad Autónoma, mientras que las empresas medianas y grandes están presentes en varias Comunidades.

Así, por ejemplo, en el caso de las entidades que imparten certificados de profesionalidad y especialidades en modalidad presencial, que sería la más amplia de las contempladas en el registro del SEPE, la distribución de frecuencias recogida en la Tabla 9 indica que, de 5.610 entidades registradas e inscritas, solo 190 entidades tienen presencia en más de una Comunidad Autónoma.

Tabla 9. Distribución de frecuencia de entidades de formación que imparten certificados de profesionalidad y especialidades en modalidad presencial con centros en distintas CCAA

Entidades con centros en distintas CCAA	CCAA con presencia
122	2
35	3
14	4
6	5
4	6
2	7
1	8
1	10
1	12
1	14
1	15
1	17
1	19

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE. Elaboración propia

Pero, además, y como se verá en el siguiente punto, hay un elemento que juega a favor de la mayor capacidad que tienen las empresas medianas y grandes para ampliar la escala de su actividad territorialmente sin necesidad de recurrir a la apertura de sedes físicas: el auge de la teleformación.

Por lo tanto, el sector se encuentra dividido entre un segmento reducido de empresas medianas y grandes de amplia implementación territorial y otro segmento mucho más amplio de pequeñas empresas con fuerte o exclusiva dependencia de su entorno territorial, con pocos centros por entidad y al que la extensión de la teleformación podría ofrecer una oportunidad para su expansión.

Es más, la fuerte vinculación de las empresas con el tejido productivo de su territorio está acompañada de una fuerte concentración de la propia actividad de la formación.

Así, en el caso de la formación presencial de certificados de profesionalidad (tabla 10), puede constatarse que **el 53,6% de las entidades y el 55,5% de los centros acreditados se concentran en cuatro Comunidades Autónomas:** Andalucía, Cataluña, Castilla y León y Galicia; el resto se distribuye entre las trece restantes y las dos Ciudades Autónomas.

Tabla 10. Entidades y centros acreditados de formación presencial

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Entidades	% Entidades	Centros	% Centros
Andalucía	855	21,6	1096	17,9
Aragón	56	1,4	60	1,0
Cantabria	24	0,6	25	0,4
Castilla-La Mancha	313	7,9	384	6,3
Castilla y León	428	10,8	810	13,2
Cataluña	459	11,6	1003	16,4
Ceuta	12	0,3	12	0,2
C. Valenciana	213	5,4	239	3,9
Extremadura	245	6,2	373	6,1
Galicia	380	9,6	493	8,0
Islas Baleares	19	0,5	29	0,5
Islas Canarias	194	4,9	351	5,7
La Rioja	10	0,3	12	0,2
Madrid	230	5,8	288	4,7
Melilla	5	0,1	5	0,1
Navarra	76	1,9	99	1,6
País Vasco	169	4,3	318	5,2
P. de Asturias	155	3,9	187	3,0
Región de Murcia	245	6,2	350	5,7
TOTAL NACIONAL	3956	100,0	6134	100,0

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE. Elaboración propia

Este nivel de concentración también se constata a través de otras fuentes. Así, por ejemplo, según el informe de Fundae (2020), “La evaluación de la Calidad de los centros de

formación que operan en el Sistema de la Formación Profesional para el Empleo”³⁸, pone de manifiesto la elevada concentración territorial de la formación para el empleo en términos generales. De hecho, según dicho informe, en España el 70% de las sedes de los centros de formación (que incluyen no sólo a las empresas del sector de la formación para el empleo sino también a las empresas formadoras que organizan e imparten su propia formación) se concentra tan solo en 5 Comunidades Autónomas: Cataluña, Madrid, Andalucía, País Vasco y Comunidad Valenciana³⁹. Es más, el 49,3% de las acciones formativas que se impartieron en ese ejercicio se realizaron en tres Comunidades Autónomas: Madrid, Cataluña y Andalucía”⁴⁰.

Igualmente refuerzan estas conclusiones el dato que aporta ese informe (con las salvedades ya señaladas en relación a que no considera tan solo a las empresas del sector de la formación para el empleo sino que incluye también a las empresas que forman a sus trabajadores) de que el 78,4% de los centros de formación operaban en una única Comunidad Autónoma; el 9,9% lo hacían en dos y solo el 11,4% operaba en más de dos Comunidades Autónomas⁴¹.

2.2.9. Un sector al que la teleformación ha llegado para quedarse.

El sector de la formación para el empleo está experimentando una transformación similar a la que viven otros sectores del ámbito de los servicios acelerada de forma intensa por la experiencia de la pandemia.

Resulta significativo que el informe de Fundae citado más arriba señale que la mayoría de los centros de formación en 2016 solo impartieron modalidad de formación

38

<https://www.fundae.es/docs/default-source/publicaciones-y-evaluaciones/evaluaciones/publicación-eval-calidad-de-los-centros-enviado-dirección.pdf>

³⁹ Los datos están referidos a los centros de formación que participaron en la Formación Programada por las Empresas del ejercicio 2016 y en la Convocatoria de Oferta 2016.

⁴⁰ Fundae (2020, p. 20).

⁴¹ Fundae (2020, p.21).

presencial (81,5%); que un 3,8% impartía exclusivamente modalidad de teleformación y el resto (14,7%) impartía ambos tipos de formación⁴².

Pues bien, si se atiende a la distribución de los grupos formativos según modalidad, el 57,3% de las horas formativas y el 57,1% de los grupos se impartían en modalidad presencial, mientras que el 42,7% de las horas formativas y el 42,9% de los grupos correspondían a teleformación.

Esto permite constatar cómo los centros de formación y, en consecuencia, también las empresas de formación para el empleo que solo se dedican a la formación exclusivamente presencial, que normalmente son las empresas de menor dimensión, son mayoritarias dentro del sector pero no por ello son las que prestan la mayor parte de la formación, ni en horas ni en grupos.

De hecho, el 96,2% del total de los centros de formación impartieron el 57,3% del total de horas, esto es, aquellas que se impartieron de forma presencial bien por centros de formación que sólo impartían formación presencial bien por aquellos que impartían ambos tipos de formación, mientras que el 18,5% de los centros de formación (aquellos que sólo impartían teleformación o formación de ambas modalidades) impartieron el 42,7% del total de horas de formación (aquellas que se impartieron en modalidad de teleformación).

En definitiva, ya en 2016 la tendencia era clara hacia la teleformación y, si bien los centros que impartían esa modalidad no llegaban al 20% del total, sin embargo el porcentaje de horas que impartían superaba el 40% del total de horas de formación impartidas ese año en el país.

El problema es que, como se ha señalado, más arriba, la competencia para acreditar a las entidades que imparten certificados de profesionalidad en la modalidad de teleformación pertenece a las Comunidades Autónomas y muchas de estas aún no han habilitado un registro para ello.

42

<https://www.fundae.es/docs/default-source/publicaciones-y-evaluaciones/evaluaciones/publicación-eval-calidad-de-los-centros-enviado-dirección.pdf>

En cualquier caso, el registro del SEPE también permite poner de manifiesto que, en términos de dispersión territorial, las Comunidades Autónomas en las que se realizan los mayores esfuerzos en términos de formación presencial son también las que presentan las entidades con un mayor número de centros en su Comunidad Autónoma, lo que genera un tejido formativo más nutrido (Tabla 11).

Tabla 11. Entidades y centros acreditados de Teleformación en certificados de profesionalidad

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Entidades	% Entidades	Centros	% Centros
Andalucía	548	13,0	1591	19,4
Aragón	288	6,8	414	5,1
Cantabria	56	1,3	67	0,8
Castilla - La Mancha	297	7,0	650	7,9
Castilla y León	320	7,6	925	11,3
Cataluña	296	7,0	580	7,1
Ceuta	110	2,6	143	1,7
Melilla	37	0,9	40	0,5
Navarra	58	1,4	73	0,9
C. Valenciana	404	9,6	746	9,1
C. Madrid	488	11,6	579	7,1
Extremadura	187	4,4	311	3,8
Galicia	421	10,0	970	11,8
Islas Baleares	75	1,8	105	1,3
Islas Canarias	144	3,4	266	3,2
La Rioja	30	0,7	35	0,4
País Vasco	165	3,9	325	4,0
P. de Asturias	155	3,7	194	2,4
Región de Murcia	136	3,2	177	2,2
Nacional	882	100,0	8191	100,0

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE. Elaboración propia

En cualquier caso, la tendencia ascendente al recurso a la teleformación también queda reflejada en la encuesta realizada a las empresas de la muestra.

Incluso las empresas que a inicios de 2015 o no realizaban teleformación o bien esta era muy marginal en relación con el total de su actividad formativa incrementaron de

forma significativa el peso de la teleformación en el conjunto de su actividad en una tendencia creciente que terminó por disparar el confinamiento por la pandemia de Covid19 a partir de marzo de 2019. En ese año, para casi todas las empresas de la muestra, la teleformación pasó a representar el 75-80% de su actividad, incluidas las pequeñas.

Evidentemente, ello se aprecia en términos del número de personas formadas en ambos tipos de modalidades, incrementándose progresivamente el número de personas que se formaban en régimen de teleformación.

Pero, también, los resultados de la encuesta también reflejan un fenómeno novedoso que hasta entonces no se producía y que ya ha sido señalado más arriba. Y es que las empresas medianas y grandes han empezado a formar a trabajadores ocupados y desempleados en Comunidades Autónomas en las que no tienen sedes físicas, ampliándose de forma significativa su mercado gracias a la extensión de este tipo de formación; sin embargo, las empresas pequeñas, que también han incrementado su presencia en la oferta de teleformación, circunscriben dicha oferta al territorio en el que ya imparten formación presencial.

Esto, evidentemente, constituye una ventaja competitiva para las empresas de mayor tamaño, en tanto que les permite incrementar la escala de su negocio, y, al mismo tiempo, un desafío para las de menor tamaño que deberán competir en un mercado crecientemente digitalizado y con competidores cada vez mejor posicionados.

2.2.10. Un sector con un peso residual en la formación de personas trabajadoras desempleadas

Uno de los rasgos característicos del Sistema de Formación para el Empleo en España es que en su orientación ha predominado la formación de personas trabajadoras ya ocupadas. Así, tanto la totalidad de la formación de demanda programada por las empresas como la mayor parte de la formación de oferta subvencionada ha está mayoritariamente orientada a la formación de personas ocupadas y no de personas desempleadas.

Evidentemente, ello se puede constatar por diferentes vías: desde la presupuestaria hasta el porcentaje de acciones formativas y personas que participan en cada una de esas acciones formativas.

La consecuencia lógica es que las empresas del sector de la formación para el empleo dependen en mayor medida de la primera que de la segunda y eso se refleja en los niveles de las personas formadas en una y otra categoría.

Así, el peso de las personas ocupadas activas frente a las desempleadas es muy superior en favor de las primeras, salvo en el caso de las pequeñas empresas en donde el porcentaje de personas desempleadas formadas es mayor que en el de las empresas medianas y grandes, lo que las hace más dependiente de las convocatorias de formación de oferta del Sistema.

Otro rasgo significativo que hay que destacar al respecto es que la formación de los desempleados se encuentra mucho más territorializada: las empresas forman más personas desempleadas en aquellas Comunidades Autónomas donde tienen sedes físicas. Aunque hay que destacar que a partir de 2018 se incrementa progresivamente la formación telemática de desempleados, lo que facilita la extensión de los programas de formación de oferta más allá de las Comunidades Autónomas en las que las empresas de formación tienen sus sedes.

3. EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO EN ESPAÑA: LO QUE LOS DATOS REVELAN

3.1. Una visión de conjunto del esfuerzo formador del tejido productivo español

Más allá de la propia morfología, estructura e implantación territorial del sector de la formación para el empleo su relevancia también puede constatarse a partir del papel que la misma ha jugado en la formación, cualificación y recualificación de personas trabajadoras en las dos últimas décadas en España.

Más allá de las limitaciones derivadas de su diseño, de la naturaleza híbrida del conjunto del sistema y de los problemas de gestión que ha presentado a lo largo del tiempo, de lo que no cabe duda es de que la Formación Profesional para el empleo es un importante mecanismo de ajuste en el mercado de trabajo y ha ido adquiriendo un **peso creciente**, pero aún insuficiente, en el conjunto de las políticas de empleo.

Su expansión durante estos años ha ido en aumento conforme se aceleraban las transformaciones en el mundo del trabajo y **se incrementaba la exigencia en materia de cualificaciones profesionales y de adaptación más acelerada de la formación de las personas trabajadoras a los cambios** en los procesos productivos derivados de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de su digitalización y automatización crecientes.

La Encuesta de Formación Continua, en sus oleadas de 2005, 2010 y 2015 (aún no se han publicado los datos para la de 2020, que se esperan para el segundo semestre de 2022), muestra el peso creciente de esta política activa de empleo a lo largo del tiempo y su naturaleza estratégica para gran parte del tejido empresarial español⁴³.

Es por ello que, a continuación, se sintetizarán algunos de los principales resultados en materia de formación promovidos a partir de la colaboración público-privada entre las Administraciones públicas y el sector de la formación para el empleo.

⁴³ Los datos de la Encuesta, recogidos por Eurostat, se van a complementar en esta sección con el detalle de los datos proporcionados por el antiguo Ministerio de Empleo y Seguridad Social en la Encuesta de Formación Profesional para el Empleo en Empresas para el año 2015, dado que el nivel de detalle, especialmente, para las empresas más pequeñas, es mayor que el ofrecido por Eurostat.

3.1.1. La formación para el empleo no ha dejado de crecer para todas las empresas con independencia de su tamaño y sector.

Las actividades de formación para el empleo han aumentado en el periodo cubierto por las Encuestas de Formación Continua para todos los tipos de empresas según su tamaño, siendo el nivel de partida en materia de formación mayor cuanto mayor era la dimensión de la empresa; si bien, al final del periodo, se ha reducido considerablemente la brecha entre las empresas formadoras de mayor y menor tamaño (Tabla 1)⁴⁴.

Mientras que en el caso de las empresas de menor dimensión (entre 10 y 49 personas trabajadoras) el porcentaje de las que desarrollan actividades formativas prácticamente se ha duplicado, en el de las grandes empresas (más de 250 personas trabajadoras), apenas se ha incrementado en 10 puntos básicos; en cualquier caso, prácticamente todas las grandes empresas, así como todas las empresas medianas de mayor tamaño (entre 50 y 249 personas trabajadoras) realizan actividades de formación para sus empleados, si bien es cierto que estas ya venían realizando ese tipo de actividades antes de que se realizara la Encuesta de Formación Continua.

Tabla 1. Empresas formadoras por tamaño de empresa
(% respecto al total de empresas en cada categoría)

Empresas según número de personas empleadas	2005	2010	2015
10-49	43,3	72,5	84,1
50-249	68,1	90,1	96,7
250 ó más	89,1	97,2	98,9
Total	47,1	74,9	86,0

Fuente: Encuesta de Formación Continua. Eurostat. Elaboración propia

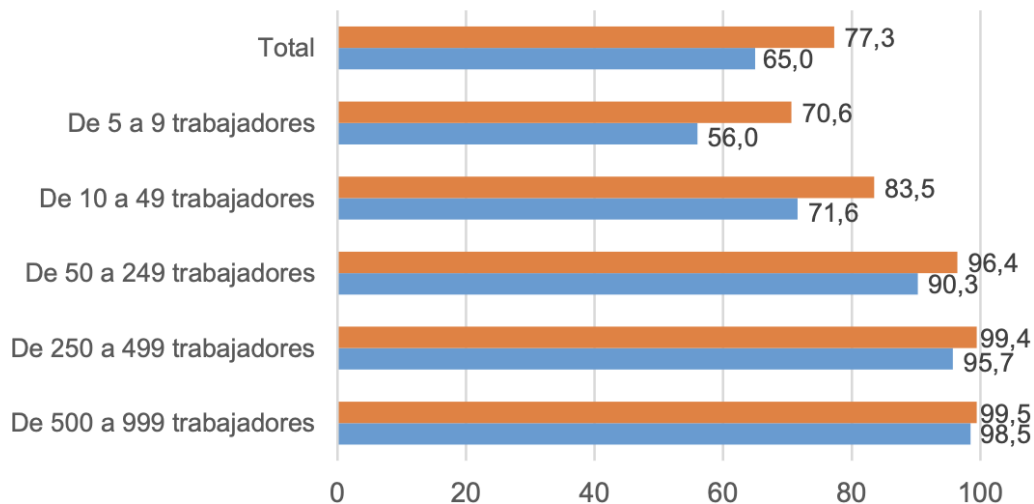
⁴⁴ Por empresa formadora se entiende, convencionalmente, aquellas que han destinado recursos a la formación de sus plantillas

El problema se ubica en el terreno de las pequeñas empresas no recogidas en la base de datos de Eurostat y que, en el caso español, constituyen la mayor parte del tejido productivo.

En este caso, la Encuesta de Formación Profesional para el Empleo en Empresas (2015) profundiza un poco más en ese grupo de pequeñas empresas y aporta datos sobre las empresas que tienen entre 5 y 9 personas trabajadoras.

Como puede apreciarse, la distancia es significativa (casi 15 puntos básicos de diferencia entre ese grupo de empresas y el siguiente); una brecha que, a pesar del incremento de los esfuerzos realizados en formación en esos cinco años, apenas se ha reducido y se mantenía en los 13 puntos de diferencia.

Gráfica 1. Empresas formadoras por tamaño de empresa
(% respecto al total de empresas en cada categoría; datos de 2010 y 2015)



Encuestas de Formación Profesional para el Empleo en Empresas (2010; 2015). Ministerio de Empleo y SS.

En materia sectorial, los avances han sido igualmente relevantes, siendo el recorrido menor en aquellos sectores que mayores porcentajes de empresas ya realizaban procesos de formación, singularmente Construcción, por un lado, y Comunicación y sectores financiero y asegurador, por otro (Tabla 2).

Y, en sentido contrario, el sector de servicios de menor valor añadido (comercio al por mayor y por menor, hostelería, restauración y transporte) es el que partía de una posición más retrasada y el que, a pesar del esfuerzo realizado, persiste en la última posición en términos sectoriales.

Tabla 2. Empresas formadoras por sector de actividad
(porcentaje de empresas sobre el total de empresas del sector)

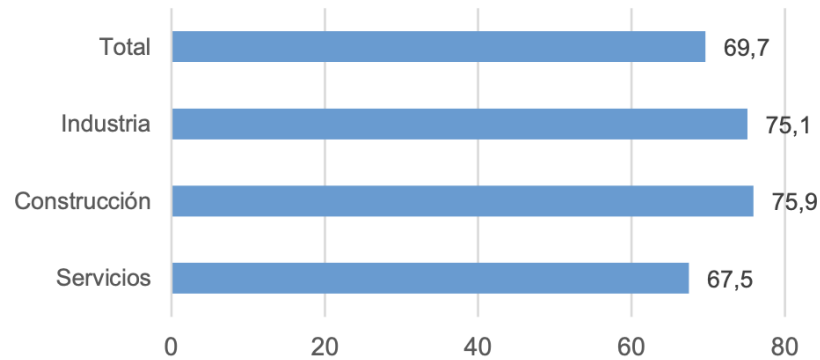
Sectores	2010	2015
Industria	74,3	87,2
Construcción	81,7	89,7
Comercio, hostelería, restauración, transporte	70,7	84,4
Comunicación, finanzas y aseguradoras	80,1	93,0
Inmobiliarias, tareas administrativas y consultoría	77,7	85,0
Total	74,9	86,0

Fuente: Encuesta de Formación Continua. Eurostat. Elaboración propia

En cualquier caso, el esfuerzo general realizado no es menor: en apenas cinco años, entre las Encuestas de 2010 y 2015, el porcentaje de empresas que pasaron a impartir formación se incrementó en 11 puntos básicos.

Sin embargo, **el sector servicios sigue siendo, con diferencia y entre los grandes sectores de la economía, el que menor esfuerzo formador realiza**, como lo ponen de manifiesto los ocho puntos de diferencia en términos de cursos impartidos en el sector servicios con respecto al sector industrial o al de la construcción (Gráfica 2).

Gráfica 2. Empresas que proporcionan cursos, por sector de actividad
(Porcentaje respecto al total de empresa en cada categoría)



Encuestas de Formación Profesional para el Empleo en Empresas (2015). Ministerio de Empleo y SS.

Las razones son diversas: desde el menor tamaño de las empresas de dicho sector a la diversidad de actividades que se aglutinan bajo esa etiqueta común de “Servicios” y que camuflan realidades parciales muy diferentes entre los diferentes sectores agrupados bajo ese epígrafe.

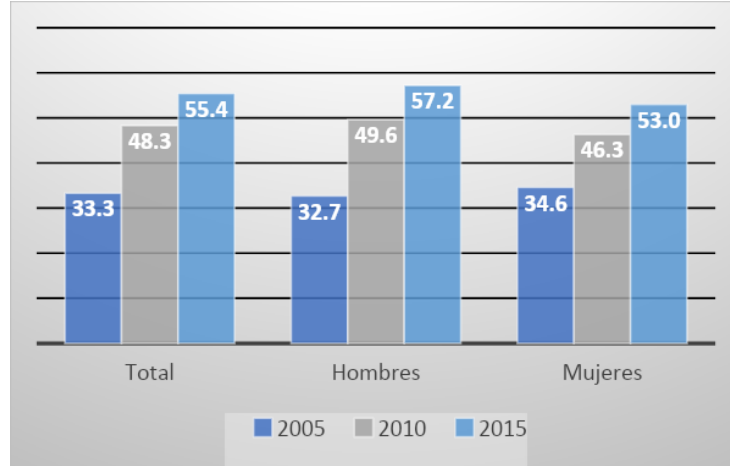
3.1.2. La formación para el empleo también se ha convertido en una necesidad para las personas trabajadoras

La relevancia de los avances no se limita al número de empresas formadoras sino que se ve acompañada también del **incremento en el número de personas trabajadoras que se han formado**.

Así, según la Encuesta de 2015 el número de participantes en cursos fue de 4,2 millones de personas trabajadoras.

La evolución del porcentaje de población trabajadora que participó en algún tipo de actividad formativa puede verse en la Gráfica 3. El incremento ha sido de más de 20 puntos tanto para el caso de hombres como de mujeres, si bien el incremento en el porcentaje de hombres formados ha sido ligeramente superior al de mujeres en las dos últimas Encuestas, producto, a su vez, de las mayores tasas de actividad y empleo masculinas de la economía española.

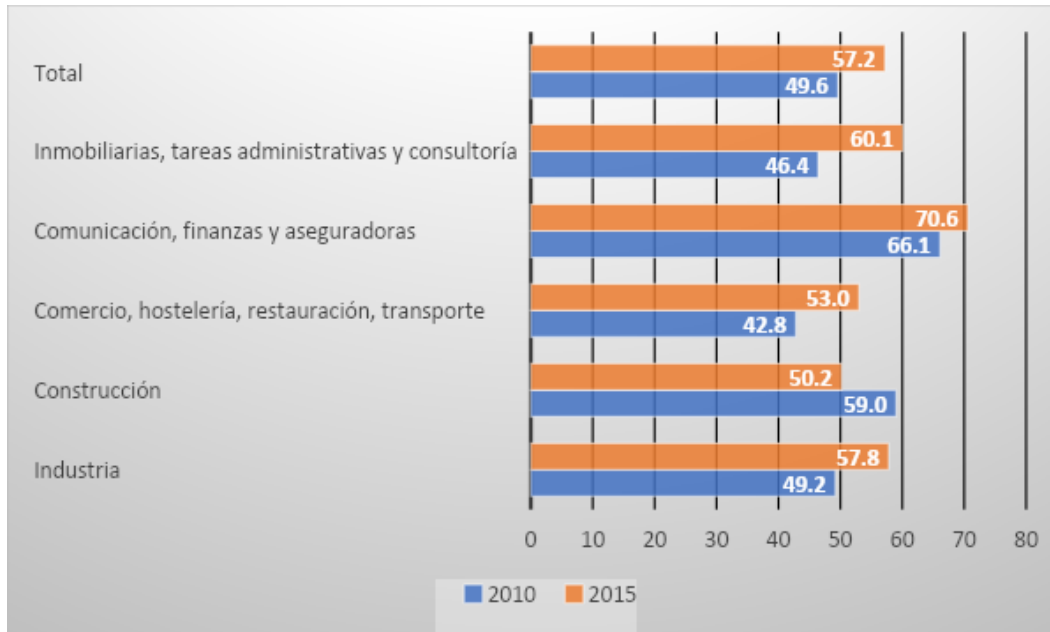
Gráfica 3. Personas trabajadoras formadas
(Porcentaje sobre el total de la población empleada en las empresas)



Fuente: Encuesta de Formación Continua. Eurostat. Elaboración propia

En términos sectoriales las diferencias también son notables y, más allá de la anomalía de la construcción (explicable por el impacto de la crisis financiera y su repercusión sobre el ámbito inmobiliario y la destrucción de empleo en el sector de la construcción), también se aprecia el incremento en el número de personas que ha recibido formación en todos los sectores, siendo esos aumentos superiores en el ámbito de los servicios que en el de la industria (Gráfica 4).

Gráfica 4. Personas trabajadoras formadas por sectores
(porcentaje sobre el total de la población empleada en las empresas)



Fuente: Encuesta de Formación Continua. Eurostat. Elaboración propia

Pero los incrementos no solo hay que valorarlos en términos absolutos y al interior del país sino en relación con la evolución en el entorno europeo (Tabla 3).

3.1.3. La brecha formativa con respecto a la Unión Europea se ha ido estrechando.

En comparación con el contexto europeo, el **incremento diferencial** de la formación en las empresas españolas ha sido muy importante. Así, partiendo de unos niveles inferiores en 2005 para todos los tamaños de empresas, **en 2015 el porcentaje de empresas que impartían formación se había tornado superior a la media europea para todos los casos, superando en 15 puntos al total de la media europea.**

Tabla 3. Porcentaje de empresas que imparten formación según el número de personas empleadas

	2005		2015	
	UE-27	España	UE-27	España
De 10 a 49 empleados	50,7	43,3	66,9	84,1
De 50 a 249 empleados	75,5	68,1	84,3	96,7
250 empleados o más	89,6	89,1	95,0	98,9

Total	55,6	47,1	70,5	86,0
--------------	------	------	------	------

Fuente: Encuesta de Formación Continua. Eurostat. Elaboración propia

Otro tanto puede decirse de las personas formadas en las empresas durante ese mismo periodo: de una posición de partida muy similar, a pesar de que el número de empresas formadoras era 8 puntos inferior en España, en 2015 la diferencia era significativamente mayor en porcentaje a favor de España.

Tabla 4. Porcentaje de personas trabajadoras formadas
(sobre el total de la población empleada en las empresas)

	2005	2010	2015
UE27	32,9	38,9	42,9
España	33,3	48,3	55,4

Fuente: Encuesta de Formación Continua. Eurostat. Elaboración propia

3.1.4. No sólo se forman más personas trabajadoras en más empresas, también lo hacen durante más tiempo.

No se trata tan sólo de un incremento en el número de empresas formadoras y en el número de personas trabajadoras formadas sino que **también se ha producido un incremento en el número de horas de cada acción formativa**, por término medio, y para todos los tramos de empresas según tamaño (Tabla 5).

Tabla 5. Número de horas de formación por tamaño de empresa

	2005	2010	2015
De 10 a 49 empleados	2,7	3,7	4,3
De 50 a 249 empleados	4,0	5,1	6,3
250 empleados o más	8,4	8,5	9,7
Total	5,2	6,0	7,2

Fuente: Encuestas de Formación Continua. Eurostat. Elaboración propia

Es más, el número de horas de formación es más elevado en todos los casos en España que en la media de la UE 27.

Evidentemente, este esfuerzo en término de horas de formación varía en función del tipo de actividad formativa realizada, siendo **más elevada en el caso de los cursos** que en otro tipo de actividades⁴⁵.

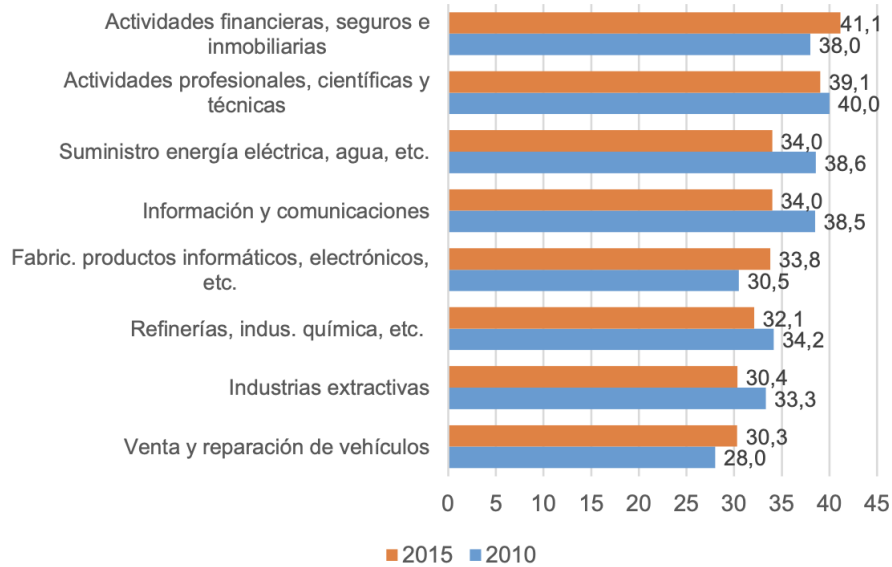
Así, en el caso de la formación a través de cursos, la media de horas de curso por participante fue en 2015 de 25,3 horas.

También es de destacar que **la dispersión en términos de media de horas de curso por participante es mayor en función del sector económico que en función del tamaño de la empresa**, lo que indica que los cursos se adaptan más a las necesidades formativas del sector -siendo esas necesidades más elevadas cuanto mayor es el proceso de transformación que se esté produciendo a su interior -, que a la mayor demanda que realizan las grandes empresas per se (Gráfica 5).

En este sentido, es significativo que las actividades económicas con menor media de horas de formación en cursos por participante son “Hostelería”, con 15,9 horas y “Actividades administrativas y servicios auxiliares” con 16,5 horas.

Gráfica 5. Actividades económicas con mayor media de horas de formación en cursos por participante

⁴⁵ Existen otros tipos de instrumentos formativos distintos a los cursos como pueden ser conferencias y grupos de trabajo, aprendizaje autodirigido, participación en círculos de calidad o aprendizaje, rotación en el puesto de trabajo o formación en el propio puesto de trabajo.



Encuestas de Formación Profesional para el Empleo en Empresas (2015). Ministerio de Empleo y SS.

Y, por otro lado, también es relevante señalar que **el número medio de horas por curso se ha reducido en la Encuesta de 2015 frente a la de 2010**, a pesar del incremento del número de empresas que forman y del número de personas trabajadoras formadas. Ello podría ser indicativo de un mayor ajuste en la oferta de cursos hacia competencias muy concretas vinculadas al puesto de trabajo que se tratan de impartir con el mayor grado de concreción posible.

3.1.5. Las competencias para formarse más demandadas son las más transversales

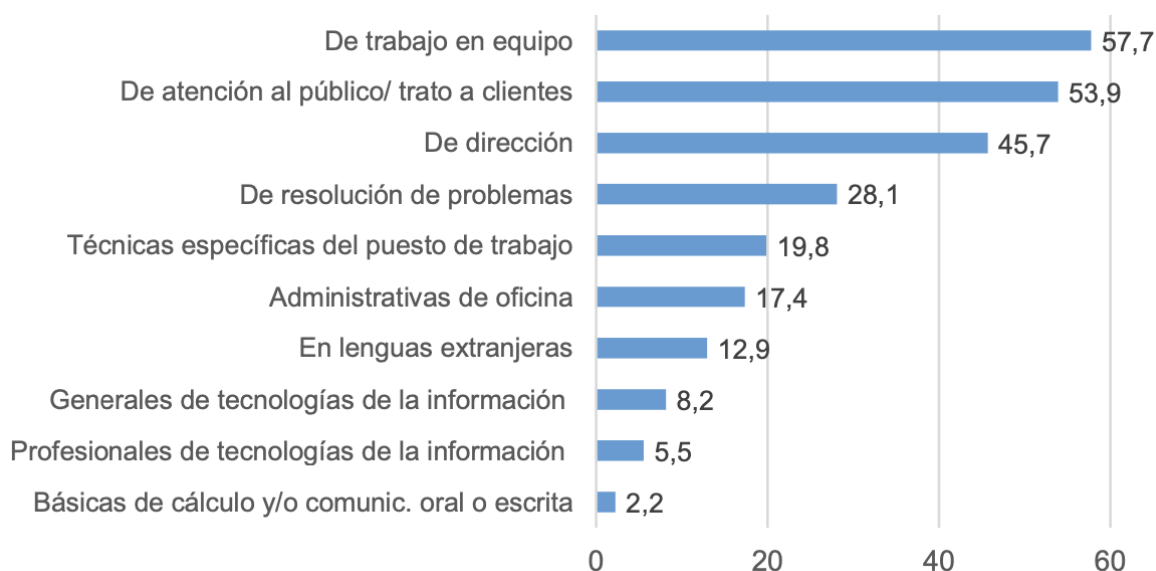
Igualmente resulta de interés conocer el **tipo de competencias sobre las que las empresas venían demandando formación** porque ayuda a entender carencias en términos formativos de las personas empleadas y/o cambios en la actividad productiva que demandan iniciativas de recualificación de dichas personas.

En este sentido, es significativo que **el mayor peso de la formación recae sobre competencias consideradas como “soft skills” o competencias transversales** orientadas a nuevas dinámicas de trabajo mucho más colaborativas y mejora de la atención al cliente,

frente a competencias vinculadas estrictamente con el desempeño en el puesto de trabajo (Gráfica 6).

Destaca, también, la baja demanda en competencias relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y es de esperar que este ítem se haya incrementado de forma significativa como consecuencia del proceso acelerado de digitalización en marcha y de la baja cualificación en ese tipo de competencias que presenta, en general, la población activa española.

Gráfica 6. Porcentaje de empresas según competencias consideradas importantes para el desarrollo de la empresa en los próximos años



Encuestas de Formación Profesional para el Empleo en Empresas (2015). Ministerio de Empleo y SS.

Este esfuerzo formador por parte de las empresas está orientado esencialmente hacia sus propios empleados y, en consecuencia, **se ha convertido en parte de sus estrategias de mejora de productividad e incremento de la competitividad por la vía de la inversión en capital humano.**

O, dicho de otra forma, el hecho de que el 88,5% de las empresas se anticipen a sus necesidades de formación futura mediante la recualificación de sus empleados ha pasado a ser considerado como una inversión rentable y no como un coste para la empresa (Gráfica 7).

Gráfica 7. Empresas formadoras, según forma de reacción ante necesidades futuras de formación (% respecto al total de empresas formadoras)



(1) Una empresa puede estar incluida en más de una rúbrica

Encuestas de Formación Profesional para el Empleo en Empresas (2015). Ministerio de Empleo y SS.

Tanto es así que, según la propia Encuesta, un 46,3% de las empresas formadoras suele tener un presupuesto anual para la formación de sus empleados y un 30,8% tiene normalmente un plan o programa escrito de formación.

Y esta estrategia no se queda en el ámbito de lo nominal o como parte de una obligación administrativa, sino que **las empresas se interesan por los resultados de la formación en la que invierten** y casi un 50% de ellas evalúa si el rendimiento de los participantes ha mejorado en relación con los objetivos de la formación, más allá de conocer el nivel de satisfacción de los participantes a través de encuestas.

3.1.6. Sin el sector de las empresas de la formación para el empleo este esfuerzo formativo no habría sido posible

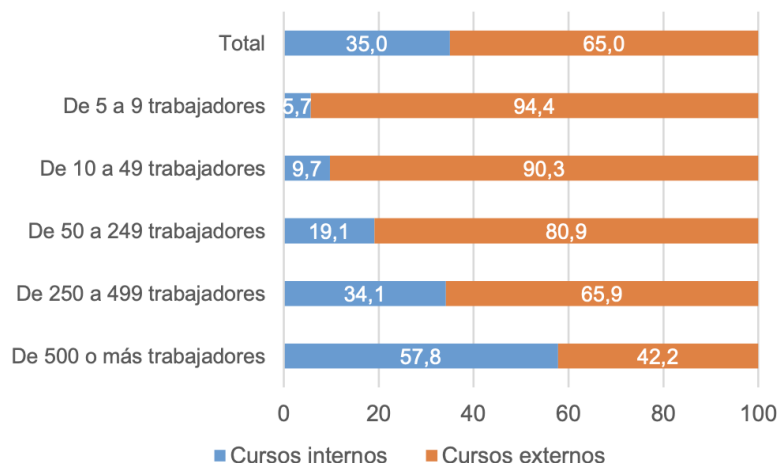
Finalmente, es relevante conocer, especialmente para el sector de la formación para el empleo, **cómo se provee dicha formación** a las personas trabajadoras por parte de las empresas, esto es, si se trata de formación suministrada por departamentos de formación propios de las empresas o si, por el contrario, se trata de servicios adquiridos a empresas de formación especializadas o, finalmente, si se trata de una combinación de ambas posibilidades y en qué porcentajes.

Pues bien, la Encuesta muestra que, en términos generales, **casi dos tercios del total de cursos impartidos se contrató fuera de las empresas y un tercio se impartió por parte de las propias empresas** (es decir, fueron cursos diseñados e impartidos por las propias empresas) (Gráfica 8).

Lo relevante es que **esa distribución depende esencialmente del tamaño de la empresa: cuanto más reducido es este, en mayor porcentaje recurre a la externalización de los procesos de formación**. Incluso en el caso de las medianas empresas (hasta 500 personas trabajadoras) más de dos tercios de las horas de formación se contratan fuera de la empresa. Solo en el caso de las empresas de mayor tamaño son sus propios departamentos de formación los que asumen casi la mitad de las horas de formación impartidas.

Este dato indica, por sí mismo, **la enorme relevancia que tiene el sector de las empresas de la formación para el empleo para la formación en España**; máxime teniendo en cuenta la reducida dimensión media de las empresas españolas y, en consecuencia, las dificultades que éstas tienen, por sí mismas, para poder asumir el esfuerzo formativo que se reclama en estos momentos tanto al tejido productivo como a la población activa.

Gráfica 8. Distribución de las horas de cursos en cursos internos y cursos externos, por tamaño de la empresa

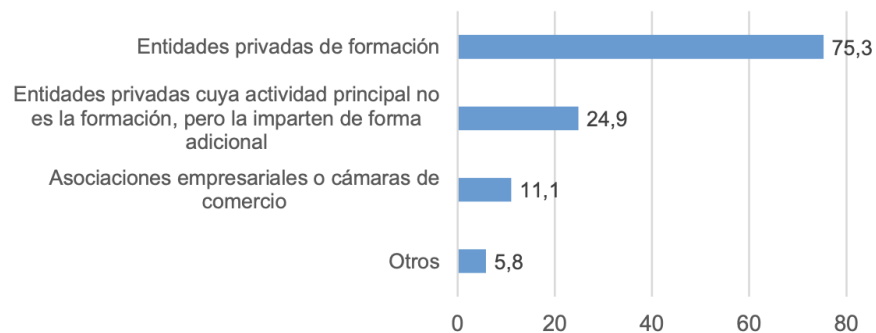


Encuestas de Formación Profesional para el Empleo en Empresas (2015). Ministerio de Empleo y SS.

En términos de sectores, en la industria el porcentaje de horas dedicadas a cursos externos es del 66,3%, en la construcción del 88,4% y en el sector servicios del 62,6%.

La importancia del sector de la formación puede constatarse con mayor rotundidad a partir de la distribución de los proveedores de formación externa para las empresas formadoras (Gráfica 9).

Gráfica 9. Empresas que proporcionan cursos externos por proveedores más importantes



(1) Una empresa puede señalar más de un proveedor

Encuestas de Formación Profesional para el Empleo en Empresas (2015). Ministerio de Empleo y SS.

Como puede apreciarse, **más del 75% de la formación externa es provista por empresas especializadas del sector de la formación para el empleo**; acompañadas de otras empresas que realizan formación, si bien no están especializadas en ese sector (el 25%), y de las Cámaras de Comercio (11%).

Estos datos son plenamente coincidentes con los que ofrece Eurostat y que permiten distinguir, además, en función de la naturaleza del proveedor y según el sector económico (Tabla 6).

Tabla 6. Principales proveedores externos de formación para las empresas formadoras por sector (en %)

Sectores	Instituciones de formación y educación formal	Instituciones de formación públicas	Empresas de formación privadas
Industria	4	1,6	75,9
Construcción	1,4	1,5	80

Comercio, hostelería, restauración, transporte	3,4	1,4	77
Comunicación, finanzas y aseguradoras	6,7	1,3	79,6
Inmobiliarias, tareas administrativas y consultoría	3	2	77,1
Total	3,4	1,6	77,2

Fuente: Encuesta de Formación Continua 2015. Eurostat. Elaboración propia

Como puede apreciarse, la presencia de la formación impartida desde el sector de la formación para el empleo es la más relevante y destaca singularmente en algunos sectores, como el de la Construcción o el de la Comunicación, finanzas y aseguradoras, situándose en ellos varios puntos por encima de la media total.

Pero no sólo existen diferencias por sectores en cuanto al peso de las empresas de formación sino que también existen diferencias en términos del tamaño de las empresas formadoras (Tabla 7).

Así, **cuanto mayor es el tamaño de la empresa, en mayor medida se recurre a empresas privadas especializadas en formación frente a otro tipo de instituciones formadoras** cuando se trata de adquirir la formación que no se imparte por parte de la propia empresa que, como se ha señalado más arriba, es un porcentaje menor del total de formación que imparten.

Tabla 7. Principales proveedores externos de formación para las empresas formadoras por tamaño de la empresa (en %)

Tamaño empresa	Instituciones de formación y educación formal	Instituciones de formación públicas	Empresas de formación privadas
De 10 a 49 empleados	2,9	1,5	75,4
De 50 a 249 empleados	5,1	1,9	84
250 empleados o más	7,8	2,7	92,3
Total	3,4	1,6	77,2

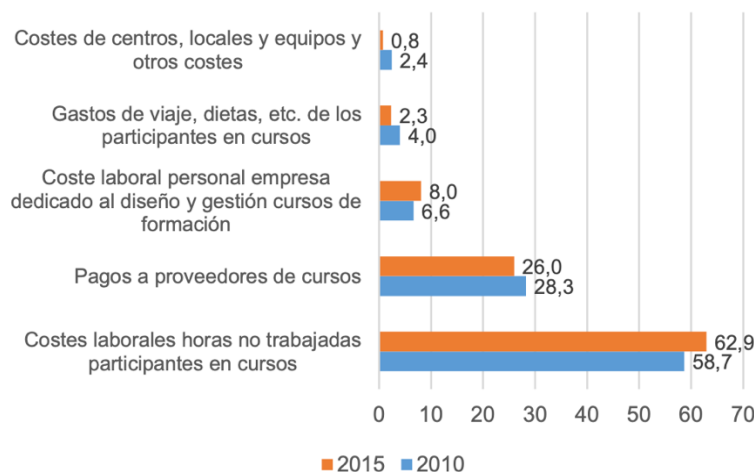
Fuente: Encuesta de Formación Continua 2015. Eurostat. Elaboración propia

O, dicho de otra forma, **el recurso a instituciones de formación formal o a la formación impartida desde instituciones públicas es mayor cuanto menor es la dimensión de las empresas formadoras.**

3.1.7. La distribución de los costes de la formación para el empleo

Finalmente, es relevante conocer que **el coste de realización de los cursos para las empresas** se distribuye entre diferentes partidas, siendo el coste laboral de las horas no trabajadas por los participantes en el curso la más importante (en torno al 63% del coste total), mientras que el porcentaje que supone el pago al proveedor del curso apenas supone un 25% del coste total, habiéndose incluso reducido dicho porcentaje en los datos aportados por la Encuesta de 2015 con respecto a la de 2010 (Gráfica 10).

Gráfica 10. Distribución del coste de realización de los cursos, por desglose del coste.



Encuesta de Formación Profesional para el Empleo en Empresas (2015). Ministerio de Empleo y SS.

Esta distribución de costes explicaría que **el coste medio por hora de curso según el tamaño de la empresa sea entre 17 y 18 puntos superior en el caso de las grandes empresas frente a las pequeñas empresas** (5-9 trabajadores): 21,5 euros en este caso frente a 39,8 euros en el caso de las empresas de 250 a 499 trabajadores y 38,4 euros en el caso de las empresas de más de 500 trabajadores.

Los mayores niveles de productividad en las medianas y grandes frente a los de las pequeñas explicarían el mayor coste medio para aquellas que, sin embargo, son las que más invierten en formación conscientes de que ésta es una de las claves de su mayor competitividad.

3.2. La formación profesional para el empleo en España desde la Ley 30/2015: un territorio aún sin cartografía precisa.

Tras este repaso general al estado de la formación por parte de las empresas en España es preciso poner de manifiesto que **todos esos datos se corresponden con un marco regulatorio que dejó de estar en vigor el mismo año en que se realizó la última Encuesta de Formación Continua disponible** hasta el momento.

En efecto, la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, transformaba radicalmente el escenario de la formación para el empleo en España.

Las razones eran diversas y se sustentaban sobre un diagnóstico que ponía de relieve **múltiples debilidades del sistema anterior** y que recoge el propio Preámbulo de la referida norma: su deficiente coordinación; la falta de planificación estratégica de la formación profesional para el empleo; la escasa vinculación con la realidad del tejido productivo, especialmente de la formación de demanda dirigida a la PYME; la carencia de un sistema de información integrado; la falta de evaluación del impacto de las políticas; o una definición difusa y poco eficiente de los agentes implicados en el sistema⁴⁶.

Los **avances que el texto legal introducía en la orientación regulatoria del sistema de formación para el empleo** han sido ampliamente señalados en la literatura y a ella nos remitimos⁴⁷.

⁴⁶ Preámbulo Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-9734

⁴⁷ Gómez, V. (2018): *La formación para el empleo en España. Propuestas para consolidar un sistema de formación para el empleo de calidad, eficiente, competitivo y profesionalizado.* <https://aegef.es/wp-content/uploads/2020/10/informe-2017-la-formacion-para-el-empleo-en-espana.pdf>

Lo relevante es que ese nuevo marco regulatorio evidentemente ha tenido un impacto sobre la dinámica en la formación para el empleo que debiera distanciarlo en sus resultados e impactos del marco previo, al que venía a sustituir por las carencias manifestadas más arriba y recogidas en el Preámbulo de la Ley.

Sin embargo, como se ha señalado, **aún no están publicados los resultados de la Encuesta de Formación Continua 2020 que permitan, bajo un mismo marco metodológico, poder contrastar el impacto del nuevo contexto regulatorio sobre la realidad de la formación para el empleo en España**⁴⁸.

Es por ello por lo que el análisis de los resultados de la política de formación profesional para el empleo tiene que realizarse a partir de la información estadística publicada por la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE), **sin que pueda evaluarse aún de una forma más profunda y comparable, cuál ha sido el impacto de la nueva norma sobre la dinámica real de la formación** profesional para el empleo.

Cabe recordar que FUNDAE es la entidad colaboradora y de apoyo técnico del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en materia de formación profesional para el empleo, asistiéndole técnicamente en la planificación, programación, gestión, evaluación y seguimiento y control de las iniciativas de formación⁴⁹.

En este sentido, colabora tanto en la gestión de las iniciativas de formación programada por las empresas y permisos individuales de formación (formación de demanda), como en las iniciativas de formación de oferta que se desarrollan bajo la forma tanto de programas de formación sectoriales como de programas de formación transversales.

A continuación se utilizará la información extraída de la base de datos de FUNDAE para caracterizar cuál es la situación actual de la formación profesional para el empleo.

Esto permitirá ofrecer algunos elementos de contraste con el periodo anterior y algunas de las líneas de tendencia perfiladas desde la entrada en vigor de la Ley y la puesta

⁴⁸ Según Eurostat, es de esperar que los resultados de la Encuesta estén disponibles para su conocimiento público en el tercer o cuarto trimestre de 2022.

⁴⁹ En FUNDAE participan la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal (CEOE, CEPYME, UGT, CCOO y CIG).

en funcionamiento y desarrollo del nuevo sistema que la misma regula, en tanto se publican los datos de la última Encuesta y se puede realizar un análisis comparado metodológicamente más ajustado.

3.2.1. La formación profesional de demanda programada por las empresas.

La primera de las iniciativas de formación profesional para el empleo que cabe analizar es, por supuesto, la más relevante desde el punto de vista de los recursos implicados pero, también, desde la perspectiva de su capacidad para ajustar las necesidades formativas de las empresas a los cambios en el contexto productivo.

Se trata, como se ha señalado, de la denominada formación profesional de demanda, articulada alrededor de un sistema de bonificación de las cotizaciones de formación profesional a cargo de las empresas de forma que el coste de las acciones de formación realizadas se pueda deducir de la cuota pagada, facilitando la gestión directa de la formación a las empresas.

Este sistema está vigente desde que se promulgó el Real Decreto 1046/2003 y, posteriormente, el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, en desarrollo de la Ley 20/2015 introdujo cambios en la regulación de la Formación programada por las empresas para adaptarlo al sentido de la nueva norma.

Así, según el marco normativo del nuevo RD 694/2017, cabe destacar la posibilidad de que las empresas de menos de 50 trabajadores puedan acumular su crédito de formación no dispuesto en un ejercicio para aplicarse hasta en los dos siguientes. Respecto a la impartición de la formación, entre otros aspectos, el Real Decreto aumenta de 25 a 30 el número máximo de participantes por grupo en la formación presencial (25 en el caso de la formación vinculada con certificados de profesionalidad). Sobre la modalidad de teleformación el Real Decreto establece que cuando la parte presencial que precise la acción formativa sea igual o inferior al 20% de su duración total, se considerará teleformación.

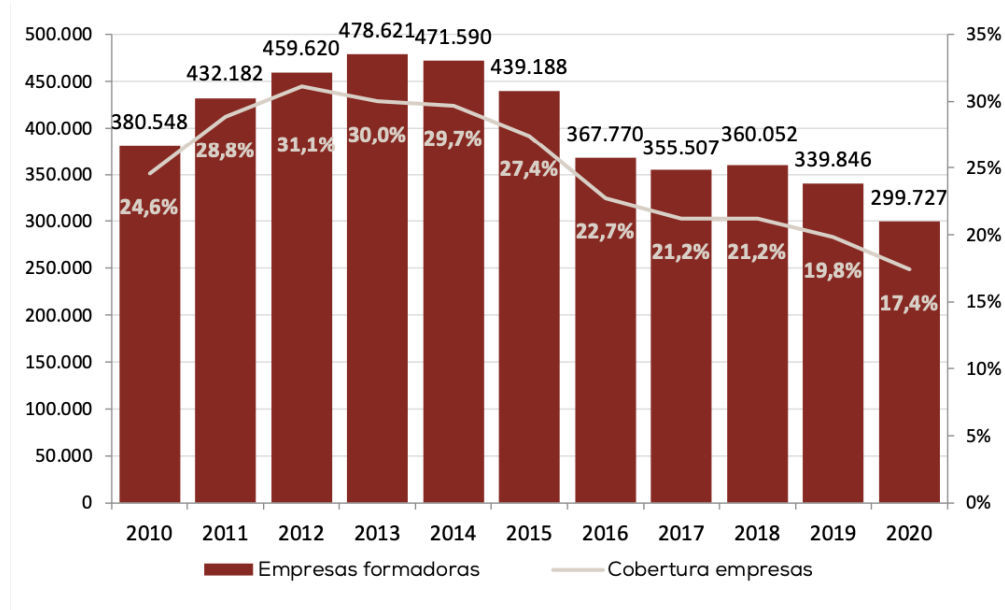
Atendiendo a este nuevo marco normativo, y siendo conscientes de que el mismo no se ha podido desplegar en toda su intensidad, la primera de las conclusiones significativas que destaca cuando se analizan los datos publicados por FUNDAE es **la caída en el número de empresas formadoras con respecto al número de empresas que participaban en el sistema de formación profesional para el empleo, en media, durante el lustro precedente a la entrada en vigor de la Ley 30/2015**⁵⁰.

a) La caída del número de empresas formadoras tras la entrada en vigor de la Ley 30/2015.

En efecto, según la Gráfica 11, en el periodo 2010-2015 la media anual de empresas formadoras fue de 443.624, con un fuerte crecimiento entre los años 2010 a 2013; sin embargo, desde la entrada en vigor de la ley, entre el periodo 2016 a 2020 (último año disponible) la media anual de empresas formadoras fue de 345.580 empresas, más de 100 mil empresas menos en media anual.

Gráfica 11. Evolución del número de empresas formadoras y de la cobertura

⁵⁰ Para que una empresa se considere formadora tiene que haber desarrollado alguna acción formativa para sus trabajadores y comunicar dicha acción a Fundae, en cuyo caso podrá bonificarse el coste de la formación en las cuotas a la Seguridad Social.



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE).

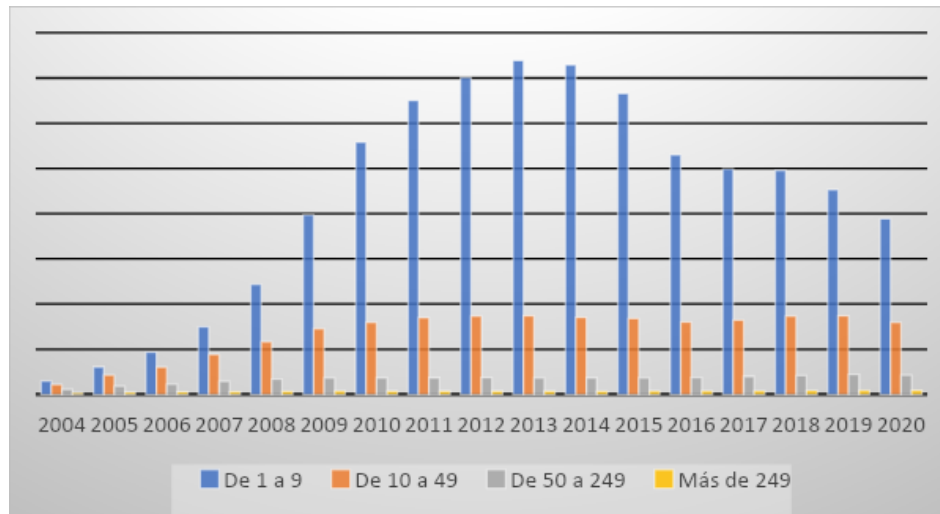
Es más, aunque parte de la caída de la media se debe al impacto que tuvo sobre la formación la pandemia de COVID19, con una caída en 2020 de casi 40 mil empresas formadoras menos, el año anterior, 2019, ya sufrió una caída de 20 mil empresas con respecto al año precedente.

Esta caída no es homogénea en el universo del tejido empresarial español, en donde la dimensión constituye un factor determinante para entender qué ocurre en su interior.

Así, el gran peso de las microempresas y las dinámicas particulares que afectan a las mismas constituyen un elemento decisivo de cara a explicar la evolución del conjunto. Es por ello por lo que, si se analiza separadamente la evolución de las empresas formadoras según su tamaño, la conclusión anterior queda ampliamente matizada en función de dicha variable.

En efecto, si se atiende a la evolución del número absoluto de empresas por tamaño, se constata **la incidencia que la caída en el número de microempresas formadoras ha tenido sobre la caída total del conjunto de empresas formadoras** (Gráfica 12).

Gráfica 12. Empresas formadoras en función del tamaño de la empresa (formación bonificada)



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE). Elaboración propia

Como puede apreciarse, la caída del número de empresas formadoras que recurrían a la formación bonificada comienza a caer desde el año 2014, circunstancia que no ocurre en el caso del resto de empresas, que ven incrementarse el número de empresas formadoras para cada una de las distintas categorías según tamaño de forma más o menos estable⁵¹ (Tabla 8).

Tabla 8. Empresas formadoras en función del tamaño de la empresa (formación bonificada)

Año	De 1 a 9 trabajadores	De 10 a 49 trabajadores	De 50 a 249 trabajadores	Más de 249 trabajadores	Total empresas
2004	14.861	10.833	5.639	1.846	33.181
2005	30.351	21.361	9.258	2.465	63.449
2006	46.788	30.061	11.490	2.814	91.161
2007	74.825	44.157	14.553	3.148	136.789
2008	121.740	58.290	16.964	3.570	200.689
2009	198.549	72.693	18.371	3.761	293.460
2010	279.021	79.634	18.145	3.635	380.548
2011	325.226	84.743	18.510	3.613	432.182
2012	350.620	86.687	18.587	3.638	459.620
2013	369.395	87.075	18.387	3.648	478.621

⁵¹ Obviamente, el año 2020 es un año anómalo a todos los efectos, según se ha señalado reiteradamente.

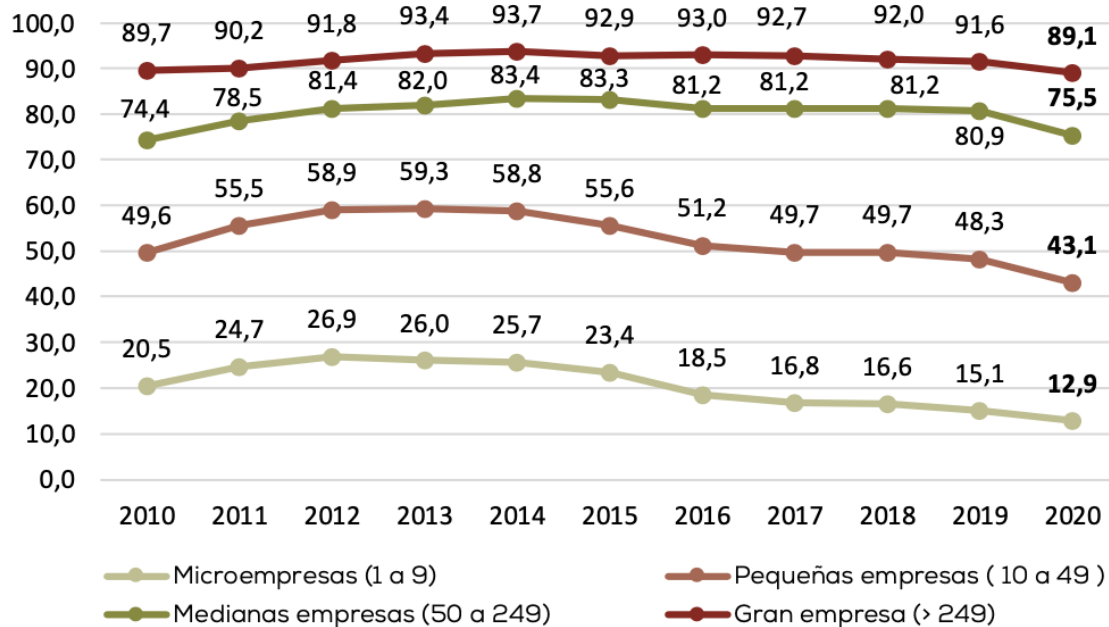
2014	364.552	85.114	18.218	3.596	471.590
2015	332.841	84.086	18.470	3.658	439.188
2016	264.930	80.039	18.889	3.789	367.770
2017	249.342	82.209	19.846	3.971	355.507
2018	247.960	86.659	21.117	4.191	360.052
2019	226.306	86.925	22.070	4.416	339.846
2020	194.175	79.627	21.331	4.498	299.727

Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE). Elaboración propia

En cualquier caso, y dado el peso de las micro y pequeñas empresas sobre el conjunto de la economía, esto ha provocado que **la tasa de cobertura total de las empresas formadoras haya caído a niveles históricamente bajos**, superando apenas el 17% del total de empresas cotizantes en 2020, cuando llegó a estar en 2013 en un 30%.

La explicación acaba de exponerse y tiene que ver con la baja participación de las microempresas (empresas con entre 1 y 9 personas trabajadoras) en el sistema (Gráfica 13).

Gráfica 13. Tasa de cobertura según tamaño de la empresa formadora



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE).

Así, desde 2015, aunque la tasa de cobertura de todas las empresas formadoras según tamaño desciende, lo hace significativamente más en el caso de las microempresas, cuya tasa de cobertura prácticamente se reduce a la mitad.

En el caso de la gran empresa, la tasa de cobertura apenas cae 3 puntos; en el caso de las medianas, cae 8 puntos, aunque la incidencia de la pandemia de COVID19 ha sido mucho más acusada ya que 5 de esos 8 puntos de caída se han producido en el año 2020. Y otro tanto ocurre en el caso de las pequeñas empresas (de 10 a 49 personas trabajadoras), con una caída de 12 puntos, 5 de ellos en 2020.

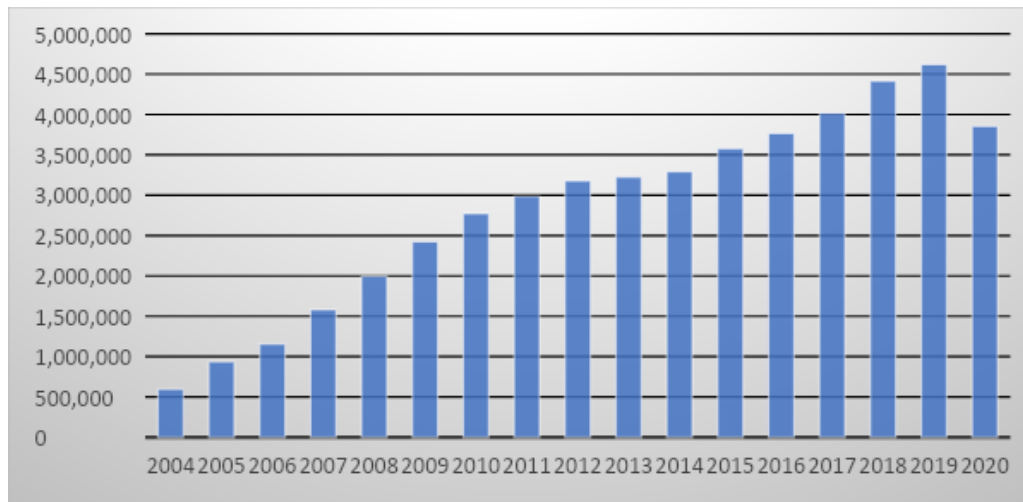
Sin embargo, en el caso de la microempresa la caída ha sido continuada durante todo el periodo, siendo el impacto cuantitativo sobre la tasa de cobertura del cambio de normativa tan acusado en 2016 con respecto a 2015 como lo ha sido el impacto de los efectos de la pandemia de COVID19 sobre las pequeñas y medianas empresas, esto es, un descenso de casi 5 puntos básicos. Desde entonces, y tras ese primer impacto inicial, la tasa de cobertura de las microempresas no ha dejado de caer.

En definitiva, y como se aprecia en la Gráfica 13, el impacto del cambio de normativa tuvo un impacto mayor sobre las micro y pequeñas empresas, precisamente aquellas que más necesitadas se encuentran de formación y que constituían uno de los focos esenciales de la reforma acometida en 2015.

b) Pero, aunque cae el número de empresas formadoras y el presupuesto no aumenta, sí que aumenta el número de personas trabajadoras formadas

Lo relevante es que este cambio no ha tenido repercusión sobre el número de personas trabajadoras que han participado en programas de formación de sus empresas, que se ha ido incrementando a lo largo de todo el periodo, excepto en el caso del año 2020 por los efectos de la pandemia (Gráfica 14). Así, en 2019, más de 4,6 millones de personas participaron en programas de formación bonificada

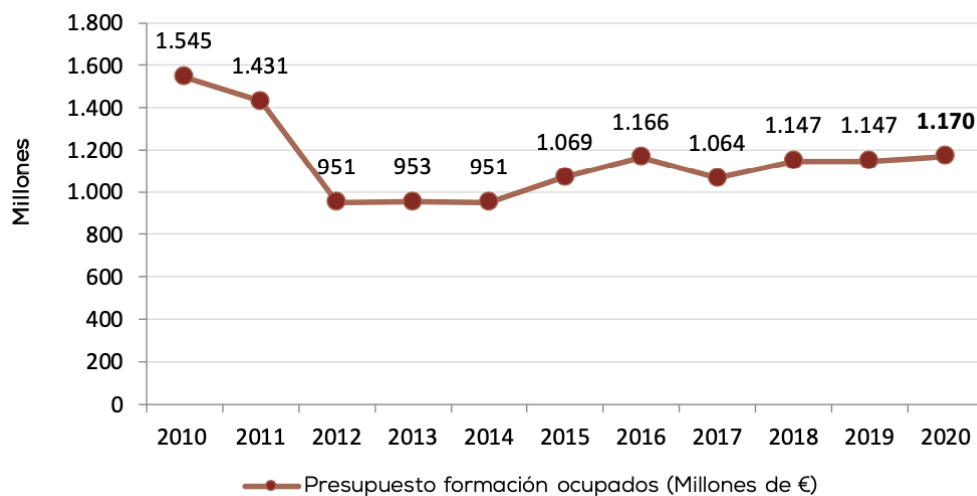
Gráfica 14. Personas trabajadoras participantes en programas de formación bonificada



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE). Elaboración propia

Ello contrasta, a su vez, con un presupuesto que se ha mantenido prácticamente constante a lo largo de todo el periodo considerado, con apenas 4 millones de euros de diferencia en términos nominales entre el año 2016 y el 2020 (Gráfica 14).

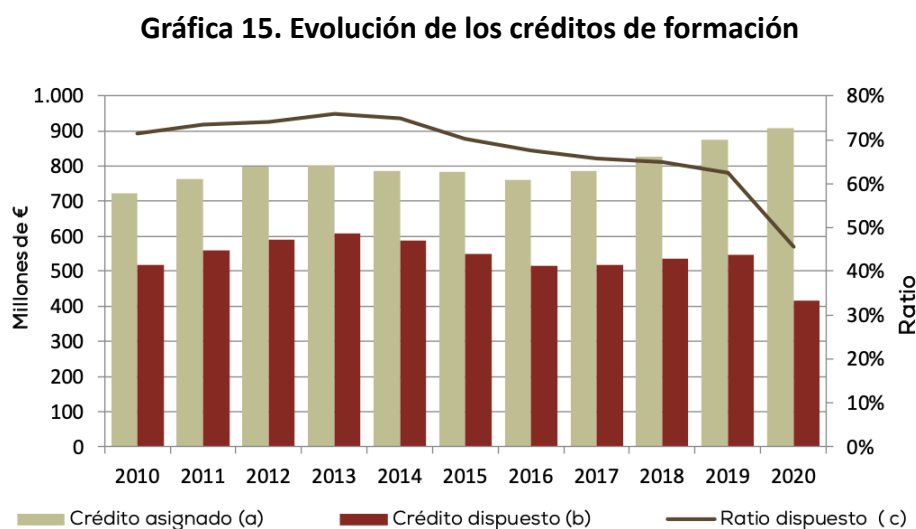
Gráfica 14. Evolución del presupuesto de formación dirigido prioritariamente a personas trabajadoras.



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE).

En este sentido cabe destacar que, **a pesar de que el presupuesto apenas ha aumentado, la tasa de crecimiento del número de personas trabajadoras formadas entre 2016 y 2019 (para obviar la anomalía del dato del año de la pandemia) se incrementó en un 22,6%.**

Es más, estos resultados de incremento del número de personas trabajadoras formadas se consiguen a pesar de que **se queda la mayor parte del presupuesto sin ejecutar** en la medida en que las empresas no llegan a disponer de todo el crédito que tienen asignado para la formación bonificada⁵² (Gráfica 15).



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE).

Como puede apreciarse, **la evolución del incremento de los créditos asignados a partir de 2016 no se corresponde con el de los créditos dispuestos** por parte de las empresas.

⁵² El crédito asignado a la empresa es la cantidad de que ésta dispone para la formación de sus trabajadores mediante la aplicación de bonificaciones a la Seguridad Social. Se determina, en cada ejercicio económico como el porcentaje de la cuota de formación profesional cotizada en el año anterior. Dicho porcentaje de bonificación se establece por la Ley de Presupuestos Generales del Estado y es mayor cuanto menor es el tamaño de la empresa. Por su parte, el crédito dispuesto es la cuantía del crédito utilizado por las empresas para la realización de acciones formativas.

Existe, en consecuencia, un elevado gap entre los recursos que el sistema recaba de las empresas para que estas puedan financiar sus acciones formativas a través de bonificaciones en sus cuotas a la Seguridad Social **y el uso efectivo que éstas hacen de dichos recursos.**

Intuitivamente, pudiera parecer que, dado que las micro y pequeñas empresas son las que mayor caída han experimentado en términos de formación, pudieran ser estas también las que menor crédito consumen y, en consecuencia, las que en menor medida se benefician del sistema.

Sin embargo, **son precisamente las micro y pequeñas empresas las que mayor ratio de disposición de crédito presentan.**

Así, si se comparan las ratios de disposición de las empresas formadoras en función del tamaño para los años 2019 y 2020 se constata cómo las empresas de 1 a 5 trabajadores son las que mayor disposición del crédito realizan junto con las empresas de más de 4.999 personas trabajadoras.

Es más, mientras que en 2020 la ratio de disposición cayó para todas las demás categorías de empresas según tamaño, incluidas las de más de 4.999 personas trabajadoras, en el caso de las empresas de 1 a 5 personas trabajadoras se siguió manteniendo elevado, por encima del 70%. Es, por lo tanto, el sector de las microempresas el que mayor intensidad realiza del crédito que tiene a su disposición.

Tabla 9. Crédito de formación según estrato de asalariados

Estrato de asalariados	Empresas formadoras		Crédito asignado formadoras		Crédito dispuesto formadoras		Ratio dispuesto	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
		194.17	124.580.51	115.121.01				
De 1 a 9	226.306	5	6	2	89.054.032	75.273.075	71,5%	65,4%
De 1 a 5	177.115	150.49 6	81.971.531	72.886.104	63.736.163	52.898.382	77,8%	72,6%
De 6 a 9	49.191	43.679	42.608.984	42.234.908	25.317.869	22.374.693	59,4%	53,0%
De 10 a 49	86.925	79.627	203.182.37	220.263.13	104.495.688	89.721.084	51,4%	40,7%
De 50 a 249	22.070	21.331	201.222.99	205.924.18	119.922.476	90.674.781	59,6%	44,0%
De 50 a 99	13.939	13.388	86.445.847	89.201.297	51.108.821	40.711.647	59,1%	45,6%
De 100 a 249	8.131	7.943	114.777.14	116.722.88	68.813.655	49.963.134	60,0%	42,8%
Más de 249	4.416	4.498	346.263.31	365.994.90	233.758.905	159.301.004	67,5%	43,5%

De 250 a 499	2.447	2.482	66.182.565	69.857.158	41.564.598	30.419.566	62,8%	43,5%		
De 500 a 999	1.117	1.156	62.712.506	66.449.677	39.851.268	27.239.395	63,5%	41,0%		
De 1.000 a 4.999	739	743	113.323.63	119.554.46	7	1	73.372.929	49.522.296	64,7%	41,4%
Más de 4.999	113	117	104.044.60	110.133.61	5	1	78.970.110	52.119.747	75,9%	47,3%
		299.72	875.322.53	907.370.18						
Total	339.846	7	1	6	547.237.762	414.972.425	62,5%	45,7%		

Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE). Informes anuales. Elaboración propia

Todo ello indica, en consecuencia, que a pesar de que el porcentaje de microempresas que son usuarias del sistema de formación bonificada es muy reducido en relación con los restantes estratos de empresa según el número de asalariados, sin embargo, el consumo de los recursos que tienen a su disposición para la realización de esa formación es muy elevado y las que hacen uso del sistema consumen más del 70% de los créditos que el sistema les asigna.

O, en términos más concretos, en 2019 (para evitar la anomalía de 2020), el 15,1 % de las microempresas (entre 1 y 9 personas trabajadoras) consumieron el 71,5% de los créditos presupuestados para formación.

Tabla 10. Relación entre la ratio de disposición de créditos y la tasa de cobertura

Estrato de asalariados	Ratio de disposición	Tasa de cobertura
De 1 a 9	71,5%	15,1 %
De 10 a 49	51,4%	48,3%
De 50 a 249	59,6%	80,9%
Más de 249	67,5%	91,6%
Total	62,5%	19,8%

Fuente: FUNDAE. Elaboración propia

Esto apunta a un **desequilibrio evidente en la forma de distribución de los recursos** que se manifiesta en todos los estratos de empresas cuando se comparan tasas de cobertura con ratios de disposición del crédito (Tabla 10). Solo en las empresas de entre 10 y 49 personas trabajadoras existe un cierto equilibrio entre la disposición del crédito

disponible y la tasa de cobertura de las empresas. Por encima de ese tamaño de empresa existe un desequilibrio en los recursos disponibles en relación con la tasa de cobertura, es decir, a pesar de que un elevado porcentaje de empresas realizan acciones formativas, aún así sigue existiendo importantes recursos disponibles que no se consumen. Y por debajo de ese tamaño de empresas, las que tienen entre 1 y 9 personas trabajadoras, el desequilibrio es a la inversa: un porcentaje muy bajo de empresas que realizan acciones formativas y que, sin embargo, consumen un porcentaje muy alto del crédito a su disposición.

El problema no es menor y apunta a un problema estructural del sistema que debe ser atendido, máxime cuando uno de los objetivos perseguidos era estimular la formación en la pequeña empresa.

Basta con imaginar qué ocurriría si la tasa de cobertura de las microempresas se elevara a la del siguiente escalón, por ejemplo. En ese caso, existiría una restricción presupuestaria, derivado del propio diseño del sistema, que penalizaría la formación acometida por esas empresas mientras quedarían créditos disponibles en el resto que difícilmente se agotarían aunque aumentara aún más su tasa de cobertura.

c) La participación de las empresas del sector de la formación en el empleo en la formación de demanda.

Finalmente, un elemento singularmente relevante para el sector de la Formación Profesional en el empleo es conocer cuál ha sido la participación del sector en los procesos de formación en las empresas, es decir, hasta qué punto éstas han externalizado en todo o en parte los procesos de organización e impartición de la formación hacia empresas especializadas en la impartición de formación para el empleo.

Esta información es relevante porque permite conocer hasta qué punto el sistema de formación en las empresas depende y confía en el sistema de formación para el empleo y, en consecuencia, hasta qué punto el sistema de formación para el empleo depende del sector de la formación para el empleo (Tabla 11).

Tabla 11. Participación de empresas del sistema de formación para el empleo en la formación en las empresas

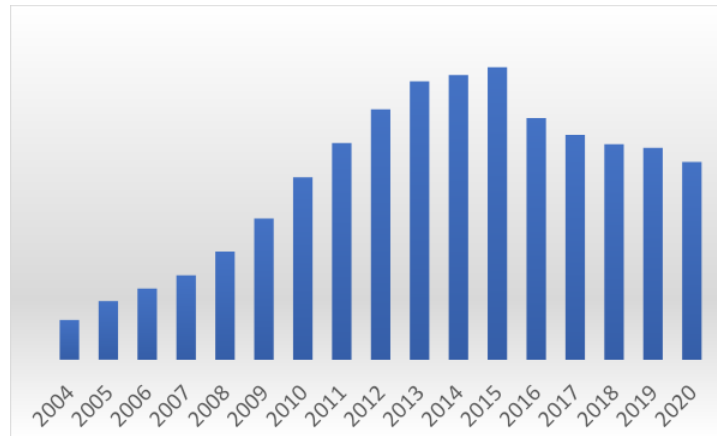
Año	Empresas formadoras	Empresas que usan formación externa	% Empresas que usan formación externa	Empresas externas que imparten formación
2004	33.180	31.390	94,6%	1.110
2005	63.449	60.819	95,9%	1.634
2006	91.161	88.420	97,0%	1.987
2007	136.789	134.179	98,1%	2.350
2008	200.689	197.401	98,4%	3.013
2009	293.460	289.921	98,8%	3.939
2010	380.548	377.074	99,1%	5.089
2011	432.182	428.695	99,2%	6.044
2012	459.620	456.125	99,2%	6.986
2013	478.621	475.166	99,3%	7.767
2014	471.590	468.000	99,2%	7.937
2015	471.590	434.904	92,2%	8.161
2016	367.770	358.776	97,6%	6.743
2017	355.507	345.735	97,3%	6.274
2018	360.052	349.618	97,1%	6.008
2019	339.846	329.101	96,8%	5.908
2020	299.727	289.649	96,6%	5.515

Fuente: FUNDAE. Elaboración propia

Los datos son muy relevantes y muestran que **los porcentajes de participación de empresas externas especializadas en la formación impartida por las empresas formadoras a sus trabajadores ha sido casi siempre superior al 95%**. Lo que indica la enorme relevancia del sector tiene para el sistema de formación profesional para el empleo.

Esta contribución ha ido de la mano de un continuo crecimiento del sector hasta 2015, año en el que el número de empresas externas que participan en la formación comienza, de una forma abrupta, un ligero descenso continuado en el tiempo desde entonces (Gráfica 16).

Gráfica 16. Evolución del número de empresas del sistema de formación para el empleo implicadas en las acciones de formación en las empresas



Fuente: FUNDAE. Elaboración propia

En cualquier caso, esta simbiosis entre el sistema de formación profesional para el empleo en las empresas y el sector privado de la formación para el empleo pone de manifiesto la importancia de una articulación ordenada entre ambos que aproveche las potencialidades del sector para mejorar la eficiencia del gasto de una política pública estratégica en estos tiempos de transformación acelerada en el mundo del trabajo.

3.2.2. La formación profesional de oferta

El segundo pilar del sistema de formación para el empleo está constituido por la formación profesional de oferta.

En este caso, la formación se presta a través de planes de carácter sectorial en donde la gestión se realiza predominantemente por los agentes sociales (organizaciones empresariales, sindicatos, entidades de la economía social y del trabajo autónomo).

Su regulación se ajustó nuevamente con la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, en donde se estableció que la oferta formativa para trabajadores ocupados se desarrollaría mediante Programas de formación sectoriales, Programas de formación transversales y Programas de cualificación y reconocimiento profesional.

Su dimensión eminentemente sectorial vincula el modelo con los procesos de negociación colectiva y se ha desarrollado por la vía de la creación de Comisiones Paritarias por sectores y ramos de actividad.

La cuestión de fondo está relacionada con el grado de cobertura de las personas trabajadoras por los convenios colectivos y si estos incluyen o no cláusulas de formación. En este sentido, solo la mitad de las personas trabajadoras afectados por convenio tenían en 2018 cláusula de formación en sus acuerdos y solo el 64,5% de las personas trabajadoras afectadas por convenio de empresa tiene cláusula de formación⁵³.

Por otra parte, **el presupuesto destinado por Fundae a la subvención de convocatorias de formación para personas ocupadas, tanto a nivel estatal como autonómico, indica una significativa tendencia a la baja tanto en valores absolutos como en porcentaje del presupuesto total para políticas de formación a ocupados (Tabla 12).**

Tabla 12. Evolución y distribución del presupuesto para la formación de personas ocupadas (en millones de euros)

Año	Bonificación es empresas	Convocatori as estatales	Convocatori as autonómicas	Formació n AAPP	Gastos funcionamient o	Presupuest o total
2004	267,3	375,8	135	68,6	34,8	967
2005	394	345	339	93,1	35,8	1227
2006	372,5	378	388	108,9	36,5	1294
2007	354,2	397,4	399,4	115	35,2	1303
2008	431,4	413,8	413,8	127,4	41	1427
2009	507,8	408,5	408,2	140,2	41,6	1506
2010	507,8	428,6	428,6	138,9	41,6	1545
2011	518,5	391,3	353,8	127,7	39,4	1430,7
2012	560	184,3	113,9	60,7	31,7	950,6
2013	575	181,4	112,1	53,8	31	953,3
2014	580	181,4	107,2	51,4	31	951
2015	605	268,6	111,4	53,4	31	1069,4
2016	610	355	114,8	55,1	31	1165,9
2017	632,9	212,7	121,2	58,1	39,2	1064,1
2018	661,4	254,8	130,7	60,7	39,6	1147,2
2019	661,4	254,8	130,7	60,7	39,6	1147,2
2020	661,4	254,8	130,7	60,7	39,6	1147,2

Fuente: FUNDAE. Elaboración propia

⁵³Gómez, V. (2018): *La formación para el empleo en España. Propuestas para consolidar un sistema de formación para el empleo de calidad, eficiente, competitivo y profesionalizado.*

Así, como se aprecia en la Tabla 13, el porcentaje que representa en el presupuesto total para la formación de personas ocupadas se ha ido reduciendo de forma significativa a lo largo de los años mientras que se duplicaba el peso de las bonificaciones a empresas formadoras, existiendo un salto cuantitativo decisivo a partir del año 2012.

Tabla 13. Distribución porcentual del presupuesto para la formación de personas ocupadas

Año	Bonificaciones empresas	Convocatorias estatales	Convocatorias autonómicas
2004	27,6%	38,9%	14,0%
2005	32,1%	28,1%	27,6%
2006	28,8%	29,2%	30,0%
2007	27,2%	30,5%	30,7%
2008	30,2%	29,0%	29,0%
2009	33,7%	27,1%	27,1%
2010	32,9%	27,7%	27,7%
2011	36,2%	27,4%	24,7%
2012	58,9%	19,4%	12,0%
2013	60,3%	19,0%	11,8%
2014	61,0%	19,1%	11,3%
2015	56,6%	25,1%	10,4%
2016	52,3%	30,4%	9,8%
2017	59,5%	20,0%	11,4%
2018	57,7%	22,2%	11,4%
2019	57,7%	22,2%	11,4%
2020	57,7%	22,2%	11,4%

Fuente: FUNDAE. Elaboración propia

En efecto, en 2012 se produce una quiebra en un modelo que desde 2005 venía distribuyendo implícitamente los recursos sobre cada uno de los tres pilares considerados (formación de demanda vía bonificaciones a empresas, formación de oferta estatal y formación de oferta autonómica). Tanto es así que existen años en el periodo 2005-2011 en el que la asignación de recursos entre la formación de oferta estatal y la

formación de oferta autonómica es prácticamente idéntica (2008, 2009 y 2010 según se recoge en la Tabla 13).

Esto otorgaba una preeminencia presupuestaria a la formación de oferta frente a la demanda, acaparando la primera dos tercios del total de los recursos y la segunda tan solo el tercio restante.

Pero a partir del año 2012 se produce un cambio radical en la distribución de los fondos y la formación de demanda pasa a absorber un porcentaje creciente de los recursos, hasta llegar al 57,7% actual, si bien hubo años que superó el 60% del total. La principal damnificada fue la formación de oferta autonómica, que sufrió un impacto mucho mayor que la estatal.

Así, la distribución actual atribuye un 57% de los recursos a la formación de demanda, algo más del 22% a la formación de oferta estatal, en torno al 11,4% a la formación de oferta autonómica y algo más del 5% a la formación del personal de las Administraciones Públicas.

Evidentemente, esto tuvo impactos sobre la lógica del sistema: si, tal como se señaló más arriba y en relación con la formación de demanda, el peso de sector empresarial de la formación para el empleo ha ido en ascenso en términos de implicación en las actividades formativas de las empresas, en el caso de la reducción del presupuesto de la formación de oferta su impacto fue negativo y muy acusado.

A estos problemas cuantitativos se añaden problemas graves en el diseño de las convocatorias de oferta de formación que están siendo puestos de manifiesto a través de los procesos de evaluación a los que están siendo sometidos y cuyos resultados se están haciendo públicos. Todos ellos ya anticipados en el capítulo anterior.

Así, el informe de evaluación más reciente publicado por Fundae (2021) precisamente realiza una valoración de los planes de formación de oferta estatal de la convocatoria 2016 y que se desarrollaron durante el periodo (2017-2020)⁵⁴.

⁵⁴ Fundae (2021): “Evaluación de los planes de formación, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas. Convocatoria 2016”. <http://www.fundae.es/docs/default-source/publicaciones-y-evaluaciones/evaluaciones/publicación-final-evaluación-oferta-2016.pdf>

Esa valoración resulta de singular interés porque **el 88% de las entidades beneficiarias fueron centros o entidades de formación privadas**. En consecuencia, el informe, elaborado por una entidad externa, tiene utilidad para **contrastar hasta qué punto las reivindicaciones tradicionales del sector y sus propuestas de reforma son confirmadas o refutadas por la realidad de los planes de formación en los que participan**.

En este sentido, el diagnóstico final del informe sobre dicha convocatoria parte de la afirmación de que “en la solicitud de los planes se había perdido contacto directo con las necesidades del tejido empresarial y de cada sector, donde los agentes sociales tenían su papel en el sistema. Además, las cuestiones de rentabilidad económica derivadas de la complejidad de la convocatoria, un contexto donde las entidades de formación accedían por primera vez en concurrencia competitiva y muchas en agrupación sin conocimiento previo del funcionamiento de este mecanismo; la incertidumbre jurídica por falta de desarrollo normativo, y otros aspectos recogidos en el informe, tuvieron efectos negativos que afectaron seriamente a la convocatoria en cuanto a la distribución de fondos previstos”. Tanto es así que un porcentaje muy elevado de los fondos presupuestados se quedaron sin poder ser ejecutados.

Por otro lado, en esa convocatoria hubo ya un peso creciente de la formación en la modalidad de teleformación y los resultados formativos desplegados muestran que se trata de una modalidad eficiente para el conjunto del sistema.

Sin embargo, también se afirma que la eficiencia es mayor cuanto mayor es la calidad de los recursos formativos y que los costes máximos por hora y participante presupuestados eran excesivamente bajos.

En este sentido, el informe concluye que “la teleformación es la modalidad más eficiente para el sistema, pero es preciso dimensionar y cuantificar de manera adecuada, bajo criterios donde no se vea comprometida la calidad de la formación”.

Todo ello indica, en definitiva, que los planes de formación de oferta necesitan de una profunda revisión que permita adecuarla a la celeridad de los procesos de transformación que se están produciendo en el ámbito productivo y a las necesidades

formativas que éste demanda; a la profesionalización y especialización creciente de las empresas de la formación para el empleo; o al uso de las nuevas tecnologías de la información para la formación.

En definitiva, que es preciso un proceso disruptivo e innovador también en las políticas de formación que permita acondicionarlas a las demandas productivas y formativas del siglo XXI y que pase por una reorganización del conjunto del sistema de formación para el empleo que lo dote de mayor homogeneidad, dinamismo, flexibilidad, oportunidad y alcance.