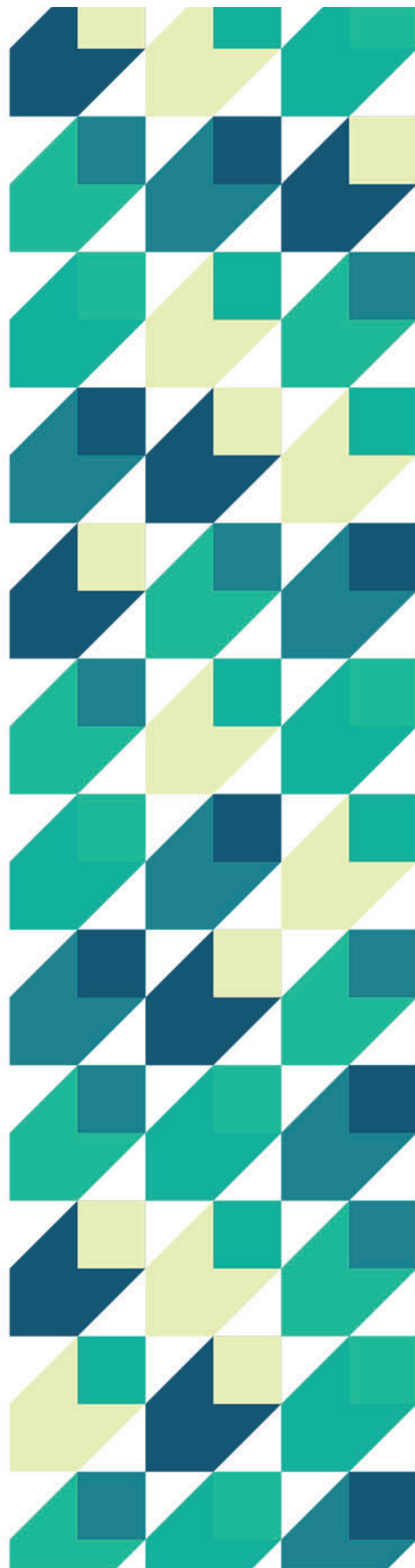




FUNDACIÓN *para la*
CALIDAD *e* INNOVACIÓN
de la FORMACIÓN *y el* EMPLEO

RESUMEN EJECUTIVO

Juan María Menéndez-Valdés Álvarez



El análisis de la situación de la formación profesional en España, con los últimos datos disponibles hasta 2021, debe enmarcarse en un contexto post-pandemia condicionado tanto por la crisis derivada de la misma, como por la política expansiva de recuperación adoptada en la Unión Europea. La situación de cambio institucional resulta también relevante, con un nuevo marco normativo y competencial en el ámbito educativo, y otras reformas en tramitación, incluyendo modificaciones en la Ley de Empleo y en la regulación de la Formación profesional para el empleo.

Desde una perspectiva más amplia, deben también tenerse en cuenta los importantes déficits que viene arrastrando la situación formativa en nuestro país. En primer lugar, por la estructura atípica en los niveles educativos de la población adulta con un alto porcentaje de personas con niveles bajos y un escaso peso de personas con niveles medios, un elevado abandono temprano de la escolaridad más allá de la edad obligatoria, o un alto porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan. La evolución reciente de estos indicadores es sin duda bastante positiva, pero todavía insuficiente. Ni alcanza a responder a las proyecciones de necesidades de nuestro mercado laboral a medio plazo, ni nos sitúa en buena posición para lograr los objetivos europeos en materia de educación y formación fijados para los próximos años. Además, los niveles de competencias básicas de los alumnos de secundaria, evaluados en las pruebas internacionales PISA, resultan mediocres, y las competencias de los adultos, evaluadas en las pruebas PIAAC, son directamente pobres. La persistencia de desajustes en nuestro mercado laboral hace aún más acuciante mejorar la eficiencia y el alcance de las políticas formativas. Según estimaciones de la OCDE, uno de cada cinco trabajadores en nuestro país está sobre-cualificado y otro de cada cinco infra-cualificado, además de otros desajustes que puedan derivarse de una formación específica recibida distinta a la utilizada, o desequilibrios geográficos entre la oferta y demanda del talento.

Partiendo de este contexto, los datos de 2021 nos dan la buena noticia de un notable incremento del porcentaje de **población adulta que participa en actividades formativas** en España, que supera ya la media de la Unión Europea, aunque queda todavía a bastante distancia de países como Suecia, Dinamarca o Países Bajos, así como del objetivo europeo para 2030 de que un 60% de adultos reciba formación cada año. La participación en formación permanente fue superior entre las mujeres, las personas más jóvenes y aquellos con mayor nivel formativo, echándose en falta una mayor participación precisamente de aquellos que más la necesitarían, como viene siendo habitual.

El número de **empresas que realizan actividades formativas**, por su parte, había venido creciendo de manera notable entre 2005 y 2015 (último año con datos estadísticos representativos), alcanzando un 77,3% de las empresas de más de 5 personas empleadas, un 86% de las de más de 10, que supone más de 15 puntos por encima de la media de la Unión Europea, y cerca de la totalidad de las grandes empresas. Esta formación realizada por las empresas alcanzó en 2015 a más de la mitad de sus empleados, porcentaje también claramente por encima de la media de la UE.

Desde 2015, los datos de empresas formadoras solo pueden analizarse a través del registro de formación bonificada de Fundae. En contraste con la tendencia anterior, estos datos muestran una caída en la participación de las empresas, en particular en las de menor tamaño. Hay que señalar que se trata de datos no estrictamente comparables, ya que no son representativos de toda la actividad formativa en la medida en que excluyen cualquier iniciativa de formación no bonificada.

LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

Centrándonos en la formación profesional para el empleo, el primer dato a destacar es el número de participantes en acciones de formación registradas por Fundae, que recibe financiación pública vía bonificación a las empresas o subvención para oferta formativa dirigida prioritariamente a personas ocupadas. Esta cifra de participantes continuó su tendencia de crecimiento, solo interrumpida por la pandemia en 2020, superándose en 2021 por primera vez la cifra de los 5 millones. Este aumento de participantes contrasta, no obstante, con un descenso en la duración de las acciones formativas entre 2008 y 2016, que pese al repunte continuado desde entonces hasta los 93 millones de horas de formación en 2021, queda todavía lejos del máximo histórico de 145 millones de horas, alcanzado en 2008. Esta aparente paradoja de más participantes pero no tantas horas, visible sobre todo en 2016, parece que se debió al creciente peso de las acciones formativas programadas por las empresas que, de media, tiene duraciones inferiores a otras iniciativas de formación.

En 2021, la formación programada por las empresas aglutinó al 90 % de participantes registrados por Fundae, aunque se quedó en el 70% de horas de formación registradas. El crecimiento de participantes en esta formación de demanda se ha mantenido a lo largo de la última década, con la excepción de 2020 debido a la pandemia, hasta alcanzar los más de 4,8 millones de participantes en 2021. Esta cifra, supone un 36,7% de los trabajadores de las empresas que programan formación, que es la tasa de cobertura más alta desde la puesta en marcha del sistema de bonificaciones. Este dato, sin duda positivo, debe matizarse dado que un trabajador puede participar en varias acciones formativas. Así, la cifra de empleados formados fue inferior, algo más de 2,8 millones, quedando ligeramente por debajo de la de 2019, año con la cifra más alta de la serie histórica.

El número de empresas que promueven estas acciones, por su parte, viene descendiendo respecto al total de empresas, sobre todo desde 2015. En 2021, se registraron 322.767 empresas formadoras, lo que supuso una de cada cinco empresas (tasa de cobertura del 19,4%), cifras ciertamente superiores a las de 2020, año con un bajón atípico por la pandemia, pero todavía por debajo de las de 2019. Por tamaño de empresa, las empresas grandes tienen un nivel de participación muy elevado (un 91,6%), el de las medianas es alto (un 81,1%), pero el de las pequeñas y sobre todo las microempresas es ciertamente mejorable (un 48,8 % y 14,6% respectivamente). El descenso de participación de las empresas a lo largo de los años, en particular de las de menor tamaño, aconseja abordar una evaluación detallada de sus causas y averiguar hasta qué punto algún condicionamiento del propio sistema, como los relativos a las empresas organizadoras que intermediaban en la formación, la proporcionalidad entre esfuerzo administrativo y cuantías otorgadas, o el impacto de inspecciones y coste del riesgo de devolución derivados de cuestiones formales.

Las empresas también pueden autorizar los denominados Permisos Individuales de Formación (PIF), con carácter retribuido, para la formación dirigida a la obtención de una acreditación oficial. En 2021, 4.331 trabajadores disfrutaron de estos permisos, cifra muy similar a la de años anteriores, pero lejos de las del 2013 ya que desde esa fecha no se aplica a acciones de formación obligatoria. Aunque se trata de iniciativas bastante diferentes, resulta inevitable preguntarse por una posible relación futura entre estos permisos individuales y las cuentas individuales de formación promovidas en una recomendación del Consejo de la Unión Europea, adoptada en 2022, que previsiblemente influirá nuestra futura regulación. Si bien ambas iniciativas parten de la misma filosofía de formación de demanda del trabajador, los PIF tienen un uso bastante limitado y centrado básicamente en estudios universitarios (tres de cada cuatro PIF se dirigen a estas titulaciones), mientras que las cuentas de aprendizaje se plantean como un mecanismo de alcance bastante más general.

En cuanto a la oferta formativa dirigida prioritariamente a personas ocupadas, el número de participantes se situó en 2021 ligeramente por debajo de los 400.000. Se trata en gran medida de participantes en acciones financiadas mediante convocatorias publicadas en años anteriores. Las convocatorias de 2021, en fase de ejecución, se centraron en objetivos asociados al plan de recuperación, transformación y resiliencia, centrados en el sector turismo, la transformación digital, el diálogo social, la formación durante períodos de inactividad de los ERTes y el apoyo a sectores estratégicos. Tomando una perspectiva temporal más amplia, el número de participantes en la oferta de formación subvencionada tuvo su techo en 2008, cediendo terreno desde entonces respecto a la creciente formación de demanda de las empresas. En todo caso, el número de participantes y de horas en la oferta de formación subvencionada ha tenido una cierta recuperación en los últimos años tras el profundo bache en la ejecución de programas de oferta formativa que siguió a la reforma normativa de 2015.

Por su parte, en 2021 más de 133.000 personas finalizaron acciones de oferta formativa dirigida prioritariamente a desempleados, gestionada principalmente por las Comunidades Autónomas, una cifra muy cercana a la de 2019, tras la caída durante la pandemia en 2020.

Los programas de formación y empleo (escuelas-taller, las casas de oficios y los talleres de empleo) se dirigen también a personas en desempleo. Con los datos disponibles, en 2021, el número de participantes en estos programas superó los 14.000, con un presupuesto ejecutado según la memoria del SEPE de casi 250 millones de euros. Estos datos, no obstante, excluyen las Comunidades de Canarias, Cataluña, Madrid, Navarra y Murcia, y ejemplifican las dificultades para analizar el conjunto de la actividad formativa derivadas de la dispersión y, en ocasiones, insuficiente (o tardía) agregación de datos administrativos.

Desde una perspectiva económica, los presupuestos de formación profesional para el empleo han reducido ligeramente en la última década, el porcentaje dedicado a ocupados respecto al de desempleados, que se mantiene entre 2016 y 2019 (últimos datos comparables), pese a que el volumen de trabajadores creció y el desempleo se redujo en esos años. En términos absolutos, el presupuesto para formación dirigida prioritariamente a ocupados que había alcanzado su máximo en 2010, con más de 1500 millones, se desplomó durante la crisis financiera y, aunque ha recuperado terreno desde 2014, quedó en 2021 en unos 1300 millones, todavía bastante por debajo de las cifras de principio de la década. Dentro de las acciones dirigidas a desempleados el presupuesto de los programas de formación-empleo ha ido adquiriendo un peso mayor. Dentro de las de ocupados, la formación programada por las empresas ha ido creciendo hasta el año 2016.

Considerando sólo el presupuesto dirigido a ocupados, la formación programada por las empresas alcanzó casi el 60% de esos fondos dirigidos hasta 2020, en línea con el objetivo de hacer de las bonificaciones el pilar central del sistema. No obstante, en 2021, junto a un aumento global del presupuesto total, se produce un vuelco en la distribución en favor de la oferta de formación que, por primera vez en muchos años, recibió más fondos que la programada por las empresas. Así, la formación bonificada no alcanzó el 40% del presupuesto para ocupados, al tiempo que la oferta estatal duplicaba su peso. El cambio obedece fundamentalmente, de un lado, a la escasa ejecución de formación bonificada durante el año anterior por la pandemia, y del otro, al crecimiento de fondos provenientes del Mecanismo de recuperación y resiliencia que se asignaron a programas concretos de oferta. Este vuelco presupuestario, sin embargo, chocó con una inejecución relevante de los fondos, ya que mientras la ejecución de las bonificaciones, con datos de Fundae, fue de un 95%, la oferta estatal tuvo un grado de ejecución muy bajo.

La inejecución presupuestaria de la oferta dirigida a ocupados se produce también en la dirigida a desempleados. Con datos de liquidación del presupuesto del SEPE de 2021, el gasto ejecutado en ambas ofertas está claramente por debajo del 60%. Además, la inejecución no es un hecho aislado del 2021 o de los años de pandemia. De hecho, a lo largo de los últimos años se ha acumulado un importante remanente de fondos, circunstancia que ha llevado a que la nueva Ley de Empleo 3/2023, de 28 de febrero, indique que cuando el remanente acumulado de estos fondos supere los 2.000 millones dos años consecutivos, podría acordarse dedicar estos fondos a otras políticas formativas en la Ley de Presupuestos o mediante modificación presupuestaria.

Por otro lado, dentro de la formación profesional dirigida a trabajadores, financiada con fondos públicos, hay que recordar que existen otras iniciativas a las que habitualmente se presta menos atención, como la formación inherente a los contratos formativos, la formación de los empleados públicos gestionada por el INAP, y la de las personas privadas de libertad y la del personal de tropa y marinería, financiadas a través del SEPE.

La formación inherente a los contratos formativos alcanzó en 2021 a 19.483 trabajadores, un 80% de ellos a través de teleformación. El total de nuevos contratos para la formación y el aprendizaje registrados en 2021 fue de 30.672, vinculados todos ellos a formación acreditable, la cifra más baja de la serie histórica si exceptuamos el anómalo 2020. Según el informe "Jóvenes y mercado de trabajo" publicado en 2021 por la Secretaría de Estado de Empleo y Economía social, esta evolución apunta a la necesidad de reformar este contrato.

LA FORMACIÓN PROFESIONAL ACREDITABLE

La reciente Ley Orgánica 3/2022 de integración y ordenación de la Formación Profesional, profundizando en la anterior Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación profesional, establece el marco para la formación acreditable, referido al Catálogo Nacional de estándares de competencia (antes Catálogo nacional de cualificaciones. Se establecen 5 grados. El grado A conducirá a una acreditación parcial, menor que la de la Unidad de Competencia). La superación de todas las acreditaciones parciales de un módulo profesional otorgará un certificado de competencia, de grado B, que se corresponde con esa Unidad de Competencia. El Grado C reúne varios módulos para la obtención de un Certificado de Profesionalidad y los Grados D y E permiten el acceso a los Títulos de Formación Profesional.

En 2021, la oferta de Formación Profesional en el sistema educativo estuvo integrada por 176 Títulos de Formación Profesional y 15 Cursos de especialización. De esos 176 Títulos, 28 son de Formación Profesional Básica; 59 son de Grado Medio y 89 son de Grado Superior; y, en relación con los Cursos de Especialización, 3 son de Grado Medio y 12 son de Grado Superior. Por su parte, en el Sistema de Formación Profesional para el empleo, se impartían 583 Certificados de Profesionalidad.

En lo que se refiere a la **Formación profesional del sistema educativo**, en el curso 2020-2021, el alumnado matriculado volvió a crecer con fuerza, acercándose al millón de alumnos que cursaron sus enseñanzas en un total de 3871 Centros. Dos tercios de los cuales fueron centros públicos y un tercio privados, con casi el 69% del alumnado estuvo matriculado en centros públicos. En los últimos 5 cursos el crecimiento de alumnos fue de un 28,7% para el conjunto de la FP, un 43,3% en el Grado Superior. Se trata de un crecimiento que se alimenta en gran medida de la reducción de los niveles de abandono escolar temprano, más allá de la edad obligatoria.

Pese a este notable aumento, la preferencia por la formación profesional en el Grado Medio respecto a Bachillerato se mantuvo 12 puntos por debajo de la media de la Unión Europea hasta 2019, último dato comparable disponible. También se mantiene un relevante diferencial con Europa tanto en lo que se refiere al porcentaje de titulados de FP en especialidades llamadas STEM, relacionadas con ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas, como en el número de alumnos que cursa su formación fundamentalmente en centros de trabajo. Con las últimas cifras disponibles, el peso de la **formación dual** en nuestro país es todavía muy limitado en el conjunto de la Formación Profesional. En el curso 2020-2021 supuso el 5,7% del alumnado de Grado superior, el 3,8% del Grado Medio y el 1,1% de la FP Básica. Se trata de porcentajes que están todavía a gran distancia de la media de la Unión Europea, donde el alumnado que cursa su formación en centros de trabajo se sitúa en torno al 30%. La nueva Ley 5/2002 intenta profundizar de manera decidida en la formación dual, convirtiendo de algún modo toda la formación profesional en dual por la vía de ofrecer distintos grados intensidad en la formación que se desarrolla en el centro de trabajo. Así, la formación profesional “de carácter general” requerirá un tiempo realizar entre el 25% y el 35% de la formación en el centro de trabajo, y la empresa debe participar en hasta un 20% de los contenidos y resultados de aprendizaje. En la Formación “intensiva”, estos porcentajes serán de al menos el 35% de la formación en la empresa, que colabora en más del 30% del currículo, y el estudiante suscribe un contrato de formación. Esta generalización del carácter dual de la formación profesional permitirá, sin duda, avanzar en los objetivos europeos, al menos estadísticamente. Habrá que esperar, no obstante, a ver su implantación práctica para evaluar hasta qué punto se alcanza una vinculación más estrecha con la empresa de la que actualmente tienen los módulos de formación en el centro de trabajo (FCT).

El peso de la **formación acreditable dentro de la Formación profesional para el Empleo**, ha sido bastante variable a lo largo de los años. Tras los cambios competenciales, que trasladaron la formación acreditable al Ministerio de Educación y Formación Profesional, y posiblemente debido a que la puesta en marcha de un nuevo registro de acreditaciones está pendiente, no existen datos recientes. Con los últimos datos disponibles, del Plan anual de evaluación de la formación profesional para el empleo 2019, el porcentaje de participantes que han finalizado acciones formativas vinculadas a certificados de profesionalidad respecto al total de participantes que finalizan acciones formativas depende sobre todo de la iniciativa concreta. Así, en 2019, cerca del 90% de los participantes en la formación de militares de tropa y marinería realizó formación certificable, cifra lógica pues se trata de una iniciativa está diseñada desde un principio para ser certificable. En la formación dirigida a desempleados, fueron dos de cada tres (concretamente un 67,29%) los que se formaron en acciones certificables. Y en la oferta dirigida a ocupados, por el contrario, sólo poco más del 5% participaron en acciones certificables en la oferta estatal, porcentaje que subió al 26,77% en las ofertas autonómicas, aunque cabe recordar que éstas alcanzaron a muchos menos participantes. Las fluctuaciones en los datos de los últimos años no muestran ningún patrón o estrategia constante respecto a la formación para el empleo certificable, más allá de que tanto la formación asociada a los contratos formativos como las ofertas de tropa y marinería son certificables por diseño, y de que lógicamente hay más formación certificable en la oferta dirigidas a desempleados respecto a la de ocupados, y en la de ocupados respecto a las acciones de empresa. Un último elemento a reseñar es el papel del reconocimiento de competencias adquiridas por vías formales y no formales, que permite dar acceso a determinadas acreditaciones desde la experiencia laboral, y que ha recibido un importante impulso normativo y presupuestario en 2022, que pretende superar el escaso impacto de esta opción en años anteriores.

Algún comentario final

En definitiva, con datos de 2021, podemos concluir que la situación de la formación profesional en nuestro país sigue progresando, en algunos aspectos de manera notable, aunque sigue siendo insuficiente considerando tanto los importantes déficits de partida como los ambiciosos objetivos europeos.

Desde una perspectiva comparada, el denominado European skills index, un índice compuesto elaborado por el CEDEFOP sobre la base de 15 indicadores referidos al desarrollo de competencias, a su activación y al casamiento de su oferta y demanda, muestra una visión de conjunto muy negativa para nuestro país, en gran medida lastrada por problemas tradicionales de nuestro mercado laboral, como el alto nivel de desempleo y la baja cualificación de la población adulta.

Precisamente en el ámbito de la formación de adultos, el contraste entre unos logros todavía insuficientes y una persistente inejecución presupuestaria, urge a la evaluación rigurosa y reforma necesaria de aquellos mecanismos que puedan ampliar el alcance de la formación, incluyendo a los colectivos a los que resulta más difícil llegar, como las personas con menor cualificación y los de más edad.

En el lado positivo, las políticas europeas expansivas y de apoyo a las grandes transformaciones, incluidas las transiciones digital y ecológica, y el alto consenso en que la formación es una herramienta clave para nuestro futuro, proporcionan un contexto favorable a adoptar nuevos impulsos.