

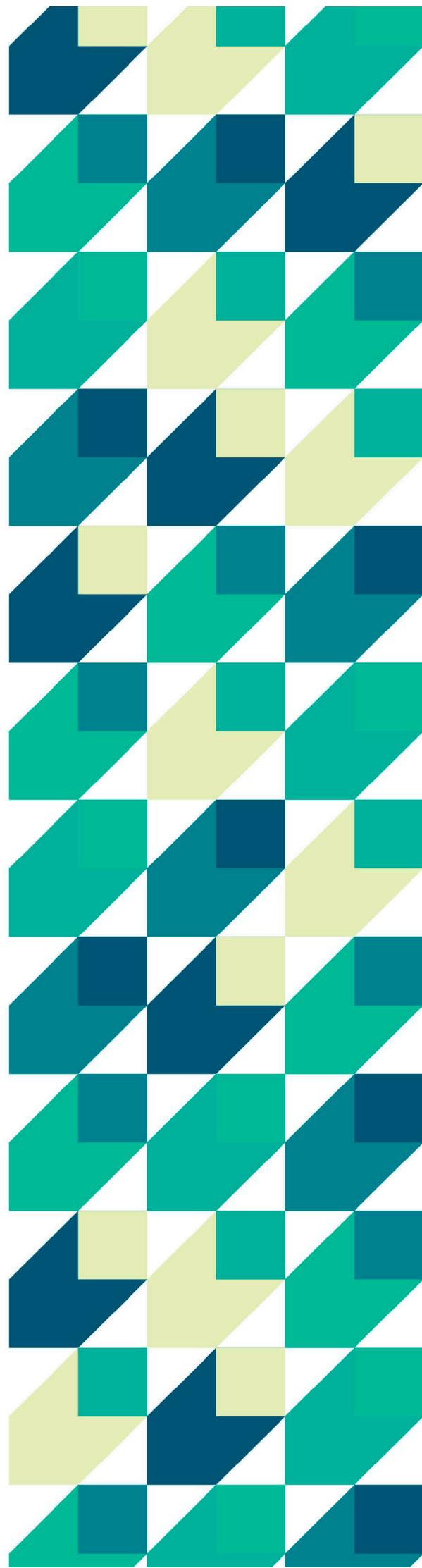


FUNDACIÓN *para la*
CALIDAD *e* INNOVACIÓN
de la FORMACIÓN *y el* EMPLEO

CHEQUE FORMACIÓN

Propuesta para incorporar mayor flexibilidad, estabilidad y calidad en la formación para el empleo. Un modelo de cheque formación para la formación de desempleados

María Luz Rodríguez Fernández



CHEQUE FORMACIÓN

PROPUESTA PARA INCORPORAR MAYOR FLEXIBILIDAD, ESTABILIDAD Y CALIDAD EN LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO. UN MODELO DE CHEQUE FORMACIÓN PARA LA FORMACIÓN DE DESEMPLEADOS

Informe realizado a instancias del Centro de Estudios ADAMS por:

María Luz Rodríguez Fernández, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Castilla-La Mancha, MaríaLuz.Rodriguez@uclm.es, <http://orcid.org/0000-0002-0404-0275>

© Centro de Estudios ADAMS
© María Luz Rodríguez Fernández

Fecha de cierre: diciembre 2018.

Esta publicación es un documento de trabajo del Centro de Estudio ADAMS. Las opiniones expresadas en él son responsabilidad exclusiva de la autora y no representan necesariamente la posición oficial del Centro.

RESUMEN EJECUTIVO Y PROPUESTAS

La apelación a la figura del cheque formación como una posible vía de financiación de la formación para el empleo se produce en la reforma laboral de 2012 ...

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

Pero no hay una configuración cerrada por parte de las normas que prefiguran el funcionamiento del cheque formación ...

En la configuración inicial del cheque formación por parte de la Ley 30/2015 no se establece operativa alguna sobre cómo han de entregar los servicios públicos de empleo el cheque formación a sus destinatarios. En su artículo 6.5.b) únicamente se refiere que el cheque debe proporcionarse a la persona desempleada “de acuerdo con su perfil” y para realizar acciones formativas “concretas” tendentes a “mejorar su empleabilidad”. No aparece, así pues, referencia expresa a la información u orientación de las personas desempleadas como paso previo a la obtención del cheque.

La experiencias sobre cheque formación habidas en otros países de nuestro entorno subrayan como ventajas y dificultades de su puesta en marcha ...

Ventajas de la puesta en marcha del cheque formación:

- i) **Libertad** de elección del trabajador con respecto a la formación que desea y a la entidad formativa donde desarrollarla
- ii) Mayor **competencia** entre entidades formativas, mejor respuesta a las preferencias de los trabajadores y mayor **calidad**
- iii) **Menor dependencia** del trabajador de las decisiones sobre formación de su empleador

Dificultades de la puesta en marcha del cheque formación:

- i) **Asimetría** de información
- ii) **Selección positiva**: favorece la formación de los trabajadores de alto nivel educativo
- iii) Efecto **peso muerto**
- iv) **Baja intensidad** en la utilización de los cheques
- v) Provisión de **formación de carácter general**
- vi) Provisión de **formación sin relación** con las necesidades del trabajador y del **mercado de trabajo**
- vii) **Comodificación** de la formación profesional

Aunque no hay evidencias concluyentes sobre los efectos de la puesta en marcha de los cheques formación, sí se han detectados efectos especialmente beneficiosos para algunos colectivos de trabajadores ...

En las experiencias internacionales sobre cheque formación se detectan dos grupos que se han beneficiado especialmente del uso de los cheques formación. Kaplan et al. (2015: 15) subrayan que las mujeres con bajo nivel de estudios se han visto especialmente favorecidas en materia de empleo y salarios, tanto es así que, respecto de ellas, se producen claros incrementos en su posibilidad de ser ocupadas y en relación con sus salarios, que llegan a incrementarse hasta un 9 por ciento. De otro lado, y de forma contradictoria con lo que expresa la mayor parte de la literatura, Doerr et al. (2014: 22, 28) demuestran beneficios en el uso de cheques formación por parte de los trabajadores con menor nivel de estudios, especialmente en aquellos que utilizan la financiación obtenida por esta vía para cursar un grado o curso de formación profesional de larga duración.

Las entidades formativas deben convertirse en la clave de bóveda del modelo de formación financiada con cargo al cheque formación ...

La idea es que en las convocatorias de las Administraciones públicas competentes para la selección y acreditación de entidades formativas cara a la puesta en práctica del cheque formación, no se fijen las acciones formativas que demandan por la razón que sea las propias Administraciones, sino que sean los propios centros de formación los que elaboren acciones formativas innovadoras que puedan ser propuestas y seleccionadas por las Administraciones públicas para formar parte de las acciones formativas y entidades que se financian con cargo al cheque formación. Ello supone una posición proactiva de las entidades formativas dentro del sistema de formación para el empleo y que haya competencia entre ellas, no en razón del precio de sus servicios, sino por la calidad y efectividad de las acciones formativas que proponen. Es claro que en un sistema como el que se propone no casa en absoluto la idea de las tarifas planas o igual precio hora para todas las acciones formativas que se propongan por parte de las entidades de formación, dado que las acciones formativas propuestas y seleccionadas pueden ser muy diferentes, no puede establecerse un sistema de precio único para todas ellas.

Junto con los centros de formación, otras entidades privadas y públicas que desarrollan acciones de educación y formación para el público en general podrían

formar parte del grupo de entidades seleccionadas para incluirse en el programa de cheque formación ...

Existe una pléyade de instituciones formativas privadas y públicas en nuestro país, entre las que también se incluyen las universidades, los institutos de educación secundaria o los centros de preparación de oposiciones, que podrían utilizar su experiencia en la formación de personas y su *expertise* para elaborar proyectos de formación de personas desempleadas que pudieran formar parte de un catálogo novedoso y particular para ser financiado con cargo al cheque formación. Una convocatoria que llamara a todas estas instituciones a formular proyectos de formación de personas desempleadas encaminados a mejorar sus posibilidades de hallar un empleo, con los requisitos de solvencia y calidad de la oferta formativa y de la propia entidad que las Administraciones públicas competentes pudieran considerar necesarios, estimularía una sana competencia en el mercado de la formación para el empleo en relación con la propia formación que habrá de impartirse y no con su precio.

Las Administraciones públicas competentes y los actores sociales deberían apoyar las propuestas de las entidades formativas mediante la prospección y la creación de unidades y guías de formación estratégica ...

La Ley de Empleo (en su artículo 40.3), la Ley 30/2015 (en su artículo 4) y el RD 694/2017 (en su artículo 2.2) establecen la prospección y la planificación a medio plazo de las necesidades de formación de nuestro mercado de trabajo, pero es esta una labor que, al menos hasta la fecha, ha resultado muy poco visible como guía en las convocatorias y programación de las acciones formativas. La creación por parte de las Administraciones públicas competentes de *Unidades de formación estratégica*, compuestas por expertos en mercado de trabajo procedentes de instituciones públicas y privadas, así como por expertos designados por los agentes sociales, y que pudieran emitir *Guías de formación estratégica*, sería de gran ayuda para que las entidades formativas pudieran idear las acciones formativas que presentar a las convocatorias de cheque formación.

Para que la incertidumbre económica sobre la financiación de la formación mediante cheque no limite las posibilidades de su desarrollo, debe encontrarse una

fórmula más estable de relación económica entre las Administración pública competente y las entidades de formación ...

Es completamente necesario encontrar una fórmula de relación económica entre las Administraciones públicas competentes y las entidades formativas que participen en el cheque formación que: i) permita tener disponibilidad de acciones formativas en todo tiempo (y lugar, para lo que también debe darse cabida a la tele-formación), de manera que la persona en situación de desempleo pueda optar y acceder a ellas en el momento mismo que las necesite; y ii) no desincentive la inversión por parte de los centros en proyectos formativos que, por su duración, innovación y/o complejidad, pueden resultar más costosos. Por esta razón la figura de los *acuerdos marco* a que se refiere la Ley 9/2017 en sus artículos 219 a 222, dentro de lo que se ha dado en llamar sistemas para la racionalización de la contratación de las Administraciones públicas, que pueden tener una duración de hasta 4 años, parece la fórmula más deseable.

También deberían pensarse medidas que estimularan al alumnado de las acciones formativas el no abandono de ellas antes de su conclusión ...

Los efectos de incertidumbre económica que provoca la utilización del cheque formación se hacen más pronunciados si el trabajador abandona la acción formativa sin concluirla, dado que entonces la financiación de las entidades de formación queda al albur de las decisiones del propio trabajador, además de truncarse la propia finalidad de las acciones formativas. De ahí que, sin abanderar la idea de un copago por su parte como garantía de asistencia a la acción formativa financiada mediante un cheque, a semejanza de lo que ocurre en Chile, sí deba pensarse en el diseño del modelo del cheque formación en las externalidades negativas que produce en abandono prematuro de la acción formativa por parte del trabajador.

Para garantizar una libertad real de elección de las acciones y entidades formativas por parte de la persona en situación de desempleo, es imprescindible una mayor y mejor información sobre ellas ...

Aun no exigiéndose en las normas de referencia asistencia alguna para la decisión de la persona desempleada sobre la formación que desea y el centro donde desarrollarla, conjurar la asimetría de información que puede producirse sí hace completamente necesaria la información sobre las actividades formativas que pueden ser sufragadas con cargo al cheque formación y las entidades que forman parte de dicho programa. Así pues, una de las cargas que deben asumir los servicios públicos de empleo cara a la puesta en práctica del cheque formación es la de difundir de la forma más amplia y más comprensiva posible las acciones formativas que pueden cursarse con cargo al cheque formación y las entidades donde pueden ser realizadas. Campañas publicitarias y puntos de información en las oficinas de empleo y demás entidades públicas y privadas relacionadas con el mundo del empleo son esenciales a este fin.

El rol de las Administraciones públicas competentes debe estar limitado a comprobar que la persona en situación de desempleo cumple los requisitos para realizar la acción formativa seleccionada ...

Bien podría seguirse en nuestro país la exitosa mecánica del cheque formación que existe en la experiencia de la ciudad de Ginebra: elegida por la persona en situación de desempleo la acción formativa y la entidad que la imparte, debe cursar solicitud de aprobación del cheque formación al servicio público de empleo correspondiente, el cual, un vez cotejado que la persona cumple los requisitos exigidos para cursar la acción formativa elegida y su adecuación al perfil profesional de la misma, debe autorizar y expedir el cheque formación con que sufragarla por parte del trabajador. Es claro, por lo demás, que, en una solicitud de estas características, el plazo de respuesta debe ser muy breve y el silencio administrativo de carácter positivo.

El seguimiento de las acciones formativas y la acreditación de las competencias obtenidas mediante ellas debería realizarse mediante *blockchain* ...

Es más que probable que los preceptos de la Ley 30/2015 y el RD 694/2017 estuvieran pensando en una fórmula de conexión clásica entre los centros de formación implicados en la puesta en práctica del cheque formación y los servicios públicos de empleo correspondientes. Sin embargo, desde hace algún tiempo se viene reflexionando sobre la aplicación de la tecnología de las cadenas de bloques o *blockchain* al campo de la

educación y la formación, especialmente en lo que se refiere a los procesos de certificación de aprendizajes no formales. De ahí que bien pudiera experimentarse con esta tecnología en la puesta en marcha del cheque formación.

Castilla y León podría ser un excelente campo de pruebas para llevar a cabo una experiencia piloto sobre la puesta en práctica del cheque formación ...

Junto con la Comunidad de Madrid, en el *Plan Anual de Política de Empleo para 2018* figuran Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Murcia, País Vasco y La Rioja como las Comunidades Autónomas que han solicitado fondos (bajo el epígrafe PC00034) para poner en marcha el cheque formación. De su lado, los Parlamentos Autonómicos de Murcia, Andalucía, Castilla y León y Extremadura han aprobado, como antes hizo el Parlamento de Comunidad de Madrid, iniciativas legislativas sobre la puesta en práctica del cheque formación. De ahí que, a la hora de elegir un ámbito donde poner en práctica una experiencia alternativa a la diseñada por la Comunidad de Madrid, parece que sería deseable elegir una de las comunidades autónomas (al ser un mecanismo de financiación de la formación para personas en situación de desempleo, constitucionalmente su puesta en marcha es de competencia de las comunidades autónomas) que ya haya expresado su voluntad de llevar a efecto esta clase de experiencia. Por su tasa de paro, por su volumen económico en términos de PIB y por la composición de su entramado político, Castilla y León sería una buena opción.

Dados los retos a que se enfrenta nuestro mercado de trabajo a consecuencia de la revolución tecnológica, las primeras experiencias de cheque formación habrían de vincularse a la formación en competencias digitales de la población trabajadora ...

Los datos estadísticos disponibles expresan un significativo déficit de formación en competencias digitales en nuestro país, también (o quizá más) entre la población en situación de desempleo. Más aún, hay un número considerable de personas para las que la falta de recursos económicos es sentida como un obstáculo para intentar su capacitación para la era digital. Pues bien, ahí hay un excelente campo de pruebas para la puesta en práctica del cheque formación: vincular las primeras convocatorias de selección de entidades formativas privadas y públicas para su participación en la puesta en marcha del cheque formación a la capacitación de la población en situación de

desempleo en competencias digitales. Las necesidades formativas del mercado de trabajo seguramente serán más. Y sobre ello se habrá de volver después. Pero si hay algo que resulta claro en este momento es que la formación en competencias digitales de la población trabajadora se ha vuelto completamente imprescindible.

ÍNDICE

El papel de la formación para el empleo y las experiencias de cheque formación

1. Reconocimiento legal del derecho a la formación 15
2. Los acuerdos de diálogo social sobre formación para el empleo 17
3. Principales rasgos normativos del cheque formación 18
4. Revisión de la literatura especializada: fortalezas y debilidades de la financiación de la formación mediante cheques formación 22
5. Valoración de las experiencias internacionales habidas sobre cheque formación: no hay conclusiones evidentes 26

Una propuesta de modelo para el caso español

6. Incorporar más calidad introduciendo mayor competencia en la oferta y mayor número de centros públicos y privados: las entidades de formación como pieza clave del modelo 28
7. El papel de la Administración pública y de los agentes sociales: establecer condiciones de acreditación de los centros y elaborar *Guías de Formación Estratégica* con el apoyo de los sectores económicos 33
8. Un marco formativo y un marco financiero para incentivar la calidad, la inversión por parte de los centros y el aprovechamiento de las acciones formativas por parte de las personas desempleadas 37
9. Campañas periódicas de información sobre la oferta y el valor de la formación 40

10. Verificación de las condiciones del trabajador (mediante un sistema ultrarápido) para la concesión del cheque formación y seguimiento de acciones formativas y acreditación de competencias mediante *blockchain* 43

Propuestas para experimentar el modelo en el marco de la legislación actual

11. Propuesta de evaluación de impacto y de territorio donde poner en práctica un *sandbox* de cheque formación 46
12. Propuesta de ámbito de actuación: habilidades digitales 49
13. Bibliografía 52

Cheque Formación

Propuesta para incorporar mayor flexibilidad, estabilidad y calidad en la formación para el empleo.

Un modelo de cheque formación para la formación de desempleados

El papel de la formación para el empleo y las experiencias de cheque formación

1. Reconocimiento legal del derecho a la formación

Aunque la Constitución española no reconoce la formación profesional como un derecho fundamental de los trabajadores, entre los Principios Rectores de la Política Social y Económica sí se halla, en el artículo 40.2, un mandato a los poderes públicos en relación con la misma: “los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales”. Ello significa que los poderes públicos no pueden adoptar, en nuestro país, una posición pasiva o abstencionista en relación con la formación de los trabajadores, sino elaborar una política que “garantice” la formación y readaptación profesional de los mismos, lo que junto con el mandato expreso del artículo 27.5 de la propia Constitución, cuando ordena a los poderes públicos garantizar el “derecho de *todos* a la educación”, constituye el marco constitucional en que debe desenvolverse el derecho de los trabajadores a la formación profesional.

En el plano de la legalidad ordinaria, la formación se reconoce expresamente como un derecho básico del trabajador dentro de la relación de trabajo. En el artículo 4.2.b) del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores¹ (en adelante, ET), reza del siguiente modo: “en la relación de trabajo, los trabajadores tienen derecho a (...) la promoción y formación profesional en el trabajo, incluida la dirigida a su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo, así como al desarrollo de planes y acciones formativas tendentes a favorecer su mayor empleabilidad”.

¹ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>

La propia redacción de este precepto nos anuncia ya las dos funciones esenciales de la formación. La primera es la preparación del trabajador para el desarrollo de las tareas propias de su puesto de trabajo, vista, además, de forma diacrónica, pues dentro del derecho a la formación se incluye la preparación que sucesivamente vaya necesitando el trabajador al compás de los cambios habidos en su puesto de trabajo. La segunda función es la mejora de la empleabilidad de los trabajadores. Concepto este en modo alguno unívoco y susceptible de varias definiciones (y concepciones). Sanders y de Grip (2004: 76), dos de los estudiosos del mismo, definen empleabilidad como “la capacidad y la disposición para estar y permanecer atractivo para el mercado de trabajo, anticipándose a los cambios en las tareas y en las circunstancias en que se desarrolla el trabajo y reaccionando frente a estos cambios de un modo proactivo” y engloban dentro de ella las dos funciones del derecho a la formación que se acaban de referir. La empleabilidad “interna”, que se refiere a la posibilidad que tiene el trabajador de mantener su puesto de trabajo (estos autores se refieren a ella como *job-match employability*) o cambiar a otro dentro de la misma empresa, y la empleabilidad “externa”, que se refiere a las posibilidades que tiene el trabajador de encontrar un nuevo puesto de trabajo en otra empresa (Sanders y de Grip, 2004: 74).

El contenido del derecho a la formación se enumera después en el artículo 23 del ET. En términos generales este derecho comprende: i) el derecho a la disfrutar de permisos para concurrir a exámenes; ii) el derecho a elegir turno cuando se cursen con regularidad estudios para la obtención de un título académico o profesional; iii) el derecho a adaptar la jornada de trabajo para asistir a cursos de formación profesional; iv) el derecho a la concesión de permisos de formación o perfeccionamiento profesional con reserva de puesto de trabajo; v) el derecho a la formación necesaria para la adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de la empresa (que debe ser con cargo a la empresa); y vi) el derecho a un permiso retribuido de 20 horas anuales de formación profesional para el empleo, vinculadas a las actividades de la empresa y acumulables por un periodo de hasta 5 años.

Como puede verse, en el ET únicamente se contempla la formación referida a lo que antes se ha denominado empleabilidad “interna”, sin que haya en él una regulación del derecho a la formación de los trabajadores en sentido amplio, que abarque también aquella que sirve a la mejora de la empleabilidad “externa” y que, en no pocas

ocasiones, se ejercita cuando el trabajador se halla en situación de desempleo. Por este motivo, el modelo de formación de nuestro país debe completarse con la referencia a los acuerdos de diálogo social habidos sobre esta materia y la plasmación normativa que se ha dado a los mismos.

2. Los acuerdos de diálogo social sobre formación para el empleo

El acuerdo inaugural fue el Acuerdo Nacional sobre Formación Profesional Continua, suscrito por los actores sociales el 16 de diciembre de 1992². El 19 de diciembre de 1996 se firma el II Acuerdo Nacional de Formación Continua, que básicamente supuso una continuidad con respecto al anterior³. El III Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua fue firmado el 19 de diciembre de 2000⁴ y en él se incluye, por vez primera, el denominado “principio de solidaridad entre quienes aportan y quienes se benefician del sistema”, lo que básicamente significaba destinar una parte de la cuota de la cotización por formación profesional a la formación de desempleados. En 2002 se aprueba la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de julio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (en adelante, Ley Orgánica 5/2002)⁵, que constituye aún hoy el armazón o marco institucional para el desarrollo del derecho a la formación profesional en su sentido más amplio.

Después de un paréntesis de 2 años (la renovación del III Acuerdo estaba prevista para diciembre de 2004), el 1 de febrero de 2006 los actores sociales suscribieron el IV Acuerdo Nacional de Formación⁶, cuya principal novedad fue sentar las bases para la creación del sistema de formación para el empleo mediante la integración dentro de un único sistema de las que hasta entonces habían venido denominándose formación ocupacional y formación continua, y ello con la finalidad de “favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores, con independencia de su situación de ocupación o desempleo” (artículo 6.1). Los compromisos asumidos en este Acuerdo fueron posteriormente desglosados en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo⁷, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, que es hoy una norma

² Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1993-6590>

³ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-2043>

⁴ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-3211>

⁵ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-12018>

⁶ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-5495>

⁷ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7573>

carente de valor. Finalmente, aunque el IV Acuerdo Nacional de Formación fue prorrogado por los agentes sociales el 27 de diciembre de 2010⁸ a la espera de que se alcanzara el V Acuerdo en la materia, este Acuerdo nunca se alcanzó.

Terminó entonces una etapa en la que el modelo de formación para el empleo procedía de acuerdos entre actores sociales y poderes públicos y comenzó otra en la que los diseños de la formación de trabajadores han descansado fundamentalmente en opciones normativas de los poderes públicos. El primer hito en esta dirección fue la aprobación del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral⁹, entre cuyas novedades se incluyó, precisamente, el cheque formación. En su artículo 2.Cuatro, el Real Decreto-Ley 3/2012 aventuraba la creación de las denominadas “cuentas individuales de formación”: “la formación recibida por el trabajador a lo largo de su carrera profesional, de acuerdo con el Catálogo de Cualificaciones Profesionales, se inscribirá en una cuenta de formación, asociada al número de afiliación de la Seguridad Social”.

La previsión anterior era completada en la Disposición Final Segunda, donde delegaba en el Gobierno el desarrollo reglamentario de la figura. Seguidamente, en la Disposición Final Tercera, estaba la primera mención en el ordenamiento jurídico español del cheque formación: “el Gobierno, previa consulta con los interlocutores sociales, evaluará la conveniencia de crear un cheque formación destinado a financiar el derecho individual a la formación de los trabajadores”. Las cuentas individuales no han sido reguladas aún; sin embargo, el cheque formación forma ya parte integrante del sistema de formación para el empleo.

3. Principales rasgos normativos del cheque formación

Una vez que el Real Decreto-Ley 3/2012 apuntó la posibilidad de crear la figura del cheque formación como vía de financiación de la formación de los trabajadores, la misma quedó incluida en el artículo 40.4 del Real Decreto

⁸ Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-2012

⁹ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-2076>

Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo¹⁰ (en adelante, Ley de Empleo). En este precepto, dedicado a la financiación de la formación para el empleo, la figura toma ya carta de naturaleza del siguiente modo: “las Administraciones competentes, previa consulta con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, podrán decidir la implantación progresiva de un cheque formación para desempleados delimitando los sectores en los que se aplicará. A tal efecto, reglamentariamente se determinarán los requisitos y condiciones para su disfrute. Así mismo en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales se analizará su puesta en marcha y los mecanismos de evaluación”.

La redacción plasmada en la Ley de Empleo y la opción porque el cheque formación se limite a ser una vía de financiación de los trabajadores desempleados (límite que no estaba previsto en el Real Decreto-Ley 3/2012) provienen 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 adelante, Ley 30/2015)¹¹. Esta, a su vez, procede de la tramitación¹² como Proyecto de Ley del Real Decreto-Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral¹³ (donde ya se había realizado la opción porque el cheque formación fuera únicamente para desempleados). Los rasgos del cheque de formación previstos en esta Ley son los siguientes:

- i) el cheque formación se configura como una vía de financiación de la formación para el empleo alternativa a la convocatoria de subvenciones, pero no como una fórmula para reemplazar las mismas;
- ii) como se ha subrayado antes, el cheque puede utilizarse únicamente como vía de financiación de la formación de los trabajadores desempleados;
- iii) el trabajador elige y entrega el cheque a una entidad de formación;

¹⁰ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11431>

¹¹ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-9734>

¹² El debate habido para la aprobación de la Ley 30/2015 puede seguirse en http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-875.PDF#page=2

¹³ Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3031

- iv) la entidad de formación debe cumplir los requisitos de acreditación y/o inscripción establecidos previamente por la Administración competente, que seleccionará aquellas que impartirán formación mediante esta vía de financiación;
- v) debe existir un sistema de información y seguimiento específico para el desarrollo del cheque formación por parte de las entidades de formación;
- vi) la selección de las entidades de formación que participen en la implantación del cheque formación debe estar presidida por los principios de publicidad, objetividad y libre concurrencia;
- vii) la puesta en marcha del cheque formación debe ser analizada de manera conjunta en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales por el Ministerio y las comunidades autónomas y se deben prever mecanismos para su evaluación;
- viii) la implementación del cheque formación por parte de un servicio público de empleo debe ser objeto de consulta previa con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, puede acordarse de que se haga progresivamente y respecto de determinados sectores de actividad.

Como puede observarse, en la configuración inicial del cheque formación por parte de la Ley 30/2015 no se establece operativa alguna sobre cómo han de entregar los servicios públicos de empleo el cheque formación a sus destinatarios. En su artículo 6.5.b) únicamente se refiere que el cheque debe proporcionarse a la persona desempleada “de acuerdo con su perfil” y para realizar acciones formativas “concretas” tendentes a “mejorar su empleabilidad”. No aparece, así pues, referencia expresa a la información u orientación de las personas desempleadas como paso previo a la obtención del cheque.

Este esquema es repetido en lo sustancial en el artículo 26.2 del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral¹⁴ (en adelante, RD 694/2017). Sin embargo, hay algunos elementos que aquilatan más el modelo de cheque formación que se va perfilando en nuestra legislación:

¹⁴ Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-7769

- i) se refuerza la idea de que el cheque formación es una vía más de financiación de la formación para el empleo, que puede utilizarse como alternativa a las subvenciones, pero también “a la aplicación del régimen de contratación pública o de cualquier otra forma jurídica ajustada a derecho”. De esta manera, el cheque formación en modo alguno se concibe como *la* fórmula de financiación de la formación para el empleo, sino como una de las posibles fórmulas entre las que pueden optar los servicios públicos de empleo competentes;
- ii) se delimita con claridad el itinerario que han de seguir los servicios públicos de empleo competentes para su implantación: consulta previa a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, necesariamente progresiva y limitada a ciertos sectores de actividad. Una vez decidida la implantación del cheque formación, debe comunicarse a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales;
- iii) se refuerza la vinculación entre el cheque formación y la operativa habitual de atención/tratamiento de las personas en situación de desempleo, dado que la acción formativa que podrá financiarse con cargo al mismo debe ser “conforme” con el itinerario personalizado de inserción y se ordena a los servicios públicos competentes que procedan “a la detección previa de las necesidades formativas de los desempleados a partir de su perfil” (aunque este mandato está incluido en el apartado del RD 694/2017 dedicado al cheque formación, la forma de expresar el mismo remite más a un mandato genérico para los servicios públicos de conocer las necesidades formativas de la población desempleada en general y de planificar una actividad formativa acorde con ella que a un mandato específico de conocer las necesidades del concreto individuo desempleado que va a utilizar la fórmula del cheque formación);
- iv) la formación financiada mediante el cheque formación que vaya a desarrollarse debe tener en consideración un doble nivel de necesidades: las de la persona en situación de desempleo (“las necesidades formativas individuales detectadas”), pero también las del propio mercado de trabajo, pues las necesidades individuales deben ser “puestas en relación con los requerimientos de formación y empleo del sistema productivo”;

- v) se descarta por completo que la persona desempleada pueda hacer alguna aportación dineraria para financiar la actividad formativa objeto del cheque de formación;
- vi) las entidades formativas seleccionadas para impartir formación financiada por medio del cheque formación no podrán subcontratar la misma;
- vii) el sistema de información y seguimiento de la actividad formativa del trabajador debe permitir la conexión on-line entre las entidades formativas y el servicio público de empleo;
- viii) se refuerza la idea de que es el trabajador el que elige entre las entidades formativas previamente seleccionadas por la Administración competente: “el trabajador desempleado *elegirá*, entre las entidades de formación seleccionadas por la Administración pública competente, aquella en la que desee realizar la correspondiente acción formativa”;
- ix) el pago del cheque formación no se realiza mediante abono del propio trabajador a la entidad formativa, sino mediante abono del servicio público de empleo a entidad formativa, una vez finalizada y justificada la impartición de la formación.

4. Revisión de la literatura especializada: fortalezas y debilidades de la financiación de la formación mediante cheques formación

A tenor de la Exposición de Motivos de la Ley 30/2015, la finalidad que impulsó la entrada del cheque formación en nuestro sistema de formación para el empleo es idéntica a la que se arguye con frecuencia para fundar la conveniencia de utilizar cheques formación como fórmula para la financiación de la formación de los trabajadores, esto es, la libertad por parte del trabajador de elegir el centro y la acción formativa que desea realizar. En esta dirección, el cheque formación es – según dice la Exposición de Motivos de la Ley 30/2015- “una herramienta novedosa que permitirá la *libertad de elección* entre las entidades adheridas a los dispositivos específicos que se desarrollen para su seguimiento”.

Estos cheques de formación o cuentas de formación nacieron a finales de los años 90 del siglo pasado (CEDEFOP, 2009: 11). En Estados Unidos, la *Workforce Investment*

Act de 1998¹⁵ creó las *Individual Training Accounts*; en tanto que, en Europa, fue en Suecia, Reino Unido y Austria donde comenzaron por ese tiempo los primeros debates y experiencias piloto en relación con esta forma de financiar la formación de trabajadores (CEDEFOP, 2009: 11-21). En Alemania, la experiencia de los cheques formación comenzó en 2003, con la *First Modern Services on the Labour Market Act*, más conocida como *Hartz I Reform* (Doerr et al., 2014: 6).

La literatura sobre dichas experiencias es prácticamente unánime al señalar las ventajas que suponen los cheques formación:

- i) la primera, y fundamental, es que empoderan al trabajador dentro del sistema de formación, dado que esta fórmula de financiación le permite decidir la actividad formativa que él mismo quiere desarrollar para la mejora de su empleabilidad interna o externa, así como el centro o entidad en el que desea cursar la misma (Aneas Álvarez, 2012: 27; Hipp y Warner, 2008: 78; Kaplan et al., 2014: 4; Doerr et al., 2014: 9);
- ii) la segunda es que mejoran el funcionamiento del mercado de la formación, no sólo porque aseguran una mayor competencia entre los centros o entidades de formación, sino porque promueven la mejora de la calidad de las acciones formativas, dado que, en caso de no ser de suficiente calidad o de no responder a las demandas y preferencias de los trabajadores, pueden resultar no elegidas por ellos, con la consiguiente pérdida de negocio por parte de las entidades de formación (Aneas Álvarez, 2012: 27; Hipp y Warner, 2008: 78; Kaplan et al., 2014: 4);
- iii) la tercera es que reduce la influencia que puede desplegar el empleador sobre las decisiones de formación de sus trabajadores, en la medida que estos cuentan con vías de financiación alternativas y propias que les permiten elegir por sí mismos la formación profesional que desean (Hidalgo et al., 2014: 118).

¹⁵ Disponible en <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-105publ220/html/PLAW-105publ220.htm>

Por otra parte, también se encuentra una esencial coincidencia en la literatura sobre las dificultades que representan los cheques formación como vía de financiación de las actividades formativas:

- i) la existencia de una fuerte asimetría en la información sobre la formación, de modo que hay un número importante de trabajadores que desconocen las acciones formativas a su disposición, los centros o entidades que las imparten y la calidad que poseen los mismos, así como la trascendencia de realizar una determinada acción formativa en términos de mejora de la empleabilidad o de demanda dentro del mercado de trabajo. Lo anterior puede hacer que la elección de una determinada acción formativa o un determinado centro de formación estén basada más en la estrategia de marketing que pueda desarrollar una entidad formativa que en el conocimiento que se tenga por parte del trabajador de su propias necesidades de formación o de la calidad de acción formativa y/o del centro elegido (Hipp y Warner, 2008: 82; Kaplan et al., 2015: 2);
- ii) suele favorecer la formación de los trabajadores que ya cuentan con un alto nivel formativo, dado que estos son los que tienen mayor claridad sobre su propio itinerario formativo en relación con su propio itinerario profesional y tienen una actitud positiva con respecto a la formación misma, lo que no sucede en relación con los trabajadores de baja cualificación, quienes, en no pocas ocasiones, tiene actitudes negativas con respecto a la formación y también una menor claridad sobre sus propias necesidades formativas (CEDEFOP, 2009: 69, 109). De esta forma “aquellos que más se beneficiarían de la iniciativa son los que menos se aprovechan de ella” (Kaplan et al., 2014: 6);
- iii) en razón de lo anterior, muchas de las personas que acceden a la formación por medio de cheques hubieran accedido igualmente a la misma aunque no hubieran sido beneficiarios de ellos, lo que genera un importante “peso muerto” en relación con esta vía de financiación de la formación de trabajadores (Hidalgo et al., 2014: 125);
- iv) la utilización de los cheques suele ser, por ello mismo, de baja intensidad (Kaplan et al. (2014: 8) refieren una utilización del *Bono de Trabajo Activo* del 25 por ciento; de su lado Hipp y Warner (2008: 82) datan en poco más de

un 10 por ciento la utilización del cheque formación en la experiencia alemana);

- v) en caso de que el cheque formación sea utilizado por trabajadores de baja cualificación, la formación elegida suele estar muy pegada a las exigencias del puesto de trabajo, lo que no ensancha la empleabilidad del trabajador, o ser de carácter muy general, en el sentido de ser de utilidad cualquiera que sea la empresa que pueda contratarlo, lo que beneficia al trabajador pero hace que el mismo no “comparta” el beneficio de la formación con su empresario (Hidalgo et al., 2014: 126);
- vi) además, la formación elegida por los trabajadores puede responder a sus propias preferencias, pero no tener relación alguna con las necesidades del empleador o del mercado de trabajo en su conjunto (Kaplan et al., 2014: 4);
- vii) son vías para la privatización de la formación de trabajadores, dado que propenden la creación de un mercado de entidades privadas que provean de formación a los destinatarios de los cheques (Aneas Álvarez, 2012: 28). A este propósito, conviene recordar que, en España, este fenómeno de *mercantilización* de la provisión de la formación profesional no se va a producir en cuanto tal como consecuencia de la entrada en circulación de los cheques formación, dado que son las entidades privadas las que, desde hace tiempo, se ocupan mayoritariamente de la formación de los trabajadores ocupados y desempleados. Sin embargo, los cheques formación sí traen consigo un proceso de intensificación de la *mercantilización* del modelo de formación del lado de la oferta y la demanda (Hipp y Warner, 2008: 80; Doerr et al., 2014: 9), dado que es justamente ello lo que pretenden: que el trabajador pueda “comprar” la formación que desee en el mercado y que las entidades formativas puedan “vender” directamente al consumidor individual sus productos formativos. De ahí que, con independencia de la valoración que ello merezca, el cheque formación representa un proceso de *comodificación* de la formación profesional evidente.

Ventajas cheque formación	Dificultades cheque formación
i) Libertad de elección del	i) Asimetría de información

<p>trabajador con respecto a la formación que desea y a la entidad formativa donde desarrollarla</p> <p>ii) Mayor competencia entre entidades formativas, mejor respuesta a las preferencias de los trabajadores y mayor calidad</p> <p>iii) Menor dependencia del trabajador de las decisiones sobre formación de su empleador</p>	<p>ii) Selección positiva: favorece la formación de los trabajadores de alto nivel educativo</p> <p>iii) Efecto peso muerto</p> <p>iv) Baja intensidad en la utilización de los cheques</p> <p>v) Provisión de formación de carácter general</p> <p>vi) Provisión de formación sin relación con las necesidades del trabajador y del mercado de trabajo</p> <p>vii) Comodificación de la formación profesional</p>
--	---

5. Valoración de las experiencias internacionales habidas sobre cheque formación: no hay conclusiones evidentes

El hecho de que la financiación de la formación de trabajadores mediante cheques formación combine fortalezas y debilidades hace que la valoración que exista sobre ella no sea determinante. Kaplan et al. (2015: 6, 19), después de revisar la literatura existente en diferentes países con experiencias sobre cheque formación, terminan concluyendo lo siguiente: “desafortunadamente, las evidencias empíricas existentes sobre los cheques formación no son conclusivas respecto si tal política es más eficiente que otras políticas alternativas” (Kaplan et al., 2015: 19).

También CEDEFOP (2009: 111-113), una vez analizadas y sometidas a evaluación las experiencias habidas en algunos países de Europa, termina concluyendo que, aunque puedan haber resultado exitosas como proyectos piloto, no se conocen con exactitud cuáles serían los efectos de la implementación de los cheques formación a mayor escala, dado que presumiblemente surgirían nuevos problemas que no han podido preverse en dichos experimentos.

Por otra parte, se apunta como el más importante de los retos la coordinación que debe existir entre la financiación de la formación vía cheques formación y el resto de las modalidades de financiación de la formación profesional (CEDEFOP, 2009: 112). Conclusión ésta de especial interés para el sistema español de formación de trabajadores, dado que, como ya ha quedado dicho, en la articulación normativa del mismo resulta meridianamente claro que la financiación de la formación mediante cheques es una de las vías posibles para la financiación de la formación, pero no la única. De ahí que explorar cuáles habrían de ser los *target group* que mejor se ajustaran a las diferentes fórmulas de financiación de la formación sería del todo deseable.

A este respecto contamos con datos provenientes de las experiencias habidas en Alemania y en Chile, que guardan una sustancial coincidencia en sus hallazgos. La adquisición de formación mediante cheques apenas si despliega efectos beneficiosos en el corto plazo en materia de empleo y salarios de aquellos que los utilizan (Doerr et al., 2014: 21; Kaplan et al., 2015: 15). Ello es fundamentalmente debido a la selección positiva a que ya antes se hizo referencia y a que, respecto de los trabajadores con alto nivel de estudios que tienen mayor propensión a la utilización de esta vía de financiación de la formación, se produce claramente un efecto *cream-skimming* (Doerr et al., 2014: 21, 28).

Sin embargo, ambos informes detectan grupos que se han beneficiado especialmente del uso de los cheques formación. Kaplan et al. (2015: 15) subrayan que las mujeres con bajo nivel de estudios se han visto especialmente favorecidas en materia de empleo y salarios, tanto es así que, respecto de ellas, se producen claros incrementos en su posibilidad de ser ocupadas y en relación con sus salarios, que llegan a incrementarse hasta un 9 por ciento¹⁶. De otro lado, y de forma contradictoria con lo que expresa la mayor parte de la literatura, Doerr et al. (2014: 22, 28) demuestran beneficios en el uso de cheques formación por parte de los trabajadores con menor nivel de estudios, especialmente en aquellos que utilizan la financiación obtenida por esta vía para cursar un grado o curso de

¹⁶ Aun no referidos a la experiencia de cheque formación, sino a la participación en cursos de formación para el empleo en España, los resultados de la investigación de Alfonso Arellano Espinar (2007: 189) validan la conclusión de que las mujeres se benefician más que los hombres de la formación. Sin embargo, las investigaciones de Mato Díaz y Cueto Iglesias (2008: 78) alcanzan un resultado inverso.

Finalmente, los datos de CEDEFOP (2009: 17) avalan una mayor presencia de mujeres que de hombres en los procesos de formación financiados mediante cheques y, de nuevo, una mayor propensión de los trabajadores con alto nivel de estudios a la realización de acciones formativas financiadas por esta vía (además de una infrarrepresentación de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas).

Una propuesta de modelo para el caso español

6. Incorporar más calidad introduciendo mayor competencia en la oferta y mayor número de centros formativos públicos y privados: las entidades de formación como pieza clave del modelo

El avance en la libertad de la persona en situación de desempleo en la elección de las acciones formativas que desea realizar y de la entidad de formación en la que hacerlo, que es la finalidad esencial de la figura del cheque formación, debe ponerse en relación con otros dos elementos especialmente significativos de la formación para el empleo. El primero es, como ya se explicó antes, la asimetría de información que muchas veces existe en este terreno (Doerr et al., 2014: 9; Hipp y Warner, 2008: 82; Kaplan et al., 2015: 2); el segundo es el hecho de que en el mercado de la formación conviven los intereses de dos consumidores diversos (Hipp y Warner, 2008: 79).

No todas las personas en situación de desempleo tienen total información sobre las acciones formativas que se ofrecen en el mercado, su calidad, las entidades formativas que las imparten o el impacto que ellas pueden tener a la hora de encontrar un nuevo empleo o un mejor empleo. De otro lado, el mercado de la formación para el empleo tiene una singularidad frente a otros mercados, ya que, como acaba de apuntarse, deben cohonestarse las necesidades/preferencias de los dos consumidores que actúan dentro el mismo.

Es verdad que la formación profesional cubre necesidades netamente individuales, en la medida que mediante ella se pretende una mejora en la empleabilidad del trabajador que

le permita encontrar un empleo (en caso de estar desempleado) o mantenerse o cambiar de empleo (en caso de estar ocupado). Pero también es verdad que la formación para el empleo cubre igualmente necesidades colectivas en relación con el mercado de trabajo, como lo son, esencialmente, la preparación de la fuerza de trabajo para las necesidades que demandan las empresas (presente) y para los retos a que se enfrenta el sistema productivo de un determinado país (futuro). Además del impacto que tienen las situaciones de desempleo sobre las propias cuentas públicas, en términos de gasto en protección por desempleo.

Es este interés colectivo (o público) el que hace que nuestra Constitución en su artículo 40.2 ordene a los poderes públicos fomentar “una política que garantice la formación y readaptación profesionales” (la conexión de este mandato con el expresado en el artículo 40.1 de realización de “una política orientada al pleno empleo” es evidente) y el que justifica, además, que se destine inversión pública a la formación de los trabajadores (Hipp y Warner, 2008: 81).

Sucede, sin embargo, que la libre elección por parte del trabajador de la acción formativa que desea y en la entidad de formación que desea puede, de una parte, ser realizada sin mayor información sobre las variables que antes se anotaron, y, de otra, no guardar coherencia alguna con las necesidades del mercado de trabajo (Kaplan et al., 2014: 4). Realización de acciones formativas con escaso impacto sobre la empleabilidad presente o futura, guiadas por preferencias exclusivamente personales que nada o poco tienen que ver con las necesidades formativas del propio trabajador (y que son, por ello, ineficientes para él mismo) o del mercado de trabajo o motivadas, incluso, por prácticas de marketing empresarial especialmente atractivas, son prevenciones presentes en toda la literatura sobre cheques formación.

Es ello lo que motiva que en buena parte de las propuestas realizadas sobre cheque formación se apele a la necesidad de que el trabajador tenga un apoyo, guía u orientación para elegir la acción formativa. Lo cual remedia la asimetría de información y también la selección positiva de que sean los trabajadores mejor preparados los que, a su vez, conozcan las mejores oportunidades de formación, sin que ello suceda respecto de los peor preparados. Pero limita de algún modo la libertad de elección del propio trabajador, consustancial a la figura del cheque formación.

Por este motivo, en la mayoría de las experiencias sobre cheque formación se establece como contrapeso de la libertad de elección del trabajador al respecto de su formación la necesidad de elegir o seleccionar previamente las entidades formativa que demuestren un cierto nivel en términos de calidad y eficiencia de la formación que imparten. Después de evaluar las experiencias sobre cheque formación habidas en Europa (incluida la del fraude que se destapó en Reino Unido), CEDEFOP es absolutamente claro al respecto de que los centros de formación son la pieza central del sistema: “la consecuencia central de esta experiencia, que puede extraerse no sólo de los sucesivos modelos habidos en Inglaterra, Escocia y Gales, sino también de los demás países que están poniendo en práctica el modelo de cheques formación o cuentas individuales de formación, *es que los cheques únicamente pueden ser utilizados en entidades acreditadas*. Los cursos únicamente pueden ser seleccionados y reservados de entre aquellos que estén en *bases de datos* centralmente controladas o en *catálogos* sobre acciones formativas especiales *en los que los proveedores deben haber entrado después de haberlo solicitado y haber sido evaluados*” (CEDEFOP, 2009: 18).

Este parece ser el modelo elegido por la Ley 30/2015. En su artículo 6.5 se dice expresamente: “el trabajador entregará el citado cheque a la *entidad de formación seleccionada por él de entre las que cumplan los requisitos de acreditación y/o inscripción establecidos* para impartir la formación, que, a su vez, *sean seleccionados por la Administración competente* para formar parte del sistema”. En el mismo sentido se manifiesta el artículo 13.3: “los principios [de publicidad, objetividad, libre concurrencia en la gestión de las convocatorias públicas para la financiación de la actividad formativa] se garantizarán igualmente en la *selección de las entidades de formación debidamente acreditadas y/o inscritas* que participen en la implantación del cheque formación”.

Tal es también la fórmula acogida en el RD 694/2017. El artículo 26.2.d) establece directamente que “la *Administración pública competente seleccionará las entidades de formación interesadas en adherirse al sistema de cheque formación*. Estas entidades deberán figurar acreditadas y/o inscritas en el correspondiente registro”. De su lado, el artículo 26.2.e) añade que “el trabajador desempleado elegirá, *entre las entidades de formación seleccionadas por la Administración pública competente*”. Todo lo que

configura un modelo de previa selección de los centros que van a impartir la formación mediante la fórmula del cheque formación.

Ahora bien, no cabe desconocer que un modelo que tiene por eje los centros de formación exige una reflexión sobre ellos mismos y su papel en el sistema de formación para el empleo.

Para empezar, la literatura especializada pone de relieve como estos procesos de selección de los centros de formación para garantizar que la libre opción del trabajador se desenvuelva entre centros de cierta solvencia supone algunos riesgos. El primero guarda relación con el propio funcionamiento de las Administraciones públicas competentes para realizar la selección, que deben ocupar una parte de su actividad y su personal en supervisar si los centros cumplen los requisitos marcados para que puedan ser destinatarios de la formación impartida mediante cheque formación, lo que genera costes de transacción para la propia Administración pública (Hipp y Warner, 2008: 83).

Pero también las entidades formativas se ven afectadas. Puede suceder que algunas de ellas decidan no participar en el procesos, sobre todo si los requisitos establecidos son muy exigentes y la incertidumbre sobre el número de alumnos que finalmente podrían participar en las acciones formativas es, como ya se dijo antes, muy elevada. Ello puede reducir los proveedores de formación a pocos centros de formación que tengan la suficiente musculatura económica como para resistir la elevada incertidumbre sobre los ingresos que se produzcan por impartir la formación mediante el cheque formación (Hipp y Warner, 2008: 84).

Finalmente, no quiere dejar de apuntarse el riesgo que supone la utilización de ciertos criterios en la selección de los centros que participen en la formación financiada con cargo al cheque formación. Más adelante se defenderá que, en la medición del impacto de la experiencia con cheque formación que aquí se propone deberá tenerse en cuenta la obtención de un puesto de trabajo por parte de la persona desempleada, dado que la finalidad de la formación para el empleo de las personas desempleadas es fundamentalmente mejorar sus posibilidades de encontrar un puesto de trabajo. Sin embargo, en relación con la medición de la idoneidad de los centros que participan en la formación financiada con cargo al cheque debe serse especialmente precavidos a la hora

de utilizar este mismo criterio, dado que la experiencia de otros países muestra como ello puede producir un efecto *cream-skimming*, es decir, que los centros únicamente seleccionen a aquellos trabajadores que tengan más facilidad para encontrar un empleo, dejando de lado en los procesos de formación a aquellos otros con mayores dificultades para ello (Doerr et al., 2014: 13, 19-20).

Además de lo anterior, se debe tener en consideración la situación de las entidades formativas de nuestro país. El modelo de subvención que ha venido imperando en el desarrollo de la formación para el empleo ha hecho que las entidades formativas hayan terminado por adoptar una posición que podríamos llamar pasiva en relación con las acciones formativas. Dado que han sido las Administraciones públicas competentes las que han decidido todos los aspectos de las acciones formativas, las entidades de formación han ido amoldándose a las diferentes convocatorias de subvenciones, sin que por su parte hayan tenido la oportunidad de realizar innovación alguna. De alguna forma, la suma estandarización de la formación para el empleo que ha supuesto el régimen de subvenciones ha desincentivado la creatividad en materia formativa de las entidades privadas operativas en el sistema, que sus representantes cifran en más de 15.000¹⁷.

Por otra parte, el calendario de convocatoria de las subvenciones en el sistema de formación para el empleo ha distado mucho de ser estable y oportuno en el tiempo. Las disponibilidades presupuestarias de las Administraciones públicas competentes y la mayor o menor dificultad y tiempo necesario para construir consensos entre los agentes sociales sobre las propias convocatorias de subvenciones han hecho que sus calendarios hayan sido puramente aleatorios. Ello ha producido una multitud de efectos negativos en el sector de la formación para el empleo, tantos que un reciente informe sobre el sistema de formación profesional en España recomienda “sustituir la actual convocatoria anual de oferta, de fecha y contenidos variables, por convocatorias con calendarios fijos y ofertas plurianuales” (Gómez Sánchez, 2017: 30).

¹⁷ Es la cifra de entidades formativas que esgrimen los Presidentes de las Asociaciones AEGEF (Asociación Estatal de Grandes Empresas de Formación), CECAP (Confederación Española de Empresas de Formación), ANCED (Asociación Nacional de Centros de e-Learning y Distancia) y CECE (Confederación Española de Centros de Enseñanza) en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/11/21/companias/1542819181_469074.html

Pero el que aquí se quiere destacar es el de que los centros han programado sus acciones formativas al compás de la aleatoriedad de las propias convocatorias de subvenciones, de manera que se ha producido un gap entre el tiempo en que las personas desempleadas necesitaban acceder a la formación y la disponibilidad de ofertas formativas. El que puede denominarse “síndrome del anaquel vacío” ha supuesto que, en no pocas ocasiones, en el tiempo que la persona en situación de desempleo estaba en el proceso de orientación/prescripción de las acciones formativas que necesitaba para mejorar su empleabilidad, no hubiera oferta formativa disponible alguna, dado que, por lo aleatorio del calendario de la convocatoria de subvenciones, todavía no habían dado comienzo los cursos de formación.

7. El papel de la Administración pública y de los agentes sociales: establecer las condiciones de acreditación de los centros y elaborar *Guías de formación estratégica* con el apoyo de los sectores económicos

Pues bien, los centros de formación que hoy compiten fundamentalmente por el precio en las convocatorias de subvenciones, ¿no podrían competir en creatividad e innovación de acciones formativas para ser seleccionados dentro del programa de cheque formación?

En lugar de una convocatoria sobre formación estandarizada de acuerdo con el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, donde el único juego que resta a la creatividad de las entidades formativas es el precio que ofertan para obtener la subvención, la puesta en marcha del cheque formación bien podría servir para que se abrieran convocatorias al amparo del artículo 13 de la Ley Orgánica 5/2002, sobre ofertas formativas no vinculadas al Catálogo Modular de Formación Profesional. Recuérdese que este precepto dice lo siguiente: “con la finalidad de *satisfacer y adecuarse al máximo a las necesidades específicas de formación y cualificación, la oferta formativa sostenida con fondos públicos tendrá la mayor amplitud* y a tal efecto incluirá acciones no asociadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales”. Lo que parece estar en absoluta coherencia con el propio mandato del artículo 26.2.d) del RD 694/2017 al respecto de la puesta en marcha del cheque formación, que ordena a la Administración Pública competente “programar una *oferta formativa amplia y suficiente* para cubrir las necesidades formativas individuales detectadas”, sin exigir que

la misma deba estar necesariamente incluida en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

La idea que aquí se propone es utilizar esta vía de formación no estandarizada para estimular la creatividad e innovación de las entidades formativas y que dejen de ser sujetos pasivos en sistema de formación para el empleo a la espera de las decisiones de las Administraciones públicas competentes sobre el qué, el cuándo y el cómo de la formación de trabajadores, para pasar a ser sujetos activos del sistema, además de centrar la competencia entre ellos, en lugar de sobre el precio, en parámetros que guarden relación con el contenido de la acción formativa y su idoneidad para la mejora de la empleabilidad de la persona desempleada.

Por su actividad, las entidades formativas poseen un buen conocimiento de las necesidades (y carencias) formativas de las personas en situación de desempleo, no en vano son ellas las que observan a diario como se desenvuelven estas personas en las acciones de formación que llevan a cabo. A su vez, la capilaridad que presenta el entramado de centros de formación y su habitual integración en el ecosistema empresarial y económico de la localidad donde están emplazados les permiten conocer también las necesidades en términos de formación de los trabajadores que demandan las empresas. Sobre el conocimiento de ambas variables, fundamentales para que la formación se enfoque para mejorar las posibilidades reales de encontrar un empleo, las entidades formativas pueden elaborar propuestas de acciones formativas específicas que combinen las necesidades de las personas desempleadas con las demandas de las empresas.

A dicho conocimiento la Administración pública competente y los propios agentes sociales debieran contribuir con una especie de *Guía de formación estratégica*. Las entidades de formación pueden ser perfectas conocedoras de las necesidades formativas de trabajadores y empresas en el presente, pero la mejora de la empleabilidad también requiere proyectarse a los requerimientos que vaya a tener el mercado de trabajo en el medio y largo plazo. Esta labor de prospección también pudieran hacerla las entidades de formación para formular sus propias propuestas de acciones formativas para su selección en el programa de cheque formación. Es más, sería muy bien venido que la

hicieran para ser más atractivas y competitivas en el mercado de la formación a base de enriquecer sus propuestas de formación con necesidades presentes y futuras del mercado de trabajo. Sin embargo, también sería oportuno que en esta labor contaran con el paraguas o la guía de una acción de prospección del mercado de trabajo que proviniera de las propias Administraciones públicas en colaboración con los agentes sociales.

La Ley de Empleo (en su artículo 40.3), la Ley 30/2015 (en su artículo 4) y el RD 694/2017 (en su artículo 2.2) establecen la prospección y la planificación a medio plazo de las necesidades de formación de nuestro mercado de trabajo, pero es esta una labor que, al menos hasta la fecha, ha resultado muy poco visible como guía en las convocatorias y programación de las acciones formativas. La creación por parte de las Administraciones públicas competentes de *Unidades de formación estratégica*, compuestas por expertos en mercado de trabajo procedentes de instituciones públicas y privadas, así como por expertos designados por los agentes sociales, y que pudieran emitir *Guías de formación estratégica*, sería de gran ayuda para que las entidades formativas pudieran idear las acciones formativas que presentar a las convocatorias de cheque formación¹⁸.

La idea es, así, que en las convocatorias de las Administraciones públicas competentes para la selección y acreditación de entidades formativas cara a la puesta en práctica del cheque formación, no se fijen las acciones formativas que demandan por la razón que sea las propias Administraciones, sino que sean los propios centros de formación los que elaboren acciones formativas innovadoras que puedan ser propuestas y seleccionadas por las Administraciones públicas para formar parte de las acciones formativas y entidades que se financian con cargo al cheque formación. Ello supone una posición proactiva de las entidades formativas dentro del sistema de formación para el empleo y que haya

¹⁸ La labor de estas *Unidades* podría servir de base técnica para elaborar el informe anual de prospección a que se refiere el artículo 13 de la Ley 30/2015 y las operaciones de prospección sectorial que vienen encomendadas a las estructuras paritarias sectoriales en el artículo 26.2.c) de esta misma Ley.

competencia entre ellas, no en razón del precio de sus servicios, sino por la calidad y efectividad de las acciones formativas que proponen¹⁹. Es claro que en un sistema como el que se propone no casa en absoluto la idea de las tarifas planas o igual precio hora para todas las acciones formativas que se propongan por parte de las entidades de formación, dado que las acciones formativas propuestas y seleccionadas pueden ser muy diferentes, no puede establecerse un sistema de precio único para todas ellas.

Junto a lo anterior debe considerarse que en la actualidad abundan instituciones públicas y privadas que realizan y ofertan al mercado acciones formativas que bien podrían estar a disposición de las personas en situación de desempleo y ser sufragadas mediante el cheque formación. Piénsese en la posibilidad de que una persona en situación de desempleo deseara preparar una oposición o realizar un ciclo de formación profesional de grado medio o superior o un título propio, doctorado o master universitario. ¿Por qué no iba a poder hacerlo con cargo a un cheque formación si, además, la experiencia parece demostrar que estas acciones formativas más dilatadas mejoran las oportunidades laborales de las personas que parten con menor nivel de estudios (Doerr et al., 2014: 22-23)? La idea es, por tanto, que, en la convocatoria para seleccionar las entidades cuya oferta formativa pasará a estar a disposición de las personas en situación de desempleo en la modalidad cheque formación, puedan también presentarse y acogerse por las Administraciones públicas estas otras opciones de formación de entidades privadas y públicas²⁰.

La propia Ley Orgánica 5/2002 consiente de algún modo abrir estas vías. En su artículo 6 se prevé la colaboración de las propias universidades con el Sistema Nacional de Cualificación y Formación Profesional. Lo mismo que en su Disposición Adicional Quinta, que define la Red de Centros de Formación Profesional, y que agrupa a entidades públicas y privadas, permite que, incluso los centros integrados sostenidos

¹⁹ Otra de las propuestas de modificación del sistema de formación para el empleo que realiza Gómez y Sánchez (2017: 30) es, precisamente, “asegurar la calidad y viabilidad de las prestaciones del servicio [de formación], primando las puntuaciones técnicas sobre la simple consideración de factores económicos”.

²⁰ Estas acciones formativas no tienen por qué estar destinadas en origen a personas en situación de desempleo, sino al público en general. La propuesta que se hace aquí es que, junto con las personas que hayan podido matricularse por su cuenta en dichas acciones formativas, se permita la incorporación de personas desempleadas que sufraguen el coste de dichas acciones mediante el cheque formación.

con fondos públicos, puedan ser receptores de fondos públicos destinados a la formación para el empleo.

Existe, en definitiva, una pléyade de instituciones formativas privadas y públicas en nuestro país que podrían utilizar su experiencia en la formación de personas y su *expertise* para elaborar proyectos de formación de personas desempleadas que pudieran formar parte de un catálogo novedoso y particular para ser financiado con cargo al cheque formación. Una convocatoria que llamara a todas estas instituciones a formular proyectos de formación de personas desempleadas encaminados a mejorar sus posibilidades de hallar un empleo, con los requisitos de solvencia y calidad de la oferta formativa y de la propia entidad que las Administraciones públicas competentes pudieran considerar necesarios, estimularía una sana competencia en el mercado de la formación para el empleo en relación con la propia formación que habrá de impartirse y no con su precio.

8. Un marco formativo y un marco financiero que incentiven la calidad, la inversión por parte de los centros y el aprovechamiento de las acciones formativa por parte de las personas desempleadas

Lo anterior necesita complementarse con la estabilidad de la oferta formativa para que, cuando la persona en situación de desempleo necesite de ella, esté disponible. De alguna manera la innovación que se está proponiendo respecto de la actividad formativa que pueda financiarse con cargo al cheque formación se asemeja a la exigida por el *Procedimiento de asociación para la innovación* regulado en los artículos 177 a 182 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, Ley 9/2017)²¹, por lo que habría que explorar las posibilidades que ofrece esta vía para la provisión de formación para el empleo financiada con cargo al cheque formación. En cualquier caso, lo que sí resulta absolutamente esencial es que la fórmula de subvenciones como medio para financiar la formación de trabajadores deje paso a los concursos públicos (Gómez Sánchez, 2017: 30).

²¹ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

Ya se ha puesto de relieve como la aleatoriedad de las convocatorias de subvenciones ha producido un efecto sin duda indeseable para las personas en situación de desempleo, que ha sido el de no disponer de oferta formativa cuando la necesitaban, si es que todavía no se habían convocado o resuelto las convocatorias de subvenciones para financiar la formación para el empleo. A ello debe sumarse que la periodicidad anual con que han venido convocándose las mismas ha supuesto un claro desincentivo para la inversión por parte de los centros de formación en acciones formativas que, por su duración o por su especialidad, requieren de un cuantioso desembolso económico. Un mínimo sentido de negocio conduce a no arriesgar demasiado en una inversión, si no se tiene certidumbre alguna sobre lo que sucederá al año siguiente en la correspondiente convocatoria de las subvenciones.

De ahí que sea completamente necesario encontrar una fórmula de relación económica entre las Administraciones públicas competentes y las entidades formativas que participen en el cheque formación que: i) permita tener disponibilidad de acciones formativas en todo tiempo (y lugar, para lo que también debe darse cabida a la tele-formación²²), de manera que la persona en situación de desempleo pueda optar y acceder a ellas en el momento mismo que las necesite; y ii) no desincentive la inversión por parte de los centros en proyectos formativos que, por su duración, innovación y/o complejidad, pueden resultar más costosos. Por esta razón la figura de los *acuerdos marco* a que se refiere la Ley 9/2017 en sus artículos 219 a 222, dentro de lo que se ha dado en llamar sistemas para la racionalización de la contratación de las Administraciones públicas, que pueden tener una duración de hasta 4 años, parece la fórmula más deseable.

²² La tele-formación está presente en toda la literatura disponible sobre formación de la población trabajadora para los retos que supone el avance de la revolución tecnológica. Es una forma de expandir las posibilidades de formación de los trabajadores en zonas donde no se cuenta con centros de carácter presencial. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que también toda la literatura coincide en que la tele-formación es más útil en relación con trabajadores de un cierto nivel de estudios, lo que hace que sea menos aconsejable para la formación de trabajadores con bajo nivel de estudios (European Parliament, 2015: 41). No se descarta que, entre las acciones formativas que puedan formar parte de las elegidas para ser financiadas con cargo al cheque formación, puedan figurar algunas impartidas mediante tele-formación, pero la prevención con respecto a la menor idoneidad de las mismas para las personas con bajo nivel de estudios debe tenerse en cuenta a la hora de programar acciones formativas dirigidas a personas desempleadas por medio de esta vía.

En el sistema español de formación para el empleo nunca se ha previsto, por lo demás, que el trabajador ocupado o desempleado tuviera que realizar copago alguno para realizar acciones formativas. Ya desde el iniciático Real Decreto 1618/1990, de 14 de diciembre, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional²³, quedó establecido que “la asistencia de los trabajadores a los cursos impartidos por centros colaboradores subvencionados por el Instituto Nacional de Empleo será *gratuita*”, estando sancionada con la pérdida de la condición de centro colaborador “la percepción de cualquier cantidad por parte de los centros” (artículo 31.7). Esta idea vuelve a quedar patente en la regulación del cheque formación, donde expresamente se señala “el cheque formación posibilitará al trabajador participar en una acción formativa (...) sin que en ningún caso suponga una aportación dineraria directa del trabajador”.

Sin embargo, en algunas experiencias comparadas de cheque formación sí se ha establecido una especie de copago de la acción formativa por parte del trabajador. Es el caso del denominado *Bono de Trabajo Activo* puesto en práctica en Chile en 2011. Kaplan et al. (2015: 7, 8) señalan que, en la operativa de este cheque formación, el trabajador debe adelantar el 20 por ciento del coste de la acción formativa como una garantía de que finalizará la misma, razón por la que, si asiste al menos al 75 por ciento de la acción formativa, se le reembolsa la cantidad previamente abonada. De este modo, más que un auténtico copago por la formación recibida, la cantidad que abona el trabajador tiene la finalidad de asegurar un cierto nivel de asistencia por su parte al curso de formación.

El abandono por parte de los trabajadores de las acciones formativas, más allá de las consecuencias que pueda deparar para ellos mismos, produce un impacto negativo sobre las propias entidades de formación en términos de financiación. Este impacto de alguna manera se intensifica en el caso del cheque formación. En la literatura especializada es común advertir que uno de los efectos que produce esta forma de financiación de la formación es la incertidumbre financiera que genera en los centros, que no saben el número de alumnos que finalmente tendrán por esta vía y, por tanto, la financiación que recibirán a través de ella.

²³ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-30633>

Esta situación provoca, con carácter general, que exista el riesgo de que los centros no inviertan en calidad de la formación, dado que una formación de calidad necesita de una cierta estabilidad en su financiación (Aneas Álvarez, 2012: 32). De otro lado, y ya en relación con el sistema de cheques formación, la inestabilidad financiera que puede provocar la incertidumbre sobre el número de alumnos que finalmente se tendrán puede hacer que las entidades formativas más endeble económicamente no participen en el sistema de financiación de las acciones formativas mediante cheque formación, con lo que se limita de algún modo el acceso de algunas entidades formativas al mercado de la formación (Hipp y Warner, 2008: 99).

Estos efectos se hacen más pronunciados si el trabajador abandona la acción formativa sin concluirla, dado que entonces la financiación de las entidades de formación queda al albur de las decisiones del propio trabajador, además de truncarse la propia finalidad de las acciones formativas. De ahí que, sin abanderar la idea de un copago por su parte como garantía de asistencia a la acción formativa financiada mediante un cheque, a semejanza de lo que ocurre en Chile, sí deba pensarse en el diseño del modelo del cheque formación en las externalidades negativas que produce en abandono prematuro de la acción formativa por parte del trabajador.

9. Campañas periódicas de información sobre la oferta y el valor de la formación

Otra de las características una y otra vez subrayadas en la literatura sobre los cheques formación es la limitación que supone para el ejercicio de la “soberanía” por parte del trabajador en la elección de la formación la asimetría de información (Hipp y Warner, 2008: 78). Como ya se expresó antes, no todas las personas en situación de desempleo tienen la misma información sobre las acciones formativas que se ofertan en el mercado, las entidades formativas que operan en el mismo, la calidad y/o eficacia que puedan tener dichas ofertas y entidades o, incluso, cuáles pueden ser las más convenientes para la mejora de su propia empleabilidad, en función de su propio perfil profesional. Ello hace que la mayor parte de los autores que han estudiado las experiencias sobre cheque formación resalten la necesidad de un apoyo, guía, información u orientación de la persona en situación de desempleo para que pueda

elegir aquella acción formativa y/o entidad formativa que más le convenga (Aneas Álvarez, 2012: 33; CEDEFOP, 2009: 113; Kaplan et al., 2015: 21).

Sin embargo, la asistencia a la hora de la elección de la formación también puede limitar en alguna medida la libre elección de la persona al respecto de cuál sea la formación que desea realizar y la entidad donde desea realizarla.

En este sentido, la experiencia de los cheques formación en Estados Unidos puede proporcionarnos algunas enseñanzas relevantes. La primera de esas enseñanzas guarda relación con la aproximación a los procesos de formación de las personas con menor nivel de estudios. De acuerdo con una evaluación realizada por Perez-Johnson, Moore y Santillano (2011: xxviii-xxix), aunque los orientadores de los servicios locales de empleo pensaban que las personas con menor nivel de estudios podían tener mayores dudas a la hora de elegir la formación que demandaban, lo que realmente encontraron es que estas personas llegaban a los servicios de empleo con un “fuerte sentido del programa de formación en el que querían participar”.

Por otro lado, debe tenerse presente que en la puesta en práctica de las *Individual Training Accounts* se ha seguido un triple modelo en lo que a la orientación del trabajador con respecto a la elección de su formación se refiere: i) elección o cuasi-elección de la formación por parte los propios orientadores de los servicios locales de empleo (*structured choice*); ii) mera guía del orientador para la elección de la formación (*guided choice*); y iii) total libertad para la elección de la formación por parte del trabajador (*maximun choice*). Pues bien, la valoración que se hace de cómo han funcionado estas tres alternativas tras más de un década de experiencia es que “tanto la sociedad como los clientes [trabajadores] se beneficiarían enormemente de un cambio del modelo predominante *guided choice* a otro en que, preservando un cierto apoyo, se establezcan menos límites y se premien y personalicen las necesidades de formación del propio cliente [trabajador]” (Perez-Johnson, Moore y Santillano, 2011: xxxv).

Esta versión *soft* del papel que debe tener la asistencia a las personas en situación de desempleo en el momento de elegir la acción formativa y el centro donde desarrollarla es la que parece estar presente en nuestra propia normativa en materia de cheque formación. En su artículo 6.5.b), la Ley 35/2015 se limita a conectar la acción de

formación sufragada con cargo al cheque con el perfil de la persona en situación de desempleo y la mejora de su empleabilidad: “los servicios públicos de empleo competentes podrán (...) proporcionar un cheque formación a los trabajadores desempleados que, *de acuerdo con su perfil*, les acredite para realizar acciones formativas concretas dirigidas a la *mejora de su empleabilidad*”. El mismo precepto subraya después la libertad de elección de centro por parte del trabajador desempleado (una vez seleccionados los mismos para formar parte del programa de cheque formación): “el trabajador entregará el citado cheque a la *entidad de formación seleccionada por él*”.

Un tanto más explícito resulta el RD 694/2017. En su artículo 26.2.a) vuelve a vincularse la acción formativa financiada con cargo al cheque formación con la mejora de la empleabilidad del trabajador, pero esta vez se añade que la misma debe ser “conforme a su *itinerario personalizado* de inserción”. Concepto que, como se recordará, no prejuzga las acciones de política activa de empleo que deban realizarse con respecto a cada una de las personas en situación de desempleo, sino que, de acuerdo con el artículo 29.1 de la Ley de Empleo, “el itinerario individual y personalización de empleo contemplará (...) las acciones (...) y servicios específicos que ofrece el Servicio Público de Empleo a la persona demandante de empleo, acordes a sus necesidades, sus requerimientos y el objetivo a cumplir”.

De este modo, nada hay en la normativa que regula el cheque formación en nuestro país que obligue a la persona desempleada que va a recibir un cheque formación a que el mismo sea consecuencia de un procedimiento de asistencia, guía u orientación por parte de los servicios públicos de empleo, sino de pura comprobación de que la acción formativa elegida, de entre las que han entrado previamente en el catálogo de acciones y entidades formativas seleccionadas para el programa de cheque formación, esté conectada con la mejora de su empleabilidad y sea en alguna medida coherente con su propio perfil profesional.

Pero, aun no exigiéndose asistencia alguna para la decisión de la persona desempleada sobre la formación que desea y el centro donde desarrollarla, conjugar la asimetría de información que puede producirse sí hace

completamente necesaria la información sobre las actividades formativas que pueden ser sufragadas con cargo al cheque formación y las entidades que forman parte de dicho programa. Así pues, una de las cargas que deben asumir los servicios públicos de empleo cara a la puesta en práctica del cheque formación es la de difundir de la forma más amplia y más comprensiva posible las acciones formativas que pueden cursarse con cargo al cheque formación y las entidades donde pueden ser realizadas. Campañas publicitarias y puntos de información en las oficinas de empleo y demás entidades públicas y privadas relacionadas con el mundo del empleo son esenciales a este fin.

10. Verificación de las condiciones del trabajador (mediante un sistema ultrarápido) para la concesión del cheque formación y seguimiento de acciones formativas y acreditación de competencias mediante *blockchain*

Además de seleccionar los centros y acciones formativas e informar ampliamente sobre ellas a las personas en situación de desempleo, los servicios públicos de empleo deben acompañar la puesta en marcha del cheque formación con dos medidas más.

La primera es la necesaria comprobación de que la formación elegida por el trabajador desempleado guarda relación con su perfil profesional y la mejora de su empleabilidad, lo que no puede significar intervenir ni mucho menos vetar la decisión adoptada por el trabajador desempleado, sino simplemente cotejar que el mismo cumple los requisitos exigidos para cursar la correspondiente acción formativa y que ella casa mínimamente con sus necesidades o carencias en este terreno.

A este fin, bien podría seguirse la mecánica del cheque formación que existe en la experiencia exitosa de la ciudad de Ginebra²⁴: elegida por la persona en situación de desempleo la acción formativa y la entidad que la imparte, debe cursar solicitud de aprobación del cheque formación al servicio público de empleo correspondiente, el cual, un vez cotejado que la persona cumple los requisitos exigidos para cursar la acción formativa elegida y su adecuación al perfil

²⁴ Disponible en <https://www.ge.ch/caf/doc/flyer/cheque-form-flyer-es.pdf>

profesional de la misma, debe autorizar y expedir el cheque formación con que sufragarla por parte del trabajador. Es claro, por lo demás, que, en una solicitud de estas características, el plazo de respuesta debe ser muy breve y el silencio administrativo de carácter positivo.

La segunda de las actuaciones que se necesita de los servicios públicos de empleo guarda relación con el mandato establecido en los artículos 6.5.b) de la Ley 30/2015 y 26.2.d) del RD 694/2017. En el primero se prevé la creación de “un sistema de información y seguimiento específico que se desarrolle al efecto” y del que formarán parte las entidades de formación seleccionadas por las Administración competente para formar parte del sistema de formación financiado con cargo al cheque formación. En el segundo se suma a dicha previsión la de que dicho “sistema de seguimiento específico de la actividad formativa del trabajador (...) permita la conexión on-line de las entidades de formación seleccionadas con el servicio público de empleo competente”.

Es más que probable que, en ambos preceptos, la Ley 30/2015 y el RD 694/2017 estuvieran pensando en una fórmula de conexión clásica entre los centros de formación implicados en la puesta en práctica del cheque formación y los servicios públicos de empleo correspondientes. Sin embargo, desde hace algún tiempo se viene reflexionando sobre la aplicación de la tecnología de las cadenas de bloques o *blockchain* al campo de la educación y la formación, especialmente en lo que se refiere a los procesos de certificación de aprendizajes no formales. De ahí que bien pudiera experimentarse con esta tecnología en la puesta en marcha del cheque formación.

En algunos centros de educación pioneros, como el *Massachusetts Institute of Technology* MIT estadounidense y la *Open University* británica, pero también en el Instituto de Investigación en Educación de Barcelona, han dado comienzo experiencias de aprendizaje individualizado y certificación de competencias mediante *blockchain* (Bartolomé y Moral-Ferrer, 2018). Es bien posible que, en un futuro no muy lejano, los centros de formación para el empleo deban empezar a experimentar con esta tecnología en la propia formación de las personas en situación de desempleo, dado que los experimentos habidos hasta el momento, aun en fase embrionaria, parecen haber demostrado su valía en la individualización de los itinerarios de aprendizaje (Bartolomé

y Moral-Ferrer, 2018: 26-27), algo que casa a la perfección con la formación individualizada que muchas veces precisan las personas desempleadas (entre las que rara vez coinciden necesidades y déficits formativos).

Pero la utilidad de *blockchain* que aquí se quiere destacar es la que guarda relación con el seguimiento del aprendizaje y la certificación de competencias. La llamada que se hace desde estas páginas a la innovación y la creatividad por parte de las entidades formativas, para que propongan a las Administraciones públicas competentes proyectos de formación que se integren en el programa de la formación mediante cheque, y la apelación explícita a la propuesta de acciones formativas que no hayan de figurar necesariamente en el Catálogo Modular de Formación Profesional, implica que las personas que realicen dichas acciones no puedan certificarlas por las vías previstas en la normativa en vigor. Es ahí donde puede jugar un papel experimental y fundamental la tecnología de bloques.

En lugar de buscar una autoridad centralizada que pueda verificar las acciones formativas que ha realizado cada trabajador con cargo al cheque formación y las entidades formativas donde se han realizado las mismas, *blockchain* permitiría acreditar cada una de las actividades formativas realizadas por el trabajador, así como el centro donde se han realizado, sin posibilidad alguna de manipulación o alteración de datos (Bartolomé y Moral-Ferrer, 2018: 26). No sería entonces necesario que nadie verificara en un concreto momento y lugar el cumplimiento de X acciones formativas para proceder a la acreditación de Z competencias adquiridas por parte del trabajador. Bastaría con utilizar en *blockchain* la técnica de los *smart contract*. En estos, una vez cumplidas las condiciones que se incluyen en el programa informático se ejecutan de modo automático sus consecuencias. Pues bien, incluidas en un programa informático las X acciones formativas que debe realizar una persona en situación en desempleo para adquirir la acreditación de Z competencias, realizadas las primeras sería automáticamente acreditadas las segundas, sin intermediarios ni tramitaciones añadidas.

La utilización del *blockchain* no tienen por qué ser exclusiva de la formación para el empleo que se desarrolle mediante cheque formación. Toda la acreditación de competencias sería mucho más fácil de lo que es en este momento si se ideara como acaba de describirse. Pero la puesta en marcha de una nueva figura y el mandato

expreso que hacen la Ley 30/2015 y el RD 694/2017 al establecimiento de un sistema de seguimiento *específico* de la actividad formativa del trabajador que se desarrolle con cargo al cheque formación bien podría servir de campo de pruebas para la utilización de tecnología de vanguardia en el marco del sistema de formación para el empleo.

Propuestas para experimentar el modelo en el marco de la legislación actual

11. Propuesta de evaluación de impacto y de territorio donde poner en práctica un *sandbox* de cheque formación

Conforme se explicó páginas atrás, las experiencias habidas en otros países en relación con el cheque formación sugieren: i) que los trabajadores con mayor formación son más propensos a la utilización del cheque formación; ii) que los trabajadores con bajo nivel de estudios obtienen mayores ventajas del uso de los cheques formación; y iii) que las mujeres con bajo nivel de estudios resultan más beneficiadas por este modelo de formación. Por ello, parece claro que, a efectos de realizar una experiencia *sandbox* de cheque formación, necesitamos conocer la composición de la fuerza de trabajo en situación de desempleo existente en nuestro país a efectos de comprobar si se ajusta con estos tres posibles *target group*.

Con datos de la Encuesta de Población Activa (ETA) del Tercer Trimestre de 2018:

- i) más de 2,1 millones de personas en situación de desempleo (2.191.600) tienen nivel bajo de estudios, lo que supone un 65,9 por ciento del total de las personas en situación de desempleo en España;
- ii) más de 1,1 millones de personas en situación de desempleo tienen un alto nivel de estudios (1.134.400), lo que supone un 34,1 por ciento del total. A destacar el dato de que más de 800.000 personas en situación de desempleo (807.100) tienen educación superior;
- iii) del total de mujeres en situación de desempleo, más de 1 millón (1.050.800) tienen bajo nivel de estudios, lo que significa un 61,22 por ciento del total, mientras que 665.600, un 38,78 por ciento del total de mujeres en desempleo, tienen alto nivel de estudios;

- iv) del total de hombres en situación de desempleo, más de 1,1 millones (1.140.700) tienen bajo nivel de estudios, lo que representa un 70,85 por ciento del total, en tanto que 468.800, un 29,15 por ciento del total, tienen alto nivel de estudios.

De este modo es claro que en España no faltan personas en situación de desempleo de los tres colectivos que, de acuerdo con las experiencias internacionales llevadas a cabo en relación con el cheque formación, parecen ser las más beneficiadas o propensas a la utilización de esta vía. Se subraya este dato porque, de querer hacer una experiencia piloto que permitiera conocer el verdadero impacto de la puesta en práctica del cheque formación, habría que idear un modelo de evaluación de la experiencia donde se analizaran los resultados producidos en 6 grupos con sus respectivos grupos de control:

Personas desempleadas con alto nivel de estudios	Personas desempleadas con bajo nivel de estudios
Grupo de control bajo nivel de estudios	Grupo de control alto nivel de estudios
Mujeres desempleadas con bajo nivel de estudios	Mujeres desempleadas con alto nivel de estudios
Grupo de control mujeres bajo nivel de estudio	Grupo de control mujeres alto nivel de estudios
Hombres desempleados con bajo nivel de estudios	Hombres desempleados con alto nivel de estudios
Grupo de control hombres bajo nivel de estudios	Grupo de control hombres alto nivel de estudios

Dado que en la experiencia española el cheque formación está previsto únicamente para personas en situación de desempleo y que, en relación con ellas, la formación se entiende fundamentalmente como un medio para mejorar su empleabilidad externa, la medición del impacto del cheque formación debería centrarse en parámetros que guardaran relación con la obtención de una ocupación relacionada con la formación recibida con cargo al cheque formación una vez impartida la misma.

Debe anotarse, aunque sea de manera colateral, que la experiencia pionera sobre cheque formación puesta en marcha en la Comunidad de Madrid²⁵, limitada a la familia profesional de comercio y marketing, debería someterse a un proceso de evaluación similar al que aquí se propone a fin de poder conocer el impacto real de dicha experiencia.

Junto con la Comunidad de Madrid, en el *Plan Anual de Política de Empleo para 2018*²⁶ figuran Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Murcia, País Vasco y La Rioja como las Comunidades Autónomas que han solicitado fondos (bajo el epígrafe PC00034) para poner en marcha el cheque formación. De su lado, los Parlamentos Autonómicos de Murcia, Andalucía, Castilla y León y Extremadura han aprobado, como antes hizo el Parlamento de Comunidad de Madrid, iniciativas legislativas sobre la puesta en práctica del cheque formación. De ahí que, a la hora de elegir un ámbito donde poner en práctica una experiencia alternativa a la diseñada por la Comunidad de Madrid, parece que sería deseable elegir una de las comunidades autónomas (al ser un mecanismo de financiación de la formación para personas en situación de desempleo, constitucionalmente su puesta en marcha es de competencia de las comunidades autónomas) que ya haya expresado su voluntad de llevar a efecto esta clase de experiencia.

La decisión al respecto de cuál sea la misma depende de múltiples variables, entre las que también cuenta el peso que tengan las fuerzas políticas más y menos proclives a esta fórmula de financiación de la formación para el empleo. No obstante, Castilla y León podría ser una buena elección para plantear una experiencia alternativa²⁷. A este

²⁵ Disponible en http://w3.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2017/12/19/BOCM-20171219-21.PDF y <http://www.madrid.org/contratos-publicos/1354739259232/1350930820369/1354739425642.pdf>

²⁶ Disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2018/03/29/pdfs/BOE-A-2018-4390.pdf>

²⁷ La elección de una comunidad autónoma como “campo de pruebas” de una experiencia piloto no deja de tener siempre un componente aleatorio, por ello en este caso se ha tenido en cuenta la tasa de paro, la tasa de paro de las personas con alto nivel de estudios y el dinamismo de su economía. Así, de las 5 Comunidades Autónomas en que su Parlamento ha aprobado iniciativas para la puesta en marcha del cheque formación, Castilla y León es la que menor tasa de desempleo tiene (11,30 por ciento) y es la 7ª economía por volumen de PIB, con un 38,10 por ciento de población desempleada de alto nivel de estudios. Aunque su Parlamento no se haya pronunciado al respecto, en situación muy similar se halla Galicia, la 6ª economía por volumen de PIB, una tasa de desempleo del 12,24 por ciento y un 39,21 por ciento de población en situación de desempleo con alto nivel de estudios. Ambas Comunidades Autónomas podrían ser comparables a la hora de elegir una de ellas para el desarrollo de una experiencia

respecto la composición de la población en situación de desempleo de esta Comunidad Autónoma es la siguiente:

- i) del total de personas en situación de desempleo, 78.600, esto es, un 61,90 por ciento de la población desempleada, tiene un nivel bajo de estudios, en tanto que el 38,10 por ciento de los desempleados (un total de 48.400) tienen un nivel alto de estudios;
- ii) un 56,5 por ciento de mujeres en situación de desempleo tienen bajo nivel de estudios (un total de 36.600), mientras que el 43,5 por ciento de ellas (un total de 28.200) tienen alto nivel de estudios;
- iii) finalmente, el 67,5 por ciento de los hombres en situación de desempleo (un total de 41.900) tiene bajo nivel de estudios, siendo el 32,5 por ciento (un total de 20.200) el porcentaje de varones de bajo nivel de estudios en situación de desempleo.

Lo anterior significa que la composición de la población desempleada en Castilla-León también permite realizar las evaluaciones de impacto propuestas con anterioridad: i) efectos del cheque formación sobre población desempleada con alto nivel de estudios vs población desempleada con bajo nivel de estudios; ii) efectos del cheque formación sobre mujeres en situación de desempleo con bajo nivel de estudios vs mujeres con alto nivel de estudios; iii) efectos del cheque formación sobre mujeres con bajo nivel de estudios vs hombres con bajo nivel de estudios.

12. Propuesta de ámbito de actuación: habilidades digitales

Por último, una recomendación sobre el contenido de las acciones formativas, al menos en el corto plazo. Toda la literatura especializada en la medición del impacto de la revolución tecnológica sobre el empleo coincide en señalar la importancia vital de la formación en materia digital de la población trabajadora (Berger y Frey, 2016: 25-43; Brynjolfsson y McAfee, 2014: 193-200). Los puestos de trabajo que se creen como consecuencia del avance de la digitalización, la robótica, la inteligencia artificial, etc., van a requerir conocimientos y destrezas que guarden relación con el uso de la

sobre cheque formación. Se opta por Castilla y León por el peso de las distintas fuerzas políticas que están en su Parlamento.

tecnología (además de las denominadas competencias *soft* o transversales, que guardan relación con la creatividad, la capacidad de pensamiento abstracto, la empatía o inteligencia social).

Frente a ello, los datos disponibles nos indican la falta de adecuación de la población trabajadora de nuestro país a semejante reto. De acuerdo con el *Índice de la Economía y la Sociedad Digitales* (DESI) 2018²⁸, España está por debajo de la media en preparación de su fuerza de trabajo para afrontar el proceso de digitalización. Una de nuestras principales debilidades es que únicamente el 55% de nuestra población posee competencias digitales básicas. En Alemania esta cifra se eleva hasta el 68% de la población, hasta el 71% en Reino Unido o hasta el 79% en Holanda. Tampoco estamos en buena posición en relación con los trabajadores especialistas en tecnologías. Sólo un 3% de nuestros trabajadores tienen esa especialidad, mientras en Alemania son el 3,7% de su fuerza de trabajo, en Reino Unido el 5,1% o en Holanda –y son solo algunos ejemplo- el 5%. Lo que significa que hay un importante número de personas en nuestro país que no tienen formación ni especialización en tecnología, cuando ello parece ser sustancial para encontrar ahora y en el futuro un puesto de trabajo.

Este dato lo ratifica la reciente Encuesta de la Fundación COTEC²⁹. Según esta Encuesta, el 35,8 por ciento de la población trabajador de nuestro país “no se siente capacitado para competir en un mercado laboral automatizado y con fuerte presencia de las TICs”. Ello supone que más de un tercio de nuestra población laboral (y su porcentaje ha subido, además, ligeramente en relación con la percepción que a este respecto había en 2017) siente que no va a poder adaptarse a los requerimientos tecnológicos de los puestos de trabajo presentes y futuros. Y un dato especialmente significativo para el objeto de este Informe: de aquellos que se sienten no capaces de afrontar los desafíos tecnológicos del mercado de trabajo, el 40,5 por ciento dice que es debido “a que no tiene recursos económicos para reciclarse”.

Hay, sin embargo, un mundo de oportunidades de empleo digital por explorar. De acuerdo con los datos del Observatorio para el Análisis y Desarrollo Económico de

²⁸ Disponible en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/spain>

²⁹ Disponible en <http://cotec.es/proyecto/segunda-encuesta-de-percepcion-social-de-la-innovacion-en-espana/>

Internet (ADEI, 2017: 3), la revolución tecnológica puede generar un total de 3,2 millones de empleos hasta 2030 en nuestro país. De su lado, la previsión de Garais et altri (2014: 130) es que, en el periodo 2015-2020, crezcamos desde 495.000 a 560.000 empleos de carácter tecnológico.

Ante lo anterior, parece evidente que hay un déficit de formación en competencias digitales en nuestro país, también (o quizá más) entre la población en situación de desempleo. Más aún, hay un número considerable de personas para las que la falta de recursos económicos es sentida como un obstáculo para intentar su capacitación para la era digital. Pues bien, ahí hay un excelente campo de pruebas para la puesta en práctica del cheque formación: vincular las primeras convocatorias de selección de entidades formativas privadas y públicas para su participación en la puesta en marcha del cheque formación a la capacitación de la población en situación de desempleo en competencias digitales. Las necesidades formativas del mercado de trabajo seguramente serán más. Y sobre ello se habrá de volver después. Pero si hay algo que resulta claro en este momento es que la formación en competencias digitales de la población trabajadora se ha vuelto completamente imprescindible³⁰.

Finalmente, no debe dejar de anotarse la importante brecha de género que existe en España en el sector de las TIC. Según datos del Instituto de la Mujer³¹, las mujeres ocupan el 28,40 por ciento de los trabajos de alta y media tecnología, en los sectores de alta tecnología el porcentaje de mujeres alcanza el 38,47 por ciento, pero en los de tecnología media-alta el porcentaje de mujeres es del 22,55 por ciento. Recuérdese que, conforme se apuntaba antes, las experiencias habidas en otros países han reportado un beneficio importante del uso de cheques formación en el caso de las mujeres con bajo nivel de estudios. Recuérdese también que el porcentaje de mujeres en situación de desempleo con bajo de nivel de estudios en nuestro país es muy significativo: el 61,22

³⁰ De acuerdo con los datos de DigitalES, asociación de las grandes empresas tecnológicas españolas, en la actualidad existen 10.000 empleos vacantes en el sector de las TIC por falta de trabajadores cualificados para realizarlos, disponible en <https://www.digitales.es/notas-de-prensa/10-000-empleos>

³¹ Disponibles en <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/CienciaTecnologia/Empleo.htm>

por ciento de las mujeres en situación de desempleo están en esa situación (el 56,5 por ciento en Castilla-León).

De este modo, también éste sería un campo de pruebas excelente para probar las primeras experiencias con cheque formación, intentando que un número importante de mujeres pudiera mejorar sus competencias digitales y cubrir algunas de esas vacantes que en este momento existen en el sector (además de ir estrechando la brecha de género digital existente).

13. Bibliografía

Alfonso Arellano Espinar, F. (2007), “Duración en el desempleo y cursos de formación. Una aproximación al caso español”, *Cuadernos económicos de ICE*, 74, pp. 167-198

ADEI (2017): *El trabajo del futuro*, disponible en <http://observatorioadei.es/publicaciones/NotaTecnica-El-trabajo-del-futuro.pdf> (acceso 16/12/18)

Aneas Álvarez, A. (2012), “Fomentar la empleabilidad y competitividad a través del uso de cheques de innovación y formación”, *P3T, Public Policies and Territory*, 1 (3), pp. 23-36

Bartolomé, A. y Moral-Ferrer, J. M. (2018), “Blockchain en Educación. El marco”, en Bartolomé, A. y Moral Ferrer, J. M. (Eds.), *Blockchain en Educación. Cadenas rompiendo moldes*, LMI (Colección Transmedia XXI), Barcelona, disponible en http://www.lmi.ub.es/transmedia21/pdf/10_blockchain.pdf (acceso 16/12/18)

Berger, T. y Frey, C. B. (2016), *Digitalization, Jobs, and Convergence in Europe: Strategier For Closing The Skills Gap*, disponible en https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/SCALE_Digitalisation_Final.pdf (acceso 16/12/18)

Brynjolfsson, E. y McAfee, A. (2014), *The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, WW Norton & Company

CEDEFOP (2009), *Individual learning accounts*, CEDEFOP Panorama Series 163, Office for Official Publications of the European Union, Luxembourg

Doerr, A., Fitzenberger, B., Kruppe, T., Paul, M. y Strittmater, A. (2014), *Employment and Earning Effects of Awarding Training Vouchers in Germany*, Center for European Economic Research Discussion Paper No. 14-065, disponible en <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp14065.pdf> (acceso 16/12/18)

European Parliament (2015), *Employment and Skills Aspects of Digital Single Market Strategy*, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569967/IPOL_STU\(2015\)569967_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569967/IPOL_STU(2015)569967_EN.pdf) (acceso 16/12/18)

Gareis, K., Hüsing, T., Birov, S., Pludova, I., Schulz, C. y Korte, W. B. (2014): *E-Skills for Jobs in Europe: Measuring Progress and Moving Ahead*, disponible en <http://www.cedefop.europa.eu/en/news-and-press/news/e-skills-jobs-europe-measuring-progress-and-moving-ahead> (acceso 16/12/18)

Gómez Sánchez, V. (2017), *La formación para el empleo en España*, disponible en <http://www.adams.es/site/downloads/La-formacion-para-el-empleo-en-Espana> (acceso 16/12/18)

Hidalgo, D., Oosterbeek, H. y Webbink, D. (2014), “The impact of training vouchers on low-skilled workers”, *Labour Economics*, 31, pp. 117-128

Hipp, M. y Warner, M. E. (2008), “Market forces for Unemployment? Training Vouchers in Germany and the USA”, *Social Policy Administration*, 42 (1), pp. 77-101

Kaplan, D., Novella, R, Rucci, G. y Vazquez, C. (2015), *Training Vouchers and Labour Market Outcomes in Chile*, IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-585, Inter-American Development Bank, Washington, DC, disponible en <http://hdl.handle.net/10419/115524> (acceso 16/12/18)

Mato Díaz, F. J. y Cueto Iglesias, B. (2008), “Efectos de las políticas de formación a desempleados”, *Revista de Economía Aplicada*, 46, pp. 61-83

Perez-Johnson, I., Moore, Q. y Santillano, R. (2011), *Improving the Effectiveness of Individual Training Accounts: Long-Term Findings from an Experimental Evaluation of Three Service Delivery Models*, disponible en <https://www.mathematica-mpr.com/our-publications-and-findings/publications/improving-the-effectiveness-of-individual-training-accounts-longterm-findings-from-an-experimental-evaluation-of-three-service-delivery-models> (acceso 16/12/18)

Sanders, J. y de Grip, A. (2004), “Training, task flexibility and the employability of low-skilled workers”, *International Journal of Manpower*, 25 (1), pp. 73-89