

SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA 2023-2024

Promoviendo un
derecho a la formación
efectivo

Juan María Menéndez-Valdés Álvarez



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

Índice

Resumen Ejecutivo	5
Promoviendo un derecho a la formación efectivo	8
Situación de la formación en España	
1. Preámbulo	10
2. Introducción	10
3. La extensión de la Formación en España	16
4. Datos económicos, financiación de la formación profesional	56
5. El sector de entidades dedicadas a la formación para el empleo y en el trabajo	67
6. Una visión comparada de conjunto	70
El derecho a la formación	
Resumen ejecutivo	73
1. Introducción: Del derecho a la educación al derecho a la formación permanente	75
2. Perspectiva internacional del derecho a la formación	76
3. El ámbito nacional	77
4. ¿Hasta qué punto las actuales oportunidades de formación me permiten ejercer mi derecho?	79
5. Pensando en soluciones	81
A modo de conclusión	85

RESUMEN EJECUTIVO

El análisis de la situación de la formación se enmarca, un año más, en **un contexto de crecimiento económico y de empleo**. Las perspectivas para 2025 siguen siendo positivas, aunque el retorno a las reglas de disciplina fiscal plantea una probable reducción del gasto público en los próximos años, sobre todo a medida que los programas ligados al mecanismo de recuperación y resiliencia vayan finalizando.

Pese a estos datos positivos, España arrastra **importantes problemas estructurales**, con elevado desempleo, alto porcentaje de personas en riesgo de exclusión o pobreza y bajos ingresos disponibles por hogar. En el ámbito de formación, todavía tenemos demasiadas personas con baja cualificación y pocas con niveles formativos medios. El elevado abandono temprano de la escolaridad sigue siendo el segundo más alto de la Unión Europea. Además, aunque veníamos reduciendo con intensidad la brecha con Europa en cuanto a población con secundaria superior y abandono escolar, esta tendencia parece haberse casi estancado, generando incertidumbre sobre las posibilidades de alcanzar los objetivos europeos para 2030. Por otro lado, los niveles de competencias básicas (comprensión lectora, cálculo y solución de problemas) se mantienen en niveles mediocres, como han confirmado los últimos resultados publicados de las pruebas para adultos PIAAC, también respecto a las generaciones más jóvenes. Estos retos, junto a la persistencia de desajustes entre la oferta y demanda de competencias en nuestro mercado laboral, por nivel de cualificación, ámbito de especialidad o localización geográfica, siguen urgiendo a la necesidad de mejorar la eficacia y el alcance de las políticas formativas.

Partiendo de este contexto, los datos de 2023 (y los disponibles de 2024) nos vuelven a dar la buena noticia del incremento del porcentaje de población adulta que participa en actividades formativas, que sigue por encima de la media de la Unión Europea, aunque todavía a bastante distancia de países como Suecia, Dinamarca o Países Bajos. En cualquier caso, **los datos actuales parecen situarnos todavía lejos del objetivo europeo para 2030 de que un 60% de adultos reciba formación cada año**, objetivo que se antoja difícil de alcanzar, pues habría que duplicar un indicador que se estima actualmente en torno al 30%.

Con los datos disponibles, **resulta muy difícil evaluar el conjunto de las ofertas de formación continua**. A la tradicional falta de consolidación de datos en algunas acciones, en particular de los gestionados por las Comunidades Autónomas, se suman otras dificultades derivadas de la atribución al Ministerio de Educación de la competencia sobre la formación profesional para el empleo vinculada al Catálogo Nacional de estándares de competencia. De un lado, porque hasta la fecha el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte apenas ofrece información sobre la ejecución de estos programas. Del otro, porque el Plan anual de evaluación de la formación para el empleo que realiza el SEPE excluyó la formación acreditable en su último informe, lo que impide la comparación con datos anteriores y dificulta la evaluación y rendición de cuentas sobre la política española de formación continua, en su conjunto.

Centrándonos en la **formación en el trabajo**, del ámbito laboral, el número de participantes registrados en 2023 por Fundae, incluyendo tanto acciones de formación programadas a las empresas como ofertas formativas de ámbito estatal dirigidas a personas ocupadas, continuó su tendencia creciente, alcanzando de nuevo un **récord, con cerca de seis millones de participantes**. A diferencia del año anterior, el crecimiento de participantes se acompaña también de un aumento de las horas de formación respecto a las registradas el año anterior, recuperando la senda de crecimiento que comenzó en 2016 y se había interrumpido en 2022.

La **formación programada por las empresas** supuso cerca del 95% de esos participantes y el 76% del total de horas de formación. La tendencia creciente de participantes en esta for-

mación de demanda se ha mantenido a lo largo de la última década, con la excepción de 2020, hasta alcanzar los **5,6 millones de participantes en 2023 (3,2 millones de empleados**, ya que muchos participan en más de una acción). Este número de participantes equivale a más de un 39% de los trabajadores de las empresas que programan formación, la tasa de cobertura más alta desde la puesta en marcha del sistema.

En contraste con estos datos, **el número de empresas que promueven estas acciones, que venía creciendo desde 2020, parece haberse estancado en 2023**, en torno a las 340.000 empresas formadoras, lo que supuso una de cada cinco empresas. El principal reto sigue siendo la participación de las pequeñas y sobre todo las microempresas, que disminuyen ligeramente en 2023 hasta un 48,9% y 15,2% respectivamente. Esta situación aconseja abordar una evaluación detallada y analizar si algún condicionamiento del sistema puede estar disuadiendo a las empresas de emprender actividades de formación.

El número de participantes en la **oferta de formación en el trabajo dirigida prioritariamente a personas ocupadas** a nivel estatal también volvió a crecer en 2023, después de dos años de descenso, superando los 300.000 participantes, pero sin llegar a recuperar todavía las cifras de 2021. En 2024 hemos conocido un **informe de evaluación** de esta oferta, según el cual cabe afirmar, en términos generales, que esta formación responde a las necesidades de desarrollo profesional para la mayoría de los participantes. Se alerta, sin embargo, tanto desde las entidades de formación como desde los agentes sociales, de importantes carencias en los procesos de diagnóstico y priorización de acciones formativas. Se apunta también a la necesidad de transitar de una cultura que considera a las entidades de formación meros ejecutores de subvenciones a que se conviertan en aliados en la prestación de un servicio público. Hay que recordar, a este respecto, que hablamos de un sector amplio, con más de 14.000 entidades inscritas en el Registro del SEPE y que emplea, en el sentido más amplio del sector, a más de 300.000 empleados. Otros aspectos relevantes del informe de evaluación apuntan a la necesidad de desarrollar una planificación plurianual que permita una oferta permanente, a la mejora en la información a los trabajadores sobre todas las oportunidades formativas, y a la necesidad de mejorar la coordinación entre distintas Administraciones.

En cuanto a la evolución de la formación de desempleados, se observa que **persiste una cierta paradoja en el creciente esfuerzo del conjunto de iniciativas dirigidas a desempleados en un período en el que el paro está descendiendo**. Así, la oferta formativa dirigida a desempleados alcanzó los 200.000 participantes en 2023, un volumen similar al de 2017, fecha en la que había un millón más de desempleados. Por su parte, los programas de empleo-formación, también dirigidos a desempleados, han experimentado un notable incremento, tanto en participantes como en esfuerzo económico. Acumulando estas iniciativas, y con datos económicos, este contraintuitivo desacoplamiento entre el volumen de desempleados y el esfuerzo en el presupuesto de formación dirigido a este colectivo es aún más claro.

En cuanto a la formación profesional acreditable, **en nuestro país se ofrecen cerca de 200 Títulos de formación profesional inicial y casi 600 Certificados Profesionales**. La mayoría de estas titulaciones corresponden al **Grado Superior**, que **se ha convertido en el segmento más exitoso de la FP** y sobre el que la Fundación ha publicado recientemente un informe firmado por Francisca Arbizu. De hecho, si consideramos solo el número de estudiantes que optan por la FP de Grado Medio frente al bachillerato, España está 10 puntos por debajo del peso que alcanza en la Unión Europea. Si incorporamos a la población hasta 25 años, que cubre también el grado superior, esta brecha es tan solo de algo más de dos puntos. El número de alumnos de FP siguió creciendo en el curso 2022-23, por encima del millón alcanzado en el curso anterior, cursando la mitad de ellos el grado superior. El número de Centros de FP superó los 4.000, dos tercios de los cuales fueron públicos.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia preveía dar también un fuerte impulso al proceso de reconocimiento y acreditación de competencias adquiridas por vías no formales e informales, en particular las adquiridas a través de la experiencia. El plan planteó el ambicioso objetivo de acreditar a 3 millones de personas. Hasta la fecha, sin embargo, con los escasos datos disponibles, parece que el avance en este objetivo está siendo muy lento.

La formación dual sigue en ascenso, pero no alcanzó el 5% del alumnado en el curso 2022-23, aunque con porcentajes muy distintos dependiendo de la Comunidad Autónoma y el Título concretos. El objetivo de la nueva Ley, de dualizar toda la FP y alcanzar en cualquier caso al menos el umbral del 25% de formación en entorno de trabajo resulta ambicioso a la luz de la duración de las prácticas en la actualidad. Recién iniciado el período de implantación de la norma, habrá que para conocer hasta qué punto logramos que toda la formación profesional se transforme realmente y alcance ese umbral de prácticas de larga duración, además de una vinculación más estrecha con las empresas.

Desde una perspectiva presupuestaria, no existen grandes novedades en tanto que los presupuestos de 2023 fueron prorrogados a 2024. En el ámbito educativo de formación profesional inicial, y desde una perspectiva comparada, España viene haciendo un esfuerzo relativo inferior a la media europea, por el menor porcentaje de alumnos de FP, pero un mayor esfuerzo por estudiante. Respecto a la cotización para formación, en 2023 se recaudaron más de 2.700 millones, de los que más del 40% fue gestionado por la Administración educativa y el resto por la Laboral. El presupuesto asignado al Ministerio de Trabajo sigue manteniéndose en cifras similares a las de antes de la división de la cuota de formación, gracias a la aportación del Estado y la incorporación de fondos europeos. Como ya indicábamos en informes anteriores, la futura finalización de estos programas plantea ciertas dudas sobre la sostenibilidad de estos niveles de financiación para el ámbito laboral en el medio plazo, en entornos presupuestarios más restrictivos.

Desde una **perspectiva de ejecución presupuestaria**, persiste la insuficiente información, fundamentalmente porque las cantidades transferidas a las Comunidades Autónomas y otros organismos aparecen como 100% ejecutadas, cifra que no refleja el grado de implementación real de los distintos programas. Con la limitada información disponible, básicamente de la formación profesional en el trabajo, del ámbito laboral, y a nivel estatal, la liquidación del presupuesto del SEPE reporta porcentajes de ejecución en 2024 del 73,5% para la formación dirigida a desempleados y de un 66,12% para ocupados. Estos datos ocultan, en realidad, unos porcentajes mucho más bajos para el ámbito estatal (y desconocidos para el ámbito autonómico), al incluir como acabamos de señalar el 100% de ejecución de los fondos transferidos. Además, en el caso de la formación de ocupados, la inejecución de la oferta de formación queda oculta también por la integración de los datos de formación programada por las empresas, cuya ejecución se acercó al 100%. En contraste, algunos programas estatales muestran niveles de ejecución bajísimos como, por ejemplo, el de microcréditos, cuya ejecución apenas superó el 11%. El informe recuerda la paradoja de unas políticas que no alcanzan los objetivos europeos de formación, pero son incapaces de ejecutar los fondos disponibles. Es más, pese al carácter finalista de las cotizaciones para formación profesional, parece ser que los fondos distribuidos por la Administración educativa y no ejecutados no son reanualizados para esta finalidad. Y sobre los no ejecutados en el ámbito laboral, pesa la amenaza de dedicarse a otros fines, de acuerdo con las nuevas disposiciones de la Ley de Empleo.

La sección anual del informe concluye con una visión de conjunto de la situación de formación. Recuerda las fortalezas y retos pendientes, y aporta también alguna información comparada que, como en el caso del índice Europeo de Competencias, que elabora el Cedefop, nos muestra una situación más que mejorable en muchos ámbitos.

PROMOVIENDO UN DERECHO EFECTIVO A LA FORMACIÓN

La sección temática de este informe aborda este año la cuestión del derecho a la formación, para analizar cómo podemos hacer efectivo su ejercicio. Esta sección presenta algunas propuestas formuladas desde los espacios de reflexión promovidos por la Fundación.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales consagra en su primer principio, al mismo nivel, tanto el Derecho a la educación como a la formación y el aprendizaje permanente. Si, históricamente, la consolidación de los sistemas educativos vino a dar eficacia al derecho a la educación, el reto que afrontamos, en un mundo donde la formación inicial ya no es suficiente, es el del desarrollo de mecanismos igualmente eficaces que garanticen un acceso efectivo a la formación permanente.

El capítulo contextualiza este reto, a nivel internacional, en los objetivos de formación y herramientas que propone la Unión Europea en el Plan de Acción para la implementación del Pilar de derechos sociales.

En el ámbito nacional, el Estatuto de los Trabajadores establece un derecho genérico y una serie de derechos instrumentales, incluido el permiso de 20 horas anuales. El diálogo social y las sucesivas regulaciones de formación establecieron también un Permiso Individual de Formación (PIF) de hasta 200 horas. Estos permisos, sin embargo, no han logrado propiciar un ejercicio relevante del derecho a la formación. Desde otra perspectiva, la Ley de Empleo incluye la formación en el trabajo entre los servicios “garantizados”. En la realidad, lo que plantea es garantizar oportunidades para ejercitar efectivamente este derecho y, en la práctica, tal garantía se ve limitada a las oportunidades disponibles y accesibles en cada momento.

Una cuestión clave, por tanto, es cómo maximizar las oportunidades para que quien quiera formarse pueda hacerlo. Las posibilidades reales de ejercer el derecho a la formación dependen fundamentalmente de cuatro factores: la suficiencia de los recursos financieros, la extensión y adecuación de las infraestructuras, las oportunidades o acciones formativas disponibles y su accesibilidad.

Simplificando el análisis, podríamos decir que en la actualidad no tenemos grandes dificultades en cuanto a recursos (fundamentalmente de la cuota de formación) e infraestructuras (redes públicas y privadas de entidades formativas que cuentan con centros, equipamiento, formadores, orientadores...), pero hay importantes márgenes de mejora en cómo aumentar las oportunidades reales de formación y cómo facilitar el acceso a las mismas.

La oferta de oportunidades formativas se ve condicionada por los procedimientos que se utilizan para movilizar a los proveedores de formación, no siempre eficaces, y limitada por su insuficiente transparencia, su flujo irregular y su escasa previsibilidad.

La accesibilidad a las acciones de formación, por su parte, está limitada por una serie de barreras. El recurso a las instituciones educativas no resulta atractivo para los adultos. Buena parte de las empresas (la mayoría de las pymes) no ofrecen formación a sus empleados. El acceso a las ofertas de formación continua que promueven las distintas administraciones se ve limitado por una serie de obstáculos, como la fragmentación y cortoplacismo de la información, la insuficiente previsibilidad de la oferta futura, los procedimientos y requisitos de admisión (residencia, colectivo, sector, situación laboral...), el formato de la formación no siempre ajustado a la disponibilidad de las personas y a su necesidad de conciliar la formación con la actividad personal y laboral, los criterios para la concesión de permisos en las empresas, etc.

En este contexto, desde el ámbito de reflexión facilitado por la Fundación CIFE, se han venido planteando algunas propuestas y soluciones para ponérselo más fácil tanto a quien quiere formarse como a quien quiere ofrecer oportunidades de formación.

El desarrollo de la cuenta individual de aprendizaje, recomendada por la Unión Europea, tiene el potencial de convertirse en una herramienta estructural que facilite el ejercicio del derecho a la formación. La cuenta sitúa a la persona en el centro, le da derecho a un apoyo financiero y no financiero (información y orientación) para que pueda acceder a la formación de su elección. Permite acumular derechos, transferirlos (aunque se cambie de empleo) y utilizarlos en cualquier oferta y centro registrado a estos efectos. Permite facilitar, en una única herramienta/aplicación, información completa tanto de los derechos acumulados como de las acciones formativas donde utilizarlos. Prioriza la demanda de la persona y su capacidad para tomar una decisión informada, (de manera análoga a lo que ya se hace con las empresas a través de las bonificaciones). Facilita a los proveedores planificar y mantener una oferta permanentemente, al servicio de la demanda de las personas, y permite simplificar su gestión y la liquidación de costes por los servicios prestados, superando el concepto de subvención.

La cuenta individual, incluso cuando se lograra desplegar su potencial, es compatible con otros mecanismos que promuevan ofertas formativas complementarias. Las convocatorias de subvención pueden seguir jugando un papel relevante, por ejemplo para atender necesidades más específicas o aquellas más difíciles de satisfacer. En otros casos pueden articularse ofertas financiadas mediante mecanismos alternativos al modelo de subvención a las entidades de formación, que provoca muchos efectos indeseados. La concertación con proveedores privados, por ejemplo, es una fórmula habitual en el desarrollo de servicios públicos que garantizan el ejercicio de algunos derechos básicos, como el caso de la sanidad. Este modelo podría aplicarse fácilmente en el ámbito de la formación permanente, al menos a aquella parte de la oferta más estable y de cierta duración, como en el caso de los certificados profesionales. Los contratos-programa, por su parte, pueden ser otra fórmula, probablemente adecuada para abordar necesidades específicas de cierta envergadura, que requieren especialización y continuidad en el tiempo. Esta fórmula permite conveniar la prestación del servicio con entidades particularmente bien posicionadas para garantizar su implementación y eficacia en determinados ámbitos.

SITUACIÓN DE LA FORMACIÓN EN ESPAÑA

1. PREÁMBULO

Un año más, la Fundación para la Calidad e Innovación de la Formación y el Empleo presenta su Informe anual sobre la situación de la formación profesional en nuestro país, con particular foco en la formación en el trabajo. Este informe se actualiza considerando los últimos datos estadísticos anuales completos, que corresponden al 2023, incorporando referencias de 2024 cuando están disponibles y permiten enmarcar mejor el análisis que se presenta, y remitiéndose a años anteriores cuando se pretende ilustrar una evolución temporal más amplia de algunos indicadores o cuando no existen datos más recientes.

También se han tomado en consideración las novedades e informes más relevantes publicados desde nuestro último informe anual, como la última edición del Informe de la OCDE *“Education at a glance”*, con un enfoque temático dedicado este año a los trabajadores, los resultados de la última edición de las pruebas PIAAC, de evaluación de competencias básicas de la población adulta (al que frecuentemente se conoce como el PISA de adultos), o la actualización de indicadores y publicaciones del CEDEFOP, incluido el informe que referencia el Marco español de cualificaciones al europeo.

Tras una introducción de contexto, las primeras secciones de este informe repasan, al igual que en ediciones anteriores, la situación en los distintos ámbitos de la formación profesional. Se hace un recorrido de las distintas iniciativas de formación inicial y de formación continua¹ y, dentro de esta última, se hace particular hincapié en la denominada formación en el trabajo, del ámbito laboral, y del análisis de los datos estatales.

De manera complementaria al análisis de situación de la formación, el Capítulo temático del Informe se dedica este año al Derecho a la Formación en nuestro país. Esta sección es resultado de un debate mantenido en la Fundación CIFE durante los últimos meses para analizar las barreras que dificultan el ejercicio efectivo de este derecho, apuntando una serie de reflexiones y propuestas que permitirían aumentar su eficacia. Estas reflexiones se han enriquecido con las aportaciones realizadas en la jornada sobre el Derecho a la Formación que organizó la Fundación CIFE el 18 de octubre de 2024 en colaboración con el Grupo Auren y la Fundación Empresa y Personas, así como con los comentarios de los miembros del Consejo Asesor de la Fundación CIFE.

2. INTRODUCCIÓN

CONTEXTO

En el **ámbito político**, el **panorama nacional** sigue marcado por un Parlamento fragmentado en el que, cada vez más, resulta difícil articular mayorías, planteando un horizonte de reformas legislativas muy limitadas que no anticipa que se puedan abordar reformas pendientes, también en el ámbito de la regulación de la formación para el empleo, en tanto no cambie esta situación. La **escena internacional**, por su parte, ha seguido marcada por los conflictos bélicos

1 El informe utiliza con cierta frecuencia esta terminología de formación inicial y continua, habitual en los documentos de la U, para superar ciertas inconsistencias derivadas del uso de otros términos como formación para el empleo y formación en el trabajo.

de Oriente Medio, en fase de alto el fuego, y de Ucrania, donde parece haberse cronificado pero cuyas repercusiones en términos energéticos y de inflación parecen haberse superado. La más reciente novedad, en este ámbito internacional, es la segunda Presidencia de Donald Trump en Estados Unidos, que arranca con señales de confrontación comercial y tecnológica cuyo alcance y repercusiones son todavía difíciles de calibrar.

En el ámbito europeo, la **nueva Comisión Europea** ha comenzado su mandato para el período 2024-29. En el nuevo Colegio de Comisarios, la rumana Roxana Minzatu ha sido nombrada vicepresidenta Ejecutiva a cargo de las Direcciones Generales de Empleo y Educación. La reelegida presidenta Von der Leyen ha encargado a la nueva vicepresidenta, en su “carta de misión”, que aborde en este mandato, entre otras cuestiones, los problemas de capital humano (en particular la escasez de competencias y cualificaciones), el fomento de una cultura de preparación para el cambio y el desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales en materia de empleo, formación y educación. En este marco, la vicepresidenta deberá preparar en 2025 un nuevo Plan de Acción y tomar iniciativas para avanzar hacia el logro de los objetivos de 2030. La carta enfatiza también el objetivo de movilidad, pidiéndole que desarrolle una estrategia para alcanzar una “Unión de Competencias”, que presente una iniciativa sobre portabilidad de competencias, o que desarrolle el Grado Universitario Europeo, entre otras cuestiones. Asimismo, el encargo incluye el desarrollo de Estrategia Europea de formación profesional y el desarrollo de planes sobre competencias básicas digitales y para el fomento de especialidades científicas y tecnológicas.

En el ámbito económico, el contexto de crecimiento ha continuado, cerrándose 2024 por encima del 3%, apoyado sobre una importante financiación europea y gasto público, la buena evolución de importantes sectores como es el caso del turismo y la construcción, y un crecimiento de población debido a flujos migratorios, entre otras razones. Resulta destacable que el crecimiento económico y del empleo haya logrado mantenerse durante toda la etapa con tipos de interés al alza, que lograron controlar la inflación. Las perspectivas para 2025 siguen siendo positivas, aunque es preciso recordar también que el retorno a las normas de disciplina fiscal de la UE plantea para los próximos años una probable reducción de los niveles de gasto público, en particular a medida que los programas ligados al mecanismo de recuperación y resiliencia (algunos de los cuales se han dedicado a formación) vayan finalizando su ejecución. En cualquier caso, las previsiones de la Comisión Europea y de la OCDE proyectan para 2025 un crecimiento en España algo más moderado, del 2,3%, que sigue por encima de las medias de la UE y de la OCDE (1,5% y 1,9%, respectivamente), aunque por debajo del crecimiento global, estimado en un 3,3%. Las previsiones de la Comisión sitúan la inflación en un 2,2%, y el desempleo se prevé que siga descendiendo hasta el 11%.

Pese a estos muy buenos datos, España sigue arrastrando importantes **problemas estructurales**. La deuda se prevé que siga por encima del 100% del PIB y el desempleo todavía duplica la media europea. Con los últimos datos anuales disponibles, somos el cuarto estado miembro de la Unión Europea con menor tasa de empleo, el tercero con mayor porcentaje de personas con riesgo de pobreza y exclusión (un 26,5% según el índice AROPE), el segundo si hablamos de riesgo de pobreza y exclusión infantil (con un 34,5%), y el cuarto por la cola en ingresos reales disponibles por hogar.

En **materia de educación y formación**, seguimos arrastrando también importantes desequilibrios, como mencionábamos en informes anteriores. De un lado, el elevado porcentaje de personas con baja cualificación, la alta tasa de abandono de la escolaridad, el insuficiente número de personas con niveles intermedios de formación y unos bajos niveles de desempeño en competencias básicas de comprensión lectora, cálculo o solución de problemas, que han vuelto a ponerse de manifiesto en los últimos resultados de las pruebas PIAAC. Del otro, los desajustes respecto a las competencias requeridas por el mercado de trabajo sean estas por nivel de cualificación, por especialidad o campo de actividad, o por localización geográfica

Como recordábamos en informes anteriores, estos desequilibrios se unen a otros retos derivados de las transiciones digital y verde, de los cambios demográficos ligados al envejecimiento y la inmigración, y de los asociados a los procesos de globalización e interdependencia económica. Retos, todos ellos, que no hacen sino acrecentar la importancia de la formación y de la actualización permanente de competencias como herramienta clave para preservar y mejorar las oportunidades de ciudadanos y empresas, así como el progreso económico y social.

En este contexto, el desarrollo de una política adecuada y eficaz de formación permanente, que maximice el desarrollo y la utilización del talento, continúa aumentando su relevancia dentro del conjunto de las políticas públicas.

UN MARCO NORMATIVO QUE SIGUE EN EVOLUCIÓN

En los informes anteriores recordábamos la doble imbricación de la formación en los ámbitos laboral y educativo desde los orígenes de la formación profesional en nuestro país. Cuestión, por cierto, que sigue presente en la actualidad y no es ajena a las polémicas sobre la fragmentación de las políticas y la falta de una estrategia integral.

En el informe publicado en 2023 hacíamos un breve repaso histórico a la evolución normativa y organizativa de la formación profesional, algunos de cuyos hitos volvemos a recordar a continuación, antes de abordar los últimos cambios normativos.

Las **Universidades laborales**, creadas en 1955 en torno a las Mutualidades Laborales, dependían originalmente del Ministerio de Trabajo. La Ley General de Educación de 1970 integró la Formación Profesional como parte del sistema Educativo y las propias Universidades Laborales acabarían en esa misma década en el ámbito del Ministerio de Educación.

Por su parte, el **Acuerdo Económico y Social (AES)** suscrito en 1984 por el Gobierno y los Agentes Sociales, seguido en 1985 del Plan de Formación e Inserción Profesional (FIP) supusieron una extensión notable de la formación de los desempleados que, en pocos años, y ya incorporando la financiación del Fondo Social Europeo, quintuplicaría su capacidad.

La última década del siglo pasado supuso la gran expansión de la formación entre la población trabajadora, desde la firma en 1992 de los **Acuerdos Nacionales de Formación Continua**, que anclaba esta formación en la negociación colectiva dando protagonismo a los Agentes Sociales, y la creación de FORCEM en 1993, antecedente de la actual FUNDAE. Desde entonces, sucesivos acuerdos han ido desarrollando y modificando el sistema de manera sustancial, dotándose de Comisiones paritarias Sectoriales, pasando de una gestión bipartita a una gobernanza tripartita, transfiriéndose buena parte de la gestión a las Comunidades Autónomas y, desde 2002, incentivando directamente que las empresas programasen la formación de sus trabajadores, pudiendo bonificar en sus contribuciones sociales los costes, fórmula que ha ido adquiriendo una mayor centralidad en el sistema.

La **Ley 30/2015, por la que se regula el Sistema de formación para el empleo** en el ámbito laboral, permitió romper la rígida barrera entre la formación de parados y ocupados, aunque manteniendo ofertas diferenciadas. Esta Ley, y sus normas de desarrollo, todavía regulan básicamente el conjunto de la oferta de formación continua. La norma confirmó la unidad financiera del sistema compatible con una ejecución parcial por parte de las Comunidades. Consolidó la formación programada por las empresas como herramienta prioritaria para abordar sus necesidades específicas y cambiantes. Modificó la gobernanza y gestión del sistema, situando el papel de los agentes sociales y la negociación colectiva en la gobernanza y la orientación de necesidades, y trasladando la impartición a las entidades de formación en un entorno de con-

currencia entre proveedores acreditados. Estos últimos puntos repercutieron en una implementación un tanto disruptiva, que llevaron a niveles de ejecución de las políticas formativas muy bajos en los primeros ejercicios de su aplicación.

La experiencia acumulada, los resultados de las evaluaciones, incluidos los planes anuales de evaluación de la formación para el empleo y la insuficiente extensión de la formación en un contexto de inejecución presupuestaria, han venido apuntando algunas limitaciones del actual marco normativo que aconsejaban su actualización. En el informe anual anterior nos referíamos al proceso de Diálogo Social iniciado para abordar esta reforma que, sin embargo, quedó aparcada por el adelanto electoral de 2023 y las dificultades de articular mayorías en el nuevo Parlamento. También resumíamos en el informe anterior la nota² que la Fundación CIFE había publicado planteando algunas recomendaciones que consideraba clave ante una eventual reforma, y cuya lectura sigue siendo recomendable. En ausencia de la actualización de la Ley 30/2015, que regula el sistema de formación para el empleo, la **Ley 3/2023 de Empleo**, que reformó el conjunto de las políticas activas ha permitido avanzar algunos cambios. Esta norma considera el mantenimiento y la mejora de la empleabilidad como un derecho y establece una cartera de servicios que deben garantizarse, entre los que incluye la formación. La norma aborda cuestiones relevantes para la gestión, contemplando la colaboración público-privada en un marco en el que se entiende que todas las entidades prestan servicios públicos, y flexibilizando los mecanismos financieros que pueden utilizarse. En ausencia de una nueva Ley de formación, distintos desarrollos reglamentarios de la Ley de Empleo han permitido avanzar algunos cambios normativos.

Por su parte, otras normas promovidas desde la Administración Educativa han ido poniendo el foco en una mayor integración y articulación de las distintas modalidades de formación profesional y continua, en los ámbitos educativo y laboral. La Ley Orgánica 5/2002 de las cualificaciones y de la formación profesional creó un Catálogo Nacional de Cualificaciones, primer referente común para formación inicial y continua. Esta ley fue modificada por la **Ley Orgánica 3/2022 de integración y ordenación de la Formación Profesional**, dando un paso más en la integración de toda la formación vinculada al Catálogo, y apuntalando la competencia de formación para el empleo certificable que ya se había atribuido al Ministerio desde 2021. Dicha Ley ha contado con un prolijo desarrollo reglamentario que ha permitido actualizar Títulos y Certificados Profesionales. También se ha adoptado recientemente la referenciación de todas estas acreditaciones respecto al Marco Europeo de Cualificaciones.

La última norma de desarrollo publicada antes de la presentación de este informe es el Real Decreto 69/2025, de 4 de febrero, por el que se desarrollan los elementos integrantes y los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Formación Profesional, y se modifica el Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, por el que se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones. Se trata de una norma relevante, en tanto que pone en marcha el Catálogo Nacional de Estándares de Competencia, así como tres Registros previstos en la Ley (de Formación Profesional, para recoger la "vida formativa" de las personas, de Acreditaciones de competencias adquiridas por la experiencia o vías no formales o informales, y de Centros de FP). Otras normas de desarrollo siguen en elaboración a fecha de finalización de este informe.

Ambas Leyes Orgánicas trataron de integrar y facilitar la programación de acciones e itinerarios modulares dirigidas a estudiantes, trabajadores y desempleados, que facilitara la formación y progresión a través de distintos grados, favoreciendo también el reconocimiento de aprendizajes informales. La implementación de este objetivo debe enfrentarse a limitaciones prácticas como la necesidad de adaptación permanente a las necesidades específicas y cambiantes del mercado, la complejidad organizativa para montar itinerarios modulares capaces de captar un

2 https://fundacioncife.org/wp-content/uploads/2023/07/InformeCIFE_PosibleReformaLeyFormacion.pdf

número suficiente de alumnos en una oferta variable, o las dificultades de integrar el reconocimiento de competencias adquiridas informalmente.

Sin embargo, aunque en el ámbito autonómico en ocasiones la formación continua se gestione por un único departamento, la absorción por educación de la formación para el empleo certificable ha llevado a duplicar, en el ámbito estatal, los mecanismos de oferta que existían en la administración laboral. Así, pese a la intención integradora de la norma, se ha producido paradójicamente una cierta desintegración de las ofertas de formación continua que se pone a disposición del trabajador de manera poco coordinada. Contribuye también a crear cierta confusión el cambio de denominación de la oferta de formación no vinculada al Catálogo que, aunque sigue regulada por la Ley 30/2015 referida al “Sistema de Formación Profesional para el empleo”, pasa a referirse a un nuevo “sistema de Formación en el trabajo”, en la Ley 3/2023 de Empleo, creando en la práctica un tercer subsistema de Formación y alejando aún más la coordinación efectiva del conjunto de la formación continua.

Los **desarrollos normativos más recientes**, en el ámbito laboral, incluyen el Real Decreto 438/2024 que desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados en la Ley de Empleo, y la Orden ISM/386/2024, que regula el convenio con Seguridad Social para la cotización por períodos de prácticas, cotización que es obligatoria desde enero de 2024. Por su parte, en el ámbito educativo, se aprobaron (en mayo de 2024) cuatro Reales Decretos de desarrollo de la Ley de Formación Profesional, que modificaban y establecían enseñanzas mínimas de los Títulos y Cursos de especialización de formación profesional. Estos Reales Decretos incorporaron módulos de digitalización, sostenibilidad, inglés y empleabilidad.

Finalmente, recordar que, desde la publicación del Informe anual anterior, se han lanzado distintas **convocatorias** para la concesión de subvenciones para formación. Entre ellas podemos destacar, en el ámbito estatal, la Convocatoria SEPE, de oferta de formación dirigida prioritariamente a personas ocupadas para los años 2024 y 2025, la Convocatoria de subvenciones mediante microcréditos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, o las Convocatorias del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte, para formación vinculada al Catálogo Nacional, y para el programa de cualificación y recualificación de sectores estratégicos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El plan de recuperación y resiliencia

Destacábamos en los informes anuales anteriores la relevancia del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que supone un mecanismo extraordinario de financiación de la Unión Europea tras la crisis del COVID-19, y que ha venido inyectando en España una cantidad de fondos muy importante.

Recordábamos la aprobación de la adenda para la segunda fase del plan, aprobada por la Comisión Europea, y por el ECOFIN, en octubre de 2023³, que debería permitir movilizar hasta 163.000 millones de euros en el período 2021-26, en función de las reformas comprometidas. Se agendaban los 7 próximos desembolsos que permiten recibir hasta 25.600 millones en 2024, hasta 44.600 en 2025 y hasta 44.300 en 2026. En diciembre de 2024, España solicitó el quinto pago que se cifraba en 25.000 millones y que, unido a los pagos anteriores, supondrá un total del 70% de transferencias previstas, y un 20% del total de los préstamos asignados a España. Entre los hitos y objetivos incluidos en esta solicitud de desembolso cabe mencionar la aproba-

3 <https://planderrecuperacion.gob.es/noticias/comision-europea-aprueba-adenda-plan-recuperacion-espana-prtr>

https://planderrecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/02102023_adenda_plan_recuperacion_documento_completo.pdf

ción de la Ley de Universidades, que les otorga un papel más explícito en la formación a lo largo de la vida y que se acompaña de la inversión de 50 millones de euros en el plan de acción para el desarrollo de microcredenciales universitarias. También otros hitos en materia de transición digital y en el ámbito del apoyo a pymes en innovación y digitalización.

El plan dedica la palanca VII a la educación, la formación continua y el desarrollo de capacidades y el componente 20 plantea un Plan Estratégico de Impulso a la Formación Profesional⁴, mientras que el componente 19 apunta las líneas del Plan Nacional de Competencias Digitales, que supone a su vez uno de los principales planes de la agenda digital del gobierno.

El siguiente gráfico nos muestra que la palanca VII es la segunda con un menor grado de ejecución, de apenas un 4,6%.

Gráfico 1. Ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia por palanca



Fuente: Gobierno de España. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Datos extraídos de ELISA a 28 de enero de 2025⁵

Dentro del Plan Estratégico se habían incluido reformas, como la Ley Orgánica 2/2022, de ordenación e integración de la Formación Profesional, y el Plan de modernización de la Formación Profesional, que cuenta con una colaboración público-privada y prevé la creación de 50 titulaciones nuevas hasta 2024 (anteriormente indicaba 60 hasta 2023). Se mantiene el compromiso de inversiones en cuatro ámbitos. En primer lugar, en acciones certificables de recualificación y perfeccionamiento (*reskilling* y *upskilling*), incluyendo también el reconocimiento y acreditación de las competencias adquiridas en la experiencia con el objetivo de acreditar a más de tres millones de personas en tres años. Este objetivo, no obstante, va significativamente retrasado y las expectativas de acreditación están lejos de cumplirse. También se incluye la configuración de ofertas modulares, la creación de "Aulas Mentor", además de un segundo bloque de inversión

4 <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente20.pdf>

5 <https://planderecuperacion.gob.es/>

referido a la transformación digital, aulas de emprendimiento y una red de 50 centros educativos de excelencia. El último bloque de inversión se centra en la innovación e internacionalización de la FP inicial, incluyendo 200.000 nuevas plazas de Formación Profesional, el desarrollo de proyectos de innovación y transferencia del conocimiento mediante asociaciones entre empresas, centros de Formación Profesional y otras instituciones, y la transformación de ciclos a la oferta bilingüe.

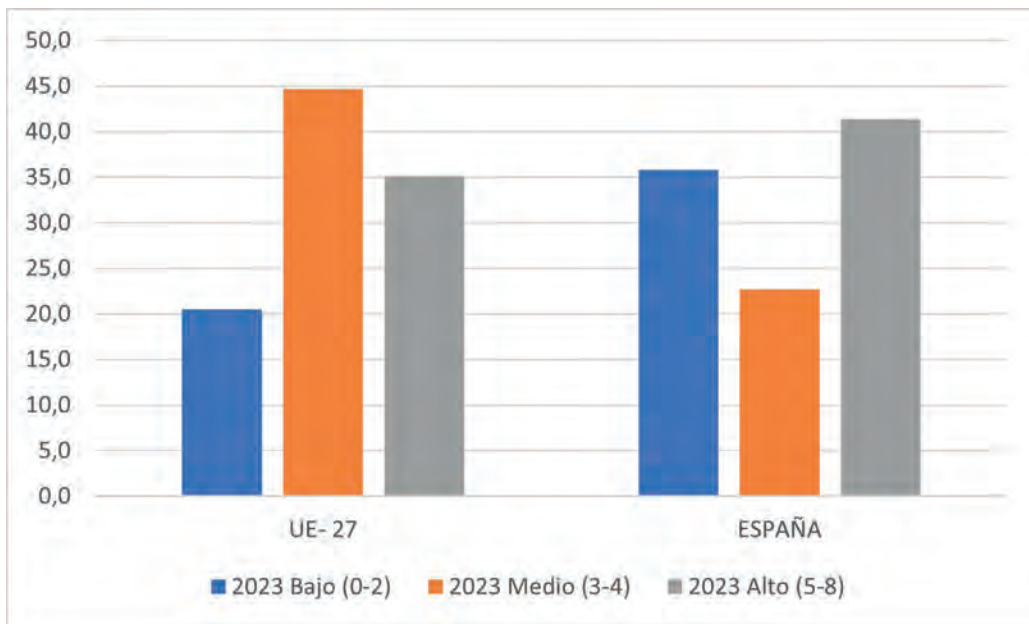
Por su parte, el Plan Nacional de Competencias Digitales incluye inversiones, en primer lugar, en competencias digitales transversales, con el desarrollo de una red de centros de apoyo a la formación digital, acciones de inclusión digital, el Plan Digital de enseñanza y difusión del español en el exterior, acciones de capacitación para la ciudadanía digital, capacitación digital de las mujeres y fomento de vocaciones científico-tecnológicas. En segundo lugar, en la Transformación Digital de la Educación, que incluye el Plan de Digitalización y Competencias Digitales del Sistema Educativo, incluyendo la dotación de portátiles, la instalación y mantenimiento de sistemas en centros educativos y el Plan de Formación Profesional Digital, con foco en el desarrollo de espacios formativos en competencias digitales y en la acreditación de competencias digitales adquiridas a través de la experiencia. En tercer lugar, en las competencias digitales para el empleo, incluyendo la cualificación y recualificación dirigida a personas empleadas y desempleadas, la capacitación Digital de las Administraciones públicas y un programa para la transformación y competencias digitales para pymes. En cuarto lugar, los profesionales digitales, incluyendo la adaptación de la oferta de formación profesional y el diseño de nuevas especialidades, así como la creación de Recursos Educativos Abiertos para la enseñanza con medios digitales.

3. LA EXTENSIÓN DE LA FORMACIÓN EN ESPAÑA

EL PUNTO DE PARTIDA

Para realizar un análisis correcto del alcance y necesidades de formación en nuestro país, es preciso considerar cuál era y es nuestro punto de partida. Recordábamos en la introducción dos retos estructurales en relación con el nivel formativo de nuestra población. De un lado, el todavía mayor porcentaje de población con bajo nivel educativo, en comparación con los países de nuestro entorno. Del otro, la distribución polarizada que concentra su peso en los niveles formativos más bajos y más altos, mientras sigue teniendo un escaso peso en los niveles medios, en comparación con el conjunto de la Unión Europea.

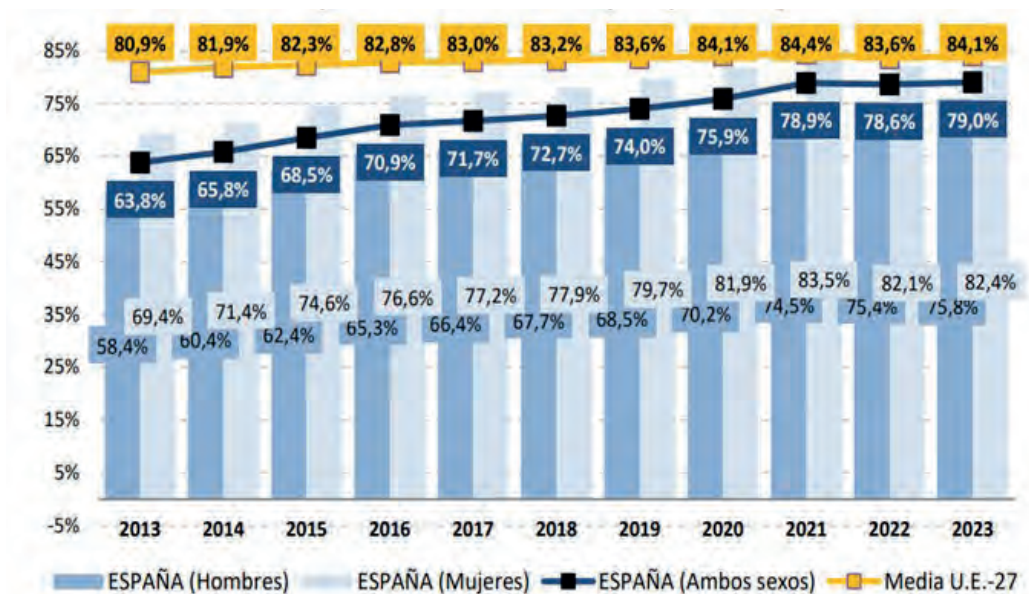
Gráfico 2. Población 25 a 64 por nivel de formación 2023



Fuente: Eurostat, LFS. Niveles educativos referidos a la clasificación internacional ISCED

Señalábamos en informes anteriores que este desequilibrio se ha venido reduciendo con un notable avance en los niveles formativos a lo largo de décadas, que ha venido produciendo una cierta convergencia hacia las cifras medias de la Unión Europea. Esta convergencia es visible sobre todo si nos fijamos en la evolución de los niveles educativos medios de las generaciones más jóvenes pero parece haberse estancado en los últimos años.

Gráfico 3. Población de 20-24 que ha alcanzado al menos la Secundaria superior

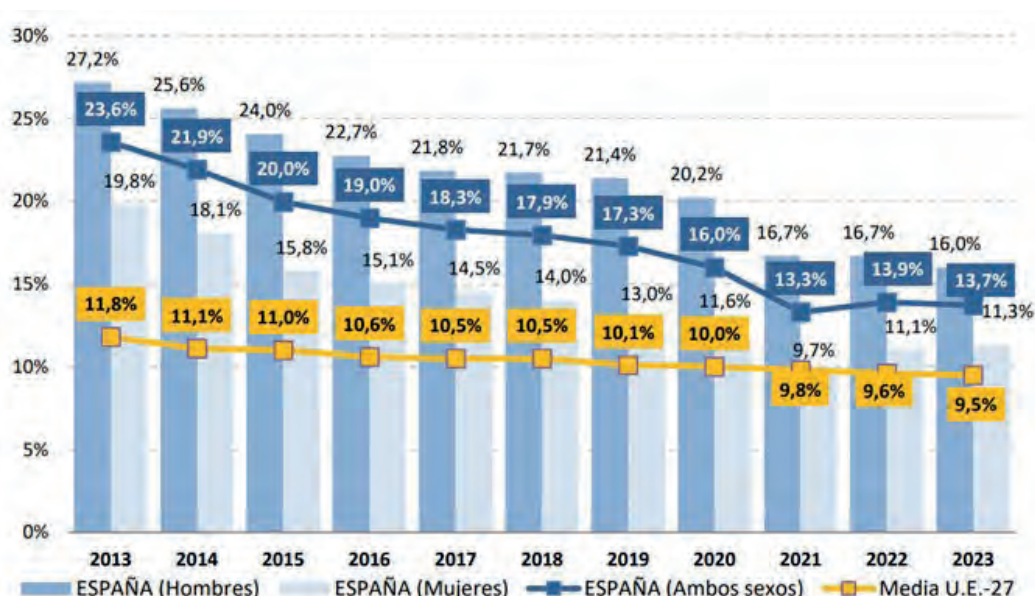


Fuente: Fuente: Ministerio de Educación y FP / EPA

El abandono temprano de la educación⁶ en nuestro país ha sido el principal problema para avanzar más en la convergencia con Europa y uno de los lastres más importantes del sistema educativo. Como recordábamos en informes anteriores, el abandono temprano duplicaba la tasa europea a principio de la década 2010-2020. Sus consecuencias sociales se traducen no solo en una peor incorporación al trabajo de las personas que cuentan con apenas la enseñanza obligatoria, sino en trayectorias laborales más precarias y menor formación permanente durante el resto de su vida activa.

En la siguiente gráfica observamos el fuerte avance en la convergencia hacia la media europea de abandono temprano hasta 2021, pero también parece observarse el estancamiento en la reducción de la brecha con Europa desde entonces. En el informe anterior, los datos de 2022 nos sorprendían al romper la tendencia de mejora y de rápida reducción de nuestro diferencial con Europa. Con datos de 2023, la brecha parece efectivamente haberse estancado, y aunque el dato de 2024, recién publicado para España muestra una leve mejora, sigue manteniéndonos en 13%, el segundo nivel más alto de la Unión Europea, solo por detrás del de Rumanía.

Gráfico 4. Evolución del Abandono educativo temprano



Fuente: Ministerio de Educación y FP / EPA

Hay que recordar que el marco estratégico de cooperación europea en educación y formación establece el objetivo de situar las tasas de abandono por debajo del 9% en 2030. Aunque el objetivo parecería asequible a la vista de la positiva evolución durante la década anterior, habrá que estar muy atentos a los siguientes datos anuales. Estos permitirán confirmar si la tendencia de reducción se ha ralentizado y persiste el estancamiento en torno al 13%, o se trata solo de un bache temporal en el proceso de reducción del abandono. A este respecto, hay que recordar que, aunque el conjunto de la Unión Europea había alcanzado el objetivo del 10% fijado por la estrategia anterior para el 2020, en España nos habíamos quedado todavía lejos del mismo.

Uno de los retos más relevantes para avanzar en la reducción del abandono, se sitúa en la atención a los jóvenes que vienen de otros países. De hecho, el abandono de la población extranjera casi triplica el porcentaje del de la población con nacionalidad española, que ha mantenido la

6 Porcentaje de jóvenes que dejan los estudios sin alcanzar los objetivos de la segunda etapa de secundaria (Bachillerato o Ciclos de grado medio)

reducción de sus tasas de abandono, aunque sea muy tímidamente, en estos dos últimos años. De hecho, algunos expertos atribuyen la ralentización del descenso del abandono a que nos queda abordar los colectivos más difíciles, incluidos jóvenes de otros países que se enfrentan a más problemas.

Un segundo indicador europeo que complementa la información sobre el bajo nivel educativo es el referido a los llamados NEETs en la jerga europea (“ninis” coloquialmente en nuestro país), jóvenes de 15 a 29 años que ni estudian ni trabajan. El porcentaje de jóvenes fuera de empleo, educación y formación sigue reduciéndose, aunque aún es elevado en España, situándose en 2023 todavía en un 12,3%, un porcentaje relevante de jóvenes, sobre todo con niveles bajos formativos, que no realizan ninguna actividad formativa pese a no tener trabajo.

En suma, pese a una cierta convergencia a la media europea, la estructura de nuestra población sigue polarizada en los extremos de baja y alta cualificación, que implica un desajuste entre la oferta y demanda de cualificaciones y competencias en el mercado laboral presente y futuro. Desajustes que se producen en los niveles de cualificación, con porcentajes importantes de personas sobrecualificadas o infracualificadas respecto a lo requerido en su trabajo. Eurostat sitúa la tasa de sobrecualificación de España, con un 35%, como la más alta de la Unión Europea, cuya media es el 22%. La OCDE, por su parte, con una metodología diferente⁷, niveles de sobrecualificación en un 22% y los de infracualificación en torno al 8%, ambas cifras muy cercanas a la media de la OCDE. A estos desajustes hay que añadir también los que se producen respecto a los ámbitos de especialización. Según datos de la OCDE, los desajustes entre el ámbito de estudios y el de la ocupación se sitúan por encima del 40%. Estos desajustes se traducen en ocasiones en una escasez de personas en determinados sectores y ocupaciones, como ejemplifican las carencias de profesionales en los ámbitos científicos, técnicos, de ingeniería o matemáticas, en las tecnologías de la información y comunicación, en el sector de la salud, así como en otros niveles en los ámbitos como la construcción, el transporte o la hostelería. Existen también, finalmente, desajustes territoriales entre la oferta y demanda existente en las distintas zonas geográficas, frecuentemente ilustrados en los distintos niveles de desempleo.

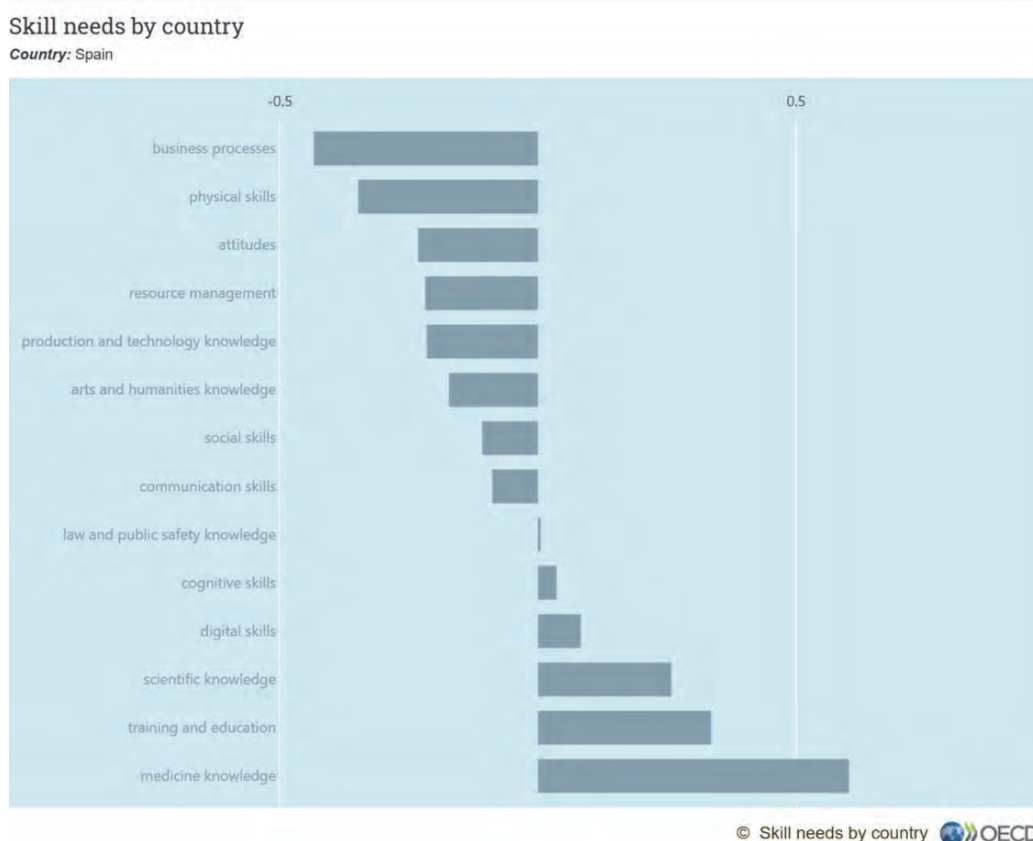
Si en el informe del año anterior destacábamos los resultados del Informe PISA 2022, con nuestros peores resultados, aunque más cerca de las medias de la OCDE y UE que también habían retrocedido, en este informe debemos centrarnos en los resultados recientemente publicados de las pruebas PIAAC, que evalúan estas competencias básicas (comprensión lectora, cálculo y solución de problemas) en la población adulta. Es cierto que los resultados mejoran el pésimo desempeño obtenido en nuestro país en la edición anterior (2013), pero solo muy ligeramente, y siguen situándose por debajo de la media de la OCDE y con mayor porcentaje de personas con bajo nivel de desempeño en todas estas competencias. De los 31 países evaluados, los resultados de España se sitúan hacia la cola, en los puestos 25, 24 y 22 en comprensión

7 La tasa de sobrecualificación que calcula Eurostat es el porcentaje de personas con Educación superior (ISCED niveles 5-8) que están empleados en ocupaciones que en la Clasificación Internacional de Ocupaciones se sitúan en los grupos 4 (apoyo administrativo), 5 (trabajadores de servicios y ventas), 6 (trabajadores cualificados en agricultura, silvicultura y pesca), 7 (oficios y artesanos), 8 (operadores de instalaciones y máquinas, y montadores), y 9 (ocupaciones elementales). Esta tasa es un proxy respecto a la sobrecualificación, pues puede haber empleos en estos grupos de ocupación que en la práctica requieran una cualificación superior. Los indicadores incluidos en la base de datos de la OCDE Skills for Jobs, se calculan con una metodología diferente. El índice de desajuste de cualificación es el porcentaje de trabajadores que, en cada ocupación, tienen una cualificación superior o inferior al nivel educativo más común (la moda) en esa ocupación. Esa tasa se desagrega, en las tasas de sobre e infracualificación. En esta base de datos se recoge también la tasa de desajuste por ámbito de estudio, calculado según una tabla de correspondencias (Montt, 2015) entre las clasificaciones de ámbitos de estudio (ISCED) y ocupaciones (ISCO). Nótese que este desajuste es más relevante para los jóvenes cuando se incorporan al mercado laboral desde el sistema educativo, que para trabajadores de larga trayectoria, cuya especialización ha podido cambiar en el ejercicio de sus puestos de trabajo.

lectora, cálculo y solución de problemas, respectivamente⁸. Se constata, además, que esta menor competencia no es una cuestión de los adultos de más edad, sino más bien al contrario, la brecha es ligeramente mayor entre los adultos más jóvenes, de 16 a 25 años, lo que resulta aún más preocupante. En todo caso, ambas evaluaciones internacionales, coordinadas por la OCDE, muestran importantes lagunas en aquellas capacidades que son la base necesaria para aprendizajes posteriores.

A estas competencias básicas habría que añadir todas aquellas identificadas por las empresas. En el informe del año anterior presentábamos las principales carencias que identificaba la encuesta de formación profesional para el empleo en las empresas (EFPEE-2020), como las referidas al trabajo en equipo, gestión, trato con el cliente y otras competencias técnicas específicas de cada trabajo. Por su parte, la base de datos "Skills for Jobs" de la OCDE, identifica también las principales carencias por país. El siguiente gráfico presenta el crecimiento o descenso de la demanda de competencias en nuestro país. La demanda de competencias crece más en los ámbitos de salud, educación, ciencias o tecnología. Por el contrario, desciende más en los ámbitos de gestión empresarial y las actividades que requieren esfuerzo físico.

Gráfico 5. Competencias requeridas por las empresas en España



Fuente: OCDE, Skills for Jobs database

En definitiva, todas estas carencias y desequilibrios no hacen sino resaltar aún más las necesidades de formación en el caso de España y la importancia de avanzar en políticas que logren extender la formación de una manera más amplia.

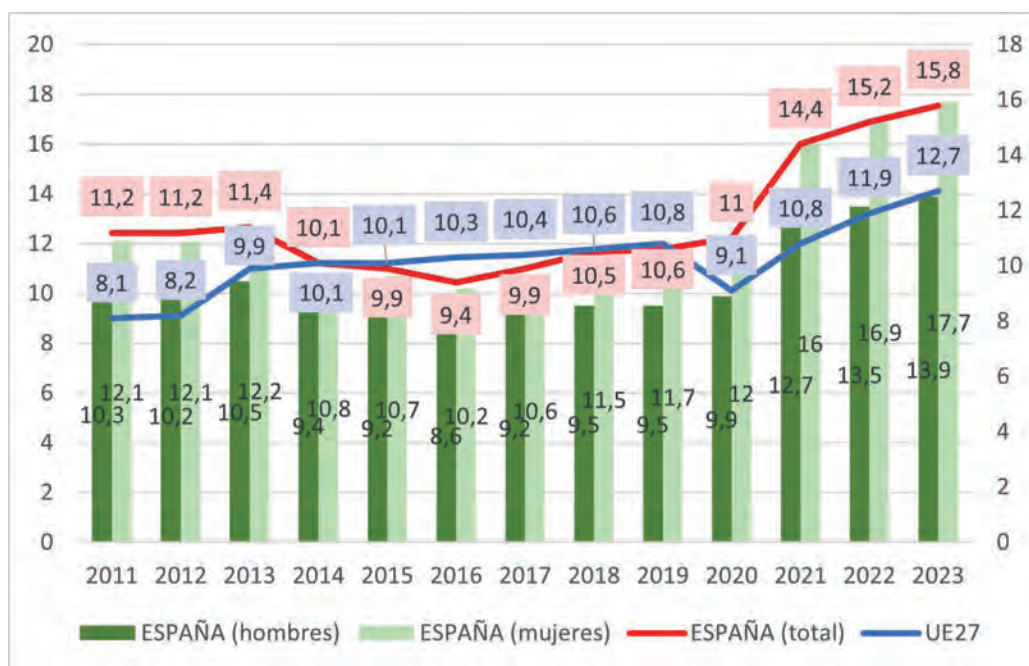
PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN FORMACIÓN PERMANENTE

Como es sabido, el volumen o intensidad de la formación continua o permanente puede estimarse desde distintas perspectivas. Los datos de carácter representativo, que incluyen formación con y sin financiación pública, proceden de encuestas. Estas fuentes proporcionan los datos más fiables, de un lado, respecto al porcentaje de población en edad de trabajar que participa en acciones formativas y, del otro, los porcentajes de empresas que organizan formación y de empleados que participan en estas acciones formativas.

También contamos complementariamente con datos administrativos, fundamentalmente a través de las estadísticas que difunde FUNDAE en lo que se refiere a ocupados y los datos publicados por el Ministerio de Trabajo y Economía Social tanto para ocupados como para desempleados. Pero es importante recordar que estos datos no representan el total de formación en nuestro país, dado que existe formación que no está subvencionada o bonificada.

Así, podemos decir con datos representativos que, a lo largo de la última década, la participación en formación permanente en España se ha venido situando en cifras próximas o por encima de las de la Unión Europea-27. El indicador más utilizado hasta la fecha es el porcentaje de personas de 25-64 años que ha seguido algún tipo de formación en las últimas cuatro semanas⁹. En 2022, este porcentaje de participación en la formación subió casi un punto respecto a 2021, consolidando la tendencia creciente de los últimos años.

Gráfico 6. Población de 25-64 que participa en formación en las últimas 4 semanas (%)



Fuente: Eurostat/LFS, vía Ministerio de Educación y Formación Profesional / EPA.
Gráfico elaboración propia. Ruptura de series año 2014 (CINED 2014), 2013 (CINE 2011)

Con estos datos, nuestra tasa de participación se mantiene tres puntos por encima de la media europea, descendiendo un puesto hasta una honrosa décima posición entre los estados

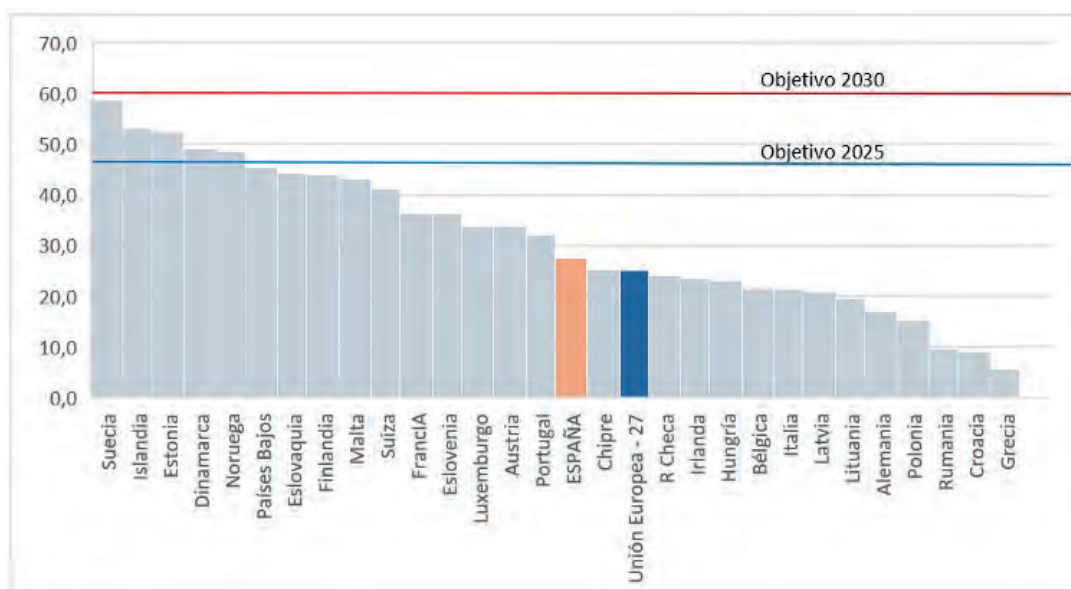
9 Indicador recogido por la Encuesta de Población Activa, EPA, en nuestro país (LFS, en datos Eurostat).

miembros. Pese a ello, España se sigue encontrando todavía a gran distancia de los países con mejores resultados, como Suecia o Dinamarca, y la brecha con estos países ha seguido ensanchiéndose ligeramente, situándose en más de 20 puntos porcentuales.

Aunque el indicador de participación en formación en las últimas cuatro semanas ha sido, por su disponibilidad, el más utilizado hasta ahora, la Unión Europea consideró más adecuado tomar una referencia temporal anual. Así, en el Pilar Europeo de Derechos Sociales¹⁰ y en el Plan de acción para su implementación se estableció el objetivo europeo, para 2030, de que al menos un 60% de adultos participen en formación anualmente. La Agenda de Competencias fijó un objetivo intermedio, para 2025, del 50%, cifra que se ajustó al 47% en la estrategia de educación y formación 2021-2030¹¹.

Pese a la previsión de que la EPA proporcionase datos anuales desde 2022, estos datos no han sido públicos hasta fechas muy recientes, por lo que veníamos considerando los datos de la Encuesta de Educación de Adultos (AES por sus siglas en inglés), cuya metodología es diferente. En cualquier caso, los datos de la EPA/LFS ya están disponibles y situarían la participación en formación en España en un 27,6%, por encima de la media europea del 25%, pero todavía a una gran distancia de las metas del 47% para 2025 y del 60% para 2030, que parecen imposibles de alcanzar. Los datos tampoco son buenos para el conjunto de la UE. Así, en 2022, solo tres estados miembros (Suecia, Estonia y Dinamarca) habrían alcanzado el objetivo del 47% para 2025 y otros cuatro países (Países Bajos, Finlandia, Malta y Eslovaquia) estarían cerca de hacerlo, pero la mayoría estarían todavía a una distancia considerable de este objetivo. La distancia, obviamente, es aún mayor respecto al objetivo del 60% para 2030, aunque Suecia y Estonia estarían ya relativamente cerca de alcanzarlo.

Gráfico 7. Participación en formación en los últimos 12 meses (% población 25-64 años)



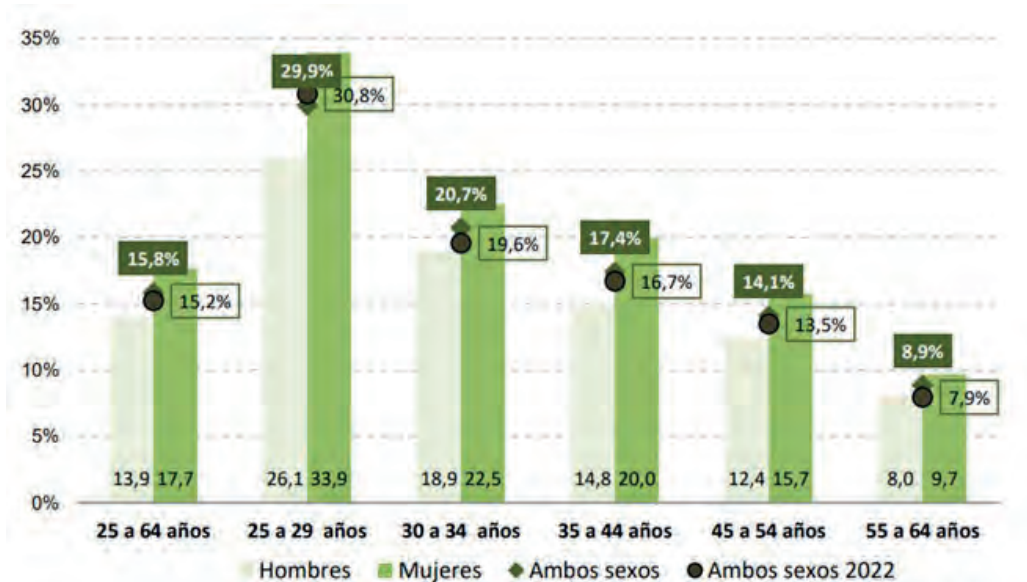
Fuente: Eurostat LFS 2022

10 El Pilar Europeo de Derechos sociales se aprobó en la Cumbre de jefes de estado y de gobierno celebrada en Gotemburgo en 2017. Con posterioridad, se aprobó un plan de acción para la implementación de dicho pilar. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_en

11 La Agenda de Competencias presentada por la Comisión en 2020 estableció el objetivo del 50% para 2025, pero la resolución del Consejo que adopta el Marco estratégico de cooperación en educación y formación 2021-2030 ajustó el objetivo al 47%, dejando pendiente otra posible revisión dado que el indicador está en proceso de modificación metodológica al introducirse en la EPA/LFS desde 2022.

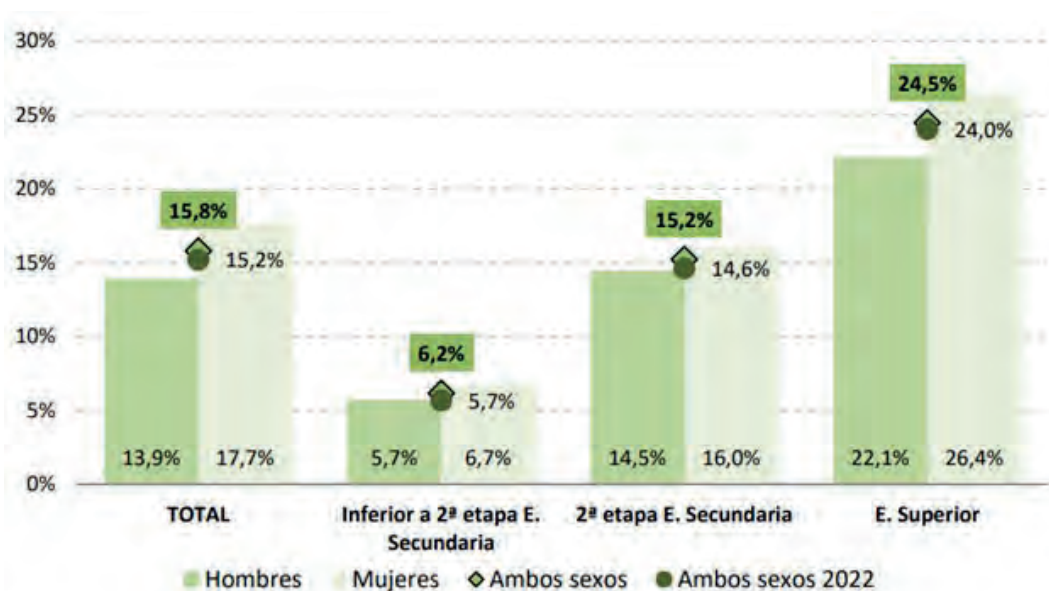
En cuanto a la tipología de los participantes de formación, hay que señalar que la participación en formación permanente sigue siendo sistemáticamente superior en las mujeres, en las personas con mayor nivel educativo y en los grupos de edad más jóvenes, pese a que el grupo de más edad es el que viene aumentando más su participación respecto al año anterior.

Gráfico 8. Participación en educación y formación por edad 2023



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional / datos EPA

Gráfico 9. Participación en educación y formación por nivel de formación 2023



Fuente: Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional / datos EPA

Estos datos siguen apuntando a la necesidad de fomentar la formación de los colectivos que menos participan (varones, de mayor edad, y de menor nivel formativo). Como señalábamos en informes anteriores, se trata de un objetivo difícil ya que, además del imprescindible aumen-

to de las oportunidades y oferta de formación, requiere incidir en una mayor motivación para participar en actividades formativas y una mayor visibilidad de sus beneficios en términos de empleabilidad y retorno a las personas.

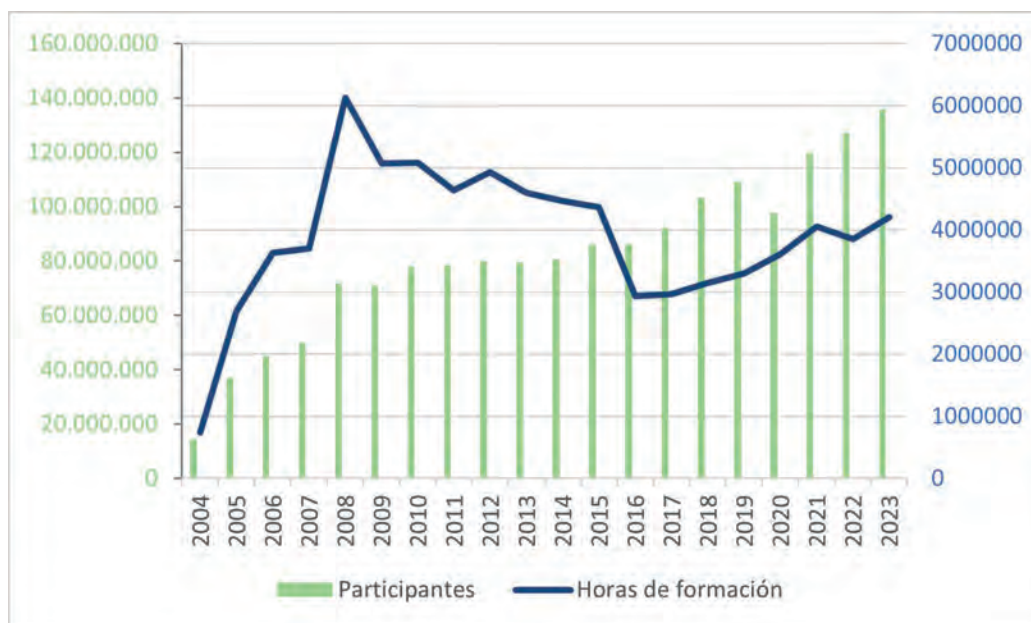
VOLUMEN DE FORMACIÓN EN EL TRABAJO DIRIGIDA A PERSONAS OCUPADAS

Limitándonos a la formación de personas ocupadas que realiza acciones de formación con financiación pública, básicamente mediante formación programada por las empresas y bonificada o mediante oferta subvencionada, los registros administrativos de FUNDAE muestran también un aumento constante en el número de participantes, con el bache de 2020 atribuible a la pandemia y el confinamiento, alcanzándose en 2023 un nuevo récord con cerca de 6 millones de participantes en el ámbito estatal.

La inmensa mayoría, cerca del 95%, fueron empleados que participaron en acciones formativas programadas por sus empresas, cofinanciadas a través de la bonificación de sus contribuciones sociales, mientras que el resto corresponde a participantes en las ofertas de formación de la Administración gestionados mediante convocatorias públicas de subvenciones de ámbito estatal, gestionadas por Fundae, dirigidas a entidades de formación.

El aumento continuo de participantes contrasta con un descenso en la duración de horas de formación entre 2008 y 2016, que viene recuperándose en cierta medida desde entonces, con la excepción del bache sufrido en 2022, hasta superar los 96 millones de horas en 2023. El creciente peso de las acciones formativas de demanda de las empresas que, de media, tiene duraciones inferiores, es precisamente el principal factor que está detrás tanto del aumento de participantes como de la caída en el número de horas. De hecho, aunque la formación de demanda supone cerca del 95% de participantes, como señalábamos, en número de horas de formación supuso un porcentaje más bajo, el 76%.

Gráfico 10. Participantes y horas de formación bonificada y subvencionada



Fuente FUNDAE, gráfico elaboración propia.

Debemos recordar, una vez más, que las cifras de los registros de Fundae no son comparables a las obtenidas a través de encuestas por muchos motivos, incluyendo que no incluyen

datos de otras administraciones, que hay personas que participan en formación que no recibe financiación pública, que las referencias temporales son distintas (un año o cuatro semanas) o que, en el caso de Fundae, un mismo trabajador que participa en varias acciones se contabiliza como varios participantes en los registros administrativos de formación, pero no en las encuestas, entre otras razones.

Además, las cifras administrativas de Fundae tampoco incluyen la totalidad de acciones formativas de ámbito estatal que sí se financian con fondos públicos. No se incluyen, por ejemplo, las acciones de formación acreditable dirigida a ocupados y desempleados, los programas de formación dirigidos prioritariamente a desempleados, los programas de empleo-formación, la formación inherente a los contratos formativos, la formación de los empleados públicos, la de las personas privadas de libertad, y un número relevante de personal de tropa y marinería que se forma en el ejército. Tampoco se incluye el creciente volumen de formación ofertada por las Universidades, en concreto a través de las nuevas microcredenciales, ni la formación de adultos en el sistema educativo.

EMPRESAS QUE REALIZAN FORMACIÓN

En el informe del año anterior reportábamos los últimos datos representativos del volumen de empresas que realizan formaciones disponibles hasta la fecha, procedentes de la última Encuesta europea de Formación Continua (CVTS) 2020¹². Estos datos mostraban una caída del porcentaje de empresas que realizaron algún tipo de formación, invirtiendo la tendencia creciente anterior, posiblemente debido al impacto de la pandemia y las medidas de confinamiento. Así, el porcentaje de empresas formadoras (con 5 o más empleados) bajaba casi 17 puntos, hasta el 60,5%, por debajo de las cifras de 2010, o lo que es lo mismo, un 40% de empresas de más de 5 empleados no realizó ninguna actividad formativa. Destacábamos que esta caída de empresas formadoras en 2020 puede atribuirse casi en su totalidad a las empresas que contaban con menor número de empleados. El dato más positivo de esta encuesta era el 65% de los trabajadores de empresas formadoras con 10 o más trabajadores, porcentaje muy superior a la media europea. Para mayor detalle y gráficos de análisis de esta encuesta puede consultarse el informe de situación de la Fundación del año anterior.

LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL TRABAJO

Como recordábamos en informes anteriores, el impulso a la formación de la población activa en nuestro país deriva todavía, de un lado, de las bases establecidas a partir del Plan FIP en los 80 respecto a la formación ocupacional de las personas en desempleo y, del otro, de los sucesivos Acuerdos Nacionales de Formación suscritos en el ámbito del Diálogo Social desde los 90 en lo referido a la formación de trabajadores en activo. En términos generales, los primeros acuerdos de formación reflejaron ya las bases del sistema actual con una cierta aspiración de integración de las distintas modalidades o subsistemas de formación (inicial y continua, de ocupados y desempleados) y un anclaje en el diálogo social y la negociación colectiva. Vinculación que se mantiene, por ejemplo, a través de las numerosas Comisiones y estructuras Paritarias sectoriales, y de la participación de las organizaciones más representativas en la gobernanza del sistema de formación, al menos en el ámbito laboral.

12 La Encuesta de Formación Continua de Eurostat (CVTS), cuyo equivalente español es la Encuesta de formación profesional para el empleo en las empresas (EFPEE), se realiza cada 5 años. La última edición se realizó en 2021 con datos referidos a 2020. La CVTS ofrece datos de empresas de 10 o más empleados, y su versión española (EFPEE) incluye también las empresas a partir de los 5 empleados.

Además, la formación sigue siendo materia habitual de negociación colectiva sectorial y de empresa. En 2023¹³ cerca del 40% de Convenios, que afectaban a más del 50% de los trabajadores, tuvo alguna cláusula en materia de formación, lo que supone un cierto crecimiento respecto a datos de años anteriores. No obstante, en muchos casos, estas cláusulas añaden poco a lo ya establecido por norma o en los acuerdos de diálogo social de ámbito más amplio. Este hecho ha motivado que, en el marco de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, se inicie un estudio en mayor profundidad del tratamiento de la formación que está haciendo la negociación colectiva de la formación, y sus implicaciones prácticas.

Tabla 1. Convenios con cláusulas de formación, y número de trabajadores afectados 2023

CLÁUSULAS	CONVENIOS	%	TRABAJADORES	%
FORMACIÓN PROFESIONAL	701	39,54	2.288.722	51,72
Cursos	558	31,47	1.492.642	33,73
Permisos	459	25,89	1.562.412	35,31
Vinculado a movilidad o promoción	205	11,56	679.200	15,35
PARTICIPACIÓN REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES	444	25,04	1.819.394	41,12
ADAPTACIÓN A SISTEMA N. CUALIFICACIONES	75	4,23	695.207	15,71

Fuente: Estadísticas de Convenios Colectivos de trabajo. Anuario estadístico del MITES

Pese a las expectativas de actualización legal, el marco de normativa laboral que establece la arquitectura básica del sistema sigue siendo la Ley 30/2015 por la que se regula el Sistema de formación para el empleo, con algunas actualizaciones aprobadas en estos años en el ámbito de las políticas activas de empleo, incorporadas en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo y su normativa de desarrollo.

Dejando al margen la formación para el empleo “certificable” (es decir, vinculada al Catálogo Nacional de Estándares de Competencia), que se aborda en otro apartado más adelante, las principales iniciativas de formación financiadas con la contribución a la seguridad social que aportan empresas y trabajadores, con carácter finalista, para formación, siguen siendo:

- ❑ La formación programada por las empresas para sus empleados, incentivada a través de la bonificación en sus contribuciones sociales para compensar parte de los costes de la formación.
- ❑ La oferta formativa organizada por las Administraciones dirigida prioritariamente a trabajadores en activo canalizada a través de convocatorias, estatales o autonómicas, de subvenciones a entidades formativas.
- ❑ La oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados, canalizada fundamentalmente a través de convocatorias de subvenciones a entidades formativas publicadas por las Administraciones.

13 Últimos datos disponibles en el Anuario estadístico del MTES correspondientes a 2021 (datos provisionales)

- ❑ Los Permisos Individuales de formación que pueden disfrutar trabajadores en activo para cursar formación conducente a un título o acreditación oficial.

Debe recordarse que, en el marco amplio de la formación en el trabajo (utilizando la denominación de la Ley de Empleo), cabe también incluir otras iniciativas como:

- ❑ Los programas experienciales de empleo y formación para desempleados (TandEM, escuelas-taller, casas de oficio...).
- ❑ La formación inherente a los contratos de formación.
- ❑ La formación de personas privadas de libertad.
- ❑ La formación del personal de tropa y marinería del ejército.
- ❑ La formación de empleados públicos, gestionada por el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP).

Por otro lado, hay que recordar que la Ley 30/2015, en su artículo 21, compromete la evaluación regular del sistema de formación profesional del ámbito laboral (formación para el empleo, de acuerdo a la Ley 20/2015). En este marco, la norma estipula una evaluación anual, que en la práctica se realiza en períodos más amplios, siendo la última publicada la correspondiente al Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral 2020-21¹⁴, sometido a informe del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo el 9 de mayo de 2023, y que comentábamos en el informe del año anterior.

Destacábamos en el informe anterior que en esta evaluación se tomó la decisión de excluir en los indicadores los datos de formación vinculada a los certificados de profesionalidad (a excepción de la formación en alternancia), con el argumento de que esta competencia se había transferido a la Administración Educativa, pero ignorando que la Ley 30/2015 sigue atribuyendo a la autoridad laboral la evaluación del conjunto del sistema de formación para el empleo. La exclusión es lamentable en la medida en que, no solo rompe las series de datos iniciada con la evaluación de 2019, impidiendo una comparativa, sino que fragmenta la información, impide una evaluación de conjunto de la política de formación en nuestro país y resta transparencia en la ejecución de políticas públicas. Destacábamos cómo, una vez más, los criterios organizativos, en este caso de distribución competencial entre departamentos y administraciones, repercute en la disgregación, no ya de la gestión, que puede ser comprensible, sino de la información, evaluación y obligada rendición de cuentas ante ciudadanos y empresas sobre unas políticas públicas que se declaran integradas y que responden a una realidad única, en este caso la de la formación continua de la población activa en nuestro país. En este contexto, recordábamos cómo la nueva fragmentación viene a sumarse a las dificultades persistentes para homogeneizar e incorporar a esta evaluación datos procedentes de distintas fuentes y sistemas, que vienen lastrando la transparencia sobre el uso de fondos y el impacto de las políticas públicas.

Entre los datos destacables de este informe destacábamos en el informe del año anterior el significativo aumento del número de participantes entre 2020 y 2021, sobre todo en lo que se refiere a formación dirigida a desempleados; la duración media de las acciones formativas, que

14 Los datos incluidos en este informe no tienen que coincidir necesariamente con los proporcionados a través de otras fuentes oficiales, ya que para su cálculo se ha seguido la metodología específica definida en el citado Plan Anual de Evaluación de la Calidad, Impacto, Eficacia y Eficiencia del conjunto del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral 2020-2021.

se había incrementado, situándose por encima de las 100 horas en 2021; y las tasas de inserción a los seis meses de la finalización de la formación, que se situó cerca del 50% (un 36,82% en el caso de los programas de empleo-formación)

El Catálogo de especialidades formativas

De manera complementaria a la formación acreditable en el marco de la Ley Orgánica 3/2022 de ordenación e integración de la Formación Profesional, la Ley 30/2015, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral responsabiliza al SEPE de establecer y actualizar un Catálogo de Especialidades formativas para la oferta formativa no referenciada al Catálogo Nacional de estándares de competencia.

En 2023 se intensificó la importante renovación de especialidades formativas de años anteriores, dando de alta 1420 nuevas especialidades (119 de ellas de carácter transversal), 26 nuevos itinerarios y modificándose 105 especialidades. Por otro lado, se dieron de baja efectiva 187 especialidades. El número total de especialidades de alta en el Catálogo a 31 de diciembre de 2023 era de 6.637 (Las cifras por familia profesional y de competencias transversales puede consultarse en la Memoria anual del SEPE). La elevada cifra ha planteado dudas respecto a duplicidades, o perpetuación de especialidades obsoletas en algunos ámbitos. Por otra parte, algunos expertos han señalado la similitud entre algunas especialidades y certificados de profesionalidad. En otro orden de cosas, es relevante señalar que la formación programada por las empresas puede realizarse al margen de estas especialidades formativas en determinados supuestos.

Formación programada por las empresas (demanda)

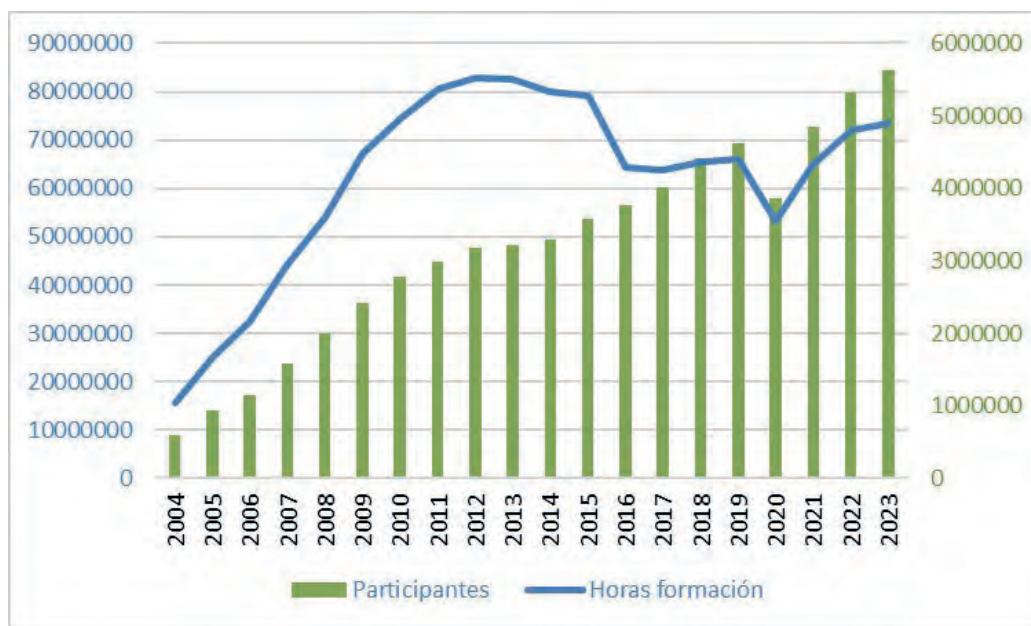
El Real Decreto 1046/2003, posteriormente modificado por el Real Decreto 694/2017, en desarrollo de la Ley 20/2015, estableció como incentivo a la formación en las empresas que estas puedan cofinanciar los costes de la formación que programen, aplicándose una bonificación en las contribuciones sociales. El porcentaje de la cuota de formación que pueden bonificarse, que se determina anualmente en los Presupuestos Generales del Estado, es mayor para las empresas de menor tamaño que, además, pueden acumular el crédito de formación de varios años.

Como señalábamos en informes anteriores, este tipo de formación había venido creciendo a lo largo de los años en número de participantes y financiación, a excepción del bache de la pandemia en 2020 y su repercusión en la reducción del presupuesto para 2021. Superado este periodo, el crecimiento de la formación programada por las empresas continúa en 2023, alcanzándose los 5,6 millones de participantes, nueva marca que supera el récord alcanzado el año anterior cuando se habían superado por primera vez los 5 millones. El siguiente gráfico muestra este crecimiento y refleja que el crecimiento se produce también en el número de horas. Se confirma así la preeminencia de este mecanismo de formación en el conjunto de la formación para el empleo, en consonancia con el objetivo de incentivar la inversión de las empresas en formación y de aprovechar su capacidad para identificar sobre el terreno las competencias profesionales que precisan sus empleados y las actividades de aprendizaje que mejor se ajusten para responder a sus necesidades productivas.

Otro dato positivo es la tasa de cobertura formativa de los participantes (ratio entre número de participantes y número de asalariados), que sigue creciendo hasta el 39,4%, como señala el Balance de Situación 2023 de Fundae. Se trata de la cobertura más alta desde la puesta en marcha del sistema de bonificaciones.

La distribución por sexo permanece estable, con una participación femenina en las acciones programadas por las empresas del 46%, similar a la de su participación en el mercado de trabajo. Este dato contrasta, no obstante, con la mayor participación de las mujeres en el conjunto de la formación permanente, de acuerdo con los datos de la EPA, y también en las iniciativas de oferta de formación dirigidas prioritariamente tanto a desempleados como a ocupados, que dependen de la iniciativa individual del trabajador.

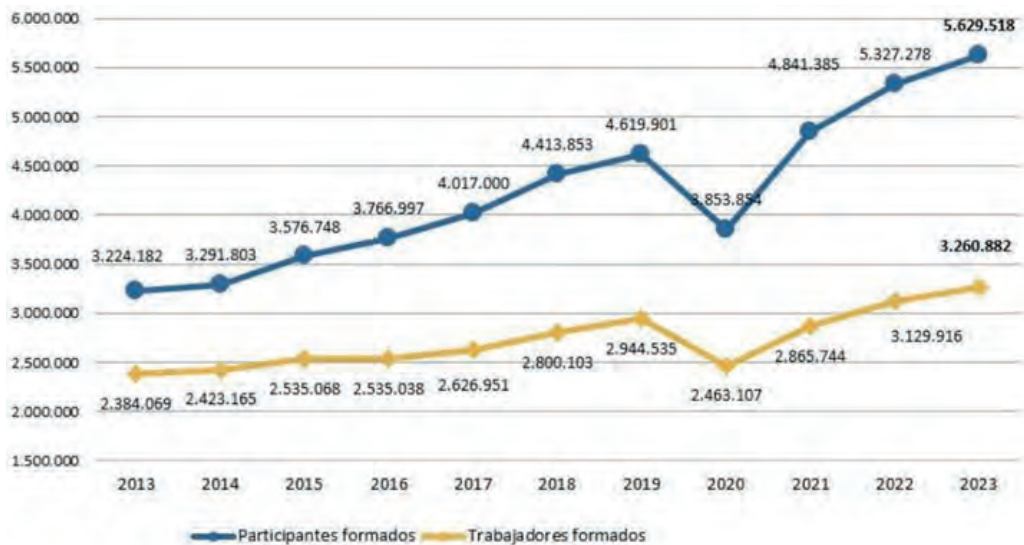
Gráfico 11. Evolución de participantes y horas de formación programada por las empresas



Fuente: Fundae. Gráfico elaboración propia

Una matización importante sobre esta cifra de participantes es que pueden contabilizar al mismo trabajador tantas veces como acciones formativas en las que haya participado. De hecho, si nos limitamos a personas individuales que participaron en acciones de formación programada por las empresas, el número de trabajadoras se reduce en 2023 a 3,2 millones. Cifra que, en cualquier caso, sigue siendo la más elevada registrada hasta la fecha, utilizando este mismo criterio.

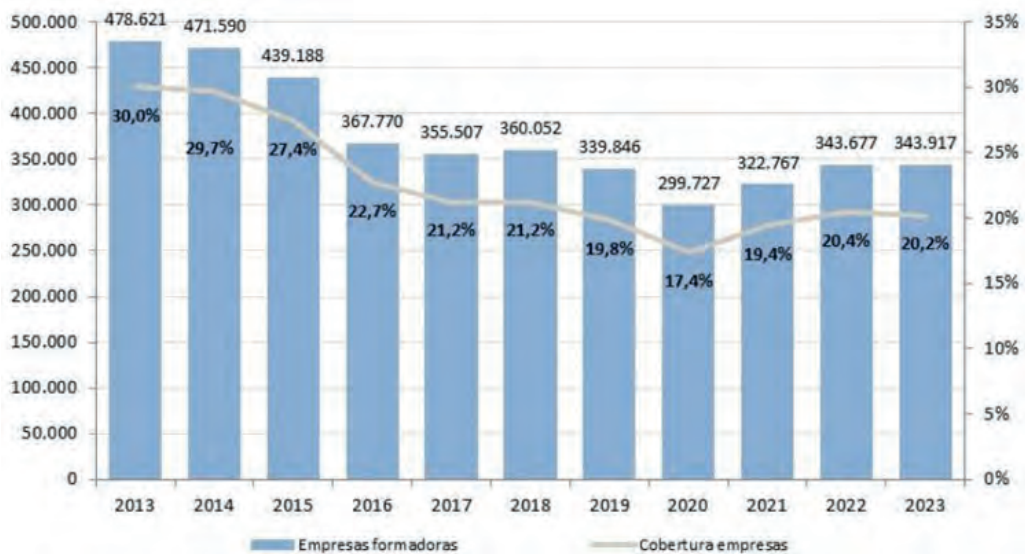
Gráfico 12. Evolución de participantes y trabajadores formados (formación de empresas)



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

Por otro lado, la positiva evolución de participantes venía contrastando con el número de las empresas que programan formación que venía cayendo entre 2013, año que registró la cifra más alta de empresas formadoras, y 2020, mostrando una cierta recuperación desde entonces. En 2023, las 343.917 empresas formadoras, con una tasa de cobertura del 20,2%, supone un estancamiento en esa recuperación en el número absoluto de empresas, e incluso un ligero retroceso en tasa de cobertura¹⁵.

Gráfico 13. Evolución del número de empresas formadoras y de la tasa de cobertura

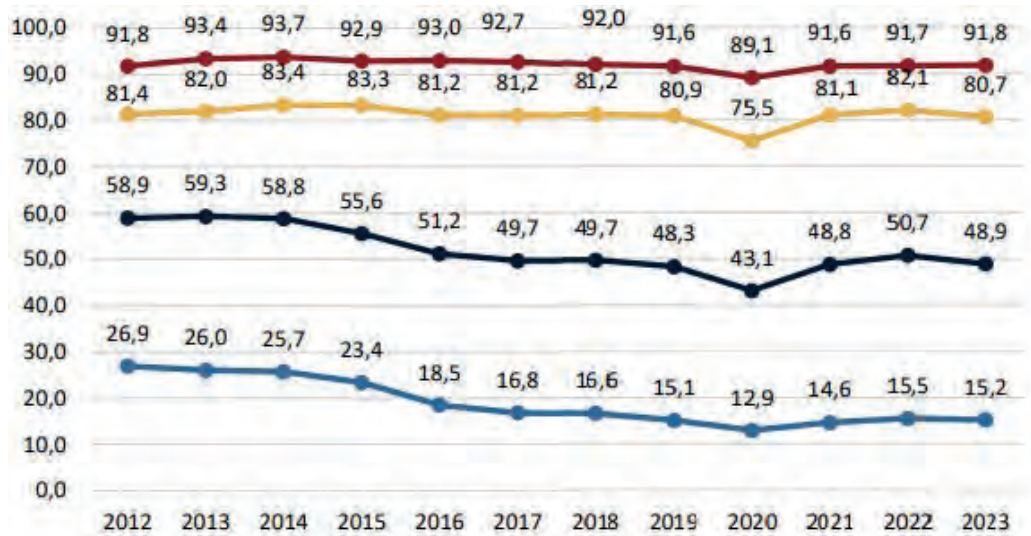


Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE).

15 Se denominan empresas formadoras aquellas que desarrollan acciones formativas para sus trabajadores y comunican la formación a Fundae, pudiendo bonificarse el coste de formación en las cuotas de la Seguridad Social. La tasa de cobertura de las empresas formadoras es el porcentaje de empresas que realizan formación para sus trabajadores respecto al total de empresas cotizantes por FP inscritas en la Tesorería General de la Seguridad Social.

La evolución de la participación en formación por parte de las empresas de menor tamaño en 2023 contrasta respecto a años anteriores. Así, desde la pandemia tanto las microempresas como las pequeñas empresas (de 10 a 49 trabajadores) habían venido recuperando su nivel de participación, y explicaban el crecimiento del número total de empresas formadoras. En 2023, sin embargo, el porcentaje de microempresas se ha estancado y el de empresas pequeñas ha caído casi dos puntos. Se trata de un dato preocupante, sobre todo porque de por sí el diferencial de participación respecto a las empresas más grandes es muy significativo.

Gráfico 14. Tasa de cobertura de empresas formadoras por tamaño de empresa



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

En el informe anterior analizábamos los datos de la Encuesta europea de formación continua de 2020, para tratar de entender las razones de las empresas para no realizar formación, aunque esta encuesta se refiere a toda la formación realizada por la empresa, independientemente de que se acoja o no al sistema de bonificaciones. Las causas más mencionadas eran que el personal ya estaba cualificado, que habían reclutado personal con la formación que necesitaban, además de las dificultades derivadas de la falta de tiempo y carga de trabajo o el coste de la formación. A estas dificultades genéricas habría que añadir, para el sistema de bonificaciones, los condicionamientos del propio sistema. Entre estos, recordábamos cuestiones como la regulación respecto a las empresas organizadoras que intermedian en la formación, que podrían tener alguna influencia, así como los requisitos administrativos y seguridad jurídica, que para las empresas de menor tamaño pueden resultar complejos y entrañar riesgos derivados de inspecciones, incumplimientos formales y sanciones que no merece la pena asumir para optar a cuantías de financiación relativamente pequeñas.

Respecto a la duración de la formación programada por las empresas, se mantiene una tendencia de reducción de las horas de las acciones formativas. En 2010 la duración media era de 48 horas, cifra que ha ido descendiendo año a año. En 2023, la duración media de las acciones formativas fue de 13 horas, similar a la del año anterior. Esta duración media no refleja la importante dispersión según la modalidad formativa. Así, mientras que la duración media de la formación presencial no alcanzó las 10 horas, la teleformación fue de 17,9 y la mixta llegó a una media de 37,7 horas. El descenso del número medio de horas de formación en las acciones programadas por las empresas parece seguir reflejando una corriente organizativa de modularización en acciones más cortas, posiblemente con la intención de facilitar la conciliación con la actividad ordinaria de la empresa y de alcanzar un mayor número de participantes. Pero también

puede obedecer a condicionantes administrativos de un sistema que financia acciones formativas finalizadas, lo cual puede incentivar que algunas acciones, previsiblemente más largas, se fraccionen para consolidar la financiación de los sucesivos módulos. De hecho, la cifra recogida en los registros de Fundae es inferior a las 18 horas de media que recoge la Encuesta de Formación para el empleo.

En 2023, el porcentaje de personas que participaron en formación presencial, teleformación y mixta no sufrió variaciones relevantes. La formación presencial continuó siendo mayoritaria, con casi un 62% de los participantes, pero la mayoría de las horas de formación siguieron siendo online, dado que las acciones formativas con teleformación tuvieron de media casi el doble de duración que las presenciales.

FORMACIÓN DIRIGIDA PRIORITARIAMENTE A PERSONAS OCUPADAS (OFERTA)

La oferta formativa dirigida directamente a personas ocupadas sigue, en lo fundamental, regulada por el desarrollo de la Ley 30/2015¹⁶ que estableció una oferta con programas sectoriales, programas transversales y programas de cualificación y reconocimiento profesional, financiados mediante convocatorias de subvenciones a entidades formadoras que las solicitan en concurrencia competitiva. Esta oferta se configura como subsidiaria a la formación programada por las empresas. Como se ha mencionado, la Ley de Empleo y su normativa de desarrollo han modificado algunos aspectos regulatorios de manera más reciente.

El sistema de oferta ha incluido convocatorias estatales y autonómicas, financiadas desde la administración laboral. En el ámbito estatal, los más de 300.000 participantes en esta formación durante 2023 lo hicieron en buena medida en acciones financiadas mediante convocatorias publicadas con anterioridad. Por orden de volumen de formación, el 55,5% de los participantes provienen de la convocatoria general de Programas 2022, el 16% de la de Turismo 2021, el 8% de la convocatoria de ERTes y el 7% de los Programas de formación en competencias digitales (TIC-2021). El resto de los participantes corresponde, con porcentajes pequeños, a otras cinco convocatorias¹⁷.

En 2023 se detuvo la caída que, desde el 2020, venía sufriendo la oferta de formación subvencionada a nivel estatal, recuperándose ligeramente el número de participantes y horas de formación, pero sin alcanzar todavía los niveles de 2020 y 2021. El balance de situación de Fundae señala que a lo largo del año 2023 se comunicaron 306.232 participantes en formación, bastantes menos de los 393.723 comunicados en 2021. Asimismo, el número de horas de formación subió hasta los 22,7 millones, también claramente por debajo de los 27,8 millones de horas de 2021. La duración media, por su parte, subió hasta las 74 horas por participante.

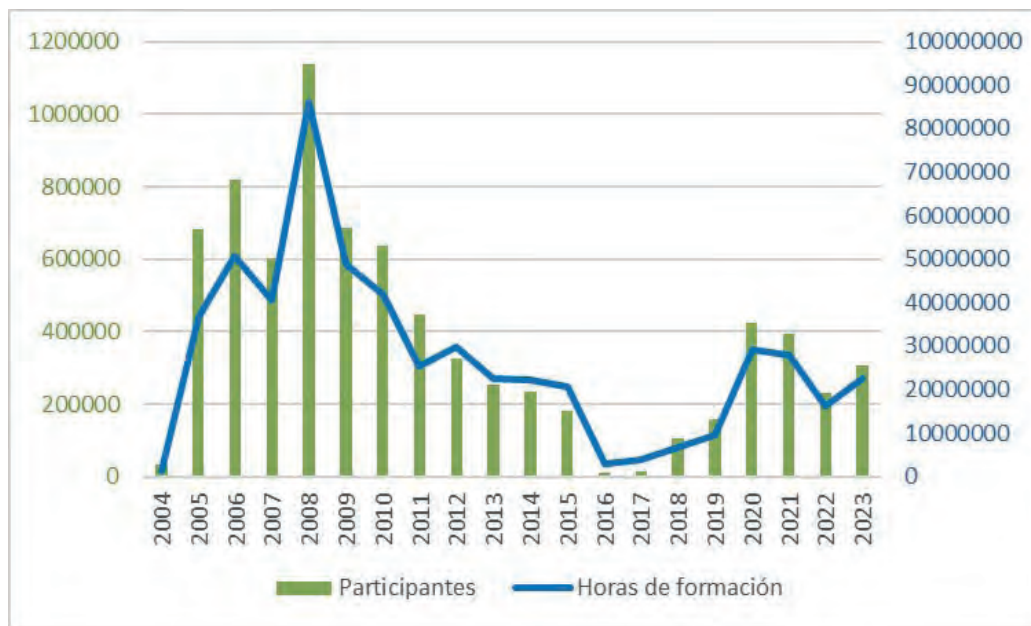
El siguiente gráfico nos muestra la evolución de esta formación desde una perspectiva temporal más amplia, con un volumen de oferta de formación que alcanzó su techo en 2008, para ceder terreno desde entonces respecto a una creciente formación programada por las empresas,

16 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, se desarrolló en el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, que a su vez ha sido regulado por distintas Ordenes Ministeriales (la Orden TMS/368/2019, sobre oferta formativa, financiación y bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, y las Ordenes TMS/283/2019, sobre el Catálogo de Especialidades formativas, TMS/369/2019, sobre el Registro Estatal de Entidades de Formación, y TES/1079/2022 sobre capacitación para el diálogo social y la negociación colectiva (Memoria SEPE)

17 La formación ejecutada en 2023 se corresponde con varias convocatorias en curso: Programa general de formación para personas ocupadas 2022, Programas de Turismo, en el marco del PRTR 2021, Programas de cambios tecnológicos y la transformación digital en el marco del PRTR 2021, Planes de diálogo social y la negociación colectiva 2021 y 2022, Programas de ERTes en el marco del PRTR 2021, Programa Ceuta y Melilla 2019, Programas de sectores estratégicos con compromisos de contratación en el marco del PRTR 2021. (Informe de oferta estatal 2023. Fundae)

habiendo sufrido su bache más significativo tras la reforma normativa de 2015. El gráfico ilustra también la recuperación posterior a este bache, la nueva caída desde 2021, pese a contar ese año con presupuesto récord, y el nuevo crecimiento de 2023 que, como hemos dicho, no llega todavía a recuperar las cifras de 2021.

Gráfico 15. Evolución de participantes y horas en oferta de formación subvencionada



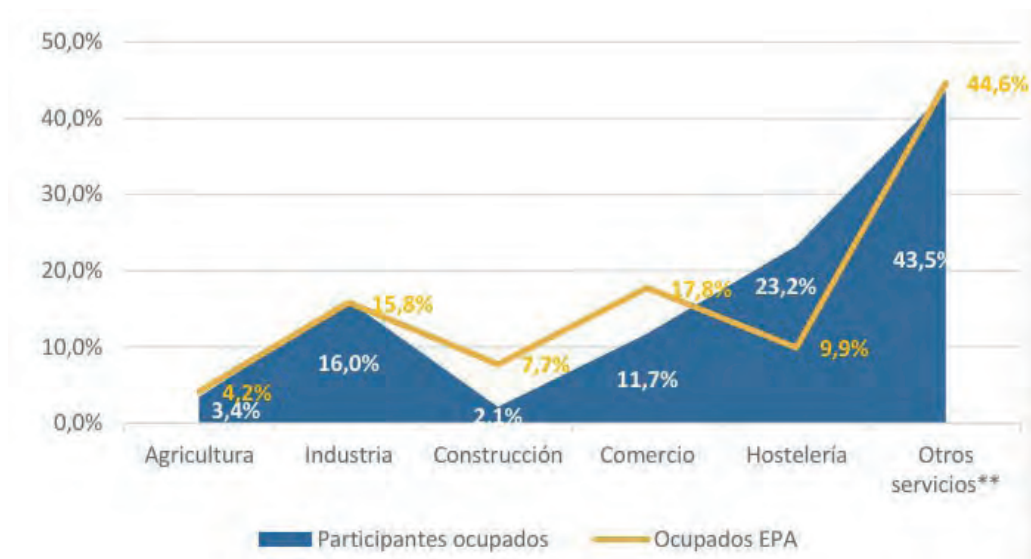
Fuente: Fundae. Gráfico elaboración propia

En cuanto a los participantes, la distribución por sexo es similar al año anterior, con algo más de participación femenina, del 61%. El porcentaje de participantes ocupados y en desempleo fue de 81% y 19% respectivamente, lo que supone un cierto aumento del peso de los ocupados.

La duración de las acciones de formación subvencionadas, con 74 horas de media, sigue siendo significativamente mayor que la de acciones programadas por las empresas. Y, al igual que en esta, la modalidad de teleformación ofreció las acciones más largas, con 78,9 horas de media. Esta modalidad continuó ganando terreno, siendo la utilizada por 9 de cada 10 participantes.

Por sectores, los servicios siguieron concentrando buena parte de participantes. Dentro del sector servicios, el mayor peso se concentra en "otros servicios", frente a la hostelería, que había protagonizado el año 2022 apoyado en la importante convocatoria específica que se publicó a raíz de la pandemia. En 2023 se recupera una distribución más proporcional al peso del empleo en cada sector, aunque no totalmente. Así, aunque la hostelería cede algo de terreno, mantiene todavía, con un 23,2% de los participantes, un nivel de formación superior al resto de los trabajadores del sector en el conjunto del empleo.

Gráfico 16. Participantes en oferta formativa dirigida a ocupados por sector 2023



Fuente: Fundae

Para un mayor detalle sobre esta formación en 2023, como la desagregación por familia profesional y área profesional, así como otros datos puede consultarse el informe de Fundae sobre la formación de oferta estatal 2023 y en la web de Fundae.

En cuanto a la evaluación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a ocupados, en nuestros informes anuales anteriores comentábamos algunas de las conclusiones de los informes de evaluación de la convocatoria 2016, desarrollados entre 2017 y 2020 (publicado en 2021) y de la convocatoria TIC 2018, en su ejecución 2019-2021 (publicado en 2023). A estas evaluaciones debe añadirse ahora el informe, publicado en 2024, de evaluación de la Convocatoria 2018, en su ejecución de 2019 a 2022, para tener una idea más actualizada del funcionamiento general de la oferta estatal.

El informe de 2021, que había sido el primero en ofrecer una información relativamente completa sobre la eficacia y eficiencia de las ofertas formativas tras el cambio normativo de 2015, señalaba que una gran mayoría de entidades formativas (el 88%) habían estado poco satisfechas, apuntando a problemas como plazos de ejecución, retrasos en aprobación, el desajuste entre contenidos ofertados y necesidades del tejido productivo, o un cierto incentivo del sistema al estrechamiento de la oferta concentrándola en las especialidades más rentables y sencillas de gestionar. El informe TIC, por su parte, reconocía avances relevantes, como la simplificación de cargas burocráticas a entidades formativas con experiencia y la reducción de limitaciones a la participación (por ejemplo, por domicilio del participante o de la empresa, o por el régimen de empleo autónomo). Pero señalaba también ámbitos menos satisfactorios, por ejemplo, en los procesos de detección de necesidades o en la utilización de criterios de valoración no alineados con las necesidades identificadas.

El informe publicado en 2024 considera que la formación responde bien, en general, a las necesidades de desarrollo profesional o nuevas oportunidades. Cerca del 80% considera que ha sido útil para su desarrollo profesional o mejora del desempeño. No obstante, un porcentaje relevante también señala falta de pertinencia de la formación, lo que parece apuntar a una insuficiente o inadecuada orientación y asesoramiento. El nivel de satisfacción de los participantes es mayoritariamente alto o muy alto, aunque existe margen de mejora (un 30% otorga una puntuación inferior a 8 sobre 10).

Un dato relevante es la percepción, por parte de las entidades de formación, de un bajo nivel de adecuación de los planes de referencia sectoriales a las necesidades reales, lo que se atribuye a carencias en los procesos de diagnóstico y priorización, así como a las dificultades organizativas para planificar adecuadamente las acciones más relevantes, en el marco de convocatorias analizado. Los interlocutores sociales sectoriales perciben una cierta inercia en la elaboración de los planes y también consideran que existen oportunidades de mejora. En concreto, se alude a las carencias de recursos y capacidades técnicas, así como de datos e información sistematizada, que sufren las comisiones paritarias. También a la ausencia de una metodología sólida de detección de necesidades, además de problemas organizativos como la falta de calendarios definidos para planificar y atender la actualización de planes. Respecto a la ausencia de datos sólidos y sistemáticos, más allá de las fuentes estadísticas pertinentes, se considera relevante prestar más atención a la opinión directa de las empresas y a la demanda real de formación por parte de los trabajadores, además de a la percepción de las entidades de formación, con quienes se sugiere aumentar el nivel de cooperación, al estar en contacto con el día a día de la oferta y la demanda. Estas carencias vienen favoreciendo, en la práctica, un cierto desinterés y desafección de un número relevante de comisiones paritarias respecto a una oferta que no consideran propia. Por otra parte, los interlocutores sociales sectoriales consideran que también existen problemas para atender sus necesidades más específicas y actualizadas, por las dificultades para asumir los costes de desarrollo en acciones novedosas y más complejas, así como por barreras percibidas para la actualización del catálogo de oferta.

La evaluación aborda la percepción de las entidades formativas que sugieren transitar desde una posición de ejecutores de subvenciones, sujetos a control, a aliados necesarios y valiosos prestadores del servicio. En general, las entidades de formación aprecian una desconfianza general desde la Administración (SEPE y Fundae) sobre el papel que desempeñan. En concreto, apuntan al exceso de foco en los procesos de fiscalización y control administrativo que repercute en una menor atención a la mayor innovación y mejora de la calidad de la formación. Perciben que su participación en el sistema depende del cumplimiento de requisitos administrativos, de escaso valor añadido. Consideran que el establecimiento de límites y restricciones a la duración, tipo de participantes y otros criterios, supone barreras innecesarias. Apuntan también a una cierta inseguridad derivada de la insuficiente claridad en la atención de Fundae en la interpretación de la normativa. Otros aspectos que limitan la mejora son la falta de una planificación plurianual que permita una oferta permanente, una concepción tradicional que desincentiva las modalidades online, y las propias contradicciones y condicionantes de un sistema basado en subvenciones.

Desde la perspectiva de facilitar el acceso a los trabajadores, resultan claras las limitaciones estructurales respecto a la difusión e información sobre las oportunidades de formación, así como la descoordinación entre las iniciativas promovidas por las distintas Administraciones. Los participantes también apuntan a la necesidad de una mejor información por vías digitales, la mejora de la información proveída y la necesidad de reducir los requisitos de inscripción.

Formación en períodos de inactividad durante los ERTes

Recordábamos en los informes anteriores la importancia de los ERTes (Expedientes de regulación temporal de empleo) y su papel, apoyados por la financiación europea a través del mecanismo SURE, para mantener el empleo durante la pandemia.

El Estatuto de los Trabajadores establece dos modalidades de ERTE, concretamente en los artículos 47 (por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción -ETOP- o de fuerza mayor) y 47 bis (mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo, en sus modalidades

cíclica, asociada a la coyuntura general macroeconómica, o sectorial, asociada a determinados sectores en reestructuración). Las empresas que proporcionen formación en el contexto de los ERTes, disfrutan de una exoneración de contribuciones sociales del 20%, en el caso de los ERTes ETOP y del 40%, en el caso de los ERTes de mecanismo RED, y se amplía además el crédito de formación bonificada, pudiendo realizarse la formación durante el tiempo de suspensión o reducción de la jornada.

En el marco del componente 23 del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia complementa la formación programada por las empresas, con una oferta específica para personas que hayan estado o estén en ERTE, que se ha canalizado a través de una convocatoria específica en el marco de la oferta formativa subvencionada.

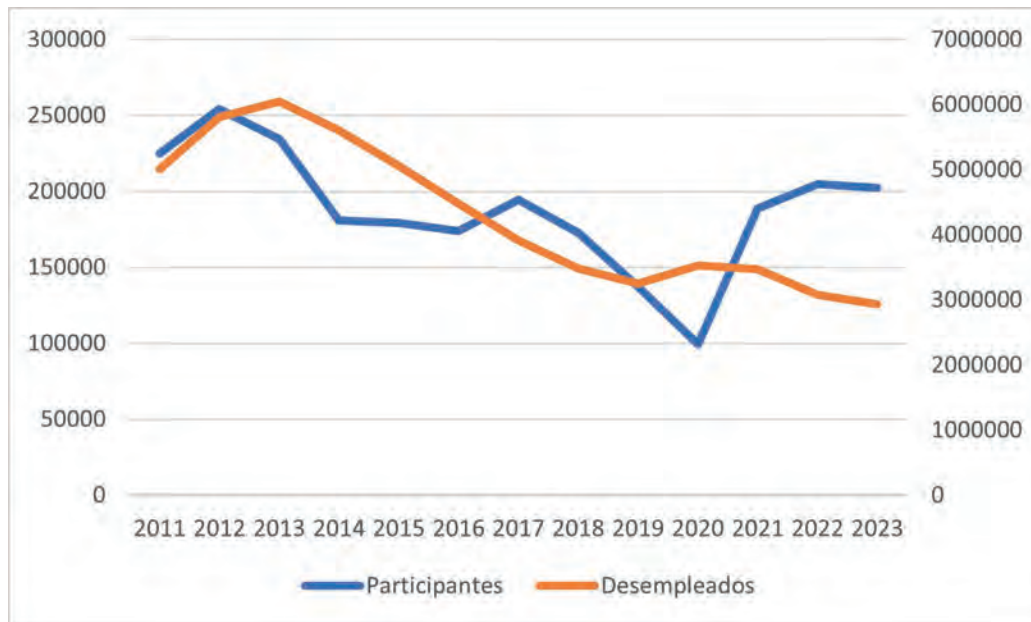
Formación de desempleados

Como recordábamos en los informes anteriores, la gestión de la formación dirigida prioritariamente a desempleados se encuentra básicamente descentralizada a las Comunidades Autónomas, junto con el conjunto de políticas activas de empleo. Pese a esta territorialización, una pequeña parte sigue siendo de gestión estatal y, sobre todo a partir de 2018, se ha incrementado progresivamente la formación telemática de desempleados, extendiendo la oferta formativa más allá de las Comunidades Autónomas en las que las entidades y centros de formación tienen sus sedes.

También resulta relevante recordar que tras la atribución las competencias sobre toda la formación profesional certificable al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte, este Ministerio realiza una reserva de gestión directa estatal que canaliza a través de convocatorias de oferta certificable dirigida indistintamente a desempleados y ocupados, complementaria al reparto y transferencia de (la mayoría de) los fondos a las Comunidades Autónomas, tras su discusión en Conferencia Sectorial de Formación Profesional. Dichas transferencias se realizan desde el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte con independencia de que la administración que gestione esta formación finalmente a nivel autonómico sea la educativa o la laboral, cuestión que cae dentro de la capacidad y autonomía administrativa de las Comunidades.

En 2023 persiste el desacoplamiento que se produce, desde 2021, entre la evolución del número de desempleados y el volumen de formación que se dirige desde la administración laboral a los mismos. Tradicionalmente el volumen de esta formación había evolucionado en cierta consonancia con la evolución del número de parados. Así, desde el inicio de la crisis financiera, en 2008, con el consiguiente incremento del desempleo, el número de participantes en esta formación había crecido, para después descender, durante el período de recuperación iniciado en 2013 (con la excepción de un pico en 2017). Sin embargo, después del atípico 2020 afectado por la pandemia, el número de participantes en formación dirigida a desempleados ha venido creciendo con cierta intensidad, estabilizándose en torno a los 200.000 participantes finalizados, pese a que el desempleo se ha reducido en ese período. De hecho, este volumen de participantes es similar, en 2023, al que había en 2017, mientras que en ese año había 1 millón más de desempleados más.

Gráfico 17. Participantes que terminan formación dirigida prioritariamente a desempleados comparado con número de desempleados



Fuente: Anuario estadístico del MITES y EPA. Gráfico elaboración propia

Por su parte, en 2023 el número de acciones formativas se situó en 19.874, casi la misma cifra que el año anterior.

Se presenta, a continuación, información más detallada de acciones y participantes. En torno al 45 por ciento de los participantes en 2023 lo hicieron en acciones de duración superior a las 200, una duración significativamente superior a la de la formación de ocupados, pero inferior a la formación inicial del Sistema educativo. Estas diferencias son consistentes con la intención del sistema de atender a distintas necesidades, desde acciones más puntuales en las empresas, ofertas más amplias programadas para trabajadores, que son más largas para aquellos que tienen mayor disponibilidad como los desempleados, hasta la oferta acreditable de certificados de profesionalidad y la educativa plurianual a tiempo completo. En este contexto, cabe preguntarse hasta qué punto tiene sentido seguir planteando que las ofertas son “prioritariamente” dirigidas a trabajadores ocupados o en desempleo, o más bien plantear formaciones de distinta duración o alcance sin establecer requisito o porcentaje alguno dependiendo de su situación laboral, más allá de que la financiación de uno u otro colectivo pudiera llegar a hacerse desde distintas fuentes (cuota de formación o cuota de desempleo).

Tabla 2. Número de acciones formativas y participantes

ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS	PARTICIPANTES QUE TERMINAN ACCIÓN FORMATIVA											
	Ambos sexos			Varones			Mujeres					
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023			
TOTAL	17.955	20.287	19.874	188.621	204.993	202.420	83.322	88.444	89.531	105.299	116.549	112.889
Menos de 200 horas	7.035	9.631	10.223	81.860	104.394	111.090	34.858	41.278	46.833	47.002	63.116	64.257
De 200 a 399 horas	4.796	5.024	2.728	52.147	53.773	47.687	22.866	24.028	21.780	29.281	29.745	25.907
De 400 a 599 horas	4.078	3.838	5.169	37.226	33.003	29.320	17.831	16.986	14.668	19.395	16.017	14.652
De 600 y más horas	2.046	1.794	1.754	17.388	13.823	14.323	7.787	6.152	6.250	9.621	7.671	8.073

Fuente: MITES, Anuario Estadístico

El perfil de participantes mantiene un perfil similar al de años anteriores, con una mayoría de mujeres (casi un 56%), de menores de 40 años (un 53%) y de personas con estudios secundarios (en torno al 62%).

Tabla 3. Participantes por edad y sexo

	PARTICIPANTES QUE TERMINAN ACCIÓN FORMATIVA								
	Ambos sexos			Varones			Mujeres		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
TOTAL	188.621	204.993	202.420	83.322	88.444	89.531	105.299	116.549	112.889
Menor de 20 años	12.924	15.506	16.502	8.015	9.896	10.760	4.909	5.610	5.742
De 20 a 24 años	26.173	25.532	25.929	13.754	14.259	15.260	12.419	11.273	10.669
De 25 a 29 años	25.269	23.882	23.187	11.745	11.652	11.954	13.524	12.230	11.233
De 30 a 34 años	21.180	21.401	20.766	8.950	8.780	9.004	12.230	12.621	11.762
De 35 a 39 años	22.336	22.666	21.601	8.786	8.378	8.415	13.550	14.288	13.186
De 40 a 44 años	24.638	25.947	24.974	9.376	9.285	9.118	15.262	16.662	15.856
De 45 a 49 años	24.221	27.738	26.094	9.166	9.839	9.212	15.055	17.899	16.882
De 50 a 54 años	18.415	22.565	22.277	7.356	8.014	7.607	11.059	14.551	14.670
De 55 a 59 años	10.363	14.282	14.612	4.608	5.845	5.472	5.755	8.437	9.140
De 60 y más años	3.102	5.474	6.478	1.566	2.496	2.729	1.536	2.978	3.749

Fuente: MITES, Anuario Estadístico

Tabla 4. Participantes por nivel estudios

	PARTICIPANTES QUE TERMINAN ACCIÓN FORMATIVA								
	Ambos sexos			Varones			Mujeres		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
TOTAL	188.621	204.993	202.420	83.322	88.444	89.531	105.299	116.549	112.889
Sin estudios	1.197	1.843	2.640	657	1.083	1.583	540	760	1.057
Estudios Primarios incompletos	8.826	9.808	11.938	4.098	4.692	5.823	4.728	5.116	6.115
Estudios Primarios completos	11.160	11.712	14.715	4.963	5.173	6.751	6.197	6.539	7.964
Estudios Secundarios	116.351	129.316	125.420	53.882	58.302	57.361	62.469	71.014	68.059
Programas de Formación Profesional	24.423	25.788	24.223	10.739	10.913	10.549	13.684	14.875	13.674
Educación General	91.928	103.528	101.197	43.143	47.389	46.812	48.785	56.139	54.385
Estudios Postsecundarios	50.547	51.767	46.657	19.453	18.966	17.386	31.094	32.801	29.271
Técnicos y Profesionales Superiores	24.721	25.835	23.125	10.845	10.797	9.653	13.876	15.038	13.472
Primer Ciclo	6.589	6.338	5.530	2.120	1.908	1.728	4.469	4.430	3.802
Segundo y Tercer Ciclo	18.755	19.142	17.435	6.260	6.059	5.741	12.495	13.083	11.694
Otros	482	452	567	228	202	264	254	250	303
Sin determinar/No informado	540	547	1.050	269	228	627	271,00	319	423

Fuente: MITES, Anuario Estadístico

El anuario estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía Social¹⁸ ofrece datos más desagregados, por ejemplo, por Comunidades Autónomas y Familias profesionales.

Programas de formación-empleo

En el marco de las políticas de formación para desempleados, el SEPE es también responsable de los programas que combinan formación y empleo, que incluyen Escuelas taller, casas de oficios, talleres de empleo y programas similares como TandEm, y que utilizan contratos formativos en alternancia. Se trata de programas dirigidos también a personas en desempleo, normalmente de niveles formativos muy bajos, que son mayoritariamente gestionados por las Comunidades Autónomas, salvo algunos proyectos de gestión estatal. Son programas de mayor intensidad por participante, tanto por su duración, que alcanza los dos años en el caso de las Escuelas Taller, como sobre todo por su presupuesto, con una inversión media por participante bastante elevada, al incluir los salarios. Sin, embargo, pese a esta relevancia, la calidad y transparencia de los datos disponibles no permite conocer con detalle y exactitud el alcance de estos programas. De hecho, los datos disponibles en distintas fuentes (memoria SEPE, Anuario estadístico MITES, Plan de evaluación del Sistema de Formación Profesional para el empleo) no son coincidentes por distintos motivos (criterios metodológicos, o falta de datos de Comunidades Autónomas que utilizan un programa informático diferente).

Estos programas se financian mediante subvenciones a entidades promotoras (organismos y entes públicos, consorcios, asociaciones y otras entidades sin ánimo de lucro), que cubren los costes tanto de formación como salariales derivados de los contratos formativos. Las Escuelas Taller se dirigen a la formación de jóvenes en ocupaciones generalmente relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, así como con la rehabilitación de entornos urbanos, la recuperación del medio ambiente o la mejora de las condiciones de vida de las ciudades. Los Talleres de empleo se dirigen a la formación de desempleados

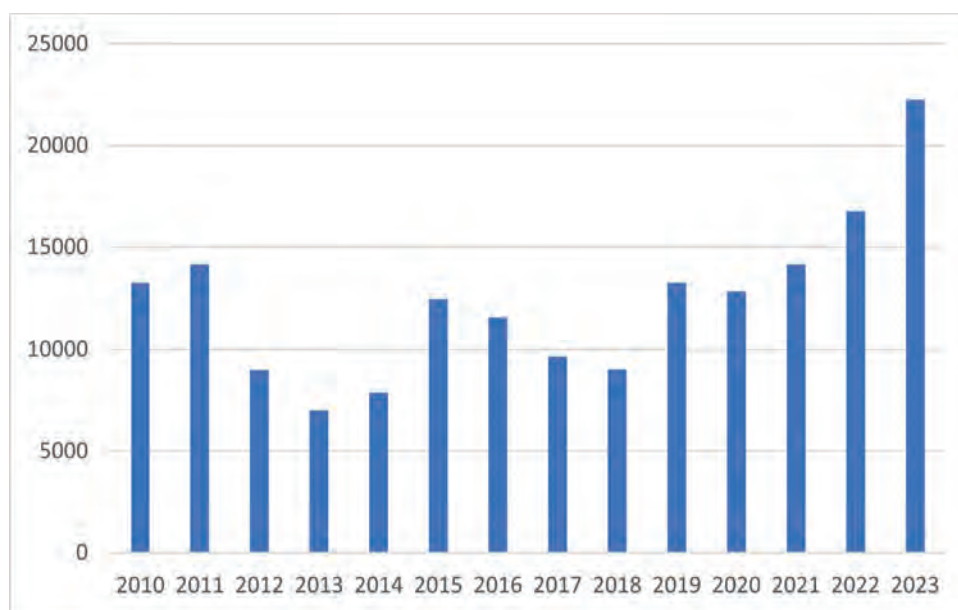
18 Anuario estadístico del MTES <https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/estadisticas/anuarios/2023/FPE/FPE.pdf>

de mayor edad, en áreas de empleo de interés general o social. Los programas TándEm, que se realizan en el marco del Programa de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se dirigen a jóvenes en desempleo y han ampliado el foco de esos programas de empleo-formación a otras actividades de revalorización y recuperación de espacios públicos, a la digitalización económica y social en la gestión, y a actividades socioculturales y que faciliten la conciliación familiar y laboral.

En 2023, según la memoria del SEPE, el número de participantes superó los 14.800¹⁹, con un presupuesto de más de 660 millones de euros, si bien estos datos solo incluyen las Comunidades (y ciudades) Autónomas que usan la aplicación informática de gestión de escuelas taller SILET²⁰.

Se muestra a continuación la evolución en el número de participantes que ofrece el Anuario estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía social, con la limitación de los datos de Comunidades que faltan. De acuerdo a esta fuente, el número de participantes en 2023 sería significativamente superior al del año anterior, continuando el crecimiento del volumen de participantes en estos programas, posiblemente impulsado por los programas incluidos en el mecanismo de recuperación y resiliencia.

Gráfico 18. Participantes finalizados en programas de Empleo-Formación (anuario MITES)



Fuente: MTES. Anuario estadístico

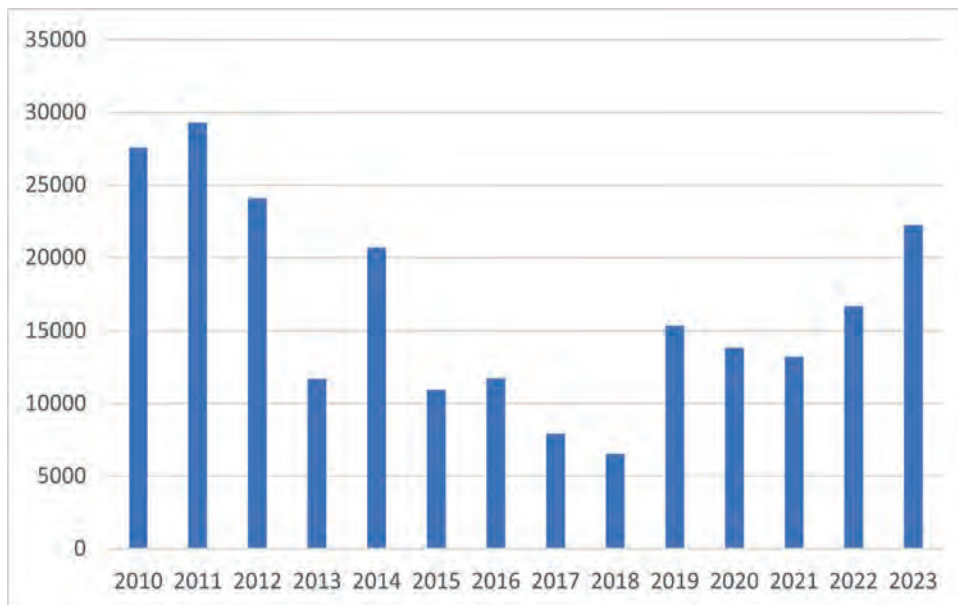
Ante el desajuste de cifras procedentes de distintas fuentes, en el informe del año anterior incorporábamos los datos que ofrecía el Plan anual de evaluación del sistema de formación profesional para el empleo 2020-21, que presumiblemente habrían integrado datos de Comunidades Autónomas que faltaban en otras fuentes, además de ajustar criterios metodológicos. Se ofrecen a continuación estos datos hasta 2021, complementando la serie para los años 2022 y 2023 con los recogidos en el Anuario con todas las cautelas, ya que estos dos años no incluirían a todas

19 La cifra no coincide con la del Anuario del MITES que supera los 22.000 participantes finalizados.

20 Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Extremadura, Galicia, Andalucía, Aragón, Asturias, Murcia, País Vasco y la Rioja. Las Ciudades Autónomas Ceuta y Melilla son gestión SEPE.

las CC. AA. En cualquier caso, el gráfico siguiente muestra de nuevo el importante incremento de los participantes que finalizan estos programas en los últimos años.

Gráfico 19. Participantes en programas de empleo y formación (Plan evaluación FPE hasta 2021)



Fuente: SEPE, Plan Anual de Evaluación de la Calidad, Impacto, Eficacia y Eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo 2020-21. Los datos de 2022 y 2023 proceden del anuario estadístico del MITEC (que no recoge los participantes de todas las CC. AA.).

Recordábamos en informes anteriores el interés especial de estos programas, derivado del importante peso presupuestario que se les ha venido asignando, como veremos más adelante, en la sección dedicada a los datos económicos.

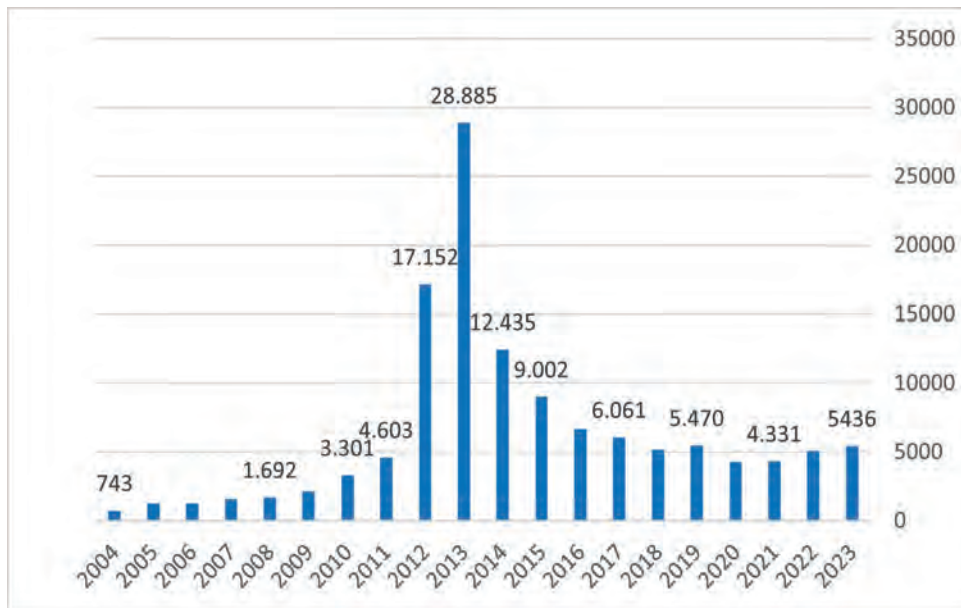
Permisos individuales de formación y potencialidad de las cuentas individuales de formación

Los permisos individuales de formación (PIF) son una iniciativa del sistema de formación para el empleo para la financiación de permisos retribuidos, autorizados por la empresa, para que el trabajador realice un curso dirigido a la obtención de un título o acreditación oficial.

El número de beneficiarios de los PIF fue creciendo hasta 2013, año a partir del cual comenzó a reducirse significativamente. Esto se debió en gran medida a que parte del crecimiento de años anteriores lo fue en formación obligatoria para determinadas ocupaciones, como los Certificados de Aptitud Profesional o los Permisos de conducir Profesionales. En 2013, el Tribunal Supremo, por sentencia de 11 de febrero, considera que esta formación no puede ser objeto de los PIF sino que debe garantizarse por la empresa, precisamente por su carácter obligatorio para la ocupación. Y, en aplicación de esta doctrina, el cambio de criterio, unido a otros factores, provocó una caída del número de PIFs del 55% en 2014.

En 2023, 5.436 trabajadores disfrutaron de un permiso para realizar cursos oficiales, una cifra muy ligeramente superior a la del año anterior, pero que sigue siendo inferior a la anterior a la pandemia y, sobre todo, que queda muy lejos del techo alcanzado en 2013 donde se registraron cerca de 29.000 permisos.

Gráfico 20. Beneficiarios de permisos individuales de formación

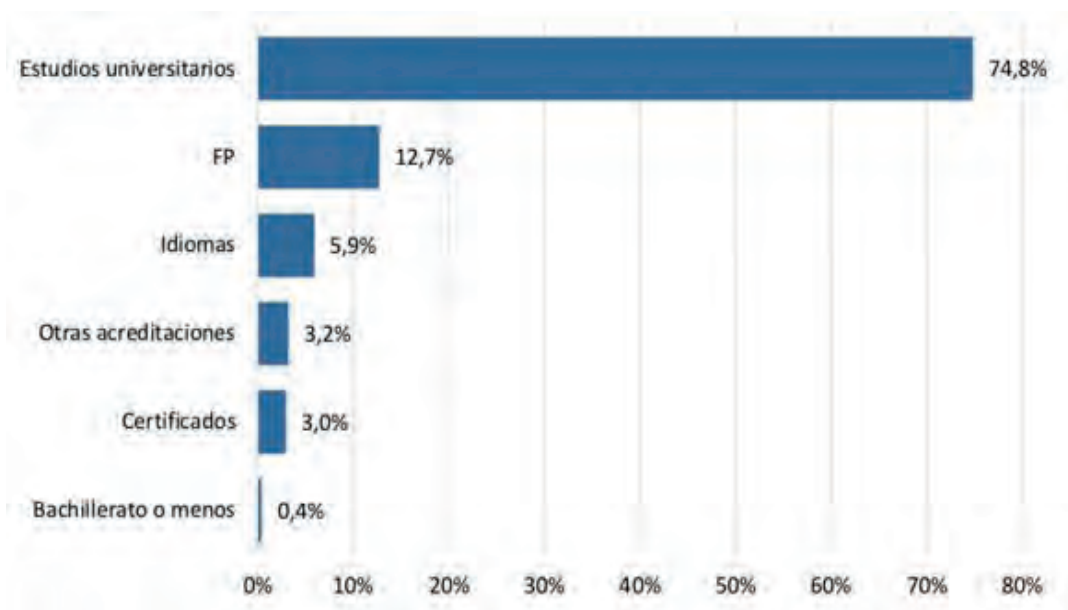


Fuente: Estadísticas Fundae. Gráfico elaboración propia

El porcentaje de participación por sexo continúa bastante equilibrado, con una ligera mayoría (53%) de mujeres. Los PIF finalizados en el año han supuesto más de 403.000 horas, con una media de duración de 73,7 horas, ligeramente superior a la de los años anteriores.

En cuanto a la finalidad de los permisos, el predominio de los estudios universitarios se mantiene, con aproximadamente tres de cada cuatro PIF dedicados a este tipo de estudios.

Gráfico 21. Finalidad de los permisos individuales de formación



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

Lo más destacable del dato de los PIF sigue siendo su alcance limitado a un número pequeño de beneficiarios y su dedicación básicamente a los estudios universitarios. Un volumen que parece escaso para un mecanismo que se supone responde a la “demanda” del trabajador, en cierto reflejo a las bonificaciones que responde a la “demanda” de las empresas para la formación que programen.

Como señalábamos en el informe anterior, la nota que publicó en 2023 la Fundación CIFE ante una posible reforma de la regulación de la formación para el empleo en nuestro país, hacía especial referencia a la posibilidad de dotar de mayor capacidad de iniciativa o demanda a los propios trabajadores, en el marco de la Recomendación Europea de 2022 sobre Cuentas individuales de aprendizaje²¹. Si bien estas cuentas individuales podrían tener algunos aspectos similares a los PIF, en cuanto a su intención de dotar un acceso a la formación a demanda del trabajador, la Recomendación europea sugiere un alcance mucho más amplio y estructural para facilitar el ejercicio del derecho individual a la formación. Este asunto se trata en mayor detalle en la parte temática de este Informe Anual, que se dedica este año al Derecho a la Formación.

Formación profesional acreditable

Como ya recordábamos en informes anteriores, los cambios competenciales y la aprobación de la Ley Orgánica 3/2022 de integración y ordenación de la Formación Profesional, otorgaron al Ministerio de Educación y Formación Profesional la competencia sobre toda la formación acreditable o certificable, esto es: la vinculada al Catálogo Nacional de Estándares de Competencia (antes de Cualificaciones Profesionales), acabando con la distribución anterior que atribuía los Títulos de Formación Profesional Inicial a la Administración Educativa y los Certificados de Profesionalidad a la Laboral. Esta integración a nivel estatal se realiza con independencia de que la gestión a nivel autonómico de las acciones formativas acreditables dirigidas a trabajadores y desempleados pueda seguir gestionándose por administraciones laborales de ese ámbito territorial, dentro de la autonomía de gestión de las Comunidades. Como se ha señalado, la mayor integración de la formación certificable pretende facilitar la programación de itinerarios formativos mediante una oferta única y modular que puedan realizar tanto estudiantes como trabajadores y desempleados. Unos itinerarios en los que también se pueda hacer valer la acreditación de competencias adquiridas en la experiencia laboral y/o procesos de formación no formales.

El Real Decreto 659/2023 desarrolló la citada Ley en cuanto a la ordenación del Sistema de Formación Profesional, detallando cuestiones como las relativas a la formación modular en cada uno de los grados o el procedimiento de acreditación de competencias adquiridas a través de la experiencia y aprendizajes no formales. Se articuló la posibilidad de progresión a través de cinco grados, aplicables a los niveles 1, 2 o 3. El grado A conduce a una acreditación parcial de competencia o microacreditación. Se trata de una fragmentación menor que la de la Unidad de Competencia que habrá de elaborarse en cada caso. La superación de todas las acreditaciones parciales de un módulo profesional otorgará un certificado de competencia, de grado B, que se corresponde con la Unidad de Competencia. El Grado C reuniría varios módulos para la obtención de un Certificado Profesional. Los Grados D permiten el acceso a las titulaciones de Formación Profesional de grado básico, medio o superior, y el Grado E, a la especialización de grado medio o superior.

Debe aclararse que esta clasificación en grados obedece más a duraciones que a nivel de cualificación. Así, existen grados en distintos niveles. A diferencia de otros países, además las acre-

21 Recomendación del Consejo de la UE 2022/C 243/03, aprobada dentro del plan de acción para la implementación del Pilar europeo de derechos sociales Council recommendation on individual learning accounts to boost training of working-age adults - Consilium (europa.eu)

ditaciones se referencian a dos Marcos de Cualificaciones distintos, el MECES para la educación superior, y el MECU para el resto de los niveles. Para resolver este puzzle de acreditaciones con distintos grados, en distintos niveles de cualificación y facilitar la transparencia y movilidad de cualificaciones, el Gobierno aprobó el informe nacional que referencia las acreditaciones españolas al Marco Europeo de Cualificaciones (EQF). El Comité consultivo de dicho marco ha validado recientemente este informe, siendo España el último país de la UE en completar este proceso.

El objetivo de avanzar en una oferta modular, flexible y acreditable, que es ampliamente compartido, presenta ciertas limitaciones que ya señalábamos en las secciones introductorias de este informe. Entre los elementos que pretenden favorecer esta oferta flexible está la posibilidad de fragmentar en certificaciones más pequeñas, que puedan acumularse. Los Reales Decretos de desarrollo de la Ley Orgánica 3/2022, también procedieron a modificar los títulos, cualificaciones de referencia y aspectos de las convalidaciones y correspondencias entre Certificados profesionales y Títulos de FP, lo que podría facilitar la progresión entre ellos. Por otro lado, las llamadas al establecimiento de mecanismos de identificación y prospección de necesidades corren el riesgo de ahondar en la multiplicación de foros que abordan estos temas, haciéndolo en la mayor parte de los casos de forma parcial e incompleta.

De acuerdo con la web del Ministerio de Educación, Formación Profesional y deporte²², la oferta de titulaciones de Formación Profesional, la FP inicial del sistema educativo, está integrada por más de 190 títulos y en torno a 20 cursos de especialización. De ellos, casi la mitad de las titulaciones corresponden al grado superior, que se ha convertido en el segmento más exitoso de la FP y sobre el que la Fundación ha publicado recientemente un informe firmado por Francisca Arbizu²³. Por su parte, la oferta de formación incluye también cerca de 600 Certificados Profesionales, que constituyen el grado C de la oferta formativa (antes Certificados de profesionalidad) más orientada a la formación continua o permanente.

En informes anteriores señalábamos que el peso de la formación certificable dentro del conjunto de la formación profesional para el empleo había sido bastante variable a lo largo de los años y ofrecíamos los últimos datos disponibles, procedentes del Plan anual de evaluación de la formación profesional para el empleo 2019²⁴. Con posterioridad a esta fecha, y tras el traspaso de la competencia sobre la formación vinculada al Catálogo Nacional al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte, las Administraciones públicas no están ofreciendo datos agregados ni sobre el total de la formación continua (certificable y no certificable), ni del porcentaje de la misma que suponen las acciones de formación certificables.

Como ya recordamos en el anterior informe anual, el Plan de evaluación de la formación profesional para el empleo 2020-2021 excluyó explícitamente la información sobre estas acciones de sus datos indicadores, y hasta la fecha las propias Estadísticas de Educación que publica el Ministerio de Educación incluyen solo la información procedente del Ministerio de Trabajo. Así, aunque el año anterior avanzábamos que este vacío de datos podría estar en vías de cierta solución en la medida en que estaba previsto que el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte desarrollase un registro de acreditaciones, no es posible todavía encontrar datos públicos al respecto. Pero incluso si ese registro se desarrolla, en el actual contexto se espera que proporcione datos sobre participantes y acciones de formación acreditable, pero no parece que vaya a permitir estimar fácilmente su peso en el conjunto de la formación de la población traba-

22 Sobre FP - TodoFP | Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes . Nótese que los datos que ofrece esta web difieren de los ofrecidos por otras fuentes.

23 Formación Profesional de Grado Superior. Empleabilidad y visión social.

24 Según esta fuente, en 2019, los certificados estuvieron generalizados entre la formación de tropa y marinería, dominaron la formación de desempleados, pero estuvo mucho menos presente en la oferta dirigida a ocupados.

jadora y desempleada. También avanzábamos el año anterior otros trabajos, más prometedores, del Ministerio con el Instituto Nacional de Estadística para una mejora de las estadísticas de la formación profesional, incluida la formación para el empleo, pero tampoco es posible encontrar de momento información al respecto.

Formación Profesional inicial, Sistema Educativo

En el curso 2022-2023, el alumnado matriculado en enseñanzas de formación profesional continuó creciendo, aunque más ligeramente, consolidando el más de un millón de alumnos alcanzado el curso anterior. De nuevo, el grado superior supuso más de la mitad de los alumnos. También continuó el crecimiento de Centros, que superaron los 4.000, dos tercios de los cuales fueron centros públicos y un tercio privados.

Tabla 5. Centros y alumnado curso 2022-2023

	Total	Centros públicos	Centros privados	% Cent. públicos	Hombres	Mujeres	% Mujeres
N.º de centros que imparten							
Total	4.022	2.650	1.372	65,9%			
C.F. Grado Básico	2.207	1.806	401	81,8%			
C.F. Grado Medio Presencial	3.073	2.111	962	68,7%			
C.F. Grado Medio a Distancia	292	159	133	54,5%			
Curso Especial. Tit. GM	79	77	2	97,5%			
Curso Especial. Tit. GM a distancia	0	0	0	-			
C.F. Grado Superior Presencial	2.754	1.813	941	65,8%			
C.F. Grado Superior a Distancia	498	242	256	48,6%			
Curso Especial. Tit. GS	254	238	16	93,7%			
Curso Especial. Tit. Gs a distancia	2	2	0	100,0%			
Alumnado matriculado							
Total	1.085.259	714.669	370.590	65,9%	581.640	503.619	46,4%
C.F. Grado Básico	78.674	60.063	18.611	76,3%	54.968	23.706	30,1%
C.F. Grado Medio - Total	436.438	296.206	140.232	67,9%	236.680	199.758	45,8%
C.F. Grado Medio Presencial	377.450	270.191	107.259	71,6%	216.657	160.793	42,6%
C.F. Grado Medio a Distancia	58.988	26.015	32.973	44,1%	20.023	38.965	66,1%
Curso Especial. Tit. GM	664	642	22	96,7%	520	144	21,2%
Curso Especial. Tit. GM a distancia	0	0	0	-	0	0	-
C.F. Grado Superior - Total	565.851	354.332	211.519	62,6%	286.391	279.460	49,4%
C.F. Grado Superior Presencial	421.199	294.619	126.580	69,9%	231.744	189.455	45,0%
C.F. Grado Superior a Distancia	144.652	59.713	84.939	41,3%	54.647	90.005	62,2%
Curso Especial. Tit. GS	3.530	3.324	206	94,2%	2.993	537	15,0%
Curso Especial. Tit. Gs a distancia	102	102	0	100,0%	88	14	13,7%

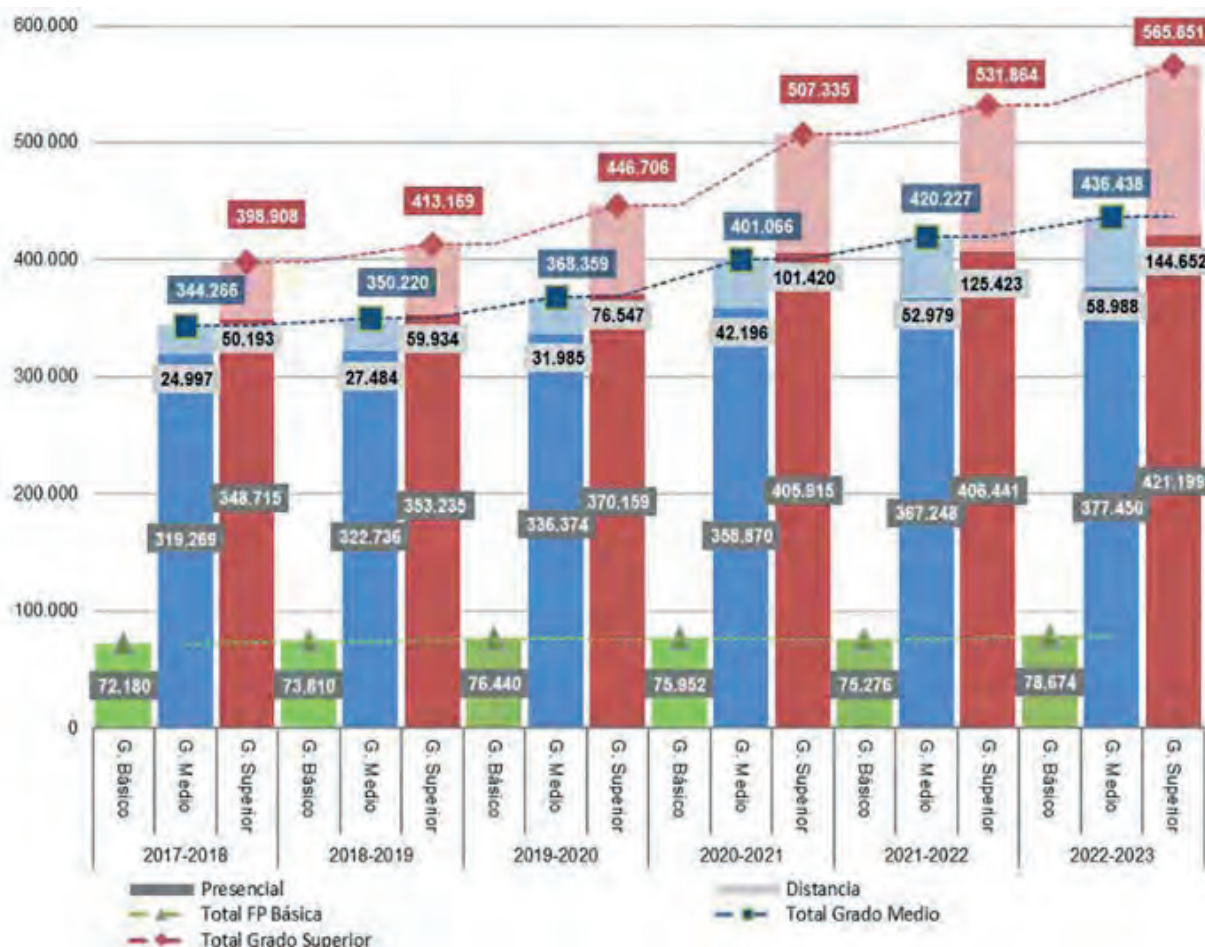
Fuente: Estadísticas de Formación Profesional del Sistema Educativo, 2024. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte

La participación de mujeres en formación profesional sigue aumentando, pero todavía se mantiene una menor representación en la FP básica y el Grado Medio, siendo el desequilibrio prácticamente inexistente en el Grado Superior. Así, las mujeres fueron el 30,1% del alumnado en FP básica, el 45,8% en Grado Medio y el 49,4% en Grado Superior. También persisten importantes diferencias dependiendo de la familia profesional, asociadas a sectores más o menos

feminizados o masculinizados. Las mujeres, por ejemplo, son clara mayoría en Imagen Personal, Servicios Socioculturales y a la Comunidad, Sanidad y Textil y Confección. También hay más mujeres en la enseñanza a distancia.

El crecimiento del alumnado en los últimos años continuó en el curso 2022-2023 y supone un crecimiento en los últimos 5 cursos de más de un 30%, un 41,9% en el Grado Superior. También es destacable el crecimiento del régimen a distancia, un 170%.

Gráfico 22. Evolución del alumnado matriculado en enseñanzas de Formación Profesional

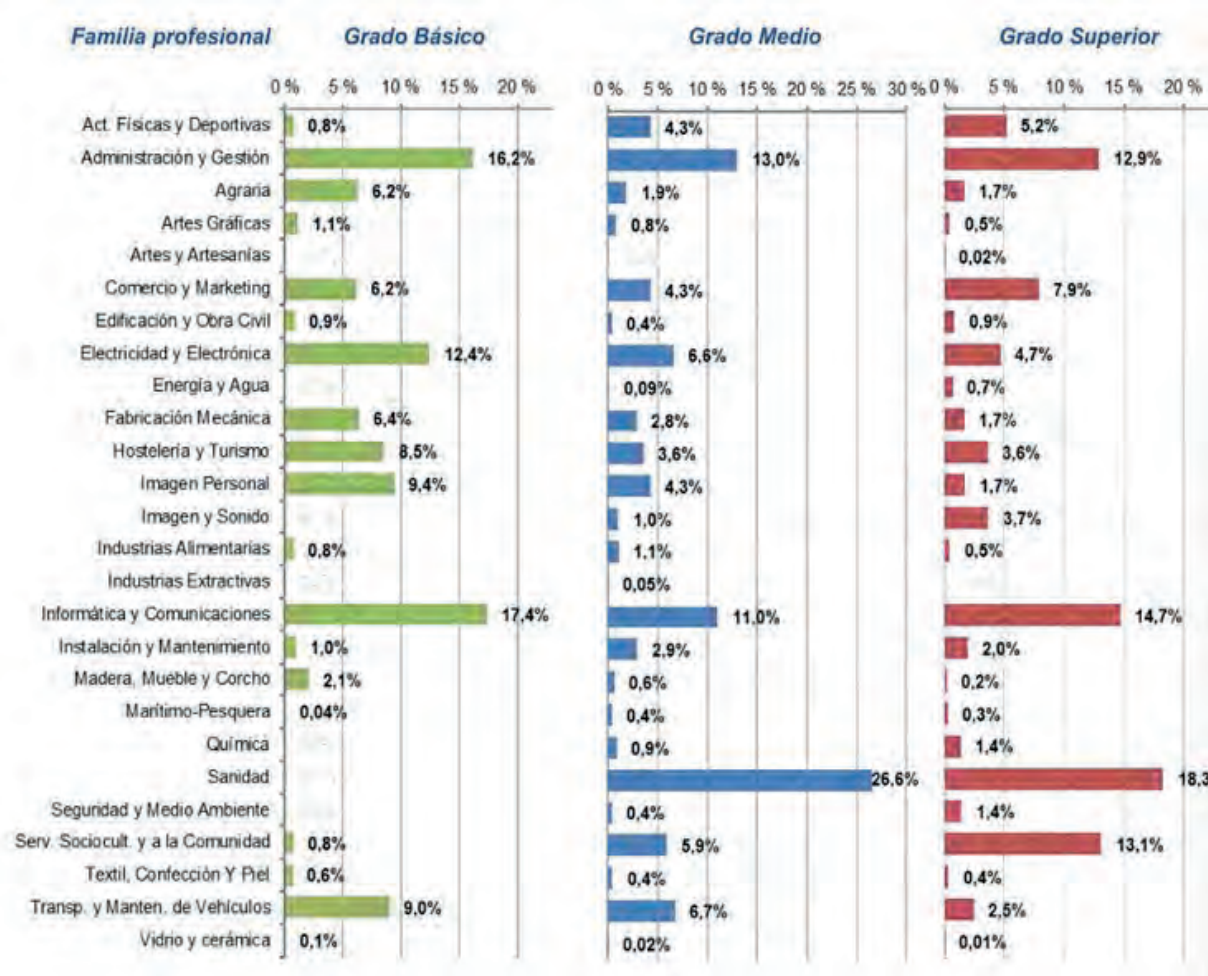


Fuente: Estadísticas de Formación Profesional del Sistema Educativo, 2024. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte

Existen diferencias importantes por Comunidades Autónomas. La tasa bruta de matriculación en el Grado Superior es el doble en Galicia y País Vasco (por encima del 51%) que en las Islas Baleares (24,6%). Las diferencias son algo menores en el Grado Medio, donde varían entre el 48,2% de la Ciudad de Ceuta y el 28,4% de Canarias.

La distribución del alumnado por familia profesional se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 23. Distribución de alumnado por familia profesional curso 2022-2023



Fuente: Fuente: Estadísticas de Formación Profesional del Sistema Educativo, 2024. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte

Para un mayor grado de detalle y desagregación de los datos de formación profesional, puede consultarse la web del Ministerio de Educación y Formación profesional.

El importante crecimiento del alumnado de formación profesional se concentra en gran medida, como hemos dicho, en los ciclos de grado superior. En el grado medio, no obstante, nuestro país continúa sin lograr reducir significativamente la distancia que nos separa de la media de la UE en cuanto al porcentaje de alumnos que escoge la formación profesional respecto a los que optan por las enseñanzas generales. Así, desde 2015, la brecha que nos separa de la media europea entre formación profesional de grado medio y Bachillerato solo se ha reducido de 13 a 10 puntos.

Tabla 6. Porcentaje de estudiantes de FP Inicial (grado medio) respecto al total de estudiantes de secundaria superior (incluyendo bachillerato)

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	35,2	48,9
2016	34,8	48,3
2017	35,4	48,1
2018	35,8,	48,4
2019	36,4	48,4
2020	36,6	48,7
2021	38,7	48,7
2022	39,1	49,0
2023	36,9*	

*Fuente: Cedefop, cálculos basados en datos de Eurostat UOE (datos conjuntos de Unesco, OCDE y Eurostat) de educación formal. Última cifra disponible 2022. *El dato de 2023 es el publicado en las Estadísticas de Formación Profesional del Sistema Educativo. Edición 2024. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte*

La brecha es significativamente inferior si comparamos el total de alumnos de formación profesional en todos sus niveles, incluyendo por tanto la FP superior, respecto a la población total de 15 a 24 años. Con este indicador, el porcentaje de alumnos en España se situaría en 17,3%, manteniéndose una distancia de poco más de dos puntos respecto a la media europea.

Tabla 7. Porcentaje de estudiantes en programas de FP respecto a la población de 15 a 25

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	14,1	18,9
2016	14,1	18,5
2017	14,7	18,6
2018	15,0	18,7
2019	15,2	18,8
2020	15,7	19,2
2021	17,1	19,4
2022	17,3	19,6

Fuente: Cedefop, cálculos basados en datos de Eurostat UOE (datos conjuntos de Unesco, OCDE y Eurostat) de educación formal. Última cifra disponible 2022.

Por otro lado, y también desde una perspectiva comparada, es relevante mencionar que el volumen de titulados de FP en familias y titulaciones vinculadas a las ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (en jerga europea, las denominadas STEM) sigue manteniéndose bastante por debajo de la media europea (22,6% frente al 38,7% de media europea en 2022). Es más, la distancia respecto a esta media ha aumentado ligeramente desde el año anterior.

Inserción profesional de los Titulados de Formación Profesional

El progresivo incremento del alumnado de formación profesional está posiblemente asociado a la mejor inserción laboral de sus titulados en relación con las enseñanzas de carácter general hasta bachillerato. En informes anteriores hacíamos referencia a los resultados la Encuesta de transición educativa-formativa e inserción laboral (ETEFIL), de carácter cuatrienal, cuyos últimos datos disponibles habían sido publicados en 2020 (correspondientes a la encuesta de 2019). Estos datos apuntaban a una inserción laboral significativamente superior en los titulados de FP media respecto a los de Bachillerato, y una inserción aún mayor en los títulos de grado superior. En cierto contraste con estos datos, la Encuesta de inserción laboral universitaria (EILU) mostraba una inserción de los titulados universitarios más alta que la de los ciclos superiores de FP, pero recordábamos que no podía realizarse una comparación directa entre ambas encuestas, por sus distintas metodologías y la influencia de factores ajenos, como el hecho de que un número importante de titulados de FP continúan sus estudios y no buscan empleo de forma inmediata, a diferencia de lo que sucede con los titulados universitarios.

El Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte viene realizando, además, un seguimiento de los niveles de inserción laboral de las últimas cohortes de titulados de FP, a través de un cruce anual con los datos de afiliación a la Seguridad Social, que publica como Estadística de Inserción Laboral. Aunque existen datos de la cohorte titulada en el curso 21-22, la última cohorte con un seguimiento completo de cuatro años tras su titulación corresponde al curso 19-20, cuyos datos se muestran en la siguiente tabla. En la misma, puede observarse el mayor grado de inserción en los niveles de FP más altos, con una diferencia de afiliación de casi 17 puntos entre la FP básica y los Grados Superiores. Los datos también reflejan el plus de inserción laboral que tienen los titulados que han cursado la modalidad de FP Dual. En la tabla hemos incorporado los datos sobre el porcentaje de titulados que, en alguno de los tres años siguientes a la titulación, accedió a estudios del nivel superior al cursado (incluidos estudios universitarios para los titulados en grados superiores). Este dato es relevante para una correcta interpretación que tenga en consideración el relevante porcentaje de titulados que, en los distintos niveles, continúa estudiando y no necesariamente ha buscado empleo después de obtener la titulación.

Tabla 8. Inserción y continuación de estudios de los titulados de Formación Profesional

	TASA DE AFILIZACIÓN A LOS 4 AÑOS	AFILIACIÓN FP DUAL	CONTINUACIÓN ESTUDIOS EN LOS 3 AÑOS SIGUIENTES
FORMACIÓN PROFESIONAL BÁSICA	53,9		69,2
CICLOS DE GRADO MEDIO	66,8	73,8	54,8
CICLOS DE GRADO SUPERIOR	70,2	78,9	27,6

Fuente: Estadística de inserción laboral de los titulados de FP. Estadísticas de Formación Profesional del Sistema Educativo. Edición 2024. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte. Tabla elaboración propia.

En esta publicación estadística puede consultarse información mucho más detallada y desagregada, por ejemplo, por Comunidad Autónoma y Familia Profesional, que permite analizar los distintos niveles de inserción. También otros datos relevantes para cualificar el tipo de inserción laboral como, por ejemplo, las bases de cotización, o si la afiliación se produce como empleado del régimen general o como autónomo.

Por último, hay que señalar que el Ministerio de Educación y Formación Profesional también realiza un informe de inserción similar con datos de afiliación a la Seguridad Social de los titulados universitarios, en el que las diferencias de inserción según la titulación son aún más notables que en el caso de la Formación Profesional.

Formación en Centro de Trabajo y Formación Dual

Como es sabido, el módulo de Formación en Centros de Trabajo (FCT) se venía cursando de manera obligatoria en todas las enseñanzas de FP y suponía una formación práctica desarrollada en un centro de trabajo real en el que se desempeñan actividades propias del perfil del Título correspondiente. En el curso 2022-2023 el número de alumnos que realizaron el módulo de FCT creció en unos 25.000 alumnos hasta los 451.145, recuperando la tendencia creciente que se había interrumpido el año anterior. De ellos, 41.307 cursaron FP Básica, 182.238 Grado Medio, 226.277 en Grado Superior y 1.323 Cursos de Especialización.

**Tabla 9. Alumnado de FCT por enseñanza, sexo y titularidad del centro.
Curso 2022-2023**

	Total	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Centros públicos	Centros privados	% Cent. públicos
Total	451.145	242.011	209.134	46,4%	289.816	161.329	64,2%
C.F. Grado Básico	41.307	28.881	12.426	30,1%	31.425	9.882	76,1%
C.F. Grado Medio	182.238	97.113	85.125	46,7%	119.882	62.356	65,8%
C.F. Grado Superior	226.277	114.988	111.289	49,2%	137.283	88.994	60,7%
Curso Especial. Titul. GM	312	293	19	6%	275	37	88,1%
Curso Especial. Titul. GS	1.011	736	275	27%	951	60	94,1%

Fuente: Estadísticas de Formación Profesional. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte

Mientras que el Módulo de FCT se cursa con frecuencia al final del segundo año de enseñanza de Formación Profesional, la denominada Formación Profesional Dual ha venido combinando de manera más intensa los procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro educativo, con una inmersión más profunda en el entorno productivo real que suele prolongarse a lo largo de todo el proceso de formación. Al igual que en la FCT, el número de alumnos que cursaron formación dual también ha crecido, superando los 50.000 alumnos en el curso 2022-2023. Se mantiene una participación inferior de mujeres (39%), una concentración de alumnos en el Grado Superior y una preponderancia de Centros Públicos, que acogen a tres cuartas partes de los alumnos, un porcentaje ligeramente superior al del año anterior.

Tabla 10. Alumnado y Centros de FP Dual. Curso 2022-2023

	Total	Centros públicos	Centros privados	% Cent. públicos	Hombres	Mujeres	% Mujeres
Nº de centros que imparten							
TOTAL	1.501	1.123	378	74,8%			
C.F. Grado Básico	119	89	30	74,8%			
C.F. Grado Medio	981	754	227	76,9%			
Curso Especial. Titul. GM	1	1	0	100,0%			
C.F. Grado Superior	1.132	850	282	75,1%			
Curso Especial. Titul. GS	7	7	0	100,0%			
Alumnado matriculado							
TOTAL	53.385	40.300	13.085	75,5%	32.158	21.187	39,7%
C.F. Grado Básico	1.042	713	329	68,4%	765	277	26,6%
C.F. Grado Medio	18.195	13.993	4.202	76,9%	11.507	6.688	36,8%
Curso Especial. Titul. GM	2	2	0	100,0%	0	2	100,0%
C.F. Grado Superior	34.106	25.552	8.554	74,9%	19.886	14.220	41,7%
Curso Especial. Titul. GS	40	40	0	100,0%	37	3	7,5%

Fuente: Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte

Debemos recordar que persisten importantes diferencias territoriales en el porcentaje de alumnos que cursan formación dual. Así, en los Grados Medio y Superior, la Comunidad Foral de Navarra (con un 22,1% y un 19,3% respectivamente) es en la que la formación dual tiene más peso. En grado superior, le siguen a una distancia relevante Cataluña, Rioja y Canarias y, en el Grado medio, Extremadura, Andalucía y Cataluña. En FP Básica, el alumnado que cursa la modalidad dual es menos significativo y tiene un cierto peso solo en Andalucía y La Rioja.

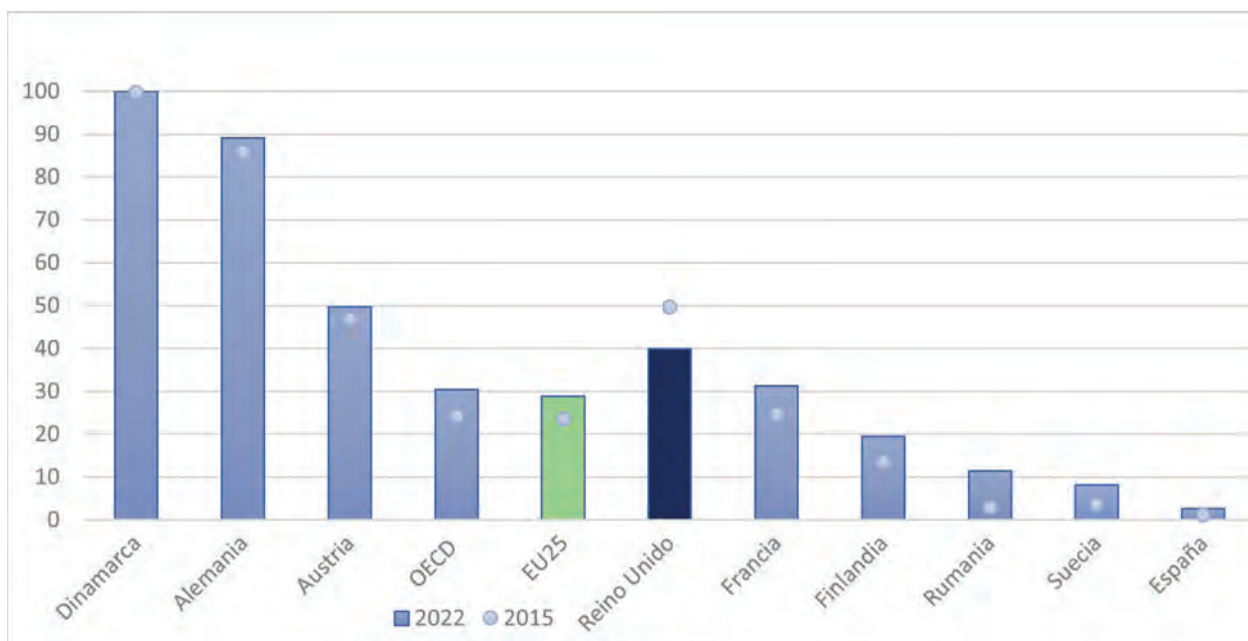
En cualquier caso, con las últimas cifras disponibles, el peso de la formación dual continuó su ascenso, pero seguía siendo todavía muy limitado y no alcanzaba el 5% del alumnado de Formación Profesional, eso sí, con diferencias según el nivel de FP. En el curso 2022-2023 supuso el 8,1% del alumnado de Grado superior, el 4,8% del Grado Medio y el 1,3% de la FP Básica. Porcentajes, todos ellos, que están todavía a gran distancia de la media de la Unión Europea.

Recordábamos en el informe del año anterior que, con datos de la Encuesta Europea de Formación Continua (CVTS 2020), en ese año las empresas españolas también reportaban una participación muy limitada en formación dual o formación profesional inicial con contratos formativos o prácticas retribuidas. Mientras que prácticamente un tercio de las empresas europeas empleaban participantes en este tipo de programas ligados a la formación profesional inicial, con Alemania a la cabeza con casi dos de cada tres empresas, en nuestro país la cifra fue apenas de un 11,1% en 2020, es decir poco más de una de cada diez, descendiendo incluso del 13% registrado en 2015.

Esta escasa implantación plantea desafíos importantes para la implementación de lo previsto en la Ley Orgánica 3/2022, de ordenación e integración de la Formación Profesional, que plantea la "dualización" de toda la formación profesional, con aplicación progresiva desde el 2023-2024, con dos fórmulas. La intensiva, que es heredera de lo que actualmente denominamos dual, y requiere una exposición al centro de trabajo de al menos el 35%, que la empresa colabore en más del 30% del currículo y que el estudiante formalice un contrato de formación en alternancia. Y la general, de algún modo heredera de la actual FCT, pero que requiere incrementar la exposición al centro de trabajo al menos a un porcentaje de entre el 25% y el 35% y que la empresa participe en al menos un 20% del currículo.

Según los datos más actualizados que ofrece tanto el CEDEFOP como la OCDE, el porcentaje del alumnado que, en FP de grado medio, realiza al menos el 25% de su formación en un centro de trabajo se sitúa en menos del 3%, muy por debajo de las medias de la OCDE y la UE, que se sitúan en torno al 30%.

Gráfico 24. % de alumnos de FP (grado medio) en programas que combinan formación con aprendizaje en centro de trabajo (al menos 25% del tiempo)

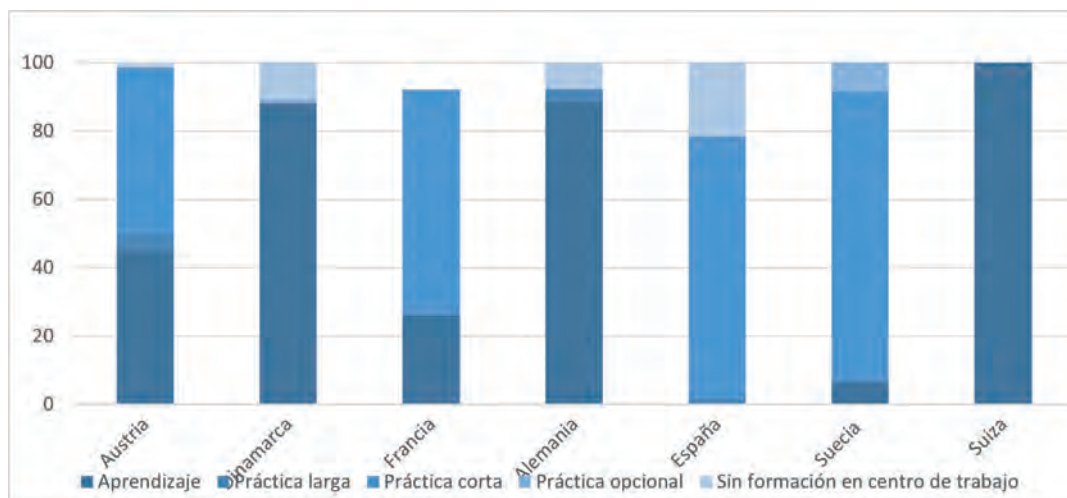


Fuente: OCDE. Education at a glance 2024. Datos referidos a 2022. Datos también disponibles en indicadores del CEDEFOP

Es cierto que esa diferencia es bastante menor, si utilizamos un criterio menos exigente. Así, el indicador también recogido por el CEDEFOP, y utilizado por la Comisión Europea para el seguimiento de la estrategia Europea de Educación y Formación que establece para 2025 el objetivo de que el 60% de los estudiantes de formación profesional tengan cierta formación en centros de trabajo, contabiliza a los titulados que hayan estado en un centro de trabajo al menos 1 mes durante sus estudios de FP. Con este criterio, España se situaría a la cabeza de Europa, con casi un 97% en 2023 (frente a un 64,5% de media de la UE), al incluirse en todos los casos los módulos de FCT que son obligatorios para obtener la titulación.

Aunque resulta bastante evidente que este indicador sobrerrepresenta el peso real de la formación en el entorno real de trabajo en nuestro país, la nueva legislación no es complaciente y ha planteado el citado objetivo de dualizar toda la FP y alcanzar en cualquier caso al menos ese umbral del 25% de formación en entorno de trabajo. El 25% es un umbral relevante, pues la clasificación internacional considera ya estas prácticas como de larga duración. Es decir, si la implementación de la nueva Ley tiene éxito, España pasaría a situarse (con independencia del indicador usado) entre los países donde más formación se desarrolla en un entorno real de trabajo. Entre tanto, la mayor parte de los alumnos no alcanzan ese umbral del 25%, como ilustrábamos en el siguiente gráfico en el informe del año anterior.

Gráfico 25. % de estudiantes de FP (grado medio) según el tipo/duración de su formación en centro de trabajo



Fuente. OCDE. *Education at a glance 2023*. Datos de 2021 (el dato no figura en la edición de 2024)

En definitiva, la generalización del carácter dual de la formación profesional que propone la ley es ambiciosa, aunque sea a dos velocidades, y habrá que observar y analizar en detalle su puesta en práctica para conocer hasta qué punto toda la formación profesional se transforma realmente en dual y alcanza los umbrales del 25% de formación en el centro de trabajo, además de una vinculación más estrecha con la empresa de la que tiene actualmente la FCT.

Una de las barreras más importantes para la transición a este modelo es la necesidad de ampliar el número de empresas que acojan aprendices en formación durante más tiempo y desde los primeros cursos. En este contexto, habrá que estar vigilante para ver si los recientes cambios que han requerido procesos de altas y bajas en seguridad social para alumnos en prácticas, incluso las de cortísima duración y no retribuidas, y las exigencias que se contemplan en las propuestas conocidas sobre el futuro estatuto del becario, podrían llegar a disuadir a las empresas de acoger más estudiantes en formación. Recordábamos a este respecto, en el informe del año anterior, cómo incluso en sistemas de formación dual consolidados, como el de Alemania, la insuficiencia de vacantes que ofrecen las empresas para aprendices es una de las limitaciones más importantes del sistema. Este problema, además, no se circunscribe solo al ámbito de la formación profesional inicial reglada, sino al resto de ofertas formativas que también prevén prácticas en centro de trabajo, incluidos los Certificados de profesionalidad y también las formaciones del ámbito universitario. Y todo lo anterior, con el problema añadido de que, con frecuencia, la realización de prácticas es un requisito necesario para obtener la titulación.

Los contratos de formación en alternancia

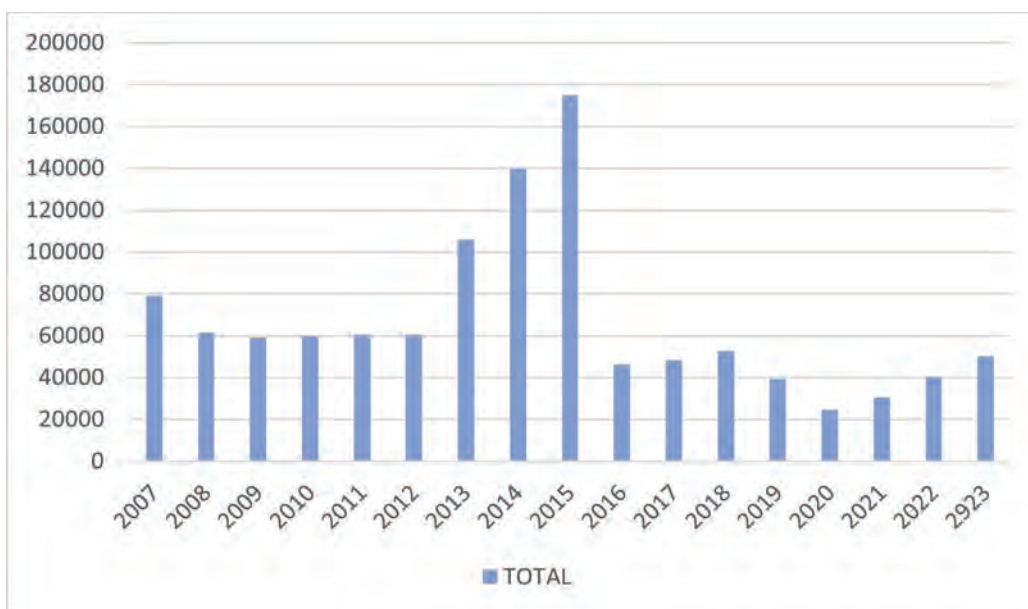
En informes de años anteriores recordábamos una de las conclusiones de la publicación de 2021 de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía social, titulada *Jóvenes y mercado de trabajo*, que señalaba que *“el contrato de formación y aprendizaje constituye una de las vías específicas de acceso al empleo más importantes para los jóvenes. Su objetivo es favorecer el aprendizaje en el entorno laboral y la adquisición de competencias profesionales transversales durante la formación, como elementos fundamentales tanto para mejorar su formación como su empleabilidad, convirtiéndose en uno de los pilares de la Formación Profesional Dual”*.

El Real Decreto 1529/2012 había desarrollado el contrato para la formación y el aprendizaje y establecido las bases de la formación profesional dual. Este Real Decreto, desarrollado por las órdenes ministeriales ESS/2518/2013 y ESS/41/2015, establece el sistema de financiación del coste de la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje mediante bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, con cargo a los presupuestos del SEPE. Con la reforma laboral aprobada por el Real Decreto Ley 32/2001, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, se reformaron los contratos formativos establecidos en el Artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, reformulados en la modalidad de contrato de formación en alternancia, que viene a sustituir al de aprendizaje y al de formación dual universitaria, y la modalidad para la obtención de práctica profesional, que vino a sustituir el contrato de prácticas. El Real Decreto-Ley 1/2023, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, estableció una bonificación para las cotizaciones de empresa y trabajador en forma de cuantía, durante toda la vigencia del contrato.

Nos limitamos en esta sección a actualizar algunos datos sobre los contratos de formación en alternancia. En el informe del año anterior se abordó de manera más exhaustiva el análisis de esta contratación, incluyendo un capítulo temático que abordaba sobre todo los aspectos y retos desde una perspectiva jurídica, firmado por la Profesora M^a de los Reyes Martínez Barroso.

En 2023, el total de nuevos contratos para la formación en alternancia continuó su crecimiento, superando los 50.000 contratos, casi 10.000 más que el año anterior. Más de la mitad de las personas que suscribieron estos contratos eran mujeres, y el 46% fueron menores de 25 años. El crecimiento de 2023 consolida la recuperación del volumen de contratos de los años prepandemia, pero la cifra total de personas con esta modalidad contractual sigue a gran distancia de las alcanzadas entre 2013 y 2015, año tras el que la utilización de estos contratos se desplomó, debido a los cambios normativos en los requisitos de formación²⁵.

Gráfico 26. Número de contratos formativos



Fuente: Sepe. Estadísticas de contratos. Gráfico elaboración propia

25 En 2016 expiró la vigencia de las prórrogas establecidas en la Disposición Transitoria, que permitía que la formación asociada al contrato para la formación y el aprendizaje pudiera no estar vinculada a la obtención de un certificado de profesionalidad o título de formación profesional, recibiendo otro tipo de formación impartida por centros autorizados por el SEPE.

Por otro lado, aunque se formalizaron más de 50.000 contratos de formación en alternancia, el volumen real de personas que se beneficiaron de una formación con financiación pública en el marco de esta modalidad contractual fue de 23.460, de acuerdo con el informe anual del SEPE. El 80% fue mediante teleformación, y la financiación a través de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social se situó cerca de los 24 millones de euros.

Reconocimiento de las competencias profesionales

Como señalábamos en informes anteriores, gran parte de la población activa tiene competencias profesionales adquiridas básicamente a través de su experiencia laboral, de procesos formativos no formales o de aprendizajes informales. Se trata de competencias, que en tanto no están acreditadas formalmente, es difícil poner en valor en el mercado de trabajo o para reducir los contenidos de procesos de formación, dando por “convalidadas” aquellas competencias que ya se tengan. El problema de esta falta de acreditación viene siendo particularmente relevante en un contexto donde casi la mitad de la población activa no dispone de ninguna acreditación oficial profesional.

En 2021, se aprobó el Real Decreto 143/2021, de 9 de marzo, por el que se modificaba el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral y, en desarrollo de la Ley Orgánica 3/2022 de ordenación e integración de la Formación profesional, el Real Decreto 659/2023 que desarrollaba la ordenación del sistema, desarrolló el procedimiento de acreditación de estas competencias. Hasta esa fecha, solo había logrado acreditar a unas 300.000 personas en 10 años desde su implantación. La principal novedad fue la previsión de planes estratégicos para acreditar a la población activa y el establecimiento de un procedimiento más permanente, para que cualquier persona pudiera solicitar en cualquier momento la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas en experiencia laboral o de manera informal, fijándole un plazo a las administraciones para atender a esta demanda. Este procedimiento intentaba superar el cuello de botella que suponía un sistema basado hasta entonces en convocatorias específicas publicadas por las Administraciones con carácter específico y limitadas en el tiempo. El nuevo procedimiento se apoyó en el Plan de Modernización de la Formación Profesional, dotado de un significativo presupuesto inicial de más de 850 millones de euros, financiados con fondos europeos, con los que el Ministerio de Educación y Formación Profesional preveía la acreditación de más de tres millones de personas en cuatro años, tal como figura en el Plan de Recuperación y Resiliencia. Para difundir el procedimiento, el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte desarrolló la herramienta ACREDITA, a través del portal TodoFP, y también lo difunde a través del portal del INCUAL. A la luz de algunos datos publicados por Comunidades Autónomas y a falta de datos oficiales de seguimiento, este ambicioso objetivo parece lejos de poder alcanzarse. A este respecto, debe recordarse que un plan como este requiere no solo superar dificultades organizativas para su gestión y la simplificación del procedimiento, sino lograr trasladar a las personas el valor añadido y beneficios concretos que pueden obtener, de manera que se venza su escepticismo y falta de motivación.

El procedimiento permanente se está intentando articular mediante convocatorias indefinidas, que tengan como referencia la totalidad de las unidades de competencia profesional incluidas en la oferta de Formación Profesional vinculada al Catálogo Nacional de estándares de competencia. El sistema de acreditación es teóricamente acumulable para que el beneficiario pueda obtener la acreditación, total o parcial, de las unidades de competencia que corresponda y, en su caso, completar la formación necesaria que le lleve a la obtención del correspondiente título de FP o certificado de profesionalidad.

Las microcredenciales en el ámbito universitario

Como se ha comentado en los apartados introductorios, el Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia incorpora unos objetivos ambiciosos para el desarrollo de microcredenciales en el ámbito universitario. Esta iniciativa debe enmarcarse en el desarrollo de la Recomendación europea (2022/C 243/02), de 16 de junio de 2022, relativa a un enfoque europeo de las microcredenciales para el aprendizaje permanente y la empleabilidad. Obedece, igualmente, a una concepción de la Universidad que va extendiendo su foco desde la Educación Inicial para incorporar otras ofertas formativas, de corta duración, que tengan por objetivo la formación permanente de la población adulta, en competencias ligadas a las necesidades productivas y del mercado de trabajo.

Como señalábamos, el Plan Microcreds asignaba 50 millones para el desarrollo de microcredenciales por las Universidades españolas. En paralelo, dentro de la Asistencia Técnica para reformas estructurales en los estados miembros, la Comisión (DG REFORM) está apoyando el desarrollo de una estrategia de inteligencia de competencias que pueda apoyar el desarrollo de microcredenciales en el futuro.

En 2024 se estima que cerca de un tercio de universidades tenían alguna oferta de microcredenciales, y que el total de la oferta era de de 300 microcredenciales.

4. DATOS ECONÓMICOS, FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Como recordábamos en informes anteriores, al hablar de la financiación de la formación profesional en España, es importante comenzar por diferenciar la financiación de la formación profesional inicial de la de la formación continua. La primera se enmarca en el ámbito de la financiación del Sistema Educativo, y la segunda se corresponde más al ámbito laboral, con lo que en nuestro país se ha denominado formación para el empleo y formación en el trabajo.

GASTO EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

La formación profesional inicial en el **ámbito educativo** en centros públicos y concertados se ha venido financiando tradicionalmente a través de impuestos y, en su caso, fondos europeos (a través del Mecanismo de recuperación y resiliencia desde su aprobación) y se canaliza a través de los Presupuestos Generales del Estado y de los de las comunidades autónomas, a los que hay que añadir las aportaciones de las corporaciones locales.

A partir del año 2021, no obstante, la atribución al Ministerio de Educación y Formación Profesional de las acciones acreditables de la formación profesional para el empleo, dirigida a ocupados y desempleados, implica que un porcentaje de la contribución social para formación profesional se asigna a este Ministerio y que, desde este ámbito, se programan acciones de formación continua dirigidas a personas empleadas y desocupadas que no corresponden a la formación profesional inicial.

En 2022 (último dato disponible de presupuestos liquidado), el gasto público total en Educación en España para el conjunto de las Administraciones y Universidades públicas creció cerca del 6% en relación al año anterior y superó los 63.000 millones de euros, de acuerdo con la información de gasto educativo que proporciona el Ministerio de Educación, Formación Profesio-

nal y Deporte²⁶. Este dato de gasto público incorpora más de 1.170 millones de euros dedicado a “formación profesional acreditable” de formación para el empleo que no forma estrictamente parte del Sistema Educativo. En términos relativos, este gasto supone un 4,68% del PIB, un porcentaje ligeramente inferior al del año anterior.

En materia de formación profesional inicial, el gasto público en formación profesional de nivel básico y medio supuso en 2021 un 0,4% del PIB, por debajo de la media de la Unión Europea que estaría en el 0,56%, fundamentalmente debido al menor porcentaje de alumnos que cursan Formación Profesional en nuestro país en estos niveles.

Tabla 11. Gasto público en formación profesional (hasta nivel medio) en % PIB

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	0,33	0,55
2016	0,33	0,53
2017	0,33	0,52
2018	0,34	0,52
2019	0,35	0,51
2020	0,40	0,56
2021	0,40	0,53

*Fuente CEDEFOP, con datos Eurostat y compilación conjunta Unesco, OCDE y Eurostat (UOE).
Datos de 2021, últimos disponibles a la fecha de elaboración de este informe.*

Sin embargo, el gasto por estudiante, que elimina el efecto del menor porcentaje de alumnos de FP, proyecta una imagen distinta, que refleja mejor el crecimiento de los últimos años y nos sitúa por encima de la media europea, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 12. Gasto público (unidades paridad poder adquisitivo) por estudiante en formación profesional (hasta nivel medio)

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	7,8	7,4
2016	8,5	7,4
2017	8,9	7,5
2018	9,0	7,8
2019	9,4	8,0
2020	9,1	8,1
2021	10,0	8,3

Fuente Cedefop, basado en datos Eurostat, UOE. Algunos datos son estimaciones del Cedefop.

²⁶ Ministerio de Educación y Formación Profesional, Gasto Público en Educación.

Resultados definitivos 2022. A fecha de la redacción de este informe no están disponibles los datos de 2023.

Presupuestos de la formación profesional para el empleo, ámbito del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte

Como señalábamos, además de la formación profesional inicial, financiada primordialmente con impuestos, el Ministerio de Educación y Formación Profesional empezó a recibir, desde 2021, una parte muy importante de las cotizaciones sociales para la formación para el empleo certificable respecto al Catálogo Nacional. En 2023, se recaudaron más de 2.700 millones de euros, de los que más de 1.100 millones se gestionaron por la administración Educativa. En 2024, se asignan al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte 1130 millones de la cuota de formación. A estas cuantías, hay que añadir otros programas financiados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, también enmarcados en la formación profesional para el empleo gestionada por Educación.

Así, los Presupuestos Generales del Estado de 2024²⁷ asignaban al Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte, además de toda la financiación para la formación profesional inicial, los siguientes programas dedicados a la formación profesional para el empleo. En primer lugar, el programa 241B que es el programa fundamental, financiado básicamente por las contribuciones sociales para formación de los trabajadores, comprende todas las actuaciones de Formación Profesional para el empleo vinculadas al Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales. Este programa aumentó notablemente su dotación, dotándose de 1.151.250.700 euros en los Presupuestos Generales de 2022, y de 1.178.386.000 en los de 2023, prorrogados a 2024. La mayor parte de esta cuantía (974.959.970 euros), se transfieren a las CC. AA. Es relevante señalar que resulta muy difícil obtener datos sobre el grado de ejecución de estas partidas. En parte por los tiempos de ejecución, que pueden extenderse varios años. Además, y aunque en principio se trataría de fondos afectados que no podrían dedicarse a otra finalidad, porque parece ser que las Administraciones educativas, a diferencia de la laboral, no están reanualizando los fondos no ejecutados. Un segundo programa es el 24TA, de “reskilling y upskilling” (es decir, de recualificación y perfeccionamiento) de la población activa ligado a cualificaciones profesionales que se encuadra en el Plan estratégico de impulso a la formación profesional (en fase de actualización) y en el componente del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado con fondos europeos y que tiene por objeto la modernización del sistema de formación profesional. Este programa, que se había dotado de la misma cuantía de 49.000.000 en los Presupuestos Generales de 2022 y 2023, pero su cuantía sube significativamente en 2024 hasta los 73.500.000. En tercer lugar, el Programa 32TA, también de “reskilling y upskilling” ligada a cualificaciones profesionales se dotó de 438.800.420 euros en 2024.

Volviendo al gasto público dedicado a la Formación Profesional inicial, del ámbito educativo, hay que señalar que la mayor parte del gasto se dedica a financiar la red de Centros de Formación Profesional públicos. En el curso 2022-23, aproximadamente dos tercios del total de los centros educativos que impartían formación profesional (un 65,9%) eran de Centros públicos, que escolarizaron también al 65,9% del alumnado. El resto fueron Centros de carácter privado. El crecimiento del conjunto de la formación profesional se ha reflejado tanto en la red pública como privada, manteniéndose la preponderancia de Centros públicos, que es relativamente estable, aunque con un muy ligero aumento del peso del sector privado.

Por su parte, el gasto privado en formación profesional inicial (que contabiliza en las estadísticas internacionales de gasto educativo), proviene fundamentalmente de las aportaciones de las familias y ciudadanos, y se concentra básicamente en estos centros privados, bien para financiar actividades no concertadas en centros que cuentan con concierto, bien como fuente principal de financiación de la formación en el caso de centros privados no concertados.

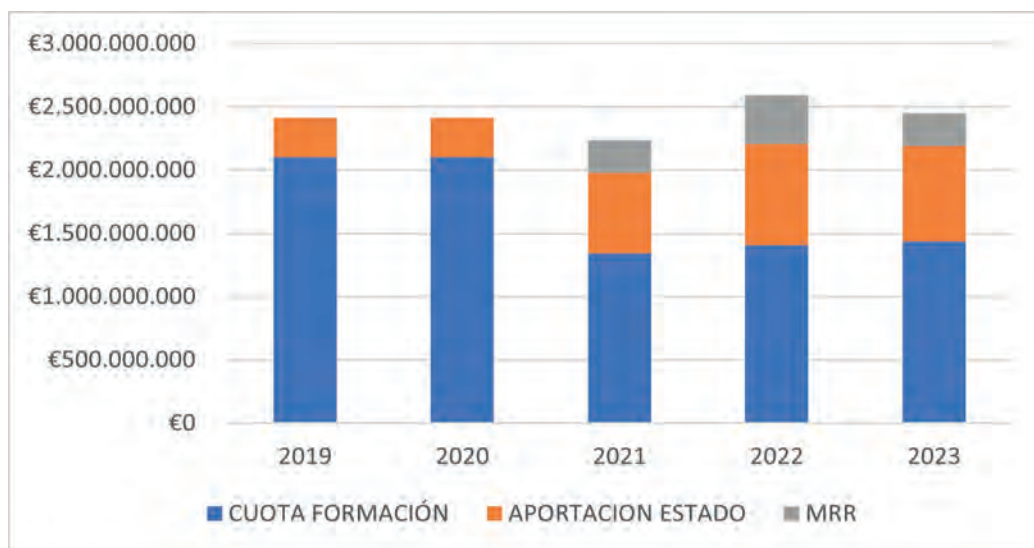
27 https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2024Prorroga/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_24P_E_G8.PDF

Datos económicos de la formación profesional en el trabajo

La formación profesional en el trabajo (siguiendo la nomenclatura de la Ley de Empleo) es la parte de la formación para el empleo que no está vinculada al Catálogo de estándares de competencia y se sigue gestionando en el ámbito laboral. Esta formación cuenta básicamente con tres **fuentes de financiación**. La cuota finalista de formación profesional que se aportan empresarios y trabajadores dentro de sus contribuciones a la Seguridad Social, los Fondos europeos (en la actualidad, fundamentalmente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) y la aportación del Estado a través del presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal. Además de estas fuentes de financiación pública, una imagen más completa del gasto total que se realiza en la formación de la población activa debería considerar también los fondos que dedican las empresas, de forma complementaria, a través de la cofinanciación de acciones formativas bonificadas o la financiación de acciones propias que no solicitan financiación o apoyo público.

De los 2.700 millones de euros de cuota de formación recaudados en 2023, unos 1.550 (algo menos del 60%) fue gestionado por las autoridades laborales. Pese a la división de la cuota en 2021, que supuso una reducción del presupuesto asignado a las autoridades laborales, este recuperó unos niveles similares a los que tenía con anterioridad gracias tanto al incremento de la aportación del Estado, como a la integración de los fondos europeos de mecanismo de recuperación y resiliencia, como se aprecia en el siguiente gráfico (que ofrece cifras hasta 2023, dado que el presupuesto se prorrogó a 2024). No obstante, esta mayor dependencia de financiación no procedente de las cotizaciones y, sobre todo, el carácter temporal de los fondos del MRR plantea ciertas dudas sobre la sostenibilidad de estos niveles de financiación en el medio plazo, en entornos presupuestarios más restrictivos.

Gráfico 27. Fuentes de financiación de la formación profesional para el empleo asignada al Ministerio de Trabajo y Economía Social (formación en el trabajo)



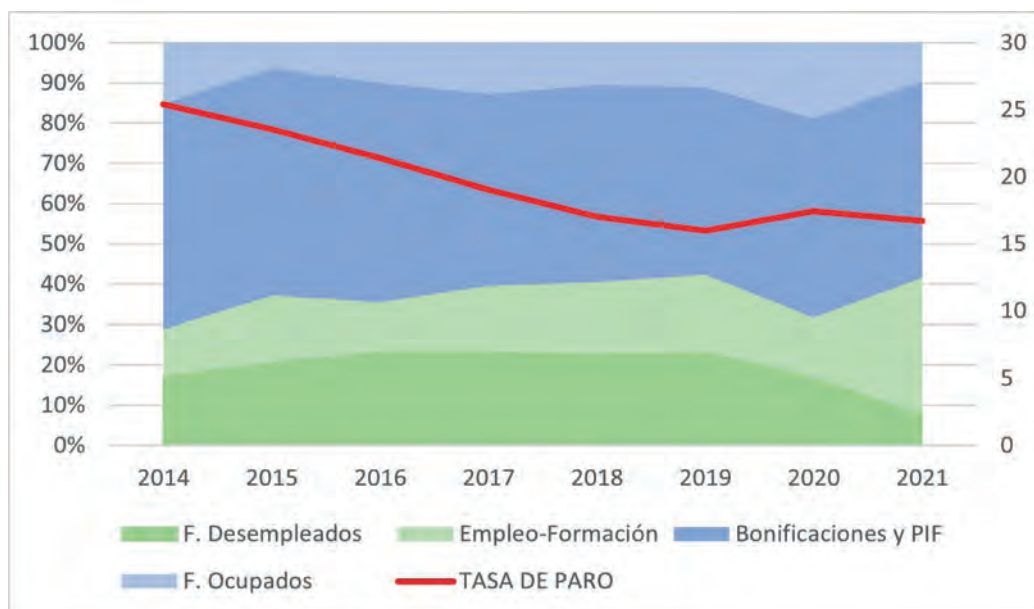
Fuente: Fundae. Datos hasta 2023, dado que los presupuestos fueron prorrogados a 2024

En el último informe anual presentábamos la **evolución de la distribución del presupuesto de formación en el trabajo entre cada una de sus principales iniciativas**, para visualizar el peso o importancia otorgada a cada una de ellas. Se ofrecían datos hasta 2021, al utilizar las cifras de los últimos Planes anuales de evaluación de la formación profesional para el empleo disponibles (2019 y 2020-21), que son las más aceptadas desde una perspectiva de evaluación. No es posible actualizar y hacer una comparativa directamente con años posteriores, de los que solo tenemos información de otras fuentes, como Fundae o la liquidación de presupuestos del

SEPE, dado que las cifras no coinciden por distintas razones y criterios técnicos. Advertíamos también en el informe del año anterior de la distorsión que produce en el análisis histórico la exclusión de la formación para el empleo certificable a partir de 2020.

Con estos datos presupuestarios volvemos a observar el relativo desacoplamiento entre la evolución del número de desempleados y el esfuerzo en la formación dirigida a los mismos, del que ya hablábamos al analizar el número de participantes. El siguiente gráfico presenta esta comparación, ahora con datos financieros, visualizando de forma más clara esta divergencia²⁸. En concreto, hasta 2019 observamos un cierto aumento del porcentaje del presupuesto dedicado a desempleados (en verde en el gráfico), que resulta contraintuitivo para un período en el que la tasa de desempleo se va reduciendo.

Gráfico 28. Presupuesto ejecutado en las distintas iniciativas de formación dirigidas a desempleados y ocupados (según Plan de evaluación), comparado con la tasa de paro.



Fuentes: Tasa de paro EPA. Presupuesto ejecutado (obligaciones reconocidas), SEPE, Planes Anuales de Evaluación de la formación profesional para el empleo 2019 y 2020-21. Gráfico elaboración propia²⁹

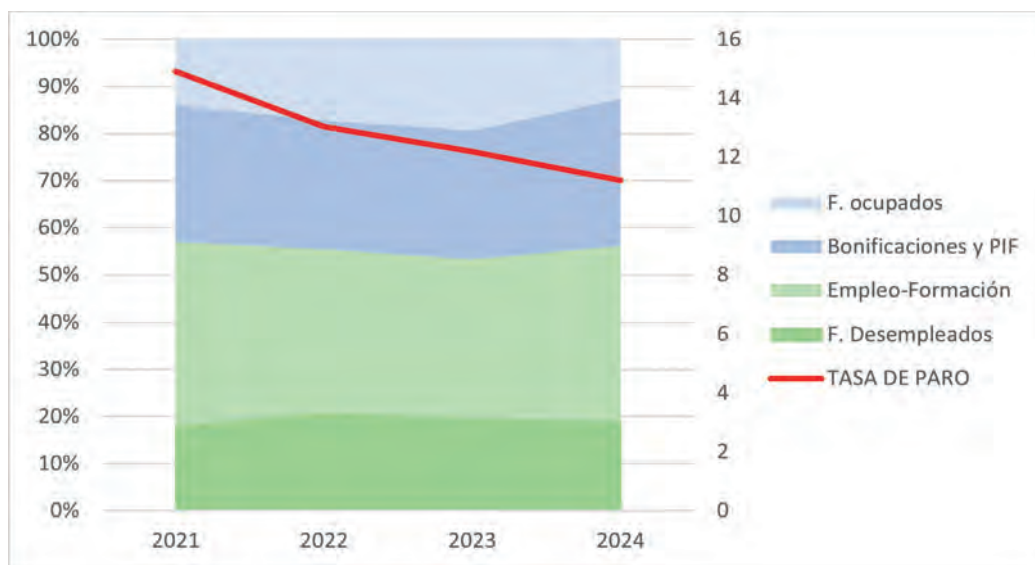
En el gráfico anterior también observamos que, entre las iniciativas dirigidas a desocupados, llama la atención el peso económico que los programas de empleo-formación han ganado dentro del conjunto del sistema de formación, en parte apoyado por programas incluidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Es un dato relevante, pues con frecuencia estas iniciativas se excluyen de los análisis de la formación en el trabajo, pese al importante y creciente esfuerzo económico que suponen estas iniciativas.

28 Nótese de nuevo que estos datos no coinciden con los ofrecidos por Fundae por criterios técnicos, además de que los datos de Fundae no incluyen los programas de empleo-formación, y de la exclusión de la formación para el empleo transferida a educación.

29 Se toman los datos de ejecución, para evitar los problemas del presupuesto inicial de 2021 (derivados de la baja ejecución de 2020). No se han añadido datos de años posteriores, con información que facilita el SEPE, al seguir criterios distintos a las cifras facilitadas en los Planes de evaluación. Para no distorsionar la visualización, se han estimado los datos de 2010 y 2011 de los programas de empleo-formación, basándose en el dato de 2012. Por otro lado, nótese que el Plan de evaluación 2020-21 excluye la información sobre formación certificable, por lo que el conjunto de las cifras lamentablemente deja de ofrecer una imagen sobre el conjunto de la formación profesional para el empleo.

Respecto a la situación posterior a 2021, solo podemos referirnos a otras fuentes como la liquidación de presupuestos del SEPE que, como hemos dicho, ni son directamente comparables ni permiten seguir la serie de datos del gráfico anterior. En cualquier caso, y limitándonos a las tendencias, las liquidaciones de presupuestos del SEPE muestran que el citado desacoplamiento continúa, o al menos se estabiliza. Es decir, que desde 2021 el desempleo ha continuado bajando hasta la fecha, pero el peso del presupuesto dedicado a la formación de desempleados, incluyendo los programas de empleo-formación, se ha mantenido relativamente estable, por encima del 55%, o incluso ha aumentado en 2024 (liquidación provisional) respecto al año anterior.

Gráfico 29. Porcentaje del presupuesto ejecutado (LIQUIDACIÓN PRESUPUESTOS SEPE) en las distintas iniciativas dirigidas a desempleados y ocupados, comparado con tasa de paro

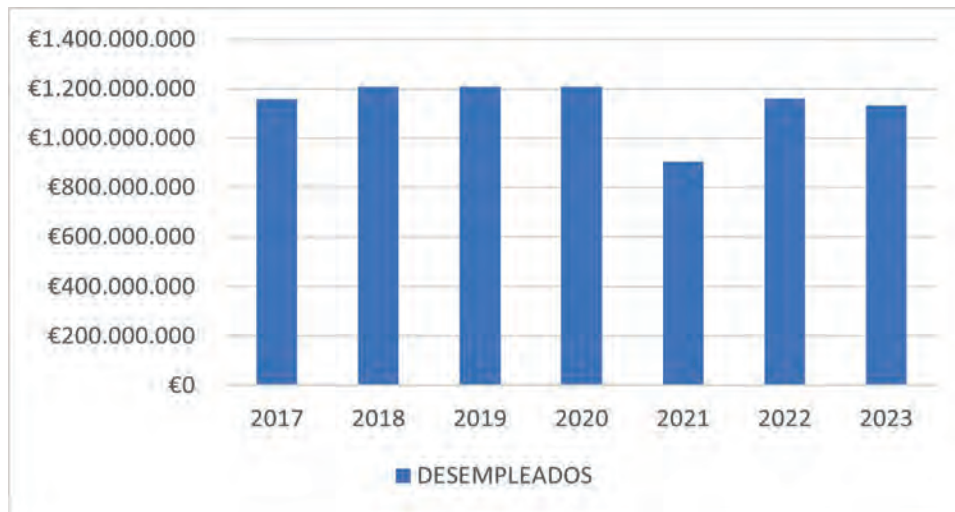


Fuentes: Tasa de paro EPA (Dato 2024 3T). Presupuesto ejecutado (obligaciones reconocidas) Liquidación presupuestos del SEPE (Liquidación 2024 provisional). Gráfico elaboración propia.

Presupuestos de la formación dirigida prioritariamente a desempleados

En informe del año anterior ofrecíamos los datos de Fundae según los que, en términos absolutos, se mantiene un presupuesto asignado a la iniciativa de oferta de formación dirigida prioritariamente a desempleados relativamente estable en los últimos años, tras el bache de 2021. Se ofrecen datos hasta 2023, al haberse prorrogado ese presupuesto a 2024. Recordemos de nuevo que estos datos no incluyen ni los programas de formación-empleo, que como decíamos han venido ganando peso, ni la formación que se canaliza a través del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte.

Gráfico 30. Presupuesto asignado a formación de desempleados por el Ministerio de trabajo y economía social



Fuente: Fundae. Presupuesto de 2023 prorrogado a 2024. Gráfico elaboración propia³⁰.

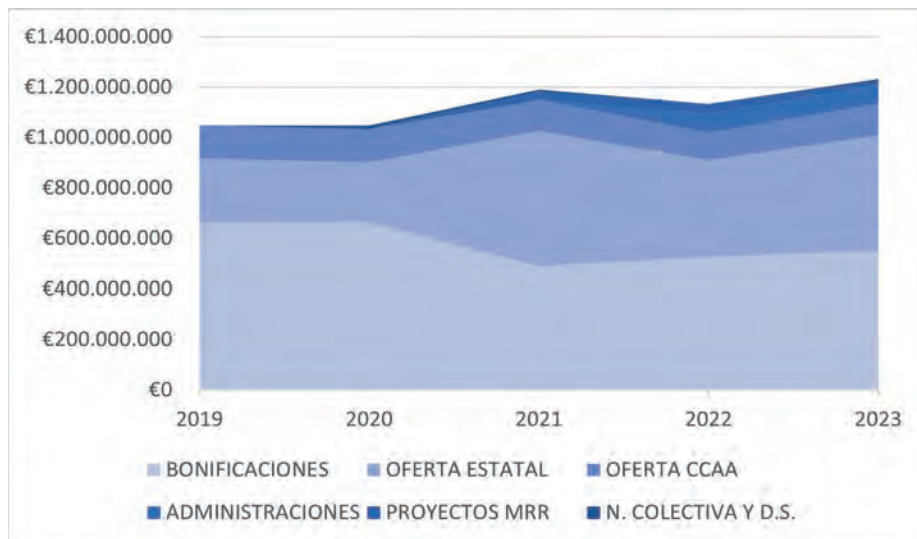
Presupuestos de la formación de ocupados

La evolución de la distribución del presupuesto entre las distintas iniciativas dirigidas a ocupados, como recordábamos en informes anteriores, estuvo marcada durante muchos años por el crecimiento gradual de la formación programada por las empresas, en línea con el objetivo de hacer de las bonificaciones el pilar central del sistema. Las bonificaciones a la formación programada por las empresas llegaron a suponer cerca del 60% de los fondos dirigidos a ocupados hasta la pandemia, cayendo en 2021 y 2022 al 37%. Así, por primera vez en muchos años, el presupuesto de formación de ocupados en 2021 asignó más fondos a las iniciativas de ofertas formativas dirigidas a ocupados que a la formación programada por las empresas³¹. Esta previsión, sin embargo, no resultó realista y supuso una elevada inejecución. El presupuesto de 2023, prorrogado a 2024, recuperó algo de terreno para las bonificaciones, hasta el 42% de los fondos dirigidos a ocupados, pero se mantuvo todavía muy por debajo de los niveles que tenía en años prepandemia.

30 Información disponible en la sección de Financiación (Presupuesto de Ingresos del Sistema de Formación para el Empleo) de la web de Fundae. Algunos datos no coinciden exactamente con los ofrecidos en las Memorias de Actividades publicadas en la misma web.

31 Este cambio obedece fundamentalmente, de un lado a la escasa ejecución de la formación bonificada programada por las empresas en 2020, muy afectada por la pandemia, y del otro, un crecimiento importante de los fondos disponibles provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que se decidió dedicar a programas concretos de oferta.

Gráfico 31. Evolución de la distribución de presupuesto inicial entre las iniciativas de formación en el trabajo (para ocupados)

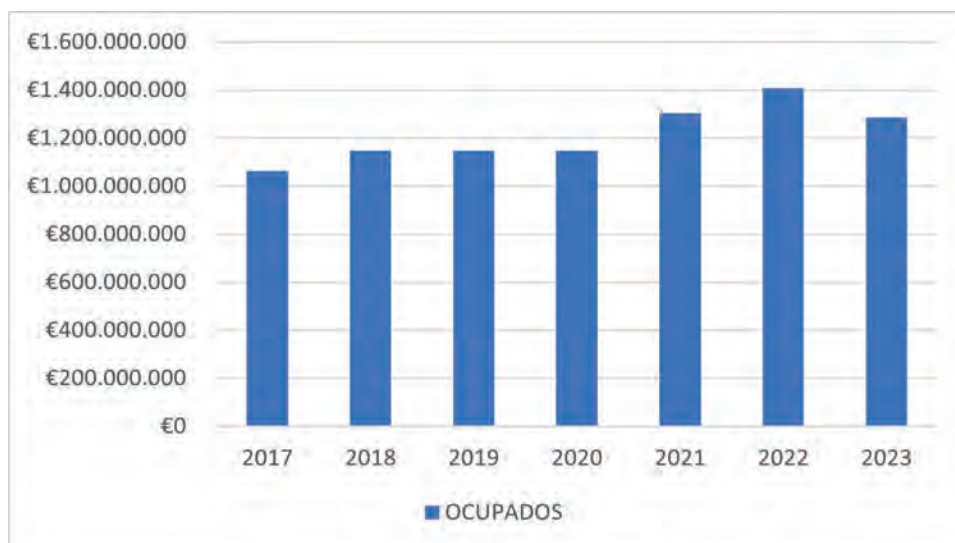


Fuente: Fundae. Datos en cifras absolutas. No se incluye 2024 al ser presupuesto prorrogado de 2023. Cuadro elaboración propia.

Oferta dirigida a ocupados

Usando de nuevo datos de Fundae, señalábamos en informes anteriores que el presupuesto asignado a la oferta dirigida a ocupados desde la Administración laboral había tocado techo en términos absolutos en 2010, con más de 1.500 millones de euros, desplomándose en los años siguientes, para volver a crecer en los últimos años. La cifra más alta de este período reciente se alcanzó en 2022, con unos 1.400 millones, cantidad que en el último presupuesto de 2023, prorrogado a 2024, se reduce a menos de los 1.300. De nuevo, hay que advertir de lo incompleto de unos datos que, en los últimos años, han dejado de incluir la formación para el empleo certificable gestionada por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte.

Gráfico 32. Evolución del presupuesto inicial de la oferta dirigida a personas ocupadas



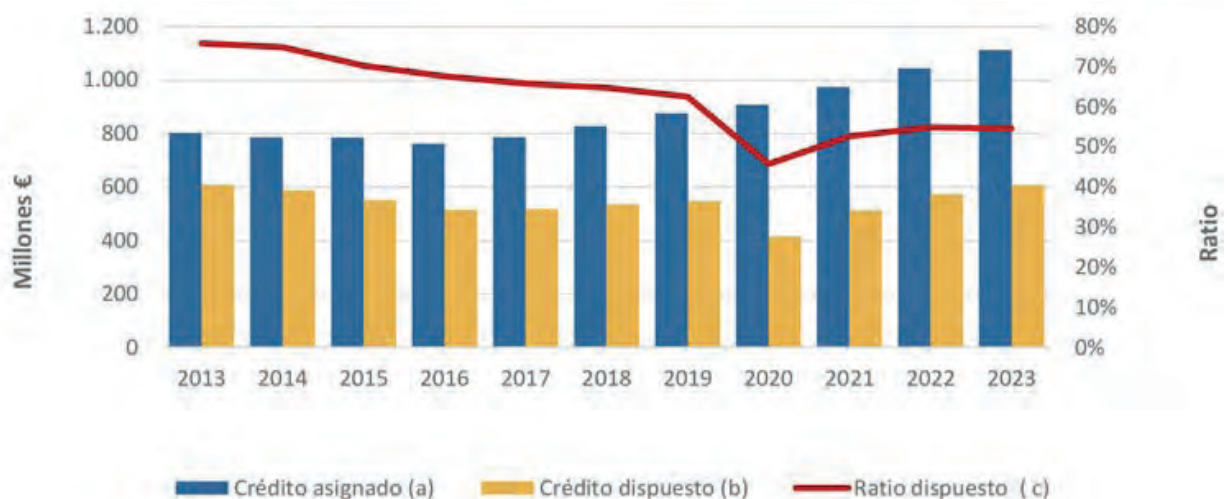
Fuente: Fundae. Presupuesto de 2023 prorrogado a 2024. Gráfico elaboración propia.

Datos económicos de la formación programada por las empresas

Recordábamos en informes anteriores que, en los presupuestos dedicados a las bonificaciones de la formación programada en las empresas, hay que distinguir entre el presupuesto del SEPE/Fundae y el concepto de crédito máximo que teóricamente se asigna a las empresas en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado. El presupuesto del SEPE es una estimación de gasto significativamente inferior al crédito máximo. Su cuantía se basa fundamentalmente en la ejecución del año anterior, asumiendo que, en ningún caso, todas las empresas utilizarán la totalidad del crédito máximo que les asigna en Presupuestos Generales.

Para conocer, por tanto, el grado de utilización y el margen de crecimiento de la formación programada por las empresas, más que analizar los presupuestos iniciales, resulta imprescindible analizar la evolución del crédito efectivamente dispuesto respecto al máximo teóricamente asignado. Según los balances de situación de Fundae, las empresas habrían venido consumiendo, en los mejores años, entre un 70% y un 80% de ese crédito que en principio tendrían asignado, según el porcentaje determinado en Presupuestos Generales del Estado de la contribución pagada para formación el año anterior. Este porcentaje venía descendiendo desde 2013 y, superado el atípico bache de la pandemia en 2020, ha venido recuperando cierto terreno hasta la cifra de 606 millones consumidos en 2023, que suponen un 55% del crédito teóricamente disponible para las empresas. Se trata, en todo caso, de una ratio todavía claramente por debajo de los niveles prepandemia. Como hemos recordado en distintas ocasiones, este relativamente bajo porcentaje de crédito dispuesto confirma la necesidad de una evaluación detallada de las razones que están llevando a una menor participación de empresas, incluso en períodos de crecimiento económico, con especial atención a la situación de las empresas de menor tamaño, que son las que menos participan en este mecanismo.

Gráfico 33. Crédito asignado y dispuesto en formación bonificada programada por las empresas



Fuente: Balance de situación FUNDAE

Pese a que, como en años anteriores, las empresas de 1 a 9 trabajadores son el segmento que más proporción de su crédito consumen, esto obedece a que están entre las que tienen una cantidad menor a su disposición en cifras absolutas, y no a su grado de participación en el sistema, que es menor.

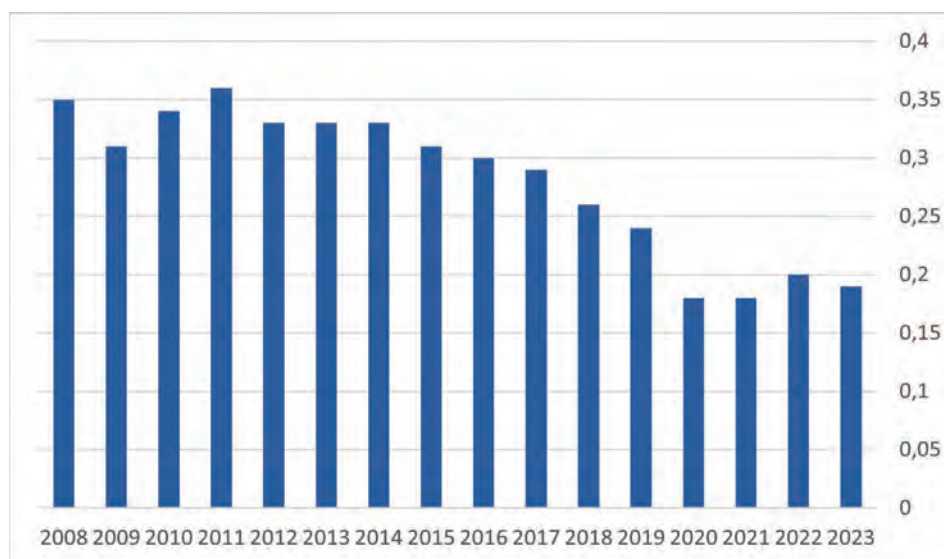
Señalábamos en el informe anterior que el Plan anual de evaluación de la formación profesional para el empleo situaba el coste medio de participante/hora de formación, en 2021, de 19,25 € para acciones con cofinanciación, si bien teniendo en cuenta únicamente la financiación pública, sin la cofinanciación de la empresa, desciende a los 7,24€.

Hay que recordar de nuevo que el gasto en formación para las empresas es superior. De un lado, la cuantía más importante de la formación se corresponde a los costes laborales de las horas no trabajadas cuando la acción formativa se realiza en tiempo de trabajo. Esta cuantía puede imputarse o no como parte de la cofinanciación de las acciones bonificadas en los supuestos y porcentajes establecidos en la Ley 30/2015, según el tamaño de la empresa. Del otro lado, las empresas también organizan acciones formativas sobre las que no solicitan bonificación.

Recordábamos también en el informe del año anterior que, para tener una visión del conjunto del gasto total de las empresas en formación, con independencia de recibir o no financiación pública, había que volver a los datos de las Encuestas europea y española de formación continua (CVTS y EFPEE 2020). Con estas fuentes y desde una perspectiva comparada, el coste medio del curso por participante³² se situó por debajo de la mitad de la media europea. Sin embargo, el coste por hora había aumentado notablemente entre 2015 y 2020, desde los 52€ a 75€, superando la media europea de 64€. Para más información sobre los costes en formación para las empresas, por ejemplo su desglose de acuerdo a esta fuente, puede consultarse el anterior informe anual de la Fundación.

Por su parte, la evolución del gasto en formación en relación con los costes laborales muestra, como se observa en el siguiente gráfico, un descenso del peso del gasto en formación respecto al conjunto de los costes desde 2011. Esta tendencia parece mantenerse en 2023, con un gasto en formación que supuso el 0,19% de los costes laborales brutos, el porcentaje más bajo de los últimos años si exceptuamos el atípico bache sufrido en 2020 y 2021, consecuencia de la pandemia.

Gráfico 34. Evolución del porcentaje de los gastos en formación sobre el coste laboral bruto



Fuente: Encuesta de costes laborales (datos de industria, construcción y servicios, para todos los tamaños de empresa). Gráfico elaboración propia

32 Cada participante es contado una sola vez, con independencia de la duración del curso y acumulando el coste de las distintas acciones formativas que haya realizado en el año.

El problema de inejecución presupuestaria

Como hemos venido reiterando en distintos informes, los presupuestos de formación para el empleo o formación para el trabajo vienen arrastrando un problema crónico de inejecución.

De acuerdo con la Memoria de Actividades de Fundae de 2023, se ejecutó apenas un 51% del presupuesto asignado a las ofertas de formación de ocupados³³. Se trata de una cifra de inejecución atribuible prácticamente en su totalidad a la formación de oferta estatal, al no contabilizar a las Comunidades Autónomas o al INAP, respecto a los que se ofrecen datos solo de las cuantías efectivamente transferidas, no de su ejecución final. En contraste con las ofertas de formación, las bonificaciones para la formación programada por las empresas, presupuestadas en 488,8 millones, figuran con una ejecución de más del 100% según la misma fuente.

Para ver datos más recientes, el avance de liquidación de los presupuestos del SEPE de 2024 también reporta los niveles de ejecución bastante bajos de las distintas iniciativas, a excepción de los programas de empleo-formación. Así, en la formación dirigida a desempleados y en la dirigida a ocupados, la ejecución se situó en un 73,5% y 66,12% respectivamente. Pero estos datos ocultan, en realidad, una ejecución bastante más baja, ya que estas liquidaciones contabilizan los fondos transferidos a las Comunidades Autónomas (también a otros organismos, como el INAP) como 100% ejecutados. En el caso de la formación de ocupados, la inejecución de la oferta de formación queda oculta también por la elevada ejecución de la formación programada por las empresas (bonificaciones), de más de un 99%. En contraste, por ejemplo, hay programas como el de microcréditos cuya ejecución apenas superó el 11%.

En definitiva, resulta difícil conocer y valorar el alcance final y las cuantías de los fondos efectivamente ejecutados (incluyendo a los transferidos desde ambos Ministerios a las CC. AA. y otras entidades), las cantidades no ejecutadas que se reanualizan, así como de los remanentes totales acumulados en el conjunto de las Administraciones.

A este respecto, recordábamos en informes anteriores el carácter finalista de la cuota de formación tal como ha dictaminado el Tribunal Constitucional³⁴, interpretado el Tribunal de Cuentas³⁵, señalado el Real Decreto 395/2007³⁶ y finalmente, con rango de Ley para cumplir con la exigencia de la Ley General Presupuestaria, la Ley 30/2015³⁷, todo ello también corroborado en una recomendación del Defensor del Pueblo. Aunque La Ley 30/2015 habla de la formación para el empleo “del ámbito laboral”³⁸ y con posterioridad parte de la cuota se ha asignado al Ministerio

33 Memoria de actividades de Fundae 2023

34 En sentencia 124/1989, de 7 de julio, que declaró que la formación profesional no forma parte del sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única.

35 Informes de fiscalización de 2012 y 2014 (informe 925, punto 3.2; informe 1.055 sobre la gestión de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo en relación con la formación de oferta) que, con apoyo en jurisprudencia constitucional, señalan el carácter finalista de la cuota como principio general del subsistema de formación profesional para el empleo, y por tanto el Servicio Público de Empleo Estatal debe garantizar que los recursos procedentes de la cuota sean aplicados, en su totalidad, a la financiación de las distintas iniciativas de formación.

36 Disposición adicional octava del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, obligaba al Gobierno a articular “las fórmulas y las medidas que sean necesarias para que los fondos con destino a la formación para el empleo provenientes de la cuota de formación profesional sean aplicados en su totalidad a la financiación de las iniciativas de formación recogidas en este Real Decreto”.

37 La disposición adicional octava de la Ley 30/2015 establece que “los remanentes de crédito destinados al sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral que pudieran producirse al final de cada ejercicio en la reserva de crédito del Servicio Público de Empleo Estatal se incorporarán a los créditos correspondientes al siguiente ejercicio, conforme a lo que se disponga en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio”.

38 El uso de este término que podría llevar a cierta ambigüedad respecto a los fondos asignados al Ministerio de Educación y Formación Profesional, que debería clarificarse en una eventual nueva Ley de Formación Profesional para el Empleo (o en el trabajo).

de Educación y Formación Profesional los programas dedicados en los Presupuestos Generales del estado a la Formación profesional para el empleo se consideran fondos afectados, es decir, que solo pueden dedicarse a estos fines, con independencia del Ministerio que asuma su gestión.

Pese a todo lo anterior, el carácter finalista de la cuota ha sido alterado, al menos parcialmente, por la reciente Ley 3/2023 de Empleo, que estipula que cuando el remanente acumulado de estos fondos supere los 2.000 millones dos años consecutivos, podría acordarse dedicar el exceso de esta cantidad a otras políticas activas de empleo³⁹. Por su parte, los fondos transferidos por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte a las Comunidades Autónomas que no son efectivamente ejecutados, ni siquiera se reanualizan para garantizar que se dedican a su finalidad. En este contexto, diversas entidades vienen denunciando que tanto la cláusula de la Ley de Empleo como las prácticas de las Administraciones Educativas viene a transformar, de facto, la naturaleza de una cuota finalista en un impuesto que puede dedicarse a fines más genéricos.

5. EL SECTOR DE ENTIDADES DEDICADAS A LA FORMACIÓN PARA EL EMPLEO Y EN EL TRABAJO

Recordábamos en informes de años anteriores que, mientras que en el sistema educativo existe una información bastante precisa sobre el número de Centros de FP, su naturaleza pública o privada, alumnado, distribución por familias, etc., esta información es más complicada de encontrar para el sector de proveedores de formación permanente. Se trata, como hemos venido diciendo en otros informes, de un sector en cierto grado invisibilizado, en la medida en que el epígrafe de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) que le es de aplicación (el código 8559 con el nombre genérico “Otra educación no comprendida en otras partes”) incluye, además de la “Formación de los empleados”, un conjunto más amplio y heterogéneo de actividades económicas que responden a realidades distintas, y que tienen menor relevancia económica y de ejecución de políticas públicas respecto a las entidades de formación para el empleo⁴⁰.

En cualquier caso, los datos por CNAE nos ofrecen una cierta aproximación al volumen del empleo del sector, en su sentido amplio, así como a su evolución a lo largo de los años, con las limitaciones ya advertidas. Con estos datos, la siguiente tabla muestra un crecimiento sostenido del sector a lo largo de los últimos años, con la excepción del esperable bache de 2020, y con un crecimiento particularmente intenso en 2023 que parece mantener en 2024 un volumen cercano a los 350.000 afiliados.

39 El artículo 65.2 señala que “cuando el remanente de tesorería afectado a financiar el Sistema de Formación en el trabajo, calculado a 31 de diciembre de cada ejercicio, supere los dos mil millones de euros durante dos ejercicios consecutivos, podrá utilizarse en el ejercicio siguiente, para financiar programas o servicios de políticas activas de empleo siempre que incluya la mejora de las competencias profesionales, en la cuantía máxima que exceda los dos mil millones de euros citados. Para hacer efectiva esta posibilidad, o bien se incluirá el importe en los presupuestos iniciales del organismo del Estado que tuviera el remanente generado, o bien se tramitará la correspondiente modificación presupuestaria.

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

Tabla 13. Tasa de variación interanual de la afiliación a la Seguridad Social del código CNAE 8559

	VARIACIÓN INTERANUAL DE AFILIADOS	AFILIADOS
2015	-	196.244
2016	4,8%	205.721
2017	6%	219.467
2018	6,9%	234.718
2019	3,4%	242.768
2020	-12,6%	222.725
2021	9,7%	244.427
2022	14,1%	258.537
2023	35%	349.147
2024	1,5%	344.325

Fuente: Fundae. Cuadernos de Dinámicas sectoriales. Datos de 2015 y 2016 a diciembre, resto datos cuarto trimestre (excepto 2024, tercer trimestre)

Recordábamos en distintos informes de la Fundación que, dada la propia naturaleza del sector, existe una alta movilidad y diferencia entre las plantillas medias y las plantillas totales, ya que estas últimas suelen depender en gran medida de la contratación de docentes y formadores, en algunos casos para actividades formativas de escasa duración, con una presencia significativa de empleados fijos-discontinuos. En todo caso, el sector incluye realidades muy diferentes, desde docentes a dedicación completa para cursos que se imparten con mayor frecuencia y aquellos otros que se precisan para acciones formativas muy especializadas, de menor frecuencia de impartición o sencillamente que forman en un pequeño número de horas.

Para mayor detalle sobre el peso del sector, aunque con datos más antiguos, pueden consultarse el informe anual de la Fundación de 2021 y el titulado “El sector de la formación para el empleo en cifras”, realizado por Alberto Montero, también publicado por la Fundación CIFE. Ambos informes fueron actualizados en el informe anual de 2022 con los datos de la Encuesta de Formación Profesional para el Empleo en las empresas (2020). De acuerdo con esta fuente, el recurso a cursos externos a las empresas había descendido notablemente, sobre todo en las empresas de mayor tamaño, y un 53% de la formación se realizó mediante cursos internos. Decíamos, con las cautelas de interpretación necesarias por la atípica situación de pandemia en el año a que se refiere la encuesta, que este dato parecía indicar una tendencia hacia un mayor diseño y gestión de la formación por la propia empresa. En cualquier caso, el sector externo seguía jugando un papel crucial sobre todo para las empresas pequeñas y medianas, y no solo como proveedor de cursos sino en funciones de apoyo y asesoramiento. Si consideramos la reducida dimensión media de las empresas españolas, es fácil inferir la relevancia de la contribución del sector en el esfuerzo formativo que precisa nuestro tejido productivo y el conjunto de la población activa. Igualmente, cabe recordar que cualquier reforma o impulso a la formación debería aprovechar las fortalezas de la red de entidades y centros de formación, y utilizar su conocimiento para acompañarla en el proceso de su propia mejora y transformación.

Por su parte, si nos ceñimos al subsistema de Formación en el trabajo, vemos que en el caso de las bonificaciones a la formación que programan las empresas el recurso a las entidades externas está mucho más generalizado. La inmensa mayoría de empresas formadoras, más de un 96%, usan proveedores de formación externos, bien parcialmente para algunas actividades o,

sobre todo, para organizar toda su formación. Este dato da una idea de la relevancia del sector en la participación de las empresas en un mecanismo formativo que, además de la organización de la propia formación, requiere una gestión administrativa y económica no siempre sencilla.

Tabla 14. Empresas formadoras, recurso a entidades organizadoras y de formación externas.

AÑO	EMPRESASFORMA-DORAS	EMPRESAS QUE USAN FORMACIÓN EXTERNA	% EMPRESAS QUE USAN FORMACIÓN EXTERNA	EMPRESAS EXTERNAS ORGANIZADORAS DE LA FORMACIÓN
2004	33.180	31.390	94,6%	1.110
2005	63.449	60.819	95,9%	1.634
2006	91.161	88.420	97,0%	1.987
2007	136.789	134.179	98,1%	2.350
2008	200.689	197.401	98,4%	3.013
2009	293.460	289.921	98,8%	3.939
2010	380.548	377.074	99,1%	5.089
2011	432.182	428.695	99,2%	6.044
2012	459.620	456.125	99,2%	6.986
2013	478.621	475.166	99,3%	7.767
2014	471.590	468.000	99,2%	7.937
2015	471.590	434.904	92,2%	8.161
2016	367.770	358.776	97,6%	6.743
2017	355.507	345.735	97,3%	6.274
2018	360.052	349.618	97,1%	6.008
2019	339.846	329.101	96,8%	5.908
2020	299.727	289.649	96,6%	5.515
2021	322.767	312.171	96,7%	6.094
2022	343.677	332.534	96,7%	5.534
2023	343.917	332.112	96,6%	5.425

Fuente: FUNDAE

El citado informe “El sector de la formación para el empleo en cifras” también realizaba un análisis bastante detallado del Registro Estatal de Entidades de Formación del sistema de formación profesional para el empleo elaborado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)⁴¹. El registro venía ofreciendo una visión bastante amplia, aunque no exhaustiva, del sector, distinguiendo entre entidades y centros. No obstante, como indicábamos en el informe del año anterior, la acreditación que (con mayores requisitos) se requería para impartir los Certificados de profesionalidad ha pasado junto con la formación certificable al ámbito del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte. El registro, por otro lado, tampoco da una cifra totalmente fiable, en la medida en que parece mantener y contabilizar a muchas entidades y centros

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

que se han acreditado o inscrito, aunque no hayan realizado o realicen las actividades para las que se registraron, o incluso puedan haber dejado de cumplir los requisitos para hacerlo.

En 2023, de acuerdo con el Informe anual del SEPE, el registro incluyó un total de 25.720 entidades de formación, de las que 11.250 tenían la condición de inscritas (10.0899 en la modalidad presencial y 1.161 en la de teleformación). El registro también incluyó con la condición de acreditadas a 14.470 entidades (13.120 en presencial y 1.350 en teleformación), una cifra significativamente superior a la del año anterior. Las siguientes tablas ofrecen una visión de conjunto de estas entidades.

Tabla 15. Entidades inscritas y acreditadas Registro SEPE

CC.AA.	ENTIDADES DE FORMACIÓN INSCRITAS FORMACIÓN NO FORMAL		ENTIDADES DE FORMACIÓN ACREDITADAS FORMACIÓN FORMAL	
	MODALIDAD PRESENCIAL	MODALIDAD TELEFORMACIÓN	MODALIDAD PRESENCIAL	MODALIDAD TELEFORMACIÓN
Andalucía	1.557	213	2.064	329
Aragón	686	16	671	36
Principado de Asturias	305	41	351	38
Illes Balears	165	7	173	8
Canarias	847	152	771	27
Cantabria	89	3	94	9
Castilla - La Mancha	732	84	953	91
Castilla y León	629	106	1251	126
Cataluña	1222	43	1687	67
Comunidad Valenciana	1138	67	997	100
Extremadura	274	21	688	52
Galicia	675	130	971	123
Comunidad de Madrid	597	223	753	266
Región de Murcia	649	21	778	12

Fuente: Informe Anual SEPE 2023

6. UNA VISIÓN COMPARADA DE CONJUNTO

Moviéndonos a una visión más general, desde una perspectiva comparada, decíamos en informes anteriores que la situación y necesidades formativas en España ofrecían una imagen compleja.

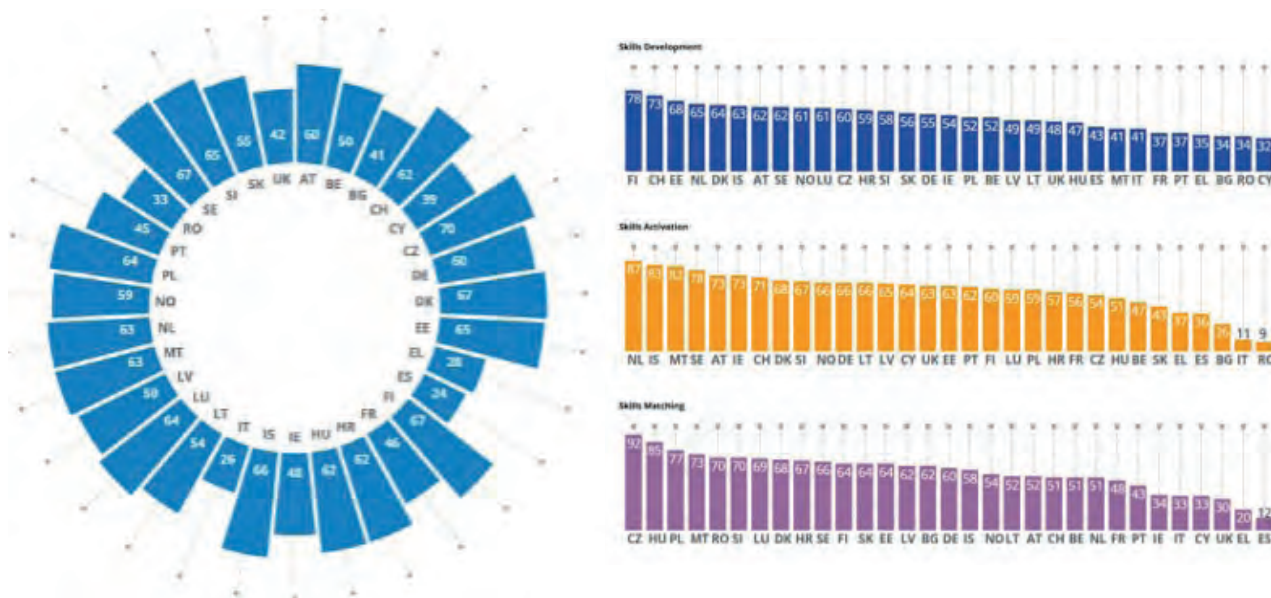
En el lado positivo, destacamos aspectos en los que nuestra situación es mejor que la de los países de nuestro entorno o muestra una tendencia claramente positiva. En el ámbito educativo, el gasto por estudiante en formación profesional inicial es superior a la media europea, el número de alumnos de formación profesional sigue creciendo, sobre todo de grado superior, y contamos con un mayor porcentaje de titulados superiores, habiendo alcanzado en este indicador los objetivos europeos. Y en el ámbito de la formación permanente, seguimos teniendo mejores porcentajes que la media de la UE, tanto de participación de adultos y trabajadores en

formación, como de empresas que forman a sus empleados. También contamos con una mayor implantación de la teleformación.

En el lado menos brillante, podemos citar el todavía elevado abandono temprano de la escolaridad, que pese a la mejora de las últimas décadas parece haberse estancado en cifras todavía elevadas, el mayor porcentaje de población con bajo nivel educativo y el menor porcentaje con nivel medio, sin lograrse reducir esta brecha en los últimos años, los pobres resultados en las evaluaciones de competencias básicas que vemos reiterados en los últimos resultados de PIAAC, la menor formación en el centro de trabajo intensiva a la espera de la implementación de la nueva FP, la menor competencia en idiomas extranjeros, el menor porcentaje de titulados en ciencias, ingenierías, tecnologías y matemáticas, además de una situación de empleo bastante más desfavorable (con la tasa de desempleo más alta de la Unión Europea, y las consiguientes dificultades de inserción laboral).

En informes anteriores hemos repasado el denominado “European Skills index” (ESI), un índice compuesto que, para ofrecer una visión de conjunto, elabora el CEDEFOP sobre la base de 15 indicadores, recogiendo muchos de los aspectos antes citados, junto a otros más vinculados al mercado de trabajo, como la transición al empleo, entre otros. Los resultados más recientes para España nos siguen dejando en una posición bastante mala. Sin entrar a valorar la idoneidad en la selección de indicadores, lo cierto es que, con estos datos, España pasaría en 2024 a la última posición entre los 31 países analizados, descendiendo una posición respecto al año anterior, cuando nos situábamos al menos por delante de Italia. Nuestra puntuación sería de 24 respecto a 100, siendo 100 el “desempeño ideal” (entendido este como el mejor nivel alcanzado en cada indicador por uno de los países durante un período de 7 años). El ESI consta de tres pilares. En el primer pilar, de desarrollo de competencias, España se sitúa en el puesto 23, si bien algún indicador como el referido a altas competencias digitales está en el puesto 13. El Segundo pilar, referido a la activación de competencias, se sitúa en el puesto 28, debido fundamentalmente a la negativa situación de nuestro mercado de trabajo. El tercer pilar, referido al ajuste entre la cualificación y competencias y el empleo, nuestro país se sitúa en el último puesto (31). La siguiente tabla resume los resultados para España.

Grafico 35. European Skills Index 2024



Fuente: Cedefop

Tabla 13. European Skills Index. Resultados para España

CEDEFOP EUROPEAN SKILLS INDEX		ESPAÑA
PILAR DE DESARROLLO DE COMPETENCIAS	Ratio profesor-alumno en Educación infantil	55
	Nivel de titulados en Segundo ciclo de secundaria o por encima	21
	Puntuación en comprensión lectora, matemáticas y ciencias	44
	Formación reciente	46
	Numero de estudiantes FP	37
	Altos niveles competencias digitales	51
PILAR DE ACTIVACIÓN DE COMPETENCIAS	Abandono temprano	19
	Titulados recientes con empleo	47
	Tasa de actividad de 25-54	49
	Tas de actividad de 20-24	37
PILAR DE AJUSTE/CASAMIENTO DE COMPETENCIAS	Subempleados a tiempo parcial	33
	Empleados nivel educativo superior con salarios bajos	24
	Desajuste de cualificaciones	11
	Empleados nivel educativo superior con salarios bajos	20.1
	Desajuste de cualificaciones	10

Fuente: Cedefop. European skills index 2024.

EL DERECHO A LA FORMACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

El derecho a la educación se recoge en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en buena parte de las Constituciones, que lo consideran un derecho fundamental. Pero nuestra formación inicial es condición necesaria pero no suficiente para desenvolvemos satisfactoriamente en el mundo actual. Por ello, cada vez más textos legales y documentos han venido extendiendo el alcance de este derecho desde la educación a la idea de formación permanente, que se plantea debe ser a lo largo de toda la vida.

Y, si la consolidación de los sistemas educativos vino a dar eficacia a la idea inicial del derecho a la educación, el reto que afrontamos es el del desarrollo de los mecanismos igualmente eficaces para garantizar el acceso efectivo a la formación permanente.

El Pilar Europeo de Derechos Sociales consagra en su primer principio, al mismo nivel, tanto el Derecho a la educación como a la formación y el aprendizaje permanente. El Plan de Acción para la implementación del Pilar de derechos sociales fija además el ambicioso objetivo de que, en 2030, un 60% de los adultos reciban formación anualmente, y plantea una serie de Recomendaciones, como las relativas a las cuentas individuales de aprendizaje o a las microcredenciales.

En el ámbito nacional, el Estatuto de los Trabajadores establece un derecho genérico a la formación, que se complementa con derechos instrumentales más específicos, en particular el permiso retribuido de 20 horas anuales, acumulables durante cinco años, para realizar formación profesional para el empleo vinculada a la actividad de la empresa. Con carácter general, el Estatuto establece un deber empresarial de “facilitar” el acceso a la formación, pero no entra en quién o cómo garantizan o proporcionan dicha formación, cuestión que por norma general la negociación colectiva tampoco ha resuelto.

En el marco del diálogo social y las sucesivas regulaciones de formación, se estableció también el Permiso Individual de Formación (PIF), por el que la empresa puede autorizar hasta 200 horas por curso para la realización de una formación oficial.

Sin embargo, ni el permiso retribuido del ET ni los PIF han permitido un ejercicio relevante del derecho a la formación.

Desde otra perspectiva, la Ley de Empleo incluye la formación en el trabajo entre los servicios “garantizados”. Sin embargo, lo que se intenta plantear aquí es la disponibilidad de oportunidades para ejercitar el derecho a la formación, si bien en la práctica tal garantía se ve limitada por las oportunidades formativas realmente disponibles y accesibles en cada momento.

La cuestión clave es cómo hacemos para que quien quiera formarse pueda efectivamente hacerlo. Las posibilidades reales de ejercer el derecho a la formación dependen fundamentalmente de cuatro factores: la suficiencia de los **recursos** financieros, la extensión y adecuación de las **infraestructuras** (proveedores de formación), las **oportunidades** (acciones formativas) que se ofertan, y su **accesibilidad** (calendarios, coste, duraciones, requisitos, formatos como distancia, asincronía, modularidad, etc.).

Simplificando, podríamos decir que no tenemos grandes dificultades en cuanto recursos (fundamentalmente de la cuota de formación) e infraestructuras (redes públicas y privadas de entidades formativas que cuentan con centros, equipamiento, formadores, orientadores...), mientras que las áreas de mejora se concentran en cómo aumentar las oportunidades reales de formación y cómo facilitar la accesibilidad a las mismas.

La oferta de oportunidades formativas se ve condicionada por los procedimientos que se utilizan para movilizar a los proveedores de formación, no siempre eficaces, y limitada por su insuficiente transparencia, su flujo irregular y su escasa previsibilidad.

La accesibilidad a las acciones de formación, por su parte, está limitada por una serie de barreras. El recurso a las instituciones educativas no resulta atractivo para los adultos, posiblemente por su rigidez, duraciones y carácter académico. El acceso a un plan de empresa depende de que exista (en la mayoría de pymes no lo hay) y de las acciones que ofrezca. **El acceso a las ofertas dirigidas a trabajadores y desempleados que promueven las distintas administraciones es probablemente el ámbito donde más oportunidades encuentran los adultos.** No obstante, el acceso aquí también se ve limitado por una serie de obstáculos. La información se encuentra fragmentada, con frecuencia se limita al corto plazo, y no permite conocer el abanico de posibilidades ni planificar fácilmente una trayectoria formativa. Los diversos procedimientos y requisitos de admisión (residencia, colectivo, sector, situación laboral como empleado, autónomo o desempleado, entorno urbano o rural...) también pueden ser un obstáculo. La disponibilidad del individuo y el formato (cuando no permite la asincronía y modularidad) puede dificultar la conciliación de la formación con la actividad personal y laboral. La dificultad para obtener permisos de formación en la empresa, por ejemplo, cuando esta no esté asociada a la actividad de la empresa o al Catálogo de estándares de competencia o titulaciones oficiales.

En este contexto, desde el ámbito de reflexión de la Fundación CIFE, se vienen planteando algunas soluciones que pueden **contribuir a superar estas barreras y ponérselo fácil tanto a quien quiere formarse como a quien quiere ofrecer oportunidades de formación:**

- ❑ El desarrollo de la Cuenta Individual de aprendizaje, recomendada por la Unión Europea, tiene el potencial de convertirse en una herramienta estructural que facilite el ejercicio del derecho a la formación. Siguiendo la Recomendación, la cuenta debe situar a la persona en el centro, dotándole del derecho individual a un apoyo financiero y no financiero (información y orientación) para que pueda acceder a la formación de su elección. La cuantía sería acumulable durante varios años y transferible, aunque cambie de trabajo. Se podría utilizar en cualquier oferta y centro registrado a estos efectos, de acuerdo con unos requisitos mínimos. Mediante una única herramienta/aplicación debe facilitarse que cada persona consulte tanto los derechos que tiene acumulados como las acciones formativas donde puede utilizarlos. Es decir, la información de todas las entidades y ofertas de formación para que la persona pueda decidir y solicitar el acceso al curso de su interés. Los proveedores de formación aceptarían a los alumnos e irían liquidando los costes según fuesen finalizando.
- ❑ La introducción de la cuenta contribuiría a priorizar la demanda de la persona y su capacidad para tomar una decisión informada, de manera análoga a lo que ya se hace con las empresas a través de las bonificaciones de la formación que programan para sus empleados.
- ❑ En cualquier caso, seguirán haciendo falta otros mecanismos que promuevan ofertas formativas complementarias.

- ◆ Las convocatorias de subvención pueden seguir siendo un sistema útil, sobre todo para atender a las necesidades más específicas o difíciles de satisfacer. Por ejemplo, colectivos vulnerables, entornos con menor acceso a la formación, situaciones de reconversión, etc.
- ◆ Alternativamente, para otras ofertas resulta conveniente **superar el modelo de subvención a las entidades de formación**, que provoca muchos efectos indeseados; adultera la figura del beneficiario, al trasladarla del participante a la entidad formativa; centra el foco en la adaptación a la convocatoria, tramitación financiera, justificación y control, antes que en la mejora y competencia por calidad de la formación; distorsiona la imagen del sector de la formación que pasa a verse como subvencionado antes que como proveedor de servicios que la Administración quiere garantizar. Entre estos modelos alternativos, podrían considerarse:
 - ▲ La **concertación con proveedores privados** es una fórmula habitual en el desarrollo de servicios públicos que garantizan el ejercicio de algunos derechos básicos, como en el caso de la sanidad. Este modelo **podría aplicarse fácilmente en el ámbito de la formación permanente, al menos a aquella parte de la oferta que es más demandada o la de cierta duración, como los certificados de profesionalidad.**
 - ▲ Los **contratos-programa**, por su parte, puede ser otra fórmula, quizás más adecuada para abordar necesidades específicas de cierta envergadura, que requieren especialización y continuidad en el tiempo. Esta fórmula permite conveniar la prestación del servicio con entidades particularmente bien posicionadas para garantizar su implementación y eficacia en determinados ámbitos, por ejemplo, el sectorial.

1. INTRODUCCIÓN: DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN AL DERECHO A LA FORMACIÓN PERMANENTE

Existen pocas dudas sobre el papel crucial que juegan la educación y formación en el desarrollo y el bienestar personal y colectivo. No es de extrañar, por tanto, la inclusión de la educación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en casi todos los textos Constitucionales, como derecho fundamental con las más altas garantías.

Históricamente, la eficacia de este derecho se tradujo en el acceso (y en su caso gratuidad) a la escolarización inicial. En un entorno económico y laboral cada vez más complejo y cambiante, sin embargo, se fue haciendo evidente que esa formación inicial es condición necesaria, pero no suficiente para desenvolvernos adecuadamente en el mundo actual.

El derecho a la formación también se ha venido desarrollando en el marco del derecho del trabajo, considerándolo un elemento imprescindible para la integración y progreso en el entorno laboral.

En este contexto, **cada vez más textos legales a nivel internacional y nacional han venido extendiendo el alcance del derecho a la educación y a la formación, desde la educación inicial**, dirigida a niños y jóvenes, a una formación permanente, que se plantea debe ser a lo largo de toda la vida.

Y, si la consolidación de los sistemas educativos vino a dar eficacia a la idea inicial del derecho a la educación, el **reto que afrontamos en la actualidad es el del desarrollo de los mecanismos eficaces para garantizar el acceso efectivo a la formación permanente.**

2. PERSPECTIVA INTERNACIONAL DEL DERECHO A LA FORMACIÓN

En el derecho internacional podemos encontrar bastantes referencias que llaman a esa extensión del derecho a la formación, para todos y a lo largo de la vida.

La Declaración Universal de Derechos Humanos ya habla de una instrucción técnica y profesional que *“habrá de ser **generalizada** (artículo 26)”*. Y el actual marco de acción de Naciones Unidas, la Agenda 2030, plantea dentro del Objetivo de Desarrollo Sostenible dedicado a la educación (ODS 4) *“promover oportunidades de aprendizaje **a lo largo de la vida para todos**”*.

La OIT, en el Convenio sobre políticas de empleo de 1964, ya hablaba de que los trabajadores gozasen de *“**todas las posibilidades** para adquirir la formación necesaria para adquirir el empleo”*. La Organización desarrolló otros aspectos más específicos para hacer efectivo el acceso a la formación. Por ejemplo, en el Convenio 140 sobre permisos retribuidos para educación, o en el Convenio 142 (y la Recomendación 195) sobre el desarrollo de los recursos humanos, donde llama a establecer ***sistemas abiertos, flexibles y complementarios*** de formación, incluyendo explícitamente tanto a la formación inicial, de enseñanzas regladas o formales, como a la formación continua, fuera de las mismas.

La Carta Social Europea, adoptada en 1961 por el Consejo de Europa, compromete a establecer las condiciones para que puedan hacerse efectivos una serie de derechos, incluyendo entre otros, en su artículo 10, asegurar o favorecer la *formación técnica y profesional de **todas las personas, y servicios apropiados y fácilmente accesibles para la formación de adultos***. También entra en cuestiones más operativas, cuando llama a la reducción o supresión del pago para formación, o la concesión de asistencia financiera.

En la Unión Europea, la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, adoptada en 1989, estableció en su artículo 15 que ***todo trabajador*** debe tener acceso a la formación profesional y poder beneficiarse de la misma ***a lo largo de toda su vida activa***. Estos principios se incorporaron, en el año 2000, a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, que establece, en su artículo 14, que toda persona tiene ***derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente***.

La referencia más actual es el Pilar Europeo de Derechos Sociales, proclamado en Gotemburgo en 2017, que orienta la política social en la UE en la actualidad. El Pilar incluye como el primero de sus 20 principios ***el derecho a la educación, formación y aprendizaje permanente***, poniendo al mismo nivel las formaciones inicial y continua. El Plan de Acción para desarrollar el Pilar (Oporto, 2021), fija, como ***objetivo clave para 2030***, que el ***60% de los adultos participen cada año en formación***. Meta, por cierto, de la que parece estamos todavía lejos. El plan de acción integra la Agenda Europea de Capacidades y la estrategia europea de educación y formación, con 12 acciones concretas. Entre ellas la ***Recomendaciones sobre cuentas individuales de aprendizaje, que pretende ser una herramienta práctica para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la formación***, y la ***Recomendación sobre microcredenciales, que pretende facilitar la configuración de una oferta amplia de aprendizajes de corta duración***.

El Comité Económico y Social Europeo planteó en 2022, a través de su Observatorio de Mercado de Trabajo, una serie de recomendaciones, entre las que señala que la formación ***debe contemplarse como un derecho individual y deben establecerse mecanismos para su implementación práctica***, mencionando como un elemento importante de este proceso el ***asegurar un número mínimo de horas al año para todos los trabajadores***.

3. EL ÁMBITO NACIONAL

Las referencias internacionales tienen efecto directo en la realidad nacional. Primero, porque, de acuerdo con la Constitución, las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España. Y segundo, porque **las políticas, normativa y documentos de la Unión Europea, vinculan y orientan las políticas de sus estados miembros.**

En el ámbito español, el análisis del derecho a la formación debe partir también desde la perspectiva de los derechos constitucionales a la educación y al trabajo, y de los principios rectores de la política social y económica.

El acceso a la formación permanente se ha venido abordando desde ámbitos educativos de la Formación profesional y, sobre todo, desde una perspectiva laboral, como derecho de los trabajadores, desarrollado también a través del Diálogo Social.

El Estatuto de los trabajadores (ET) establece **un derecho genérico a la formación profesional en el trabajo** (artículo 4.2.b), que se complementa con una serie de derechos instrumentales más específicos, como los permisos para exámenes, la adaptación de jornada, preferencia a elegir turno, etc. La concreción más relevante del derecho a la formación posiblemente esté en el artículo 23.3, que establece **un permiso retribuido de 20 horas anuales para realizar formación profesional para el empleo**, vinculada a la actividad de la empresa.

Con carácter general, el Estatuto establece un deber empresarial de “facilitar” el acceso a la formación, que queda a iniciativa del trabajador, pero no entra en quién o cómo garantiza o proporciona dicha formación, a excepción de algunas situaciones concretas. Por ejemplo, se establecen obligaciones de proporcionar formación en el caso de adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo (art. 23.1). Obligación que también se establece en distintas leyes que estipulan formaciones obligatorias (prevención de riesgos laborales, empresas de seguridad, etc.).

El Estatuto también remite a la **negociación colectiva** para pactar los términos concretos del ejercicio de estos derechos. Existen ejemplos (construcción, metal, etc.) en los que la negociación colectiva ha articulado efectivamente mecanismos y planes concretos. Sin embargo, menos de la mitad de los convenios incluyen cláusulas de formación, solo una cuarta parte de los que lo hacen incluyen referencias a los permisos retribuidos para formación, y un buen número de las cláusulas formativas se limitan a poco más que reiterar o cumplir con lo ya establecido en otras normas o, en su caso, constituir comisiones paritarias.

Por su parte, los acuerdos de diálogo social en materia de formación continua y las sucesivas regulaciones que derivaron de los mismos, establecieron los llamados **Permisos Individuales de Formación (PIF)** en el marco del denominado sistema de Formación Profesional para el Empleo (sistema de formación en el trabajo, en la denominación de la reciente Ley de Empleo). Los trabajadores pueden solicitar un permiso de hasta 200 horas por curso lectivo, para la realización de cualquier formación reconocida con una acreditación/titulación oficial que se realice presencialmente en horario laboral. Si la empresa lo autoriza, podrá bonificarse el coste salarial de las horas no trabajadas.

En principio, tanto los PIF como el permiso retribuido del ET se presentan como los instrumentos más claros para facilitar el ejercicio de un derecho individual a la formación. Es la persona quien toma la iniciativa y decide en qué, cuándo y cómo formarse. En el caso del permiso del

ET, también puede decidir si compatibilizarlo o no con la actividad laboral, o si agotar el crédito de horas anual o acumularlas hasta en cinco años. Sin embargo, **no parece que, en la práctica, estos permisos hayan logrado ser claves para hacer efectivo el derecho individual a la formación.**

En efecto, y aunque no existen datos claros, todo parece indicar que la utilización del permiso retribuido del Estatuto está siendo muy limitada. En la práctica, la falta de vinculación de la formación solicitada con la actividad de la empresa es uno de los principales motivos de denegación. No es esta una cuestión menor, pues la motivación de los trabajadores para formarse puede residir en su intención de desarrollar su carrera quizás en otros puestos, ocupaciones, empresas o sectores. Por su parte, el alcance de los PIF ha sido también muy limitado (en torno a 5000 personas anualmente), y su uso se ha centrado básicamente en la realización de estudios universitarios, que suponen cerca del 80% de los PIF. Entre las posibles causas, podemos pensar en los requisitos de presencialidad y oficialidad de la formación, además de la necesidad de la autorización de la empresa. Pero también parece relevante, respecto a ambos permisos, el hecho de que estén concebidos como crédito de horas. Es decir, que se pueda facilitar el tiempo, pero no el acceso a ninguna oferta concreta. Tomando la experiencia de Francia, donde los trabajadores también contaban con un derecho similar a tiempo de formación, su uso fue bastante limitado hasta que la reforma que introdujo la cuenta personal de formación permitió transformar horas en financiación para pagar la formación que escogiera el trabajador.

Desde otra perspectiva, **la Ley de Empleo**, y su normativa de desarrollo, incluye la formación en el trabajo entre los **servicios “garantizados”**. Lo que se intenta plantear aquí es la disponibilidad de oportunidades para ejercitar el derecho a la formación, si bien en la práctica **tal garantía se ve limitada por las oportunidades formativas que hay disponibles en cada momento y por las posibilidades reales de acceso a las mismas**. Si conseguimos que estas oportunidades formativas sean suficientemente amplias y flexibles como para que prácticamente todo el que quiera formarse pueda hacerlo, estaríamos garantizando, por la vía de los hechos, el ejercicio del derecho a la formación. De hecho, este es el caso de algunos países que, como los nórdicos, son campeones en el porcentaje de adultos que forman pese a no contar con una formulación legal demasiado específica del derecho a la formación.

En España las oportunidades reales de formación dependen de los distintos mecanismos de un entramado institucional y normativo, relativamente complejo y no siempre consistente, establecido a lo largo de los años a partir de los Acuerdos de diálogo social y de las sucesivas legislaciones educativas, de formación profesional, de empleo y de formación para el empleo⁴², en sus distintos ámbitos.

Simplificando, si los permisos me pueden otorgar tiempo y mayor disponibilidad, las oportunidades reales de formación que me van a permitir ejercer el derecho a la formación se articulan a través de alguna de las siguientes vías:

- ❑ La matriculación en cualquiera de las ofertas del **sistema educativo**, en particular de Formación Profesional o Universitaria. La introducción de fórmulas flexibles, como la educación a distancia, la mayor “modularización” de la FP, o el incipiente desarrollo de microcredenciales en el ámbito universitario, están facilitando el acceso y la mayor participación de las personas en edad adulta.

42 Tales como la Ley Orgánica 3/2022, de ordenación e integración de la Formación Profesional, 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 y la Ley 3/2023, de Empleo. así como los distintos Reales Decretos y Ordenes de desarrollo de estas leyes.

- ❑ El acceso a un **Plan de formación dirigido a los empleados de la empresa**, cuyos costes pueden recuperarse en parte como bonificación en las cotizaciones sociales. Este mecanismo ha demostrado ser un incentivo eficaz para que las empresas hayan incrementado la formación de sus empleados, como herramienta de desarrollo de su actividad y mejora competitiva.
- ❑ **Ofertas de formación dirigidas a trabajadores y desempleados**, financiadas principalmente (aunque no solo) a través de subvenciones a entidades formativas, en función de las convocatorias de las distintas administraciones. Este es el mecanismo que, en la práctica, está ofreciendo más oportunidades de formación a solicitud de trabajadores y desempleados.

4. ¿HASTA QUÉ PUNTO LAS ACTUALES OPORTUNIDADES DE FORMACIÓN PERMITEN QUE QUIEN QUIERA FORMARSE PUEDA EJERCER SU DERECHO?

Partiendo de la motivación para formarse, las posibilidades reales de ejercer el derecho a la formación van a depender fundamentalmente de cuatro factores:

- ❑ La suficiencia de los **recursos financieros**,
- ❑ La extensión y adecuación de las **infraestructuras que conforman un tejido robusto de entidades y centros**.
- ❑ Las **oportunidades** (ofertas) reales de formación.
- ❑ La **accesibilidad** a las mismas: calendarios, coste, duraciones, requisitos, formatos (distancia, asincronía, modularidad...), etc.

Analicemos cada uno de estos cuatro factores. Empezando por los **recursos financieros**, y a diferencia de lo que sucede en la mayor parte de políticas públicas, su suficiencia hoy por hoy no es un problema. De hecho, las cotizaciones que realizan empresarios y trabajadores para la formación vienen aportando más fondos de los que las Administraciones están siendo capaces de ejecutar, habiéndose generado un excedente crónico en el sistema, hasta el punto de que la reciente Ley de Empleo establece que puedan llegar a destinarse a otros menesteres.

Aun así, no debe confundirse la no ejecución de fondos con el exceso de recursos. Al contrario, existen evidencias suficientes de que los actuales niveles de formación son todavía insuficientes. Aunque la participación en formación en España supere ligeramente la media de la Unión Europea, estamos aún a gran distancia de los países con mayor participación y en niveles claramente insuficientes para alcanzar el objetivo europeo para 2030 de un 60% de adultos formados anualmente.

Respecto a **la infraestructura**, cabe afirmar que contamos con redes y recursos amplios y relativamente desarrollados. La infraestructura se nutre básicamente de las redes de centros públicos y proveedores privados en formación profesional inicial y continua, de otras ofertas educativas que, como las Universidades, vienen ampliando su oferta dirigida a adultos, mediante las denominadas microcredenciales, y también de entidades que asisten a las empresas en la organización y provisión de la formación de sus empleados. Pero estas redes también presentan algunas limitaciones. La organización de las redes públicas es estable y relativamente rígida, bien preparada para la formación inicial pero no para ajustar de forma dinámica su oferta, alterar formatos, formadores, horarios o calendarios, o establecer acuerdos con terceros a medida

de necesidades concretas en cada momento y circunstancia. Las redes privadas, por su parte, cuentan con buena implantación y mucha mayor flexibilidad para adaptarse, pero presentan limitaciones derivadas tanto de la propia irregularidad de sus medios y recursos, como de los mecanismos y procedimientos cambiantes que regulan y no siempre facilitan mantener una oferta amplia, diversa y estable en el tiempo.

Esto nos lleva al tercero de los factores, la **oferta real de oportunidades de formación**. Si en el ámbito de la educación y formación inicial la oferta es más estable y predecible, aunque limitada, en buena parte de la formación continua, la oferta tiene un flujo **irregular y poco previsible**. En la práctica hay momentos en los que las acciones formativas se acumulan, y otros, en los que la oferta es escasa o se reduce a ámbitos o especialidades muy concretas. Este flujo irregular obedece, sobre todo, a una insuficiente previsibilidad y coordinación de calendarios de convocatorias por parte de las distintas administraciones (educativas, laborales, central y autonómicas) en un contexto de financiación principalmente a través de subvenciones. La oferta también puede ser insuficiente en determinadas especialidades o ámbitos, entre otros motivos, porque la cuantía de los costes financiados sea inadecuada para esas especialidades, sus necesidades de equipamiento o en contextos concretos. Además, la oferta también puede verse afectada cuando la complejidad, plazos y características de las convocatorias y procedimientos, o los riesgos e inseguridad jurídica que estos impliquen, resulten disuasorios o supongan barreras de entrada para empresas que podrían actuar como proveedores de formación. A este respecto, cabe señalar que el actual sistema dominado por convocatorias de subvenciones presenta bastantes limitaciones, como señalaremos más adelante.

Finalmente, en la **accesibilidad a las oportunidades de formación** también nos enfrentamos a retos relevantes en cada uno de los ámbitos que ofrecen oportunidades de formación.

En el ámbito del sistema educativo, y pese a la flexibilización de la oferta, son relativamente pocos los adultos que efectivamente lo utilizan para su formación permanente. Cuestiones como su formato y contenidos, con programas cerrados, duraciones amplias, horarios poco conciliables, presencialidad, metodología académica, o el propio entorno de aula en el que el adulto no siempre se siente cómodo, pueden estar entre las razones de esta limitada demanda.

En el ámbito de la formación programada por las empresas, se pretende responder a necesidades organizativas, pero, desde la perspectiva del derecho individual, las oportunidades pueden ser limitadas. En primer lugar, porque no son pocas las empresas, en particular las pymes, que no ofrecen formación. Y donde sí lo hacen, la participación o no en una acción formativa va a depender más de la lógica del plan y el personal al que se dirige, que a la iniciativa individual del trabajador. Es más, puede que el plan de empresa ni siquiera contemple la formación que busca el empleado, como ocurre cuando quiere cambiar de ocupación o sector, por ejemplo.

En el ámbito de las ofertas de formación dirigida a trabajadores y desempleados, que suponen la oferta más amplia, existen también problemas de acceso. Al problema, ya citado, de su flujo irregular y poco predecible, hay que añadir una información poco transparente, que aparece fragmentada entre administraciones y territorios, y con frecuencia se limita al corto plazo. En este contexto, el potencial participante no solo tiene dificultades para encontrar la formación de su interés, sino que tampoco tiene fácil anticipar cuándo o dónde se la pueden llegar a ofrecer, dificultando cualquier planificación de su formación actual y futura. Pero, una vez identificada la formación de su interés, también puede darse el caso paradójico de que, queriendo la persona ejercer su derecho a la formación y existiendo el proveedor y la oferta formativa adecuados, no pueda realizarse por cuestiones procedimentales o barreras de acceso. Por ejemplo, las incluidas en los requisitos de admisión (residencia, colectivo, sector, situación laboral como empleado, autónomo o desempleado, entorno urbano o rural...). Otro tipo de barrera de acceso se sitúa en la disponibilidad del individuo y su posibilidad de conciliar la actividad personal y laboral con la

formativa. Con frecuencia los formatos presenciales y síncronos dificultan la participación sobre todo de los trabajadores en activo. **Además, estos se enfrentan a dificultades para obtener permisos de formación, por ejemplo, cuando la formación que le interesa no esté asociada a la actividad de la empresa o al Catálogo de estándares de competencia o a titulaciones oficiales (requisitos de los permisos).**

En definitiva, y simplificando los párrafos anteriores, **podríamos concluir que en nuestro país no tenemos excesivos problemas en cuanto a falta de recursos y proveedores solventes, y los retos se concentran en cómo aumentar las oportunidades reales de formación y facilitar la accesibilidad a las mismas. En otras palabras, si contamos con los recursos y medios, solo nos falta ponerlo más fácil a quien quiere formarse y a quien puede proporcionarle la formación.**

5. PENSANDO EN SOLUCIONES

En este contexto, desde el ámbito de reflexión de la Fundación CIFE se han venido analizando las posibles causas que dificultan que quien quiera formarse se quede sin hacerlo, cuando hay alguien que podría ofrecerle esa formación, y discutiendo sobre posibles soluciones y propuestas que faciliten el ejercicio efectivo del derecho a la formación. El 16 de octubre de 2024, la Fundación organizó una jornada de debate sobre el Derecho a la Formación, que contó con participación muy cualificada de las Administraciones General y Autonómica, así como con la indispensable contribución de los Agentes Sociales que abordan estas cuestiones en el Diálogo Social. Finalmente, el Consejo Asesor de la Fundación también fue consultado sobre el posible abanico de propuestas de mejora para superar las barreras que impiden programar más formación o acceder a la misma. Fruto de esta reflexión, la Fundación quiere contribuir al debate de futuro con las propuestas que se detallan a continuación. Dichas propuestas exigirían un proceso de cambio que, en todo caso, debería plantearse de manera gradual y con garantías suficientes para preservar los niveles de formación actuales.

5.1. EL EJERCICIO DEL DERECHO PERSONAL A LA FORMACIÓN: LAS CUENTAS INDIVIDUALES DE APRENDIZAJE

En los últimos años vuelve a cobrar fuerza la discusión sobre la creación de cuentas individuales de aprendizaje o formación, como un instrumento clave para hacer efectivo el derecho a la formación permanente. La idea base es dotar al ciudadano de un instrumento que le permita decidir en qué, cuándo y cómo formarse, y acceder a esa formación.

La idea no es totalmente novedosa y un buen número de países han venido utilizando distintos instrumentos que comparten algunos elementos con la cuenta de formación. Los denominados cupones o cheques de formación para financiar, total o parcialmente, la realización de una acción formativa da capacidad de decisión a la persona, pero no suponen un derecho, y con frecuencia hay requisitos previos para su obtención, o se les otorga la naturaleza de subvención por la que el individuo debe tributar. Las cuentas de ahorro-formación, en las que aportaciones personales pueden verse complementadas por la empresa, la administración o contar con beneficios fiscales, son básicamente instrumentos de ahorro voluntario para dedicar a la formación, pero tampoco están concebidas para acumular ningún derecho. Las cuentas personales o individuales de formación, propiamente dichas, dotan a cada persona de un derecho individual, acumulable y transferible, aunque cambie de trabajo, que puede ejercerse para financiar la formación que decida la persona, además de contar con herramientas de apoyo.

La reforma laboral de 2012 introdujo la posibilidad de un cheque o cuenta de formación, aunque no llegó a tener desarrollo reglamentario.

A nivel europeo, en junio de 2022 el Consejo aprobó la Recomendación sobre cuentas individuales de formación, desarrollando sus elementos básicos que incluyen el derecho individual a financiación y apoyo no financiero (orientación...), y el acceso a una base de datos única con toda la oferta para que el ciudadano pueda tomar una decisión informada.

La Recomendación europea se inspira en buena medida en la experiencia francesa de cuenta personal de formación. Esta cuenta personal vino a complementar el Derecho individual de formación (120 horas en 6 años), que no había terminado de funcionar, como ocurre en España con los permisos del Estatuto y el PIF. La cuenta complementa las horas con derecho a una financiación para formación, estableciendo un derecho a 500 euros anuales con un tope de 5000 (800 con un tope de 8000 para personas con baja cualificación o discapacidad). Estas cantidades pueden verse ampliadas si no resultan suficientes para un curso, por ejemplo, por Servicios de Empleo, autoridades regionales, el propio empleador o incluso por fondos acordados en Convenio Colectivo. El derecho se acompaña de un servicio de orientación, de la posibilidad de validar la experiencia y de recibir apoyo al emprendimiento. La cuenta se financia básicamente con la cuota de formación. Es una cuenta digital/virtual en la que, a través de una App, la persona puede consultar sus derechos, solicitar orientación o directamente localizar e inscribirse en las acciones formativas en los proveedores registrados a estos efectos. Los proveedores reúnen unos criterios de calidad, los cursos son evaluados por los usuarios y, en función de los ratings, revisados por la Administración.

En nuestra legislación más reciente, el Real Decreto de desarrollo de los servicios garantizados en la Ley de Empleo alude a la Recomendación europea y las cuentas individuales, aunque de manera general, sin entrar a desarrollarlas. Por su parte, algunas Comunidades Autónomas están también desarrollando su propia normativa que, como en el caso del País Vasco, incluyen lo que denominan cheque formación.

En este contexto, el desarrollo normativo de la Cuenta Individual no solo es consecuente con la Recomendación Europea y con el desarrollo normativo anunciado, sino que supone una gran oportunidad para articular una herramienta que, de forma estructural en el sistema, facilite el ejercicio del derecho a la formación. La ventana de oportunidad es aún mayor, si recordamos que la Recomendación europea abre la posibilidad de cofinanciar las cuentas individuales con fondos europeos, que la Comisión viene desarrollando un programa de aprendizaje mutuo para los Estados miembros y que también ofrece a los estados el Instrumento de Apoyo Técnico, a través de la Dirección General de Apoyo a Reformas Estructurales (DG REFORM).

Los beneficios que puede ofrecer una herramienta como la cuenta individual son muchos. Pone el foco en la persona y su capacidad de decisión para ejercer su derecho a la formación. Favorece el desarrollo de una mayor oferta permanente y abierta, sin necesidad de procedimientos administrativos complejos. Abre a más operadores el mercado de proveedores de formación y fomenta que compitan por calidad. Facilita que el ajuste entre oferta y demanda de formación se haga de manera muy eficiente través de plataformas digitales. Permite que la persona encuentre la oferta que mejor se ajusta a su disponibilidad y motivación. Facilita que la Administración desplace su atención de la tramitación administrativa a otros aspectos como la información y orientación, y la mejora de la calidad.

Algunos elementos principales de la propuesta serían:

- ❑ Cumplir con los requisitos fundamentales de la Recomendación europea: ser personal, permitir la acumulación de derechos, con independencia del cambio de empresa, y traducirse en financiación.

- ❑ Posibilidad de uso en cualquier oferta y proveedor registrado a estos efectos. Los criterios mínimos de registro deberían garantizar la solvencia de los proveedores y facilitar al máximo una oferta amplia, diversa y flexible. Esta oferta podría integrar todo el abanico de microcredenciales⁴³. Las que se vienen desarrollando en los ámbitos universitario y de formación vinculada al Catálogo Nacional de estándares de competencia, pero también las que puedan derivarse del Catálogo de Especialidades Formativas del SEPE.
- ❑ Posibilidad de compatibilizarlo con el ejercicio de permisos retribuidos para formación y PIF.
- ❑ Desarrollo de un Portal/App que, siguiendo el modelo francés, permita conocer los derechos acumulados, consultar todas las ofertas disponibles y acudir a servicios de orientación.
- ❑ También siguiendo el modelo francés, permitir a los usuarios la valoración pública de los centros u ofertas a las que acudan, con el objeto de facilitar una competencia basada en la calidad y una adecuada supervisión por la Administración.
- ❑ Financiación con cargo a cotizaciones sociales de formación, complementada con fondos europeos.
- ❑ Cuantías: en consonancia con el modelo actual, la financiación debería cubrir con carácter general la totalidad de los costes de las acciones formativas. Ahora bien, en coherencia con la capacidad de decidir del individuo, no deberían descartarse totalmente el pago parcial en ofertas formativas que, por su alta calidad, complejidad, equipamientos, tuvieran costes mayores, y de forma voluntaria la persona elija esa formación asumiendo que tenga que complementar el pago.
- ❑ Sistemas de financiación: debería huirse del sistema de subvención, por sus efectos perversos tanto si se dirige a las entidades de formación como a las personas. El ejercicio de un derecho no puede suponer una subvención individual, y el proveedor de elección debe contar con un canal para percibir una contraprestación económica por dicho servicio (por curso finalizado de acuerdo con módulos, concierto, etc.), sin verse abocado al sistema de subvención.
- ❑ Limitaciones y controles. Como en todo programa, deben establecerse algunas disposiciones que permitan prevenir circunstancias de abuso o fraude. Por ejemplo, comunicaciones de acciones formativas, inspecciones, que no se pueda financiar formación obligatoria, o equipamiento entregado al participante (por ejemplo, tablets...), etc.

5.2. OFERTA Y DEMANDA DE FORMACIÓN

La propuesta de una cuenta individual parte de **poner a la persona en el centro y priorizar su capacidad de demanda**, dotándole de una herramienta que le permita decidir en qué, cuándo y dónde formarse. De alguna manera, este enfoque de demanda es similar a lo que ya se ofrece, con éxito, a las empresas. En ambos casos, se entiende que **es el trabajador o la**

43 La Recomendación europea de microcredenciales, adoptada el 16 de junio de 2022, busca apoyar el desarrollo, implementación y reconocimiento de microcredenciales, entendidas como certificaciones de aprendizaje de corta duración vinculadas a necesidades del mercado de trabajo. El objetivo es facilitar adquirir, actualizar y mejorar sus conocimientos y competencias de manera flexible y personalizada. La Recomendación establece una definición común, elementos estándares y principios para el diseño y emisión de microcredenciales, promoviendo la calidad, transparencia, comparabilidad y portabilidad.

empresa, quienes a fin de cuentas conocen mejor su situación y deben poder tomar una decisión informada sobre qué formación les conviene. El papel de la Administración es apoyarles para que puedan llevarla a cabo.

Parece sensato que estos mecanismos que parten de la demanda tengan un carácter prioritario. Y también resulta lógico que las cotizaciones para formación que pagan trabajadores y empresas se emplee en primer lugar en las acciones que ellos puedan decidir. Pero también es necesario entender que, de manera complementaria, seguirá haciendo falta mantener ofertas formativas para determinadas necesidades.

5.3. LAS OFERTAS FORMATIVAS Y SU FINANCIACIÓN

Debe reconocerse que el sistema de convocatorias de subvenciones, cuando se ha gestionado adecuadamente, ha demostrado ser un mecanismo útil para garantizar la existencia de ofertas. En este sentido, parece que podría seguir jugando un papel relevante.

En la medida en que las necesidades de formación más amplias lleguen a canalizarse a través de otros mecanismos (cuenta individual, concierto, etc.) la subvención puede seguir jugando todavía un papel importante, sobre todo para atender necesidades de formación específicas o difíciles de atender. Este puede ser el caso de ofertas que se quieran dirigir a colectivos desfavorecidos o minoritarios, en entornos con menor intensidad de formación, para entidades o sectores en reconversión, en supuestos de alta especialización, etc.

Sin embargo, con carácter general, el modelo de subvención plantea toda una serie de problemas y efectos indeseados. De hecho, el concepto de subvención al proveedor de formación se compadece mal con la idea de derecho individual a la formación. Es la persona que ejerce este derecho la que tiene la condición de "beneficiaria" de la formación, mientras que el papel de las entidades de formación es el de "proveedores" de unos servicios que las Administraciones públicas se han comprometido a garantizar. Por el contrario, el mecanismo de subvenciones traslada el papel de "beneficiario" al proveedor, como receptor de una subvención que viene a sustituir al justo pago por el servicio prestado. Este enfoque empuja, además, a desplazar el foco de atención desde la calidad del servicio formativo a la gestión financiera, justificación y control de la subvención. Así, el cumplimiento de requisitos administrativos y financieros pasan, en la práctica, a ser más importantes que la mejora de las competencias y de la empleabilidad de los participantes, que es la primera razón de ser del curso. Por su parte, el sector de la formación se percibe como actividad subvencionada, y sus operadores como captadores de fondos antes que legítimos prestadores de servicios, por los que perciben contraprestación económica. Junto a ello, el sistema se adentra en una suerte de ficción compartida, en la que los servicios se prestan sin beneficio, que termina por tensionar las costuras del sistema.

En este contexto, conviene reflexionar sobre cuándo es buena idea mantener el mecanismo actual, y cuándo sería mejor utilizar otros mecanismos permitidos por la Ley, para maximizar la amplitud y diversidad de la oferta.

5.4. OFERTA ESTABLE Y PREVISIBLE, EL CONCIERTO CON PROVEEDORES DE FORMACIÓN

La concertación con proveedores privados es una fórmula habitual para la financiación de servicios públicos que garantizan el ejercicio de algunos derechos básicos. Los modelos de concierto para la realización de algunos servicios sanitarios dentro del sistema de salud, de pago por servicio, son conceptualmente extrapolables al ámbito de la formación permanente.

Su utilización tendría sentido, en particular, para aquellas ofertas de formación más estables y demandadas (por ejemplo, para certificados de profesionalidad o las especialidades transversales). El concierto permite ofrecer a los operadores un marco más estable para que puedan desarrollar y mantener una oferta más amplia, continua y previsible.

5.5. OFERTAS ESPECÍFICAS, CONTRATOS-PROGRAMA Y OTRAS FÓRMULAS

En otros supuestos, como cuando se responde a necesidades más específicas y variables, otras fórmulas jurídicas pueden ser más adecuadas.

Cuando se trate de necesidades específicas de cierta envergadura y continuidad en el tiempo, y que requieran de un cierto nivel de especialización y conocimiento, fórmulas como la del contrato-programa con entidades que estén particularmente bien posicionadas para garantizar su implementación y eficacia, podrían ser una fórmula adecuada.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En definitiva, la eficacia del derecho individual a la formación sigue lastrada sobre todo por una serie de barreras. De un lado las que dificultan que los operadores de formación maximicen su potencial de ofrecer oportunidades formativas y, del otro, las que impiden que los ciudadanos puedan decidir y acceder a la formación que consideran más oportuna.

El desarrollo de las cuentas individuales de formación, que recomienda la Unión Europea, supone una excelente oportunidad para introducir un nuevo mecanismo estructural en el sistema formativo, que permita dar respuesta permanente a la demanda de formación del trabajador, de forma directa por las entidades de formación públicas y privadas, sin requerir convocatorias específicas. Este mecanismo de demanda complementa, desde la perspectiva del trabajador, el actual sistema de bonificaciones a la formación programada por las empresas.

El desarrollo de este mecanismo no agota las necesidades de formación, y requerirá de buena planificación, una aplicación gradual y complementariedad con otras medidas. Entre ellas, el conjunto de ofertas más estables y estructuradas pueden articularse tanto a través de las redes públicas de centros como de redes privadas con las que se establezcan conciertos. Las ofertas específicas de carácter plurianual y cierta envergadura pueden canalizarse a través de contratos-programas con aquellas entidades que resulten más adecuadas. Y, en la medida en que las necesidades más amplias de formación vayan canalizándose por estas vías, las ofertas dirigidas a necesidades más concretas o difíciles de satisfacer, pueden seguir articulándose a través de convocatorias subvencionadas o mecanismos alternativos.

Desde la Fundación CIFE, estimamos que el desarrollo de estas propuestas contribuiría a superar algunas de las barreras mencionadas, y a facilitar el ejercicio del derecho a la formación.

**Fundación para la Calidad e Innovación
de la Formación y el Empleo**

Calle de Orense, 20
28020 Madrid

