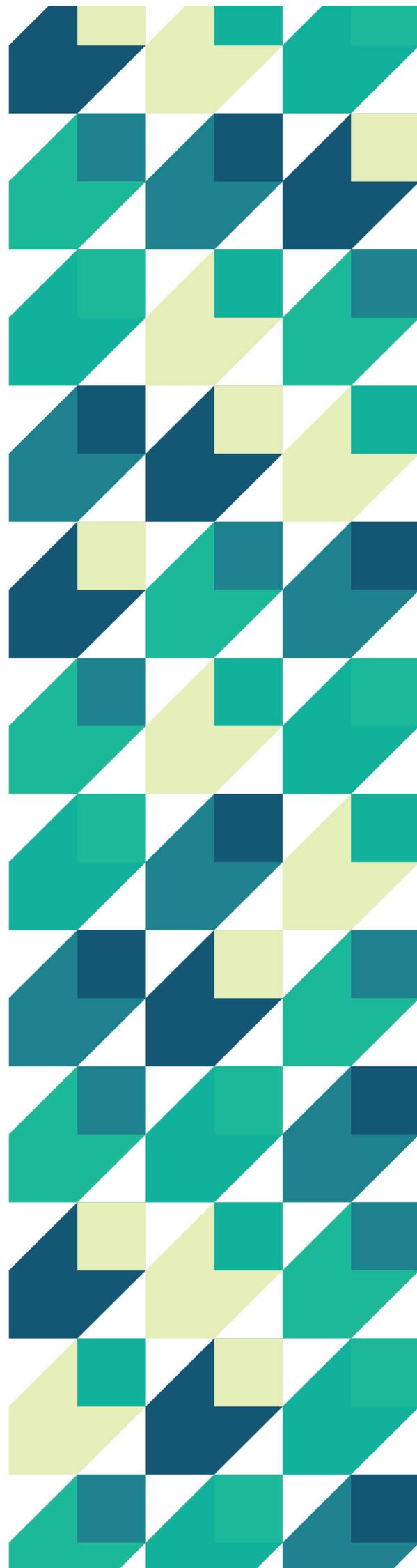




FUNDACIÓN *para la*
CALIDAD *e* INNOVACIÓN
de la FORMACIÓN *y el* EMPLEO

FORMACIÓN
PROFESIONAL Y
PARA EL EMPLEO
EN **ESPAÑA**

Juan María Menéndez-Valdés Álvarez



1. INTRODUCCIÓN

La Fundación para la Calidad e Innovación de la Formación y el Empleo presenta este Informe sobre la situación en nuestro país de la formación profesional, con un particular foco en la formación para el empleo. El informe, con vocación anual, se centra en el ejercicio 2021, remitiéndose a años anteriores cuando no existen datos más recientes o para ilustrar la evolución de algunos indicadores, e incorporando alguna referencia posterior cuando permite contextualizar mejor el análisis que se presenta.

2021 fue, sin duda, un período de importante recuperación respecto a un 2020 marcado por la pandemia de COVID 19, las subsiguientes medidas de control y el impacto de todo ello en las condiciones de vida y de trabajo, la actividad económica y el empleo. Los datos de 2021 reflejan esta recuperación económica y social en un marco de fuertes medidas de reactivación, pero deben interpretarse todavía con cautelas y sin asumir una completa vuelta a la normalidad. En este contexto, se incluyen con frecuencia series de datos de periodos temporales más largos que permiten tener una mejor perspectiva.

La sección final del informe aborda, de forma más detallada, un análisis de la situación y necesidades de formación en nuestro país desde una perspectiva internacional y en comparación con los países de nuestro entorno. Se trata de una sección de carácter temático, con la vocación de que este anuario pueda ir abordando en ediciones sucesivas distintos aspectos temáticos que resulten de interés.

CENTRALIDAD Y RELEVANCIA DE LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN

Las capacidades de aprendizaje y cooperación han sido los grandes motores del desarrollo humano. Una formación adecuada es fundamental para que los ciudadanos puedan integrarse laboralmente, mantener su empleabilidad y participar activamente en el trabajo y en la sociedad. Los niveles altos de formación y competencia profesional correlacionan con una mayor satisfacción en la vida y el trabajo. Resultan también indispensables para la mejora de la productividad, capacidad de innovación y adaptación al cambio de las empresas.

En nuestro mercado laboral, sin embargo, son frecuentes los desajustes entre la oferta y la demanda de competencias. Desajustes de carácter vertical, de sobrecualificación o infracualificación de los ciudadanos respecto a los empleos demandados. De carácter horizontal, con una escasez o exceso de personas con las competencias necesarias en determinados sectores y ocupaciones, como en el caso de la escasez de capacidades científicas, técnicas, de ingeniería o matemáticas, en el ámbito de la informática, en el sector de la salud, entre otros. Y de carácter territorial, con desequilibrios relevantes entre las distintas zonas geográficas. Algunos de estos desajustes se analizan en la sección temática del informe desde una perspectiva comparada. Es importante recordar que los desajustes entre formación y mercado laboral repercuten directamente en los niveles de desempleo, los salarios, la satisfacción laboral y la productividad.

Además, la aceleración de los cambios que vivimos, derivados de la transición a una economía más digitalizada y con menores emisiones de carbono, de los retos demográficos y los asociados a una creciente globalización económica, así como de otros desafíos más recientes derivados de la pandemia o de conflictos geopolíticos como el desencadenado con la invasión de Ucrania, no hacen sino acrecentar la importancia que tiene la formación y la actualización permanente de competencias 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, adquiere un papel aún más central dentro del conjunto de las políticas públicas.

UN MARCO NORMATIVO EN CAMBIO

Desde una perspectiva histórica hay que destacar la doble imbricación de la Formación Profesional en los ámbitos laboral y educativo desde sus orígenes. 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 integra 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 ocupacional de los desempleados que en pocos años, y ya incorporando la financiación del Fondo Social Europeo, quintuplicaría su capacidad.

La siguiente década supuso el gran paso en la extensión de la formación continua de trabajadores ocupados, 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, 4 sucesivos acuerdos han ido desarrollando y modificando el sistema de manera sustancial. Se crearon más de 80 Comisiones paritarias Sectoriales. De una gestión bipartita se pasó a una gobernanza tripartita. Las Comunidades Autónomas asumieron parte de la gestión y, desde 2002, se incentivó que las empresas abordasen directamente la formación de sus trabajadores, pudiendo bonificar en sus contribuciones a la seguridad social los costes de dicha formación, fórmula que ha ido adquiriendo una mayor centralidad en el conjunto de la formación de personas ocupadas.

Por su parte, diversas normas han intentado lograr una mayor integración y articulación de las distintas iniciativas en el ámbito de formación. La Ley Orgánica 5/2002 de las cualificaciones y de la formación profesional creó un Catálogo Nacional de Cualificaciones como referente común para la formación certificable, fuese ésta impartida en formación inicial, formación de desempleados o formación permanente de ocupados. En la actualidad el Catálogo cuenta con más de 600 cualificaciones profesionales que se dividen en más de 2000 unidades de competencia.

Esta norma ha sido recientemente reformada por la Ley Orgánica 3/2022 de integración y ordenación de la Formación Profesional, que profundiza aún más en esta integración, poniendo bajo el paraguas del Ministerio de Educación y Formación Profesional toda la formación certificable, vinculada al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales que se transforma en el Catálogo Nacional de Estándares de Competencia. Se intenta ahondar en la posibilidad de programación de itinerarios formativos certificables mediante una oferta única y modular, dirigida tanto a estudiantes como a trabajadores y desempleados, que permite la progresión a través de cinco grados que permitirían obtener una acreditación parcial o total de unidad de competencia, un Certificado de Profesionalidad o un Título de Formación Profesional. Debe señalarse que los objetivos de la Ley 5/2002 eran muy similares, aunque han venido chocando en la práctica con limitaciones como la difícil adaptación permanente de cualquier formación “catalogada” a las necesidades de formación específicas y cambiantes del mercado, la complejidad organizativa para montar ofertas de itinerarios modulares que logren la participación de un número suficiente de alumnos en una oferta variable, o la dificultad de abordar e integrar en estos itinerarios el reconocimiento de competencias adquiridas a través de la experiencia laboral o procesos formativos no formales, entre otras.

Por otro lado, la nueva norma también intenta profundizar en la Formación dual, modalidad de formación inicial en la que se alterna la formación en el aula y en un puesto de trabajo real, y establece su obligatoriedad en los Grados C y D de formación. En esos casos, la Ley contempla un periodo de formación en la empresa que puede ser bien de carácter general, más próximo a los niveles actuales de formación en centros de trabajo con entre un 25% y un 35% de prácticas, bien de carácter intensivo como en las experiencias recientes de formación dual, con más de un 35% de prácticas y contrato de formación. Pendiente del desarrollo reglamentario de la Ley, se espera que estos cambios comiencen a aplicarse a partir del curso 23/24.

En el ámbito laboral, por su parte, la Ley 30/2015 por la que se regula el Sistema de formación para el empleo en el ámbito laboral dio también un paso que rompía la rígida barrera rígida entre la formación de parados y ocupados, aunque manteniendo ofertas diferenciadas. 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 principal para abordar necesidades específicas y cambiantes del entorno productivo, no necesariamente constreñidas a un catálogo prefijado. La ley trajo además novedades muy significativas en la gobernanza y gestión del sistema, manteniendo un papel relevante de los agentes sociales y la negociación colectiva, pero más centrado en la gobernanza del sistema y la orientación de necesidades, mientras que la impartición se derivó directamente hacia las entidades de formación en un entorno de concurrencia entre proveedores acreditados. Aunque la norma entró en vigor en 2015 y existe alguna evaluación de la formación para el empleo en estos años, no contamos con otros datos relevantes como los que explora la Encuesta de Formación Continua, cuya última edición fue en 2015, para poder valorar con mayor rigor el impacto general de la norma. Pese a ello, las evaluaciones realizadas, incluido el plan anual de evaluación de la formación para el empleo 2019 y la experiencia acumulada estos años ya apunta a algunas limitaciones del actual marco normativo, incluyendo algunos aspectos burocráticos, las trabas derivadas de los mecanismos de financiación, las críticas de los agentes sociales o una ejecución presupuestaria claramente insuficiente, entre otras. En este contexto, la actualización normativa está también comprometida por el Gobierno y en fase de discusión en el marco del diálogo social en el momento de la redacción de este informe. Esta actualización probablemente aborde también la incorporación de recomendaciones europeas en este ámbito.

Como indicamos anteriormente, la situación reciente debe interpretarse en un contexto de reacción a la situación pandémica de COVID 19 y su impacto económico y social. La Unión Europea adoptó en este marco una estrategia que supone el mayor esfuerzo expansivo en Europa desde la postguerra mundial, con el objetivo de salvaguardar la actividad y el empleo promoviendo una recuperación rápida una vez superada la crisis sanitaria. En este contexto debemos enmarcar la implementación del conjunto de reformas y políticas públicas, también las del ámbito de la formación. Concretamente, el marco de referencia para 2021 y los años siguientes es el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que el Gobierno de España presentó a la Unión Europea¹. 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 Profesional², mientras que el componente 19 apunta las líneas principales del Plan Nacional de Competencias Digitales. Dentro del Plan Estratégico se compromete un Plan de modernización de la Formación Profesional, que cuente con una colaboración público-privada y prevé la creación de 60 titulaciones nuevas hasta 2023. Aquí se hacía ya referencia a una ley de Ordenación del sistema integral de Formación Profesional vinculado al Sistema Nacional de Cualificaciones. Las inversiones en formación de la población activa se comprometen en cuatro ámbitos. En primer

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

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

lugar, el reconocimiento y acreditación de las competencias básicas y profesionales, tras la evaluación de las adquiridas en la experiencia laboral o vías no formales de formación. Segundo, en la configuración de una oferta modular digital para ocupados. En tercer lugar, la flexibilización y accesibilidad a través de nuevas "Aulas Mentor", en municipios con menor acceso. Y cuarto, mediante oferta modular para ocupados y desempleados, con especial énfasis en la formación en competencias emergentes. Un segundo bloque de inversión se refiere a la transformación digital de la Formación Profesional, para acompañar la digitalización aplicada a cada sector productivo. Incluye la formación digital y verde de los docentes de FP, la conversión de aulas en espacios de tecnología aplicada, la creación de aulas de emprendimiento en centros públicos, y la creación de una red de 50 centros educativo de excelencia, que estimulen la investigación y la mejora de programas y metodologías. El último bloque de inversión, también en la FP del ámbito educativo, se centra en la innovación e internacionalización de la Formación Profesional, incluyendo 200.000 nuevas plazas de Formación Profesional para atender la creciente demanda, objetivo que posiblemente se alcance antes de los cuatro años previstos, 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 formativos de grado medio y grado superior en ciclos de oferta bilingüe. El desarrollo de estos planes se viene complementando con las decisiones posteriores de desarrollo e inversión, como las anunciadas recientemente.

Según los compromisos anunciados en mayo de 2022, se confirma una inversión plurianual de más de 7.000 millones de euros, los 5.500 millones contemplados en la memoria económica de la nueva Ley de FP y los 2.200 millones del Plan de Modernización de FP.

El entorno más reciente, marcado por el encarecimiento de la energía y un importante crecimiento de la inflación, situación exacerbada por la prolongación de la guerra en Ucrania, arroja sin embargo ciertas dudas sobre el sostenimiento de la política expansiva, al menos en los términos inicialmente planteados.

2. EL ALCANCE DE LA FORMACIÓN EN ESPAÑA

El volumen o intensidad de la formación continua o permanente puede estimarse desde distintas perspectivas.

Los datos más representativos, incluyendo formación con y sin financiación pública, proceden de encuestas. Cabe destacar, de un lado, el porcentaje de población en edad de trabajar que participa en acciones formativas. Del otro, los porcentajes de empresas que organizan formación y de empleados que participan en estas acciones formativas.

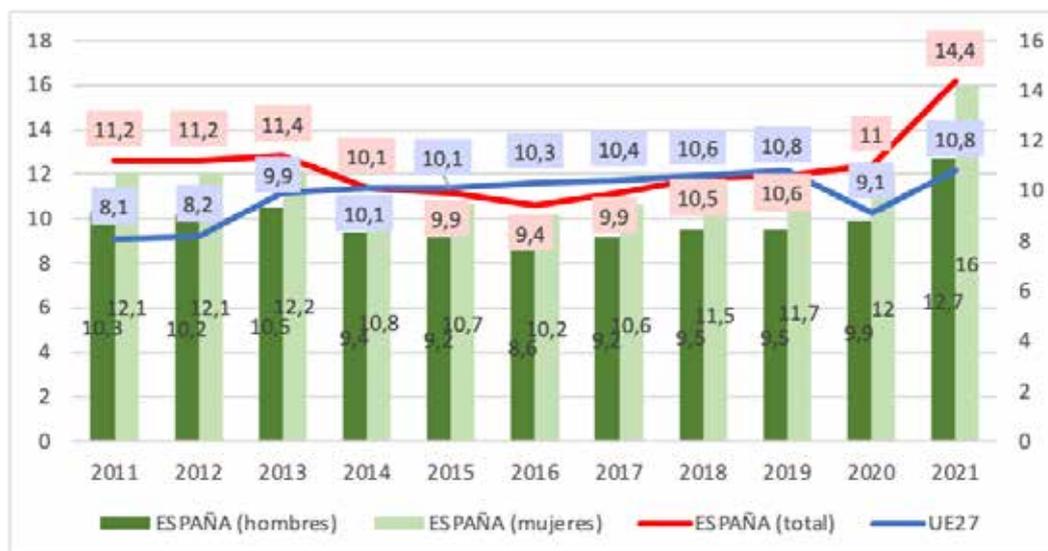
Respecto a la formación subvencionada o bonificada, aunque no representa el total de formación en nuestro país, contamos también con datos complementarios de carácter administrativo, fundamentalmente a través de las estadísticas que difunde FUNDAE en lo que se refiere a ocupados y los datos publicados por el Ministerio de Trabajo y Economía Social tanto para ocupados como para desempleados.

PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN FORMACIÓN PERMANENTE

A lo largo de la última década la participación en formación permanente en España se ha venido situando por encima o en cifras muy similares a las de la Unión Europea, considerando los actuales 27 estados miembro. El indicador más utilizado es el porcentaje de personas de 25-64 años que ha seguido algún tipo de formación en las cuatro semanas anteriores a su participación

en la Encuesta de Población Activa (En Eurostat, LFS). En 2021, este indicador se situó en un 14,4%, mostrando un crecimiento muy significativo de 3,4 puntos respecto al año 2020.

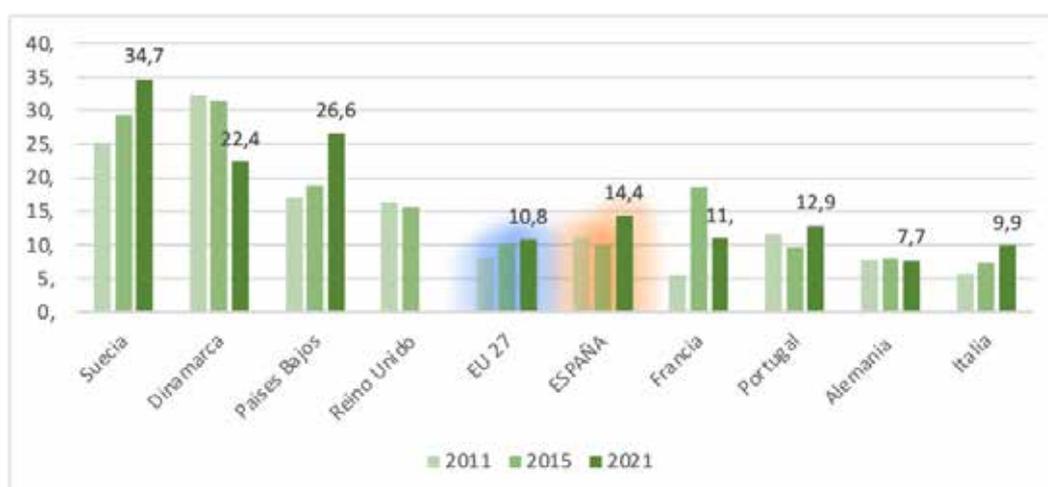
Gráfico 1. Población de 25-64 que participa en formación en las últimas 4 semanas (%)



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

No obstante, aunque nuestra tasa de participación en formación se situó en 2021 3,6 puntos por encima de la media de la UE 27, el nivel en España se encuentra todavía a bastante distancia de los países con mejores datos, como Suecia o los Países bajos, que alcanzaron un 34,7% y un 26,6% respectivamente. También hay que advertir, respecto a la comparativa con la media europea, del efecto estadístico del Brexit. Si se incluyeran datos del Reino Unido, país con alta participación en formación, los datos medios de la UE 28 serían más elevados y, por tanto, la situación comparada de España sería algo peor.

Gráfico 2. Participación en formación en las últimas 4 semanas (en % población 25-64)



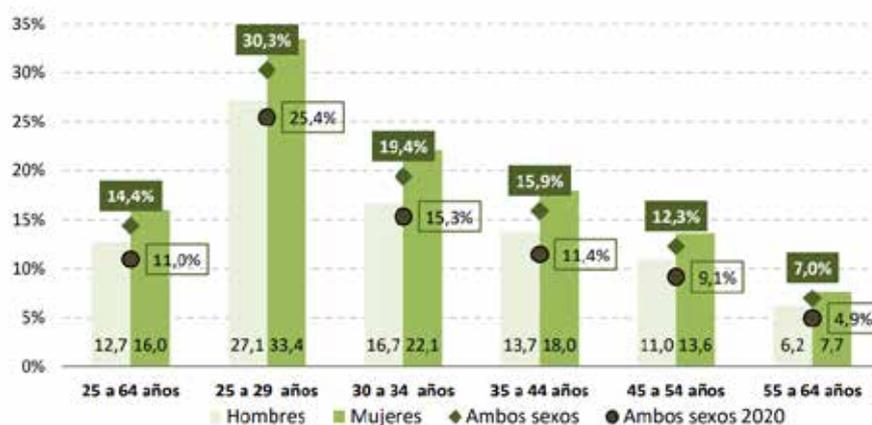
Fuente: Eurostat, LFS. Gráfico elaboración propia.

La Unión Europea utiliza también el indicador de participación en actividades de formación en el último año, en lugar de las últimas cuatro semanas. De hecho, este indicador se considera más relevante y es el utilizado en el Pilar Europeo de Derechos Sociales³ y en el Plan de acción para su implementación, que fija el objetivo de alcanzar en 2030 un 60% de adultos que participen en formación anualmente. La Agenda de Competencias estableció un objetivo intermedio del 50%, para 2025, cifra que se ajustó al 47% en la estrategia de educación y formación 2021-2030⁴.

En 2016, último dato disponible procedente de la Encuesta de educación de Adultos, en nuestro país un 43,4% de adultos había participado en formación en el año anterior, una cifra muy ligeramente por debajo de la media de la UE. Esta cifra se reduce al 37,4%, al ajustarse a la definición de formación usada en la Encuesta de Fuerza Laboral (LFS de Eurostat, EPA en España), que es la encuesta que se utilizará para monitorizar el progreso hacia los objetivos del 50% para 2025 y del 60% para 2030. La LFS/EPA incorporará este dato cada dos años desde 2022, con primeros datos disponibles en 2023⁵.

En cuanto a la tipología de los participantes de formación, hay que apuntar que la participación en formación permanente ha sido sistemáticamente superior en las mujeres, en los grupos de edad más jóvenes y en las personas con nivel de formación más elevado.

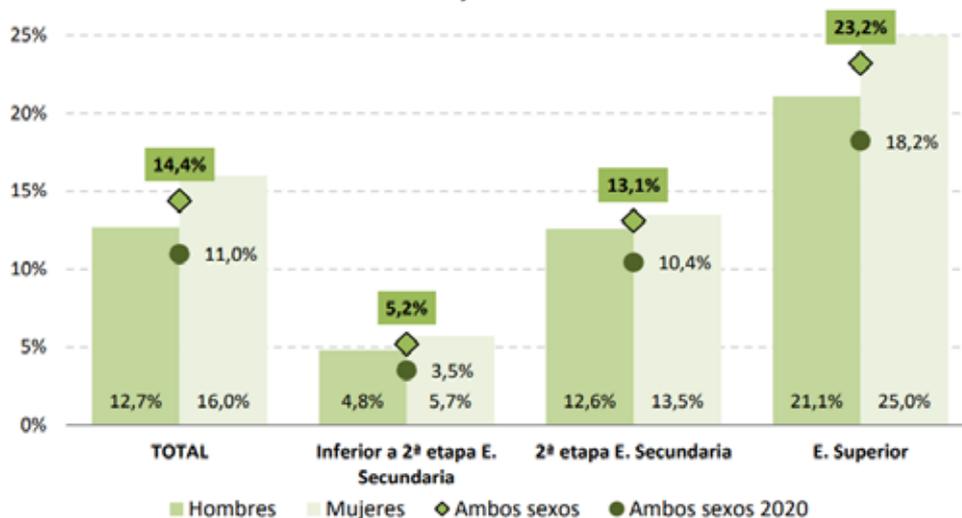
Gráfico 3. Participación en educación y formación por edad



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional / EPA

- 3 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
- 4 La Agenda de Competencias fue presentada por la Comisión en 2020 establece el 50% para 2025. La resolución del Consejo que adopta el Marco estratégico de cooperación en educación y formación 2021-2030 ajusta este objetivo al 47%, dejando pendiente su revisión dado que el indicador está en proceso de modificación metodológica al introducirse en la EPA/LFS.
- 5 El documento de trabajo que acompaña el Pilar Europeo de Derechos Sociales reduce el 43,7% de formación de adultos en 2016 a un 37,4%, ajustando el dato a la definición de formación de adultos de la LFS. Esta es la línea base para los objetivos a 2025 y 2030.

Gráfico 4. Participación en educación y formación por nivel de formación



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional / EPA

Estos datos inciden en la necesidad de potenciar los esfuerzos para la formación de los colectivos que menos participan (varones, de mayor edad, y de menor nivel formativo), un objetivo que no es fácil ya que, además de potenciar las oportunidades formativas, cuestión sin duda imprescindible, es preciso incidir en una mayor motivación para participar en actividades formativas.

VOLUMEN DE FORMACIÓN DE TRABAJADORES, CON FINANCIACIÓN PÚBLICA

Si nos limitamos a la formación de personas ocupadas con financiación pública, vía bonificación o subvención, los registros administrativos de FUNDAE muestran también un aumento constante en el número de participantes, con excepción de 2020 marcado por la situación de pandemia y confinamiento, alcanzándose en 2021 la cifra de 5.235.108 participantes en estas acciones, la cifra más alta hasta la fecha.

La inmensa mayoría, un 92%, 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 dirigidas a entidades de formación.

El aumento continuo de participantes contrasta, no obstante, con un descenso en la duración de las acciones formativas entre 2008 y 2016, experimentando desde entonces un cierto repunte hasta los 93 millones de horas de formación de ocupados bonificada o subvencionada en 2021. Buena parte tanto del aumento de participantes como de la caída en el número de horas puede obedecer al creciente peso de las acciones formativas de demanda de las empresas que, de media, tiene duraciones inferiores. De hecho, aunque la formación de demanda supone el 90 % de participantes, como señalábamos, en número de horas de formación supuso solo un 70%.

Gráfico 5. Participantes y horas de formación bonificada y subvencionada



Fuente: Fundae.

Hay que recordar que estas cifras no son comparables a las obtenidas a través de encuestas por muchos motivos, incluyendo 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 un mismo trabajador que participa en varias acciones se contabiliza en los registros de formación para el empleo como varios participantes, entre otras cuestiones metodológicas.

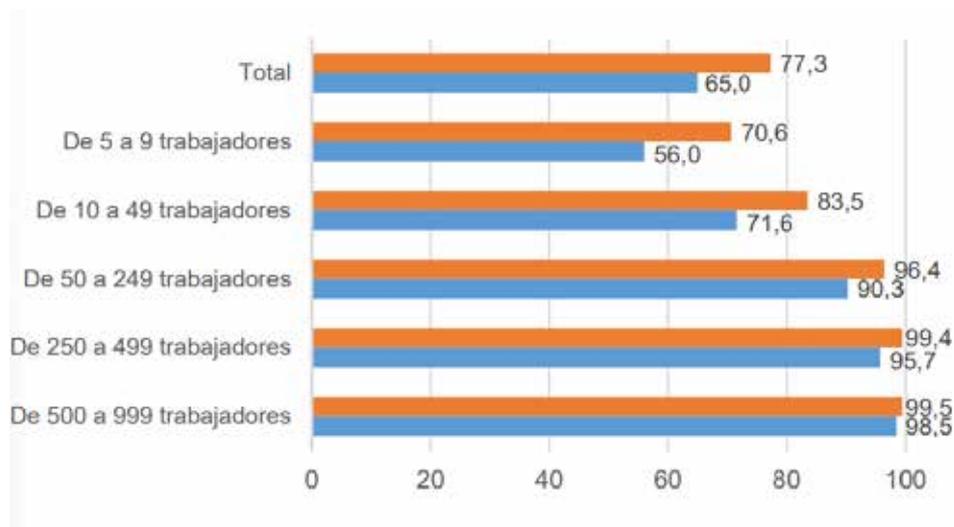
Las cifras anteriores tampoco incluyen la totalidad de acciones formativas que se financian con fondos públicos. En concreto, no incluyen los programas de formación dirigidos prioritariamente a desempleados, los programas de empleo-formación, la formación inherente a los contratos formativos, la formación 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.

EMPRESAS QUE REALIZAN FORMACIÓN

De acuerdo con la última Encuesta de Formación Continua⁶, el porcentaje de empresas que realizaron algún tipo de formación ha venido creciendo hasta situarse en 2015, último año disponible, en un 86% para las de más de 10 trabajadores (las que incluye Eurostat en la CVTS), o en un 77,3% si integramos también la de entre 5 y 9 empleados (que sí incluye en nuestro país la Encuesta de formación profesional para el empleo EFPEE). El grado de participación en formación es mayor cuanto mayor es el tamaño de empresa, por lo que cabe suponer que el porcentaje de empresas formadoras sobre el total sería menor si dispusiéramos de datos que incluyesen también a las microempresas de menos de 5 trabajadores.

⁶ Encuesta de Formación Continua de Eurostat (CVTS), cuyo equivalente español es la Encuesta de formación profesional para el empleo en las empresas (EFPEE), cuya última edición se refiere a datos de 2015.

Gráfico 6. Empresas formadoras por tamaño de empresa 2015, 2010



Fuente: EFPEE, MITES. Datos en % respecto al total de empresas en cada categoría.

Volviendo a los datos comparados de Eurostat, como se observa en la siguiente tabla, la progresión entre 2005 y 2015 es más que notable. No sólo el porcentaje de empresas formadoras de más de 10 empleados casi se duplicó, sino que pasamos de estar por debajo de la media de la UE, a superarla en más de 15 puntos.

Tabla 1. Porcentaje de empresas que imparten formación según el número de personas empleadas

	2005		2015	
	UE-27	ESPAÑA	UE-27	ESPAÑA
DE 10 A 49 EMPLEADOS	50,7	43,3	66,9	84,1
DE 50 A 249 EMPLEADOS	75,5	68,1	84,3	96,7
250 EMPLEADOS O MÁS	89,6	89,1	95,0	98,9
TOTAL	55,6	47,1	70,5	86,0

Fuente: Datos Fundae, tomados de Montero Alberto, Informe El sector de la formación para el empleo en cifras, Fundación CIFE 2022.

Según la encuesta, estas empresas formaron a 4,2 millones de trabajadores en 2015, lo que supone algo más de la mitad de sus empleados. Este porcentaje supone también un aumento muy significativo, de más de 20 puntos respecto a 2005, se formaba aproximadamente a un tercio de los empleados. Asimismo, mientras el porcentaje de formados en 2005 era muy similar a la media de la Unión Europea, en 2015 superamos en más de 12 puntos dicho promedio.

Tabla 2. Porcentaje de personas trabajadoras formadas (sobre el total de empleados)

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

Fuente: Encuesta de Formación Continua. Eurostat.

Además del incremento en el número de empresas y empleados formados hasta 2015, también habría aumentado en ese período el número de horas dedicadas a formación.

Tabla 3. Número de horas de formación por tamaño de empresa

	2005	2010	2015
DE 10 A 49 EMPLEADOS	2,7	3,7	4,3
DE 50 A 249 EMPLEADOS	4,0	5,1	6,3
250 EMPLEADOS O MÁS	8,4	8,5	9,7
TOTAL	5,2	6,0	7,2

Fuente: CVTS. Eurostat

Para una correcta interpretación de estos datos, hay que tener en cuenta que, a diferencia de los datos administrativos de formación subvencionada o bonificada, la encuesta contabiliza actividades formativas que no son estrictamente cursos, como conferencias, aprendizaje auto-dirigido, etc. De hecho, en lo referido a cursos, la media de horas por participante fue en 2015 de 25,3 horas, cifra que muestra una reducción respecto a la de 2010. Por su parte, las cifras de duración que proceden de los registros administrativos de Fundae⁷, y que se refieren solo a la formación bonificada, muestran igualmente una evolución a la baja, si bien este resultado podría deberse a otros condicionantes como analizaremos más adelante, en el apartado de formación para el empleo.

3. LAS MODALIDADES DE FORMACIÓN PROFESIONAL

LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

Podemos decir que el impulso a la formación de los trabajadores 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 trabajadores desempleados, 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 continua de trabajadores en activo. En términos generales, los primeros acuerdos de formación reflejan ya las bases del sistema actual con una cierta aspiración de integración de las distintas modalidades o subsistemas de formación (inicial, continua, y ocupacional) y un anclaje en el diálogo social y la negociación colectiva interconfederal y sectorial.

Una vinculación a la negociación colectiva que se mantiene, por ejemplo, a través de las más de 80 Comisiones Paritarias sectoriales, y de la participación de las organizaciones más representativas en la gobernanza del sistema. Por otro lado, la formación sigue siendo materia habitual de negociación colectiva en los Convenios. Casi el 40% de Convenios, que afectaban a más de la mitad de los trabajadores, tenían en 2020 cláusulas en materia de formación, aunque es cierto que estas cláusulas en muchos casos añaden poco a lo establecido por norma o en los propios acuerdos de diálogo social.

⁷ La duración media de acciones bonificadas se situaba en 2015 en torno a las 40 horas, cifra que ha seguido cayendo significativamente desde entonces.

Tabla 4. Convenios con cláusulas de formación, y número de trabajadores afectados 2020

CLAUSULAS	CONVENIOS	%	TRABAJADORES	%
Formación Profesional	339	38.97	891,705	56.93
Cursos	274	31.49	717,473	45.80
Permisos	221	25.40	477,413	30.48
Vinculado a movilidad o promoción	96	11.03	135,746	8.67
Participación representantes trabajadores	218	25.06	617,623	39.43
Adaptación a Sistema N. Cualificaciones	41	4.71	303,314	19.36

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

A la espera de su actualización, en discusión a fecha de la redacción de este informe, el marco normativo de referencia es la Ley 30/2015 por la que se regula el Sistema de formación para el empleo. Esta norma regula las distintas iniciativas de formación financiadas con la contribución a la seguridad social que aportan empresas y trabajadores, con carácter finalista, para formación. En concreto, las principales iniciativas son:

- La formación de las empresas a sus trabajadores, incentivada a través de la posibilidad de bonificación en sus contribuciones sociales para cubrir 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 de formación publicadas por las Administraciones Autonómicas.
- 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 para el empleo, cabe también incluir en la formación profesional para el empleo otras iniciativas, en concreto:

- los programas de empleo y formación para desempleados (Escuelas-taller, casas de oficio y talleres de empleo),
- 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 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 para el empleo. En este marco, se han desarrollado diversos informes, siendo el último el 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 2019, que fue sometido a informe del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo el 8 de abril de 2022. Este plan incluye un prolijo sistema de más de 40 indicadores agrupados en cinco bloques, de ejecución/eficiencia, de eficacia, impacto, calidad y prioridades estratégicas, que se desarrollan en un detallado informe de 186 páginas. Es indudable el interés de este informe, aunque los datos se refieren al 2019, con frecuencia mostrando series desde 2010, además de que los indicadores no siempre coinciden con los datos publicados en otros informes, por el uso de distintos criterios metodológicos. Resulta interesante que el Plan incluya indicadores de impacto, como las tasas de inserción laboral o de mantenimiento del empleo, aunque la metodología utilizada permite conocer más el resultado que estrictamente el impacto diferencial de las distintas iniciativas, al no comparar los resultados de los beneficiarios con los de una muestra o grupo control equivalente. Sería deseable que futuros planes avanzasen en este tipo de metodologías si se aspira a una evaluación más rigurosa.

Entre los datos destacables de este informe cabe destacar los siguientes. El número de participantes en el conjunto del Sistema aumentó significativamente, sobre todo en la formación programada para ocupados y en la oferta estatal dirigida a ocupados. El grado de ejecución financiera también fue superior en la formación de ocupados respecto a la dirigida a desempleados. Los jóvenes supusieron un 16% del volumen de participantes. El informe también analiza la contribución del sistema a la fijación de población rural.

En el momento de redacción de este informe el SEPE está trabajando en el Plan correspondiente a los años 2020 y 2021.

El Catálogo de especialidades formativas

Para la formación no acreditable en el marco de la Ley Orgánica 3/2022 de ordenación e integración de la Formación Profesional (y con anterioridad de la Ley Orgánica 5/2002 de la Cualificaciones y la Formación profesional), el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral responsabiliza al SEPE de establecer y actualizar un Catálogo de Especialidades formativas que contendrá la oferta formativa desarrollada en el marco del sistema de Formación para el empleo.

En 2021 se han dado de alta 408 nuevas especialidades y de baja 152, ascendiendo el número total de especialidades de alta en el Catálogo a 31 de diciembre de 2021 de 4.340, distribuidas en las siguientes familias profesionales. Es relevante advertir que la formación programada por las empresas puede realizarse al margen de estas especialidades formativas en determinados supuestos.

Tabla 5. Listado de especialidades formativas en situación de alta a 31/12/2021

FAMILIA PROFESIONAL	Nº DE ESPECIALIDADES EN CATÁLOGO
Actividades físicas y deportivas	37
Administración y gestión	604
Agraria	96
Artes gráficas	74
Artes y artesanías	34
Comercio y marketing	344
Edificación y obra civil	309
Electricidad y electrónica	78
Energía y agua	97
Fabricación mecánica	161
Formación complementaria	82
Hostelería y turismo	194
Imagen personal	31
Imagen y sonido	112
Industrias alimentarias	150
Industrias extractivas	23
Informática y comunicaciones	562
Instalación y mantenimiento	80
Madera, mueble y corcho	20
Marítimo pesquera	84
Química	122
Sanidad	171
Seguridad y medio ambiente	210
Servicios socioculturales y a la comunidad	377
Textil, confección y piel	56
Transporte y mantenimiento de vehículos	199
Vidrio y cerámica	33
TOTAL	4.340

Fuente: SEPE.

FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS (DEMANDA)

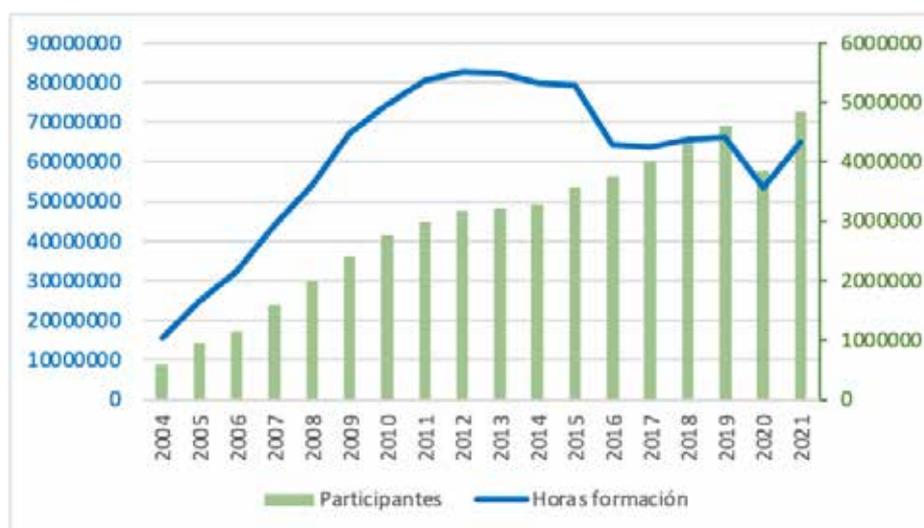
El Real Decreto 1046/2003, posteriormente modificado por el Real Decreto 694/2017, en desarrollo de la Ley 20/2015, estableció como incentivo a la formación en las empresas que éstas puedan cofinanciar los costes de la formación que programen, aplicándose una bonificación en las contribuciones sociales. 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.

Este tipo de formación ha venido creciendo a lo largo de los años en número de participantes y, como veremos más adelante, también en financiación, salvo en el año 2021 en que su peso presupuestario se redujo significativamente. El mecanismo había venido ganado peso en el con-

junto de las acciones de formación para el empleo, un objetivo perseguido que buscaba incentivar la inversión de las empresas en formación y su mayor implicación en la adaptación rápida de las competencias profesionales de sus empleados respecto a sus necesidades productivas.

El número de participantes en los programas de formación de sus empresas se ha ido incrementando de hecho a lo largo de todo el periodo, excepto en 2020, cuestión atribuible a los efectos de la pandemia. En 2021 hubo más de 4,8 millones participantes en acciones de formación bonificada. La tasa de cobertura formativa (ratio entre número de participantes y número de trabajadores en esas empresas) se sitúa en 36,7% la más alta desde la puesta en marcha del sistema de bonificaciones, como señala el Balance de Situación 2021 de Fundae. La distribución por sexo apenas ha variado en los últimos años, con una participación femenina similar a la de su participación en el mercado de trabajo (45% frente al 46%). Este dato contrasta, no obstante, con la mayor participación femenina en otros ámbitos. De hecho, las mujeres participan más en formación permanente, de acuerdo a los datos de la EPA, y también lo hacen más en las ofertas de formación dirigidas directamente a los desocupados y a los ocupados, que son más dependientes de la iniciativa individual del trabajador.

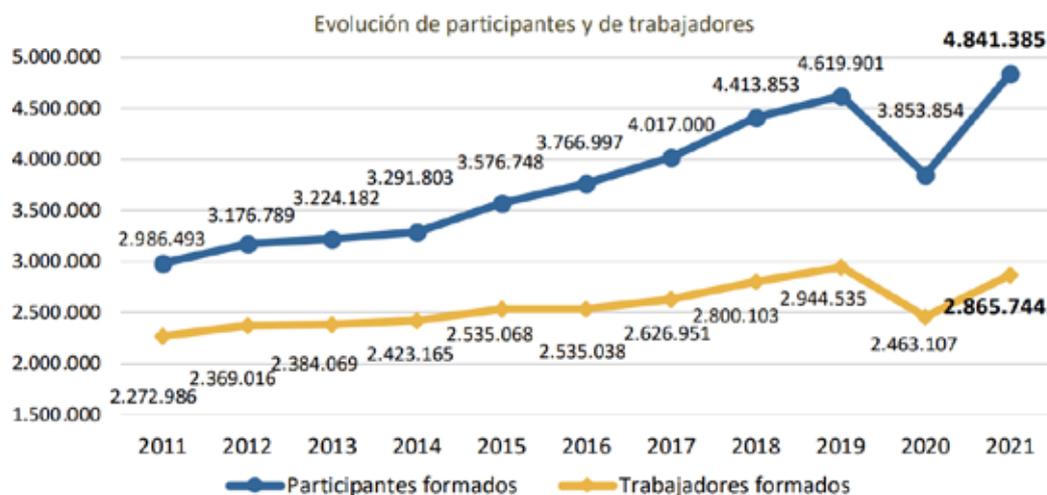
Gráfico 7. Evolución de participantes y horas de formación programada por las empresas



Fuente: Fundae.

La cifra de participación, no obstante, debe matizarse considerando que el mismo trabajador puede haber participado en varias acciones formativas. Con este criterio, el número de trabajadores fue de más de 2,8 millones, cifra ligeramente por debajo de la de 2019.

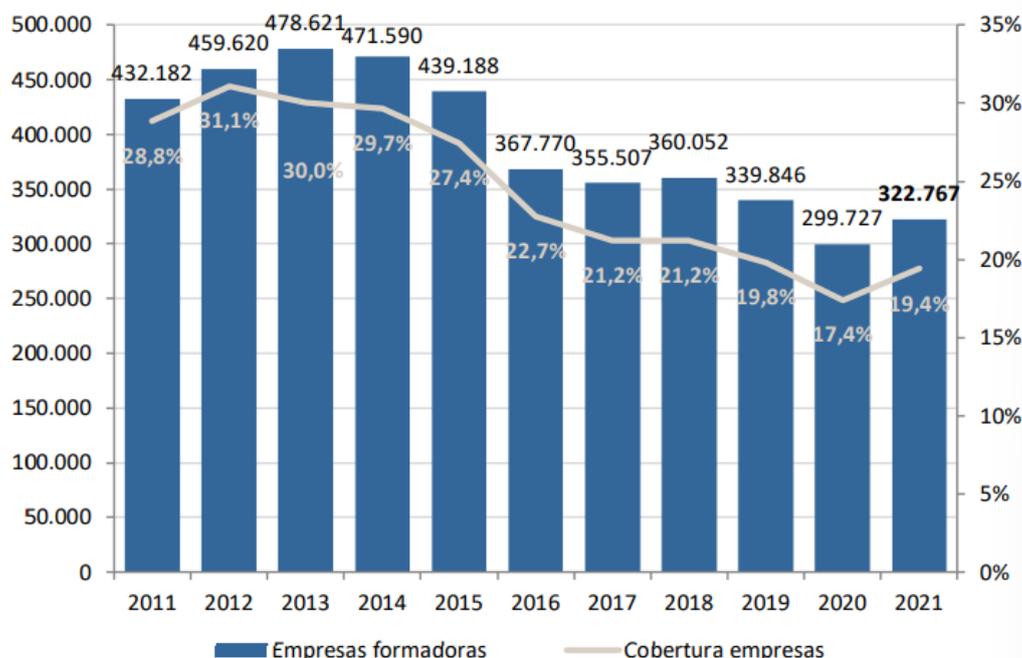
Gráfico 8. Evolución de participantes y trabajadores formados (formación demandada por las empresas)



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

Por otro lado, la positiva evolución de participantes contrasta con la de empresas formadoras que, de hecho, se ha reducido en los últimos años tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfico 9. Evolución del número de empresas formadoras y de la tasa de cobertura



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

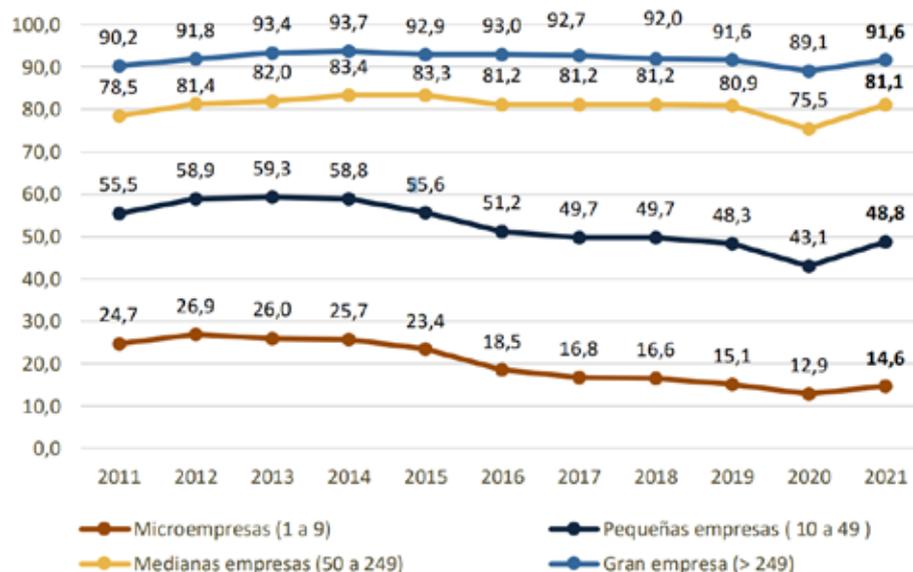
El número de empresas formadoras que utilizaron el sistema, que había tardado unos años en arrancar desde que se estableció este mecanismo, superó por primera vez las 100.000 en 2007 y alcanzó sus niveles más altos entre 2011 y 2015. Desde 2013, año que registró la cifra

más alta, y sobre todo a partir del 2015, año en que entró en vigor una nueva regulación, el número de empresas formadoras ha venido descendiendo, tanto en cifra absoluta como en porcentaje respecto al total de empresas. En 2021 se registraron 322.767 empresas formadoras, con una tasa de cobertura del 19,4%, cifras ciertamente superiores a las de 2020, año atípico por la pandemia, pero todavía por debajo de las de 2019, tanto en número absoluto como en porcentaje respecto al volumen total de empresas (tasa de cobertura)⁸.

Este descenso de empresas formadoras no parece corresponderse con lo esperable por el ciclo económico, por lo que es preciso evaluar suficientemente las causas que pueden estarlo produciendo y hasta qué punto podrían deberse a condicionamientos del propio sistema. Entre estos, se han mencionado los cambios respecto a las empresas organizadoras, que intermediaban en la formación, o unos requisitos administrativos complejos para acceder a cuantías que son limitadas en las empresas de menor tamaño, pero que conllevan un riesgo de que incumplimientos formales conduzcan a inspecciones farragosas y la devolución de las cantidades bonificadas, entre otros.

En cifras absolutas, más del 85% del aumento de empresas formadoras en 2021 corresponde con microempresas, grupo que participa menos en la formación y que más había caído el año anterior. En las pequeñas empresas el aumento fue de un 10% y en el resto se mantiene en la misma proporción de años anteriores. No obstante, en tasa de cobertura, es decir el porcentaje de empresas formadoras respecto al total de empresas de su mismo tamaño, los tramos que más suben son las pequeñas y las medianas empresas. Estos son, sin duda, datos positivos, pues la participación de las empresas de menor tamaño sigue siendo muy inferior al resto.

Gráfico 10. Tasa de cobertura de empresas formadoras por tamaño de empresa



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

El aumento de participantes con un descenso en el número de empresas formadoras se corresponde con una reducción progresiva de la duración de las acciones formativas en estos años.

⁸ 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.

De hecho, en 2010 la duración media de las acciones programadas por las empresas era de 48 horas, cifra que ha ido descendiendo año a año. En 2021, la duración media de las acciones formativas fue de 10,1 horas para la formación presencial, 17,8% en teleformación, siendo la formación mixta la de mayor duración, con una media de 40,3 horas. Esta tendencia parece reflejar una corriente organizativa de las empresas que parecen optar por multiplicar y fragmentar sus acciones formativas en módulos más cortos. Esta tendencia puede deberse a la mayor facilidad de conciliar la formación con la actividad ordinaria, además de poder alcanzar a un mayor número de participantes. Pero también puede obedecer a condicionantes administrativos de un sistema que financia acciones formativas finalizadas, lo cual puede hacer más conveniente que acciones previsiblemente más largas, se fraccionen para consolidar la financiación de los sucesivos módulos.

En 2021, la teleformación descendió 7 puntos respecto a las cifras de 2020, año marcado por la situación de pandemia y períodos de confinamiento. Así, la formación presencial volvió a ser la opción mayoritaria, incorporando a casi el 59,9% de los participantes, pero la teleformación mantuvo todavía un peso relevante, el 39%. El resto, solo un 1,1%, fue formación mixta.

FORMACIÓN DIRIGIDA PRIORITARIAMENTE A PERSONAS OCUPADAS (OFERTA)

Como es sabido, la oferta formativa dirigida directamente a personas ocupadas, que se venía articulando fundamentalmente a través de planes de oferta de formación sectoriales e intersectoriales, y con una gestión predominante por los agentes sociales y organizaciones de la economía social y el trabajo autónomo, tuvo una modificación sustancial con la Ley 30/2015 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.

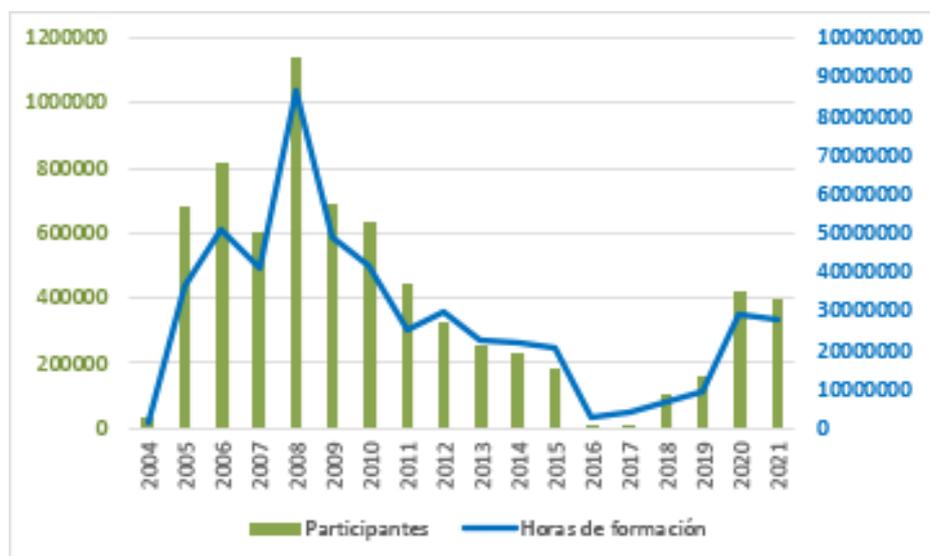
El sistema de oferta ha incluido convocatorias estatales y autonómicas, en principio repartidas con un criterio de equilibrio, pero reduciendo estas últimas su volumen en la práctica, sobre todo debido a una menor ejecución a nivel autonómico.

Los participantes en formación durante 2021 lo hicieron en gran medida en acciones financiadas mediante convocatorias publicadas con anterioridad. Como indica el balance de situación de Fundae, a lo largo del año 2021 se comunicaron 393.723 participantes en formación, de los que casi un 60% fueron mujeres. Hay que señalar que, el 75% de los participantes fueron ocupados y un 25% desempleados, es decir un 1,2% de la población ocupada y un 3,9% de desempleados respectivamente.

Las horas de formación alcanzaron los 27,8 millones, con una duración media de 70,7 horas por participante, significativamente superior a la duración de las acciones de formación de demanda de las empresas. La modalidad presencial tuvo duraciones inferiores (64,9 horas) frente a la teleformación (77,7 horas de media).

Desde una perspectiva temporal más amplia, la oferta de formación subvencionada tuvo su techo en 2008, cediendo terreno desde entonces respecto a una creciente formación de demanda de las empresas. Esta tendencia se invierte en el 2021 en términos presupuestarios, con un incremento muy fuerte de las cantidades asignadas a la oferta estatal, pero que no se tradujo en el aumento proporcional de participantes. En todo caso, el número de participantes y de horas en la oferta de formación subvencionada ha tenido una cierta recuperación en los últimos años tras el profundo bache en la ejecución de programas de oferta formativa que siguió a la reforma normativa de 2015.

Gráfico 11. Evolución de participantes y horas en oferta de formación subvencionada



Fuente: Fundae.

La inmensa mayoría de los participantes (casi un 90%), lo hicieron en acciones de la convocatoria de Programas 2018 y otro 9% correspondió a la de formación en competencias digitales 2018.

El porcentaje de participantes en teleformación fue de un 41%, ligeramente superior al registrado en la formación bonificada organizada por las empresas, y también hubo mayor formación mixta que combinó teleformación con presencialidad.

Por sectores, como cabría esperar, el sector servicios concentró la mayor parte de participantes.

Gráfico 12. Participantes en oferta formativa dirigida a ocupados por sector



Fuente: Fundae.

Para un mayor detalle sobre los participantes en formación en 2021 tanto subvencionada (oferta) como bonificada (demanda), puede consultarse el número de participantes y horas de formación por familia profesional (<https://www.fundae.es/publicaciones/visor?reportPath=rptSeries14>), por área profesional (<https://www.fundae.es/publicaciones/visor?reportPath=rptSeries15>), así como otros datos desagregados disponibles en la web de Fundae.

Las convocatorias de subvención para planes de oferta de ámbito estatal publicadas en 2021, y actualmente en ejecución, incluyeron:

- ❑ La convocatoria de programas de formación de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a las personas ocupadas del ámbito sectorial del Turismo, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia 2021⁹.
- ❑ La convocatoria de programas de formación de ámbito estatal, para la adquisición y mejora de competencias profesionales relacionadas con los cambios tecnológicos y la transformación digital, dirigidos prioritariamente a las personas ocupadas, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia 2021¹⁰.
- ❑ La convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación de ámbito estatal, dirigidos a la capacitación para el desarrollo de las funciones relacionadas con el diálogo social y la negociación colectiva 2021¹¹.
- ❑ Igualmente, también en el marco del plan de recuperación, transformación y resiliencia, se han publicado además dos convocatorias adicionales, también en fase de ejecución y gestionadas por Fundae. De un lado una convocatoria para personas afectadas por los ERTes¹². De otro, una convocatoria para apoyar la cobertura de vacantes en sectores estratégicos de interés nacional¹³.

En 2021 también se publicó el informe de evaluación más reciente de Fundae, que valora los planes de formación de oferta estatal de la convocatoria 2016, desarrollados entre 2017 y

9 Resolución de 4 de marzo de 2021, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de programas de formación de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a las personas ocupadas del ámbito sectorial del Turismo, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El plazo de ejecución establecido es de un año desde la fecha de notificación de la resolución definitiva de concesión. Esta convocatoria se encuentra en fase de ejecución.

10 Resolución del 15 de abril de 2021, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de programas de formación de ámbito estatal, para la adquisición y mejora de competencias profesionales relacionadas con los cambios tecnológicos y la transformación digital, dirigidos prioritariamente a las personas ocupadas, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El plazo de ejecución establecido es de un año desde la fecha de notificación de la resolución definitiva de concesión. Esta convocatoria se encuentra en fase de ejecución.

11 Resolución del 12 de marzo de 2021, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de planes de formación de ámbito estatal, dirigidos a la capacitación para el desarrollo de las funciones relacionadas con el diálogo social y la negociación colectiva. El plazo de ejecución establecido es de un año desde la fecha de notificación de la resolución definitiva de concesión. Esta convocatoria se encuentra en fase de ejecución.

12 La Resolución, de 22 de diciembre de 2021, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba, por el procedimiento de trámite anticipado, la convocatoria abierta de subvenciones para la ejecución de programas de formación de ámbito estatal, destinados a la recualificación de personas trabajadoras que hayan estado o estén incluidas en expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), para los ejercicios presupuestarios 2022 y 2023, en el marco del PRTR.

13 Resolución de 23 de diciembre de 2021, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba, por el procedimiento de trámite anticipado, la convocatoria abierta de subvenciones para apoyar la cobertura de vacantes en sectores estratégicos de interés nacional mediante la financiación de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación de personas desempleadas para los años, 2022 y 2023, en el marco del PRTR.

2020¹⁴. Se trata de una evaluación de particular interés respecto a la eficacia y eficiencia de las ofertas formativas desarrolladas tras el cambio normativo de 2015.

Como señala el informe sobre el sector de la formación para el empleo, de Alberto Montero¹⁵, las entidades beneficiarias, que pasaron a ser en su gran mayoría (un 88%) centros o entidades de formación privadas, no estuvieron muy satisfechas con cómo se ejecutó la convocatoria y apuntan a un modelo de subvención ineficiente. Un 85,4% se mostraron poco o nada satisfechas con los plazos de ejecución, excesivamente dilatados. La aprobación de planes formativos y su revisión se alargó, retrasando excesivamente la percepción de las ayudas, con el consiguiente perjuicio no solo económico (teniendo que hacer frente a costes fijos como salarios e instalaciones), sino también de desajuste entre contenidos ofertados y necesidades del tejido productivo, que sufrieron importantes modificaciones en el transcurso de cuatro años.

Por otro lado, el informe parte de la afirmación de que *"en la solicitud de los planes se había perdido contacto directo con las necesidades del tejido empresarial y de cada sector, donde los agentes sociales tenían su papel en el sistema. Además, las cuestiones de rentabilidad económica derivadas de la complejidad de la convocatoria, un contexto donde las entidades de formación accedían por primera vez en concurrencia competitiva y muchas en agrupación sin conocimiento previo del funcionamiento de este mecanismo; la incertidumbre jurídica por falta de desarrollo normativo, y otros aspectos recogidos en el informe, tuvieron efectos negativos que afectaron seriamente a la convocatoria en cuanto a la distribución de fondos previstos"*. De hecho, una buena parte de los fondos presupuestados no fueron finalmente ejecutados. El informe señala que *"la dilatación de la convocatoria favoreció el desajuste entre las necesidades formativas y los contenidos formativos con los requerimientos de la productividad y la competitividad de las empresas. Los datos cualitativos y cuantitativos ponen de manifiesto que, para las entidades beneficiarias, así como para las Comisiones Paritarias, ni las especialidades formativas sectoriales ni las acciones formativas transversales o intersectoriales respondieron adecuadamente a las necesidades formativas y de cualificación que demanda el tejido productivo. Por otra parte, los datos también apuntan a que muchas de las propuestas formativas tendían a obtener la puntuación más alta en la valoración técnica y la mayor rentabilidad económica. Se ha producido un estrechamiento, centralización de la formación, apostando por la formación transversal o intersectorial porque es más sencilla de gestionar u ofrecer a sectores donde resulta más rentable la impartición. Se han identificado nichos sin cubrir, escasa cobertura sectorial, con una descompensación e infra representación o no representación de algunos sectores (por ejemplo, el sector de la pesca o el metal), no atendiendo a sus necesidades formativas y afectando a regiones cuya economía se sustenta en determinados sectores"*.

Siendo cierto que se han producido cambios, desde el período analizado en esta evaluación, sus conclusiones apuntan a la necesidad de hacer un seguimiento y evaluación detallado de algunas insuficiencias del mecanismo de oferta.

FORMACIÓN EN PERIODOS DE INACTIVIDAD DURANTE LOS ERTES

Como es conocido, los denominados ERTes (Expedientes de regulación temporal de empleo), mediante los cuales las empresas reducen o suspenden con carácter temporal la actividad laboral de sus empleados, fueron un elemento fundamental para preservar el empleo en la situación de pandemia, y contaron con la financiación a través de un instrumento específico lanzado por la UE.

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

15 Montero Alberto, El sector de la formación para el empleo en cifras, Fundación CIFE 2022

Los períodos de inactividad pueden aprovecharse para la formación de los empleados. Con este objetivo, la oferta formativa de 2021, todavía en ejecución en 2022, contó con una convocatoria de oferta formativa específicamente dedicada a estos trabajadores. Sin embargo, su gestión no ha sido muy satisfactoria. De un lado, las subvenciones no lograron atraer a empresas en situación de ERTE, no estando familiarizadas con los requisitos de estas convocatorias. Del otro, las entidades de formación que podían solicitarlas y estaban más acostumbradas, encontraron dificultades para articularse efectivamente con las empresas en situación de ERTE.

Con la última reforma, los mecanismos de los ERTE (los de causas técnicas y organizativas, y los de fuerza mayor) se han actualizado, otorgando mayor exoneración de contribuciones sociales si se realizan acciones formativas. También se han complementado con un nuevo mecanismo permanente, denominado RED, para períodos de crisis generalizada o sectorial.

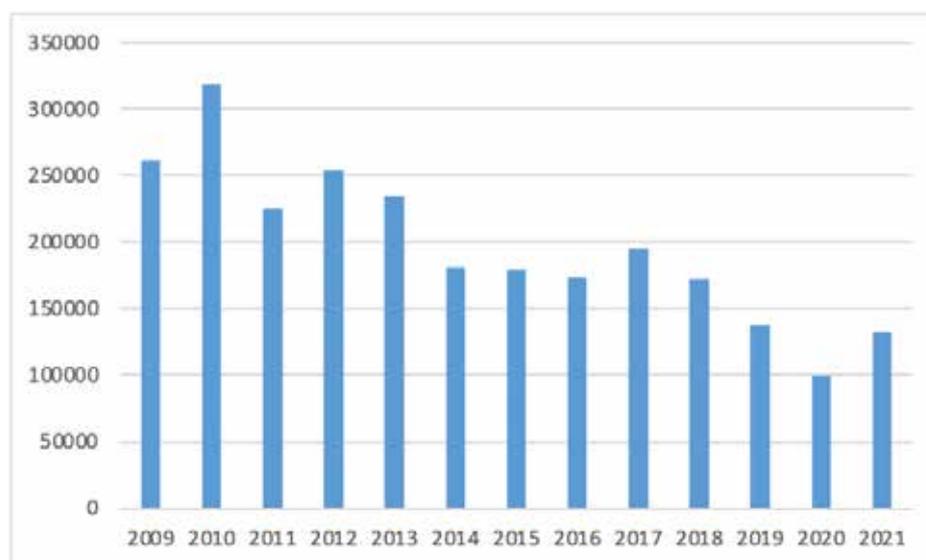
FORMACIÓN DE DESEMPLEADOS

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. Hay que señalar, no obstante, que una pequeña parte sigue siendo de gestión estatal y que, sobre todo a partir de 2018, se incrementa progresivamente la formación telemática de desempleados, lo que implica que la formación ofertada se extiende más allá de las Comunidades Autónomas en las que las entidades y centros de formación tienen sus sedes.

También hay que señalar que, de acuerdo con la nueva normativa que otorga las competencias sobre toda la formación profesional certificable al Ministerio de Educación y Formación Profesional, este Ministerio realiza una reserva de gestión directa estatal por la que publica convocatorias de oferta formativa 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 una nueva Conferencia Sectorial de Formación Profesional. Dichas transferencias se realizan desde el Ministerio de Educación y Formación Profesional 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.

El número de participantes que finalizaron acciones formativas dirigidas a desempleados había aumentado tras la crisis financiera de 2008 y ha venido descendiendo en cierta consonancia con la evolución del desempleo desde 2013, año que marcó el principio de la recuperación, con la excepción de un pico en 2017. El año 2020 fue atípicamente bajo, debido a la situación de pandemia y confinamiento. Los datos de 2021 se situaron en 133.054 participantes finalizados, ligeramente por debajo de la de 2019, previa a la pandemia.

Gráfico 13. Participantes que terminan formación dirigida prioritariamente a desempleados



Fuente: MITES, Anuario estadístico. Gráfico elaboración propia.

El número de acciones formativas también vino descendiendo, aunque con una trayectoria más irregular, situándose en 2021 en 11.383 acciones, por encima de las 8.752 de 2020, pero ligeramente inferior a las 11.688 de 2019.

Se presenta a continuación información más detallada. Más de un 60 por ciento de los participantes en 2021 lo hicieron en acciones de duración intermedia, entre 200 y 599 horas, una duración significativamente superior a la de la formación de ocupados e inferior a la formación inicial del Sistema educativo. Estas diferencias son consistentes con un sistema integral que pretende responder a distintas necesidades, desde acciones más puntuales en las empresas, ofertas más amplias programadas para trabajadores, más largas con quienes tienen mayor disponibilidad como los desempleados, hasta la oferta educativa que es a tiempo completo y plurianual.

Tabla 6. Número de acciones formativas y participantes

ACCIONES FORMATIVAS REALIZADAS	PARTICIPANTES QUE TERMINAN ACCIÓN FORMATIVA											
				Ambos sexos			Varones			Mujeres		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
TOTAL	11,688	8,752	11,383	137,349	99,556	133,054	63,516	45,241	59,541	73,833	54,315	73,513
Menos de 200 horas	2,992	2,548	3,864	35,808	30,219	47,122	15,805	13,207	20,819	20,003	17,012	26,303
De 200 a 399 horas	4,186	2,985	3,463	51,032	34,633	41,658	23,773	15,343	17,990	27,259	19,290	23,668
De 400 a 599 horas	3,206	2,189	2,795	36,169	23,584	30,559	17,434	11,660	14,685	18,735	11,924	15,874
De 600 y más horas	1,304	1,030	1,261	14,340	11,120	13,715	6,504	5,031	6,047	7,836	6,089	7,668

Fuente: MITES, Anuario Estadístico.

Al igual que para el conjunto de participantes en formación permanente, la mayoría de los participantes en formación dirigida a desempleados (un 55%) fueron mujeres y de grupos de edad jóvenes (55% menores de 30 años).

Tabla 7. Participantes por edad y sexo

	PARTICIPANTES QUE TERMINAN ACCIÓN FORMATIVA								
	Ambos sexos			Varones			Mujeres		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
TOTAL	137,349	99,556	133,054	63,516	45,241	59,541	73,833	54,315	73,513
Menor de 20 años	9,020	6,569	8,676	5,664	4,150	5,162	3,356	2,419	3,514
De 20 a 24 años	16,273	12,244	19,357	8,918	6,665	10,163	7,355	5,579	9,194
De 25 a 29 años	16,415	12,474	18,603	8,180	5,964	8,716	8,235	6,510	9,887
De 30 a 34 años	15,536	11,434	15,156	7,085	5,227	6,474	8,451	6,207	8,682
De 35 a 39 años	17,758	12,571	15,537	7,602	5,309	6,225	10,156	7,262	9,312
De 40 a 44 años	19,100	13,630	17,144	7,939	5,492	6,669	11,161	8,138	10,475
De 45 a 49 años	18,108	12,856	16,562	7,153	5,065	6,426	10,955	7,791	10,136
De 50 a 54 años	14,579	9,998	12,699	5,958	3,805	5,211	8,621	6,193	7,488
De 55 a 59 años	8,287	5,935	7,156	3,819	2,616	3,336	4,468	3,319	3,820
De 60 y más años	2,273	1,845	2,164	1,198	948	1,159	1,075	897	1,005

Fuente: MITES, Anuario Estadístico.

Tabla 8. Participantes por nivel estudios

	PARTICIPANTES QUE TERMINAN ACCIÓN FORMATIVA								
	Ambos sexos			Varones			Mujeres		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
TOTAL	137,349	99,556	133,054	63,516	45,241	59,541	73,833	54,315	73,513
Sin estudios	990	738	1,073	513	384	569	477	354	504
Estudios Primarios incompletos	7,024	5,699	7,669	3,395	2,573	3,373	3,629	3,126	4,296
Estudios Primarios completos	7,840	6,351	8,771	3,638	2,781	3,857	4,202	3,570	4,914
Estudios Secundarios	87,863	61,673	81,039	42,893	29,924	38,611	44,970	31,749	42,428
Programas de Formación Profesional	13,964	9,498	12,474	6,475	4,417	5,988	7,489	5,081	6,486
Educación General	73,899	52,175	68,565	36,418	25,507	32,623	37,481	26,668	35,942
Estudios Postsecundarios	33,632	25,085	34,500	13,077	9,569	13,129	20,555	15,516	21,371
Técnicos y Profesionales Superiores	16,099	11,497	16,251	7,029	5,016	7,028	9,070	6,481	9,223
Primer Ciclo	5,272	3,837	5,000	1,745	1,296	1,649	3,527	2,541	3,351
Segundo y Tercer Ciclo	12,082	9,590	13,007	4,228	3,203	4,332	7,854	6,387	8,675
Otros	179	161	242	75	54	120	104	107	122
Sin determinar/No informado	-	10	2	-	10	2	-	-	-

Fuente: MITES, Anuario Estadístico.

El anuario estadístico del Ministerio de Trabajo y Economía Social¹⁶ ofrece datos más desagregados, por ejemplo, por Comunidades Autónomas y Familias profesionales.

Programas de formación-empleo

Por su parte hay que señalar que el SEPE es también responsable de los programas, que combinan formación y empleo, de Escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo, dirigidos

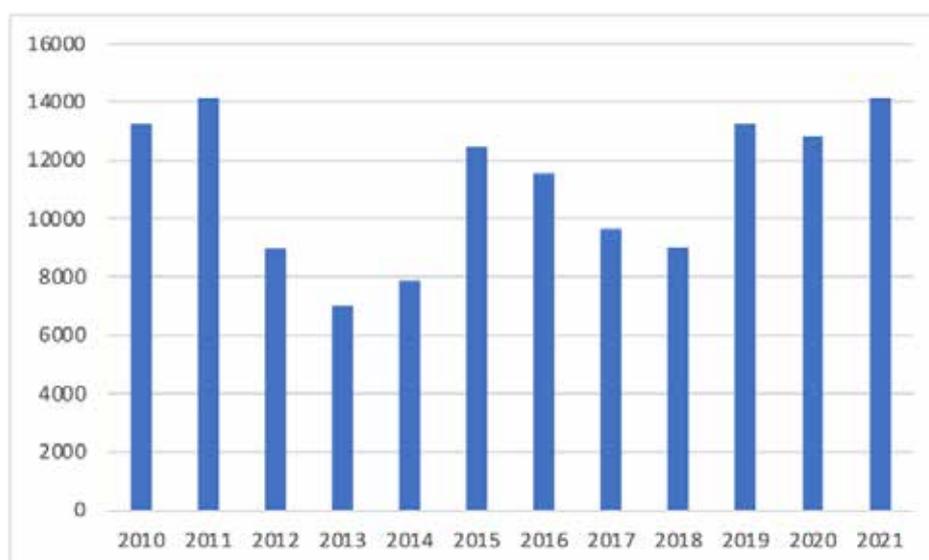
16 Anuario estadístico del MTES <https://www.mites.gov.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>

también a personas en desempleo, normalmente de niveles formativos muy bajos. Los programas son gestionados mayoritariamente por las Comunidades Autónomas, aunque el SEPE mantiene algunos proyectos de gestión estatal. Se trata de programas más intensivos, tanto por su presupuesto como por su duración, que alcanza los dos años en el caso de las Escuelas Taller, siendo la inversión media por participante de 13.490 euros en 2021.

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, y se dirigen a formación 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.

En 2021, el número de participantes en estos programas superó los 14.000, con un presupuesto ejecutado según la memoria del SEPE de casi 250 millones de euros, si bien estos datos solo incluyen las Comunidades (y ciudades) Autónomas que usan la aplicación informática de gestión de escuelas taller SILET. Se muestra a continuación la evaluación en el número de participantes que ofrece el Anuario del Ministerio de Trabajo y Economía social, con la limitación de los datos de Comunidades que faltan, ya que no existen otros datos correspondientes a 2021. En ese año, faltarían concretamente los datos de Canarias, Cataluña, Madrid, Navarra y Murcia.

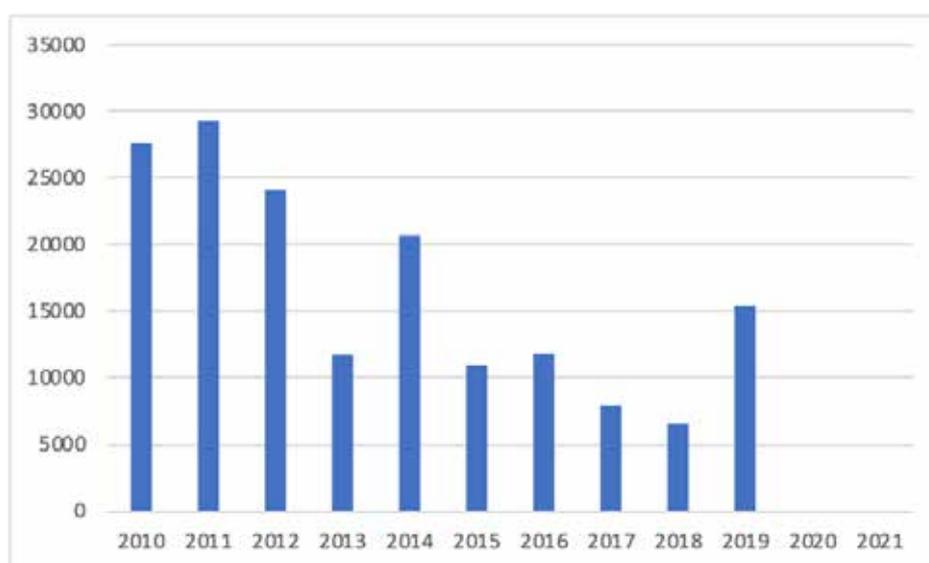
Gráfico 14. Participantes finalizados en programas de Empleo-Formación (Anuario MITES)



Fuente: MTES. Anuario estadístico.

El Plan anual de evaluación del sistema de formación profesional para el empleo 2019, no obstante, presenta unos datos superiores, presumiblemente por haber integrado datos de Comunidades Autónomas no recogidos en el Anuario del Ministerio, aunque no ofrece todavía datos de 2020 y 2021.

Gráfico 15. Participantes en programas de empleo y formación (Plan evaluación 2019)



Fuente: SEPE, Plan Anual de Evaluación de la Calidad, Impacto, Eficacia y Eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo 2019.

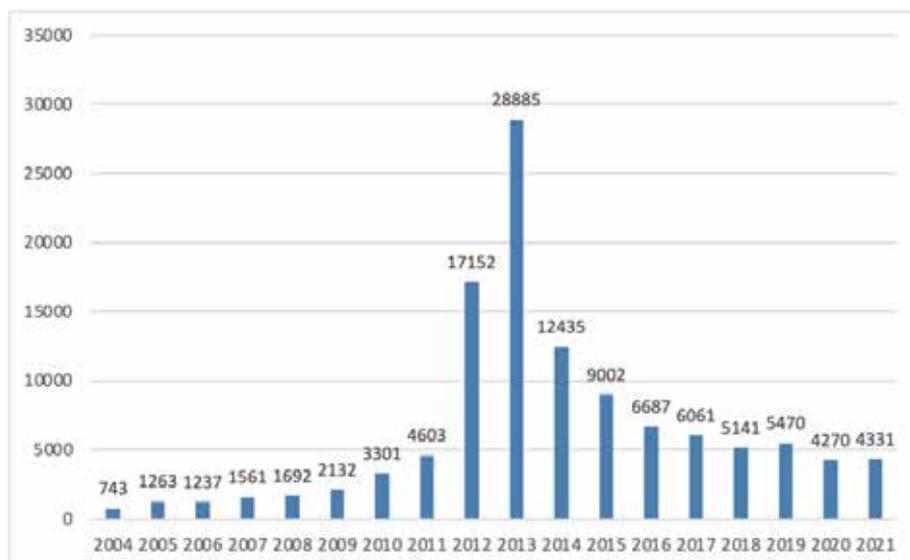
PERMISOS INDIVIDUALES DE FORMACIÓN

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, provoca una caída del número de PIFs del 55% en 2014.

En 2021, 4.331 trabajadores disfrutaron de un permiso para realizar cursos oficiales, una cifra muy similar a la de los años anteriores, lejos del techo alcanzado en 2013 donde se registraron cerca de 29.000 permisos.

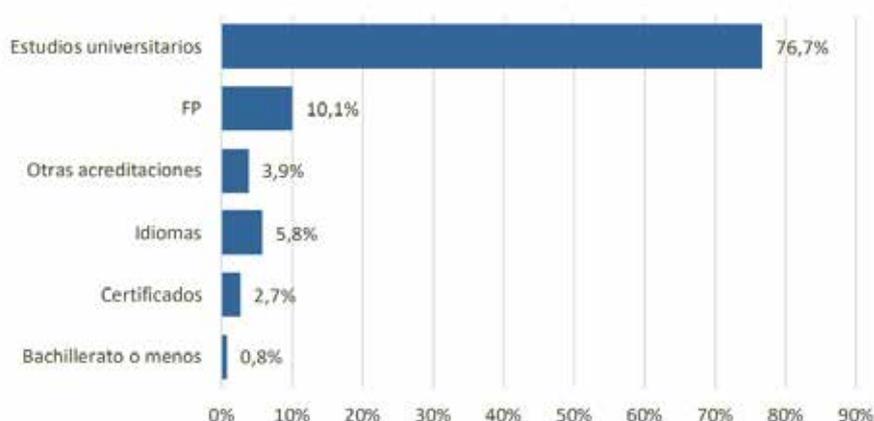
Gráfico 16. Evolución de los permisos individuales de formación



Fuente: Estadísticas Fundae.

Esta es otra de las pocas iniciativas de formación en la que hay una ligera menor participación de mujeres (47,5%), siendo la edad más numerosa de 36 a 45. Los PIF finalizados en el año han supuesto cerca de 300 mil horas, con una media de duración de 68,3 horas. La mayoría de los permisos, algo más de tres de cada cuatro PIF, tuvieron como finalidad la obtención de un título universitario.

Gráfico 17. Finalidad de los permisos individuales de formación



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

Tanto la formación bonificada de las empresas como los Permisos Individuales son iniciativas "de demanda", bien de las empresas bien de los trabajadores, en contraposición a la "oferta" programada por las Administraciones.

La iniciativa de permisos individuales es, sin embargo, de un alcance limitado. Es utilizada por un número pequeño de beneficiarios para permisos de cierta entidad y coste, y fundamentalmente se dedica a los estudios universitarios. Si bien, los PIF no están en el foco de las dis-

discusiones sobre el modelo de formación para el empleo en nuestro país, en la Unión Europea se ha abierto un debate más amplio con el objetivo de dotar de mayor capacidad de iniciativa a los propios trabajadores. En 2022 el Consejo de Recomendación sobre Cuentas individuales de aprendizaje¹⁷, una herramienta en algunos aspectos similar a los PIF por su filosofía de demanda del trabajador, pero muy distinta en su alcance y regulación. El Gobierno ha incluido referencias a estas cuentas individuales en sus primeras propuestas para la actualización del sistema de formación para el empleo, tanto para hacer más operativo del derecho a la formación que indica el Estatuto de los Trabajadores, como para generar un espacio donde los trabajadores puedan agrupar su dossier formativo. En cualquier caso, este nuevo contexto europeo parece formar parte de las discusiones que se están produciendo respecto a los derechos relativos a la formación en el momento de la redacción de este informe.

FORMACIÓN PROFESIONAL ACREDITABLE

Como hemos señalado, los cambios competenciales de los últimos años y la aprobación de la Ley Orgánica 3/2022 de integración y ordenación de la Formación Profesional, otorgan al Ministerio de Educación y Formación Profesional la competencia sobre toda la formación certificable 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. La mayor integración de la formación certificable pretende facilitar la programación de itinerarios formativos mediante una oferta única y modular de toda la formación acreditable, dirigida tanto a estudiantes como a 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, como veremos más adelante. Dichos itinerarios, como se ha dicho, permiten la progresión a través de cinco grados. El grado A conducirá a una acreditación parcial de competencia. Se trata de una fragmentación menor que la de la Unidad de Competencia que contemplaba el Catálogo Nacional de Cualificaciones, y 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 reunirían varios módulos para la obtención de un Certificado de Profesionalidad y los Grados D y E permitirían el acceso a los Títulos de Formación Profesional.

El objetivo de lograr una oferta modular, flexible y acreditable, que es ampliamente compartido y fundamental para promover la formación permanente, presenta también ciertas limitaciones. Como ya se ha señalado, la implantación de la Ley anterior, Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, que tenía objetivos muy similares, mostró que la puesta en marcha de dicha oferta modular topa con ciertos límites derivados tanto de la difícil adaptación permanente de cualquier formación "catalogada" a necesidades específicas y cambiantes de las personas y empresas, como de aspectos prácticos organizativos para gestionar ofertas variables e itinerarios modulares que cuenten con el número necesario de participantes, entre otras. Entre los elementos que pretenden favorecer esta oferta flexible está la posibilidad de fragmentar en certificaciones más pequeñas (el nivel A), aunque podría parecer contrario a este objetivo que, a diferencia de los grados A, B y C, no se haya contemplado el acceso a los Grados D y E por acumulación de certificaciones de grados inferiores.

17 Council recommendation on individual learning accounts to boost training of working-age adults - Consilium (europa.eu)

En 2021, la oferta de Formación Profesional en el sistema educativo estuvo integrada por 176 Títulos de Formación Profesional y 15 Cursos de especialización. De esos 176 Títulos, 28 son de Formación Profesional Básica; 59 son de Grado Medio y 89 son de Grado Superior; y, en relación con los Cursos de Especialización, 3 son de Grado Medio y 12 son de Grado Superior¹⁸.

Por su parte, en el Sistema de FPE se imparten 583 Certificados de Profesionalidad, de los cuales 77 son de Nivel 1, 252 son de Nivel 2, y 254 son de Nivel 3.

Dentro de la Formación profesional para el Empleo, el peso de la formación acreditable respecto al total ha sido bastante variable a lo largo de los años. Los últimos datos disponibles proceden del Plan anual de evaluación de la formación profesional para el empleo 2019, que presenta un indicador denominado "de mejora de la empleabilidad a través de formación acreditable". Este indicador se presenta dentro de los considerados "de impacto", aunque es más bien meramente descriptivo del porcentaje de participantes que han finalizado acciones certificables respecto al total de participantes en el conjunto de acciones. Según esta fuente, el porcentaje de participantes que han finalizado acciones formativas vinculadas a certificados de profesionalidad respecto al total de participantes que finalizan acciones formativas depende sobre todo de la iniciativa concreta. Así, en 2019, cerca del 90% de los participantes en la formación de militares de tropa y marinería realizó formación certificable, cifra lógica pues se trata de una iniciativa está diseñada para ser certificable. En la formación dirigida a desempleados, fueron dos de cada tres (concretamente un 67,29%) los que se formaron en acciones certificables. Y en la oferta dirigida a ocupados, por el contrario, sólo poco más del 5% participaron en acciones certificables en la oferta estatal, porcentaje que subió al 26.77% en las ofertas autonómicas, aunque cabe recordar que éstas alcanzaron a menos participantes. Además, con la excepción de la formación de tropa y marinería, se trata de porcentajes que han variado bastante a lo largo de los años. Así en la oferta a ocupados estatal, el porcentaje de participantes en formación certificable osciló entre el 0 y el 28%, en la oferta autonómica entre el 3 y el 36% y en la oferta dirigida a desempleados entre el 26 y el 85%. Los picos más altos tampoco muestran un patrón o estrategia concreta a lo largo de los años, pues corresponden a 2018, 2016 y 2015 respectivamente.

Tabla 9. % participantes en formación acreditable respecto al total de participantes

Tramo Edad	Programas formación para ocupados (Convocat. Estatal)	Programas formación para ocupados (Convocat. Autonómica)	Acciones formativas dirigidas a desempleados	Privados de libertad	Militares de tropa y marinería	Media Iniciativa Oferta
De 16 a 19 años	10,22%	31,16%	68,13%	69,23%	100,00%	60,94%
De 20 a 24 años	5,41%	26,82%	69,50%	61,57%	95,65%	47,37%
De 25 a 29 años	4,98%	24,67%	67,98%	65,16%	91,80%	37,07%
De 29 a 34 años	4,79%	24,10%	66,51%	64,10%	88,28%	35,43%
De 35 a 44 años	4,74%	23,86%	66,84%	64,20%	87,69%	35,78%
De 45 a 54 años	5,08%	23,94%	67,45%	64,27%	100,00%	36,42%
De 55 y más años	5,74%	21,21%	64,60%	70,62%	50,00%	36,77%
Media por modalidad	5,02%	26,77%	67,29%	64,52%	88,24%	38,96%

Fuente: SEPE. Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral 2019.

18 Dato recogido del en el citado informe El sector de la formación para el empleo en cifras, de Alberto Montero

Como se ha señalado, desde 2020 el Ministerio de Educación y Formación Profesional asume toda la formación certificable dirigida a ocupados y desempleados y, desde esta fecha, no se cuenta con datos de la formación certificable dentro de la formación profesional para el empleo. Esto parece obedecer, entre otras razones, a que el establecimiento de un registro de acreditaciones por parte de este Ministerio está en proceso de desarrollo y a que realizaron las primeras convocatorias solo en 2021 y con plazos de ejecución más largos. En todo caso, es relevante señalar que el Ministerio de Educación y Formación Profesional está trabajando con el Instituto Nacional de Estadística para una mejora de las estadísticas de la formación profesional, incluida la formación para el empleo.

FP INICIAL SISTEMA EDUCATIVO

En el curso 2020-2021, el alumnado matriculado en enseñanzas de formación profesional volvió a crecer con fuerza, acercándose al millón de alumnos que cursaron sus enseñanzas en un total de 3871 centros. Dos tercios de los cuales fueron centros públicos y un tercio privados. Casi el 69% del alumnado estuvo matriculado en centros públicos.

Este aumento se alimenta en gran medida de la reducción de los niveles de abandono escolar temprano, como veremos más adelante en la sección 6.

Tabla 10. Centros y alumnado curso 2020-2021

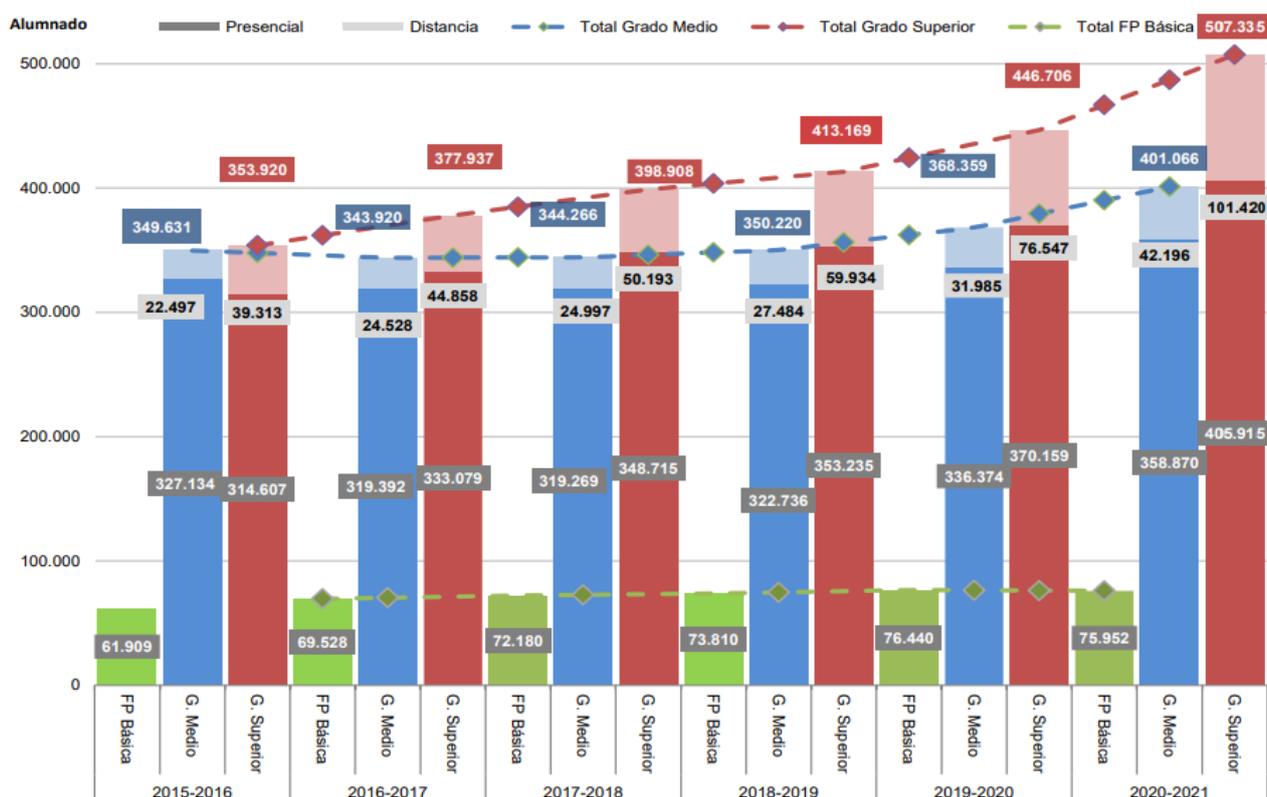
	Total	Centros públicos	Centros privados	% Cent. públicos	Hombres	Mujeres	% Mujeres
Nº de centros que imparten							
Total	3.871	2.578	1.293	66,6%			
C.F. FP Básica	2.079	1.693	386	81,4%			
C.F. FP Grado Medio Presencial	2.908	2.022	886	69,5%			
C.F. FP Grado Medio a Distancia	247	148	99	59,9%			
Curso de Especialización titulados de FP GM	8	8	0	100,0%			
C.F. FP Grado Superior Presencial	2.592	1.720	872	66,4%			
C.F. FP Grado Superior a Distancia	406	217	189	53,4%			
Curso de Especialización titulados de FP GS	60	60	0	100,0%			
Alumnado matriculado							
Total	984.353	678.031	306.322	68,9%	538.841	445.512	45,3%
C.F. FP Básica	75.952	57.502	18.450	75,7%	53.385	22.567	29,7%
C.F. FP Grado Medio	401.066	281.775	119.291	70,3%	222.943	178.123	44,4%
C.F. FP Grado Medio Presencial	358.870	258.001	100.869	71,9%	207.576	151.294	42,2%
C.F. FP Grado Medio a Distancia	42.196	23.774	18.422	56,3%	15.367	26.829	63,6%
Curso de Especialización titulados de FP GM	117	117	0	100,0%	58	59	50,4%
C.F. FP Grado Superior	507.335	338.754	168.581	66,8%	262.513	244.822	48,3%
C.F. FP Grado Superior Presencial	405.915	287.652	118.263	70,9%	223.015	182.900	45,1%
C.F. FP Grado Superior a Distancia	101.420	51.102	50.318	50,4%	39.498	61.922	61,1%
Curso de Especialización titulados de FP GS	961	961	0	100,0%	794	167	17,4%

Fuente: Ministerio de Educación y FP.

Las mujeres matriculadas en formación profesional tuvieron una menor representación que los hombres, si bien este desequilibrio se reduce en los niveles superiores. Así, las mujeres fueron el 29,7% del alumnado en FP básica, el 44,4% en Grado Medio y el 48,3% en Grado Superior. También persiste 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 ya la Comunidad, Sanidad y Textil y Confección. También hay más mujeres (más del 60%) en la enseñanza a distancia.

El crecimiento del alumnado en los últimos años se intensificó en el curso 2020-2021 y supone un crecimiento en los últimos 5 cursos de un 28,7% para el conjunto de la FP, un 43,3% en el Grado Superior. También es destacable el crecimiento del régimen a distancia en los últimos 5 cursos.

Gráfico 18. Evolución del alumnado matriculado en enseñanzas de Formación Profesional

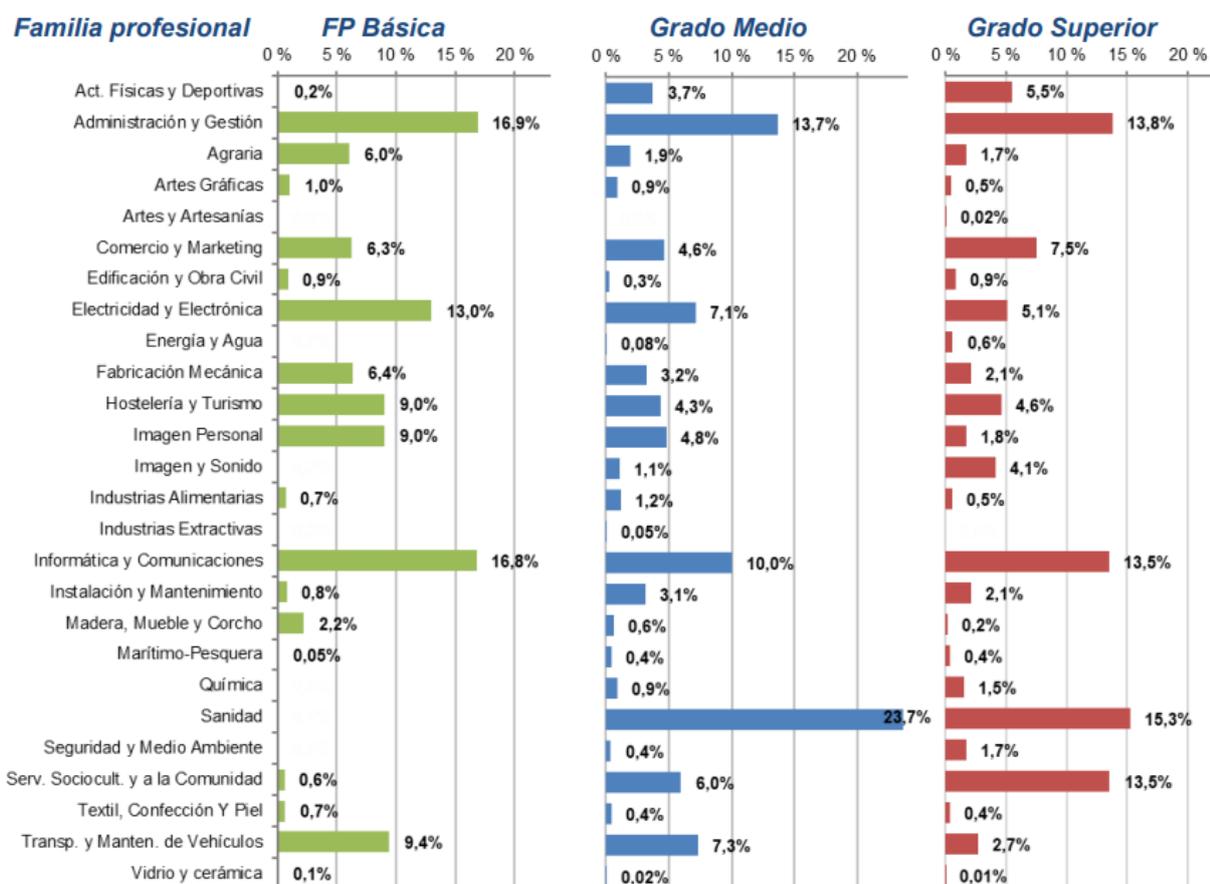


Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Existen diferencias importantes por Comunidades Autónomas. La tasa bruta de matriculación en el Grado Superior va desde el 56% en Galicia hasta el 26,5% (menos de la mitad) en Baleares. Las diferencias son algo menores en el Grado Medio, donde varían entre el 44,7% de la Comunidad Valenciana y el 28,2% de Canarias.

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

Gráfico 19. Distribución de alumnado por familia profesional curso 2020-2021



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Aunque sería esperable que el importante crecimiento del alumnado de formación profesional fuese reduciendo la distancia que mantenemos con la Unión Europea en cuanto al porcentaje de alumnos que escoge la vía profesional respecto a los que eligen las enseñanzas generales, esto es poco visible con datos comparados entre 2015 y 2019, los últimos que ofrece el Cedefop. Así, la preferencia por la formación profesional se ha mantenido 12 puntos por debajo de la media de la Unión Europea en el Grado Medio respecto a Bachillerato hasta 2019.

Tabla 11. Porcentaje de participación en enseñanzas de FP Inicial (grado medio) respecto al total de estudiantes de secundaria superior (incluyendo bachillerato)

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	35	49
2016	35	48
2017	35	48
2018	36	48
2019	36	48

Fuente: Cedefop, cálculos basados en datos de Eurostat UOE (datos conjuntos de Unesco, OCDE y Eurostat) de educación formal. Tabla elaboración propia.

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 (las denominadas STEM, en jerga europea) es menor en nuestro país.

Tabla 12. % titulados FP STEM respecto al total de graduados en FP, grados medios

	ESPAÑA	UE 27
2015	23	30
2016	24	30
2017	25	31
2018	24	31
2019	22	31

Fuente: Cedefop, cálculo con datos UOE.

El Ministerio de Educación y Formación profesional ofrece datos más detallados y desagregados en su web¹⁹.

INSERCIÓN PROFESIONAL DE LOS TITULADOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

El progresivo incremento del alumnado de formación profesional en sus niveles medios está probablemente asociado a la mejor inserción laboral de sus titulados en relación con las enseñanzas de carácter general hasta bachillerato. Así aparece reflejado en los resultados la Encuesta de transición educativa-formativa e inserción laboral (ETEFIL), de carácter cuatrienal, cuyos últimos datos disponibles fueron publicados en 2020 (correspondientes a la encuesta de 2019). Para las Titulaciones Universitarias se realiza un ejercicio similar en la Encuesta de inserción laboral universitaria (EILU). Los principales datos de ambas encuestas se resumen agrupados en la siguiente tabla, por lo que debe advertirse que no procede una comparación directa entre los datos de ambas encuestas.

Tabla 13. Tasa de actividad, empleo y paro en el año 2019

	TASA DE ACTIVIDAD	TASA DE EMPLEO	TASA DE PARO
Abandonan la eso en curso 2013-2014	77,4	55,1	34,1
Graduados en ESO en curso 2013-2014	51,1	37,1	27,8
Graduados en Bachillerato en curso 2013-2014	69,2	53,8	22,2
Titulados Ciclos de Grado Medio en curso 2013-2014	88,8	74,6	16,0
Titulados en Ciclos de Grado Superior en curso 2013-2014	90,9	79,5	12,6
Graduados Universitarios curso 2013-2014	93,86	86,1	8,0
Titulados Máster universitario 2013-2014	94,2	87,3	7,3

Fuente: ETEFIL (Datos de FP y enseñanzas generales) y EILU (datos universitarios).

¹⁹ <https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/no-universitaria/alumnado/fp/2020-2021.html>

Por su parte, el Observatorio del Mercado de Trabajo del SEPE publica informes anuales que, entre otros datos, indican el volumen de contratación por nivel educativo, donde se aprecia también la relevancia en la contratación de los titulados en FP. En 2021, supusieron en torno al 15% de la contratación, frente a un 11% de las personas con Bachillerato, y cerca de un 10% de los Universitarios. Estos datos, no obstante, tienen un valor informativo limitado pues reflejan el flujo de contratación (número de nuevos contratos) y no el volumen o stock total de las personas con empleo con esa titulación. Y, además, los porcentajes se realizan respecto al número total de contratos realizados en ese período, no respecto al número de personas que tienen ese nivel formativo.

El Ministerio de Educación y Formación Profesional, por su parte, viene realizando también un seguimiento de los niveles de inserción profesional de la Formación profesional desde la cohorte de alumnos que se titularon en el curso 2016-2017 a través de un cruce con los datos de afiliación a la Seguridad Social en sucesivos años. Como cabría esperar y en consonancia con los datos reflejados en la ETEFIL, la inserción laboral es mayor en los niveles más avanzados de formación. Así, según el informe de inserción de 2021, los niveles más bajos de afiliación a la seguridad social corresponden a la Formación Profesional básica, con una tasa de afiliación media un año después de finalizar los estudios de un 14,7%, cifra que se eleva al 37,5% a los tres años. Para los titulados en ciclos de grado medio, la tasa de afiliación media fue significativamente superior, de un 41% al año de titular, alcanzando el 58,5% a los tres años. Y para los titulados en ciclos de grado superior, de un 50,6% y un 60,3% respectivamente al año y tres años. Es relevante indicar que existen diferencias notables en los grados de inserción mostrados por las tasas de afiliación según la familia profesional, el ciclo formativo cursado e incluso la Comunidad Autónoma. Un mayor desglose de esta información, junto a otros datos de interés, como las bases de cotización, puede encontrarse en las estadísticas de educación Educabase (<https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/laborales/insercion.html>).

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. (https://www.universidades.gob.es/stfls/MICINN/Universidades/Ficheros/Estadisticas/INFORME_INSERCION_2013_14.pdf)

FORMACIÓN EN CENTRO DE TRABAJO Y FORMACIÓN DUAL

El módulo de Formación en Centros de Trabajo (FCT) se venía cursando 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 2020-2021 el número de alumnos que realizaron el módulo de FCT volvió a crecer, hasta alcanzar los 435.909 alumnos. De ellos, 45.576 lo cursaron en FP Básica, 175.446 en Grado Medio y 214.887 en Grado Superior.

Tabla 14. Alumnado de FCT por enseñanza, sexo y titularidad del centro. Curso 2020-2021

	Total	Hombres	Mujeres	% Mujeres	Centros públicos	Centros privados	% Cent. públicos
Total	435.909	240.483	195.426	44,8%	298.521	137.388	68,5%
C.F. FP Básica	45.576	31.955	13.621	29,9%	34.776	10.800	76,3%
C.F. FP Grado Medio	175.446	96.481	78.965	45,0%	120.956	54.490	68,9%
C.F. FP Grado Superior	214.887	112.047	102.840	47,9%	142.789	72.098	66,4%

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Mientras que el Módulo de FCT se cursa con frecuencia al final del segundo año de enseñanza de Formación Profesional, la Formación Profesional Dual combina 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 a lo largo de todo el proceso de formación.

En el curso 2019-2020, 32.919 alumnos cursaron formación dual, de ellos, 20.085 hombres y 12.834 mujeres. La mayor parte se encuadró en el Grado Superior.

Tabla 15. Alumnado y Centros de FP Dual. Curso 2020-2021

	Total	Centros públicos	Centros privados	% Cent. públicos	Hombres	Mujeres	% Mujeres
Nº de centros que imparten							
TOTAL	1.147	844	303	73,6%			
C.F. FP Básica	72	47	25	65,3%			
C.F. FP Grado Medio	694	522	172	75,2%			
C.F. FP Grado Superior	826	611	215	74,0%			
Alumnado matriculado							
TOTAL	37.841	28.919	8.922	76,4%	23.329	14.512	38,3%
C.F. FP Básica	834	489	345	58,6%	645	189	22,7%
C.F. FP Grado Medio	13.730	10.242	3.488	74,6%	8.997	4.733	34,5%
C.F. FP Grado Superior	23.277	18.188	5.089	78,1%	13.687	9.590	41,2%

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Hay que señalar las importantes diferencias territoriales en la implantación de la formación dual. Así, en Grado Superior y Medio, el porcentaje más alto corresponde a Comunidad Foral de Navarra (20,6%) a bastante distancia de las siguientes (Cataluña, Murcia, Madrid y Rioja). En el Grado medio, también Navarra se situó a la cabeza, con un 12,4%, pero con menor distancia respecto a las siguientes (Madrid y Murcia). En FP Básica, el alumnado que cursa la modalidad dual es menos significativo y tiene un cierto peso solo en Andalucía y Castilla-La Mancha.

Con las últimas cifras disponibles, el peso de la formación dual en nuestro país es todavía muy limitado en el conjunto de la Formación Profesional. En el curso 2020-2021 supuso el 5,7% del alumnado de Grado superior, el 3,8% del Grado Medio y el 1,1% de la FP Básica.

Se trata de porcentajes que están todavía a gran distancia de la media de la Unión Europea, donde el alumnado que cursa su formación en centros de trabajo se sitúa en torno al 30%, según datos del CEDEFOP.

Tabla 16. % de alumnos de FP en combinación con trabajo respecto al total de alumnos de FP (grado medio)

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	1	23
2016	2	23
2017	3	23
2018	3	25
2019	2	29

Fuente: Cálculos del CEDEFOP sobre estadísticas de Eurostat UOE de educación formal.

Aunque la estrategia Europea de Educación y Formación establece para 2025 el objetivo de que el 60% de los estudiantes de educación y formación profesional realice su formación en centros de trabajo, el indicador usado por la Comisión Europea recoge cualquier experiencia de al menos 1 mes durante la FP. Utilizando este indicador, España se situaría por encima del 90% del alumnado y sólo por detrás de Alemania, al incluirse en todos los casos los módulos de FCT que son obligatorio para obtener la titulación.

Si bien este indicador proyecta una imagen que sobrerrepresenta el peso real de la formación en el entorno real de trabajo en nuestro país, es cierto que la nueva normativa, intenta profundizar de manera decidida en la formación dual, convirtiendo de algún modo toda la formación profesional en formación dual por la vía de ofrecer distintos grados intensidad en la formación que se desarrolla en el centro de trabajo. Así, la formación profesional de carácter general requerirá un tiempo en el centro de trabajo de entre el 25% y el 35% de la duración de la formación, y la empresa debe participar en hasta un 20% de los contenidos y resultados de aprendizaje. En la Formación intensiva, al menos el 35% de la duración total de la formación se realiza en la empresa, que colabora en más del 30% del currículo, y el estudiante suscribe un contrato de formación. Esta generalización del carácter dual de la formación profesional permitirá, sin duda, avanzar en el citado objetivo europeo al menos estadísticamente. Habrá que esperar, no obstante, a ver la implantación práctica y el resultado de la reforma para poder evaluar hasta que punto toda la formación profesional se transforma realmente en dual, tal como se entiende este término en la Unión Europea, y la formación general alcanza también una vinculación mucho más estrecha con la empresa de la que tiene con la FCT.

LOS CONTRATOS PARA LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE

Como señala el Informe jóvenes y mercado de trabajo, publicado en 2021 por la Secretaría de Estado de Empleo y Economía social, "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".

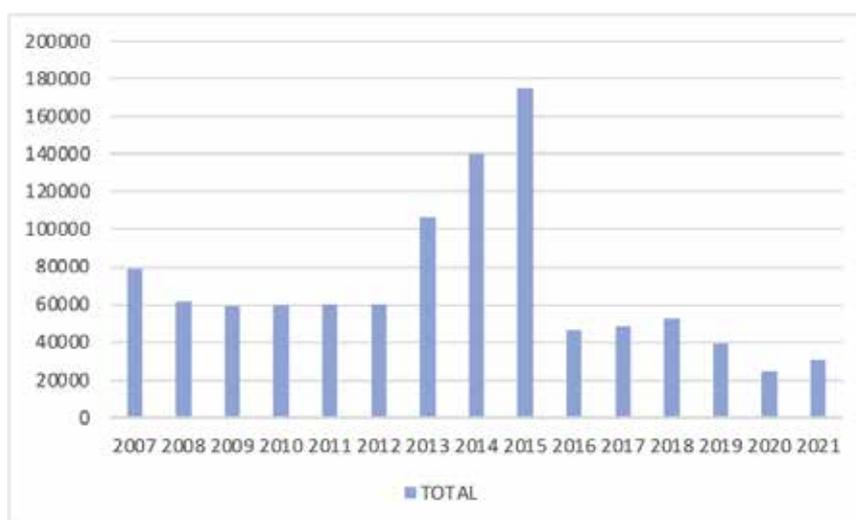
El Real Decreto 1529/2012 desarrolló el contrato para la formación y el aprendizaje y estableció las bases de la formación profesional dual. Este Real Decreto, desarrollado por las órdenes ministeriales ESS/2518/2013 y ESS/41/2015, establece el sistema de financiación del coste de la formación inherente 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.

En 2021, según datos de la memoria del SEPE, se formaron 19.483 trabajadores en el marco de este contrato, un 80% a través de teleformación, con un coste de 17.984.131 euros.

El Real Decreto también establece que el SEPE podrá otorgar subvenciones directas, mediante convenios entre las Administraciones educativas y laborales competentes, para la financiación de los costes adicionales que para dichas administraciones se deriven de la impartición de la actividad formativa de estos contratos.

El total de nuevos contratos para la formación y el aprendizaje registrados en 2021 fue de 30.672, vinculados todos ellos a formación acreditable. El número de contratos, que había crecido de manera notable entre los años 2011 y 2015, experimentó una caída drástica en 2016, debido a los cambios normativos en los requisitos de formación²⁰. En su evolución más reciente, tras la caída de 2020 y superada la situación más difícil de la pandemia, el nivel de contratación se recupera en 2021 hasta los 30.672, cifra más baja de la serie, exceptuando el dato de 2020. Esta evolución negativa plantea, según el citado informe de la Secretaría de Estado que analiza los datos para jóvenes de 16 a 29 años, la necesidad de reformar esta modalidad contractual.

Gráfico 20. Número de contratos formativos



Fuente: SEPE. Estadísticas de contratos. Gráfico elaboración propia.

Respecto a las características de los jóvenes que participan en estos contratos, hay que señalar que se ha incrementado notablemente la participación de los que tienen niveles de cualificación muy bajos (educación primaria o inferior), y la mayoría tiene solo nivel de educación secundaria, lo que parece confirmar este contrato como un instrumento formativo. La duración media inicial de la formación en alternancia vinculada a este contrato es aproximadamente de un año. Más de la mitad de los participantes (el 52,25 %) son mujeres. El 81 % de los contratos en 2021 se han concentrado en 4 subsectores: Administración Pública, Comercio, Educación y Hostelería. En cuanto a las ocupaciones siguen concentrándose en los servicios de restauración, dependientes en tiendas y almacenes, peones agrarios forestales y de pesca y peones de la construcción y de la minería.

RECONOCIMIENTO DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES

Gran parte de la población activa tiene competencias profesionales adquiridas fundamentalmente a lo largo de su experiencia laboral, o a través de procesos formativos no formales. Se trata de competencias, que en tanto no puedan ser acreditadas, es difícil poner en valor en el

20 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.

mercado de trabajo y, aún más, en los procesos de formación certificable con el objeto de no repetir innecesariamente áreas que ya se dominan. El problema de esta falta de acreditación es particularmente relevante en un contexto donde casi la mitad de la población activa no dispone de ninguna acreditación oficial profesional.

Para solventar este problema, el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, estableció un procedimiento único, tanto para el ámbito educativo como para el laboral, para la evaluación y acreditación de estas competencias, en desarrollo del artículo 8.2 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. El Real Decreto planteaba un proceso a través de convocatorias por las Administraciones para evaluar y, en su caso, acreditar la competencia profesional de los candidatos que solicitan el reconocimiento, que en la práctica ha tenido ciertas dificultades para implantarse con cierto peso. De hecho, en los 10 años desde su establecimiento sólo se acreditaron las competencias de unos 300.000 trabajadores.

En este contexto, en 2021, se aprobó el Real Decreto 143/2021, de 9 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral. La principal novedad es el establecimiento de un procedimiento permanente, frente a convocatorias sueltas, para que cualquier persona pueda solicitar en cualquier momento la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas en experiencia laboral o de manera informal, teniendo las administraciones un plazo fijado para atender a esta demanda. El nuevo procedimiento se apoya en el Plan de Modernización de la Formación Profesional, que lo ha dotado de un significativo presupuesto inicial de casi 852,5 millones de euros, con los que se prevé que el ministerio de Educación y Formación Profesional acredite las competencias de más de tres millones de personas en cuatro años. Se trata, sin duda, de un objetivo ambicioso que deberá superar no sólo dificultades organizativas para su gestión, sino un problema de falta de motivación para los ciudadanos, en tanto no sea más evidente el valor añadido y beneficios que pueden alcanzar.

El procedimiento permanente tiene 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 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.

4. DATOS ECONÓMICOS

Cuando hablamos de la financiación de la formación profesional en España, debe hacerse una primera distinción entre la financiación de la formación profesional en el Sistema Educativo y la formación profesional para el empleo, del ámbito laboral, que se corresponden a lo que, en terminología europea, se denominan formación profesional inicial y formación continua.

GASTO EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

La formación profesional inicial en el ámbito educativo en centros públicos y concertados se ha venido financiado 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.

Hay que señalar que, en 2021, el Ministerio de Educación y Formación profesional, en consonancia con sus nuevas competencias que integran toda la formación profesional certificable, recibió también una parte muy importante de las cotizaciones sociales para formación de trabajadores, así como fondos del mecanismo de recuperación y resiliencia, asignados a programas de formación para el empleo que tenga el carácter de certificable respecto al Catálogo de estándares de competencia. En concreto, según los Presupuestos Generales del Estado de 2021, del total de la cuota de formación que se presupuestó en 2.261.461.010 €, casi un 41%, 920.542.719 €, se asignaron al Ministerio de Educación y Formación Profesional, para la formación profesional para el empleo, incluyendo las cuantías a transferir a las Comunidades Autónomas, que es la gran mayoría, así como la gestión que se reserva la Secretaría General de Formación profesional.

En este marco, los Presupuestos Generales del Estado de 2021 contemplan en el ámbito del Ministerio de Educación y Formación Profesional, además de todos los presupuestos para la formación profesional inicial, dos programas dedicados a la formación profesional para el empleo. En primer lugar, el programa 240B de formación profesional para el empleo en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con un presupuesto de gasto de 49.000.000 €. Este programa incluye las líneas de actuación de formación modular de las unidades de competencia asociadas al cuidado de las personas del sistema nacional de cualificaciones (microacreditaciones), “reskillings y appskillings” de los once sectores estratégicos (entendiéndose, pese al deletreo erróneo, que se refiere a los términos en inglés reskilling y upskilling, es decir, de re-capacitación y perfeccionamiento), la oferta modular para ocupados y desempleados en materia de sostenibilidad (transición verde), y la oferta modular ligada a unidades de competencia al Catálogo Nacional de Cualificaciones en zonas en riesgo de despoblación para la cohesión territorial y social y la igualdad de género. En segundo lugar, pero con mayor peso con un presupuesto de 925.001.720 € (muy poco más de la cuota de formación asignada al Ministerio), el programa 241B, que es el programa general dedicado a la Formación Profesional para el empleo²¹. Aunque este programa, que se comparte con la Administración laboral, financia todas las iniciativas de la formación profesional para el empleo, las autoridades educativas lo están dedicando a la formación acreditable como se ha señalado. Es relevante señalar que se trata de fondos afectados que, en principio, no pueden dedicarse a otra finalidad. Resulta difícil, no obstante, obtener datos sobre el grado de ejecución finalmente alcanzado, en su mayor parte correspondiente a las Comunidades Autónomas, entre otros motivos porque los tiempos de ejecución, y en su caso reintegro o reanualización de fondos, se extienden durante varios años.

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 2019-20, aproximadamente dos tercios del total de los centros educativos que impartían formación profesional (un 67%) eran de Centros públicos, que escolarizaron al 70% del alumnado. El resto fueron Centros de carácter privado.

Por su parte, el gasto privado en formación profesional inicial (que contabiliza en las estadísticas internacionales de gasto educativo), proviene fundamentalmente de 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.

En el ámbito amplio de la educación y universidades, el gasto público educativo en España en 2020 (presupuestos liquidados) se situó en más de 55.000 millones de euros, un 4,9% del PIB, de acuerdo con la información de gasto educativo que proporciona el Ministerio de Educación y

21 Presupuestos Generales del Estado 2021, cifra consignada en página 17 del documento https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_21_A_G8.PDF

Formación Profesional²². Este dato incorpora un gasto de unos 771 millones de euros, un 1,5% del gasto educativo, dedicado a “formación ocupacional”, entendiéndose que debe referirse a la formación profesional para el empleo dirigida prioritariamente a desempleados, gestionada en su mayor parte por las administraciones laborales. Por su parte, el gasto de enseñanzas secundarias y de Formación Profesional del ámbito educativo supuso un 31,3% del gasto educativo, pero no se desglosa entre secundaria y formación profesional en las estadísticas del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Tabla 17. Gasto Público en educación 2020 (desglose de formación ocupacional)

	GASTO PÚBLICO TOTAL 2020	% PIB	ADMINISTRACIONES EDUCTIVAS	OTROS MINISTERIOS/ CONSEJERIAS	CORPORACIONES LOCALES
TOTAL	55.265.834	4.93	49.284.220,3	1.003.766,5	2.744.669,3
E. SECUNDARIA Y FP			16.296.376,9	61.810,2	257.762,1
FORMACIÓN OCUPACIONAL	770.995		121,38	769.781,4	

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Sin embargo, sí contamos con datos más desagregados para la Formación Profesional Inicial (del ámbito educativo) en otras fuentes comparadas. El CEDEFOP, con datos de Eurostat UOE (datos conjuntos de Unesco, OCDE y Eurostat) sitúa en 2018 el gasto público en formación profesional de nivel básico y medio (sin incluir ciclos superiores) en un 0,3% del PIB, dos décimas por debajo de la media de la Unión Europea que estaría en torno al 0,5%. Se trata de una diferencia que ha permanecido relativamente estable en los últimos años, y que obedece básicamente al menor porcentaje de alumnos que cursan Formación Profesional en nuestro país.

Tabla 18. Gasto público en formación profesional (hasta nivel medio) en % PIB

	ESPAÑA	UNIÓN EUROPEA 27
2015	0,3	0,6*
2016	0,3	0,5*
2017	0,3	0,5*
2018	0,3*	0,5*

Fuente CEDEFOP, con datos Eurostat y compilación conjunta Unesco, OCDE y Eurostat (UOE). Cifras con asterisco son estimaciones del CEDEFOP.

El gasto por estudiante, que elimina el efecto del menor porcentaje de alumnos de FP, proyecta sin embargo una imagen bastante distinta. Utilizando este indicador, no sólo el gasto público en España ha aumentado significativamente en los últimos años, sino que nos sitúa por encima de la media de la Unión Europea. En 2018, el gasto público anual por estudiante a tiempo completo en FP (sin incluir la Superior) fue en España de 9000 unidades estándares en paridad de poder adquisitivo, frente a 7800 de media de la Unión Europea.

22 Ministerio de Educación y Formación Profesional 2021, Gasto Público en Educación.

Resultados provisionales Año 2020. A fecha de la redacción de este informe no están disponibles los datos de 2021.

Tabla 19. 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*

Fuente Cedefop, basado en datos Eurostat, UOE. Datos con * estimaciones del Cedefop.

DATOS ECONÓMICOS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

La **formación profesional para el empleo**, por su parte 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 (tradicionalmente el Fondo Social Europeo, y recientemente los Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) y la aportación del Estado asignados a través del Servicio Público de Empleo. Por otro lado, para obtener una imagen más completa del gasto total, hay que tener en cuenta que esta financiación se complementa por las empresas, a través de la cofinanciación de acciones formativas bonificadas o la financiación de acciones propias.

La siguiente tabla incluye el presupuesto de formación para el empleo, con datos de Fundae. Es importante recordar de nuevo que, aunque tradicionalmente toda las cotizaciones sociales para formación se gestionaban por las autoridades laborales, la cuota indicada en 2021 es sólo una parte, algo menos del 60% del total de la cuota. Como se ha señalado antes, la otra parte se asigna a la Administración Educativa.

Tabla 20. Presupuesto formación profesional para el empleo 2021

CUOTA FORMACIÓN	MRR	APORTACIÓN DEL ESTADO	TOTAL
1.340.918.300 €	257.000.000 €	638.467.400 €	2.236.385.700 €
POR COLECTIVOS			
OCUPADOS	DESEMPLEADOS	FLEXIBILIDAD FPE ²³	
1.309.834.160 €	430.890.930 €	495.660.610 €	
POR ÁMBITOS DE GESTIÓN			
	ESTATAL	CCAA	
	1.348.892.310 €	887.493.310 €	

Fuente: Fundae.

Por su parte, los datos de liquidación del presupuesto del SEPE de 2021, que hay que advertir que no coinciden exactamente con los de Fundae por una serie de motivos técnicos, nos mues-

23 La partida de flexibilidad puede dedicarse a formación o a otras políticas activas, a decisión de las Comunidades Autónomas

tran un grado de ejecución presupuestaria llamativamente baja, de poco más del 50%, cifra que parece reflejar ciertos problemas estructurales para la ejecución del gasto, fundamentalmente de ejecución de las ofertas formativas.

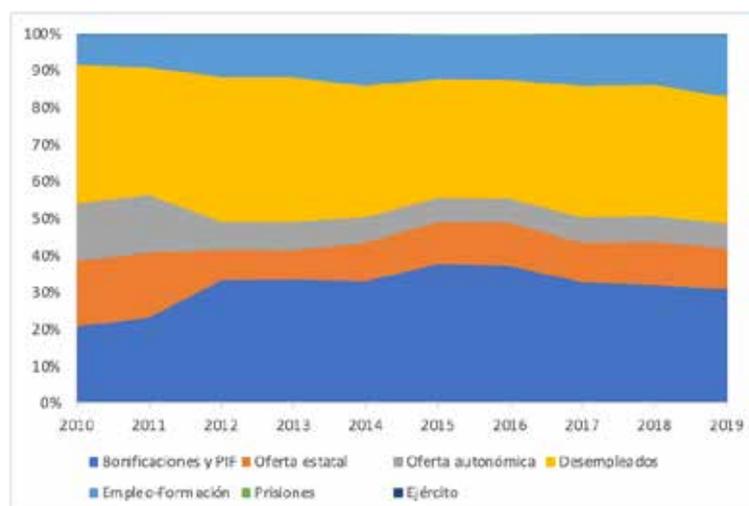
**Tabla 21. Liquidación presupuesto SEPE.
Formación de ocupados y desempleados. 2021**

	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO ACTUALIZADO	GASTO COMPROMETIDO	%	GASTO EJECUTADO	%
FORMACIÓN OCUPADOS (EJE 2)	1.315.338,52	1.310.338,52	1.022.216,38	78,1	759.033,73	57,93
FORMACIÓN DESEMPLEADOS (EJE 2)	521.004,57	518.744,25	295.816,47	57,03	289.873,19	55,88

Fuente: SEPE. Debe advertirse que en esta tabla se incluye solo el EJE 2, no la totalidad.

En el siguiente gráfico se intenta visualizar cómo ha evolucionado el peso presupuestario de las principales iniciativas de la formación para el empleo, utilizando cifras del plan anual de evaluación de la formación profesional para el empleo 2019²⁴. El gráfico permite visualizar la evolución de la distribución de fondos entre ocupados y desempleados hasta 2019. Hay que señalar que esta distribución no parece seguir siempre la evolución del número de trabajadores que están en activo o desempleo en cada momento. Por ejemplo, desde 2016 a 2019 (no hay datos comparables posteriores), se observa una disminución del porcentaje del presupuesto dirigido a ocupados respecto al asignado a desempleados, que resulta contraintuitiva en un período en el que el volumen de empleo seguía creciendo y el paro reduciéndose.

Gráfico 21. Porcentaje de las iniciativas de FPE en el conjunto del presupuesto inicial acumulado.



Fuente: SEPE, Plan Anual de Evaluación de la formación profesional para el empleo 2019. Gráfico elaboración propia²⁵.

24 Los datos del gráfico son los que se ofrecen en el Plan Anual de Evaluación de la Calidad, Impacto, Eficacia y Eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo 2019. No se han añadido datos de 2020 y 2021, disponibles en la información que facilita el SEPE, puesto que no coinciden en algunos casos .. (p.ej. total presupuesto inicial de formación desempleados en los informes de liquidación). Los datos de 2010 y 2011 de los programas de formación-empleo son estimaciones basadas en 2012

25 Para no distorsionar la visualización del reparto, se han estimado los datos de 2010 y 2011 de los programas de empleo-formación, que no figuran el Plan de evaluación. La estimación se basa en el dato de 2012.

GASTO PÚBLICO EN LA FORMACIÓN DIRIGIDA PRIORITARIAMENTE A DESEMPLEADOS

Con presupuestos liquidados, el gasto público en formación dirigida a desempleados (con datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional de 2020, referidos al gasto educativo) tocó techo en 2008, reduciéndose significativamente hasta 2015, año en el que empezó a repuntar ligeramente, si bien la pandemia en 2020 llevó de nuevo el gasto a la baja.

Gráfico 22



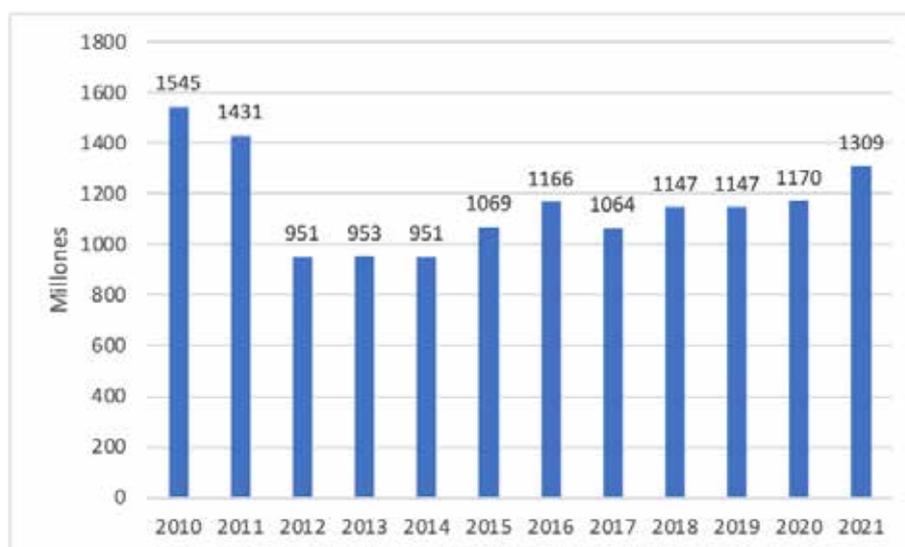
Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional. Datos de presupuestos liquidados bajo el epígrafe formación ocupacional dentro del gasto público en educación²⁶.

DATOS ECONÓMICOS DE LA FORMACIÓN DE OCUPADOS

El presupuesto destinado a la formación dirigida prioritariamente a ocupados ha evolucionado a lo largo de los últimos años. En términos absolutos, el presupuesto total para ocupados tocó techo en 2010, con unos 1.545 millones de euros, desplomándose durante la crisis financiera por debajo de los 1.000 millones. En 2021 se situó en 1.309 millones, aumentando respecto a los años inmediatamente anteriores. Esta cuantía provenía aproximadamente la mitad de la cuota de formación, y la otra mitad entre ingresos del mecanismo de recuperación y resiliencia y otros ingresos.

26 Nótese que estas cifras, publicadas por el Ministerio de Educación, dentro de la información global de gasto en educación, siguen los criterios de estadísticas internacionales para su cálculo, y no coinciden con las partidas presupuestaria destinadas a los programa de formación dirigidos a prioritariamente a desempleados.

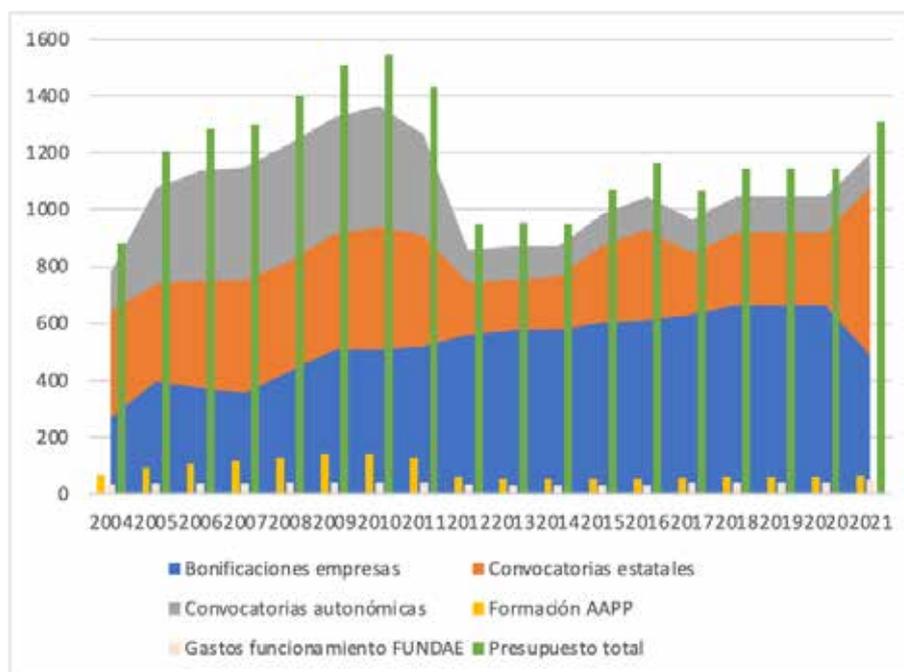
Gráfico 23. Evolución del presupuesto de formación dirigido prioritariamente a personas ocupadas



Fuente: Fundae.

El presupuesto dirigido a personas ocupadas, que durante unos años tuvo una distribución relativamente similar en tres bloques correspondientes a la formación de las empresas, la oferta estatal y la oferta autonómica, había ido progresivamente evolucionando. De un lado reduciendo algo las cuantías de las ofertas autonómicas, por un menor nivel de ejecución de convocatorias en ese ámbito. Y del otro, más relevante, concentrándose gradualmente más en la formación bonificada programada por las empresas, alcanzando casi el 60% de los fondos dirigidos a ocupados en los últimos años hasta 2020, en línea con el objetivo de hacer de las bonificaciones el pilar central del sistema. No obstante, en 2021, junto a un aumento del presupuesto hasta los 1.309.834.160 €, se produce un vuelco en la estructura presupuestaria en favor de la oferta de formación. Así, en 2021 se produciría una fuerte reducción del presupuesto para formación programada por las empresas, que bajaría del 60% a menos del 40% del presupuesto total para formación de ocupados, al tiempo que la oferta directa a ocupados, concretamente de la oferta estatal, duplicaría su peso desde el 22% a un 44% del presupuesto, siendo la iniciativa con mayor gasto, ya que la oferta autonómica de hecho reduce su peso por debajo del 10%. De este modo, en 2021, por primera vez en muchos años, el presupuesto de formación de ocupados asignó más fondos a las ofertas formativas que a la formación programada por las empresas. 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 24. Evolución distribución de presupuestos formación profesional para el empleo (ocupados)



Fuente: Fundae.

El cambio en la estructura del presupuesto en 2021 no probó, sin embargo, realizar unas estimaciones más realistas. El grado de ejecución, con datos de Fundae²⁷, sigue constatando un problema notable con una ejecución de apenas un 51% del presupuesto. Se trata de una inejecución atribuible prácticamente en su totalidad a la formación de oferta estatal. De hecho, las bonificaciones presupuestadas²⁸ en 488,8 millones figuran con una ejecución del 95%.

Por su parte, poco puede decirse respecto a las Comunidades Autónomas y al INAP, en la medida en que, con esta misma fuente, el importe que se muestra no es el ejecutado sino el transferido.

Existe una cierta falta de claridad respecto a lo que sucede con los remanentes de los fondos no ejecutados. A este respecto, hay que recordar el carácter finalista de la cuota de formación tal como ha dictaminado el Tribunal Constitucional²⁹, interpretado el Tribunal de Cuentas³⁰, señalado el Real Decreto 395/2007³¹ y finalmente, con rango de Ley para cumplir con la exi-

27 Memoria de actividades de Fundae

28 El presupuesto para bonificaciones es la previsión de gasto en esta iniciativa, y no se corresponde con el total asignado a las empresas (el máximo que teóricamente podrían solicitar) ya que se basa en los grados de ejecución históricos.

29 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

30 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.

31 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".

gencia de la Ley General Presupuestaria, la Ley 30/2015³². Esta Ley habla, sin embargo, de la formación para el empleo “del ámbito laboral”, término que podría llevar a cierta ambigüedad respecto a los fondos asignados al Ministerio de Educación y Formación Profesional. Cabe suponer, cabría suponer que una eventual actualización de la Ley de Formación Profesional aprovechara para disipar cualquier posible equívoco. En consistencia con este principio finalista de la cuota, el programa 241B de los Presupuestos Generales del estado, dedicado a la Formación profesional para el empleo está considerado como fondos afectados, es decir que solo pueden dedicarse a estos fines. Sin embargo, no es fácil realizar, con la información pública disponible, un seguimiento del grado de ejecución de los fondos transferidos a las Comunidades Autónomas, ni de cómo se reintegran al remanente o se reanualizan para actividades formativas en sucesivos ejercicios. En todo caso, la insuficiente ejecución a lo largo de los años parece haber acumulado un importante remanente de fondos, circunstancia que ha llevado a que ha llevado a que la Ley de Empleo 3/2023, de 28 de Febrero, indique que cuando el remanente acumulado de estos fondos supere los 2.000 millones dos años consecutivos, podría acordarse dedicar estos fondos a otras políticas formativas en la Ley de Presupuestos o mediante modificación presupuestaria³³.

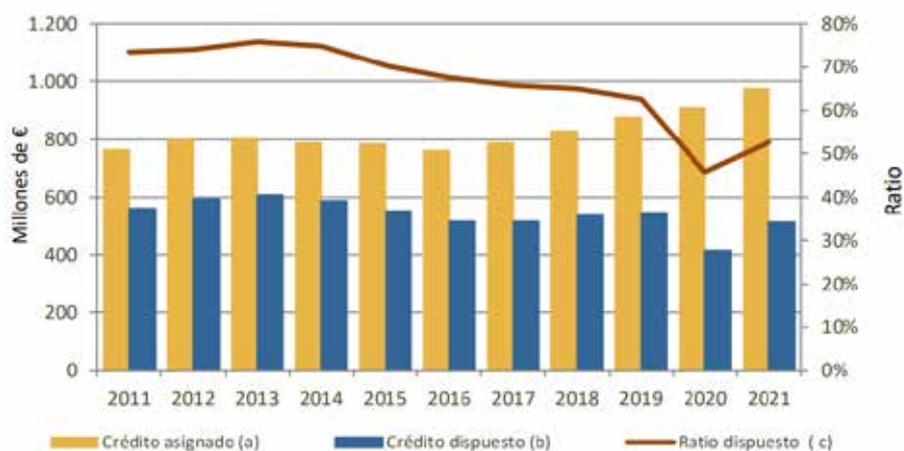
Como se ha señalado anteriormente, la reducción del presupuesto dedicado a bonificaciones de formación programada en las empresas en 2021 parece obedecer a la insuficiente ejecución en años anteriores. A este respecto, hay que recordar que la cifra que se presupuesta cada año para formación programada por las empresas es siempre inferior al crédito máximo que teóricamente se asigna a las empresas en la propia Ley de Presupuestos. De hecho, la cifra presupuestada para bonificaciones se estima en función del grado de ejecución del año anterior, contando con que nunca todas las empresas utilizarán la totalidad del crédito máximo que tienen asignado.

En este terreno, resulta interesante analizar la evolución del crédito efectivamente dispuesto respecto al máximo teóricamente asignado. Las empresas han venido consumiendo, en el mejor de los casos, 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. De hecho, el porcentaje consumido respecto al crédito asignado ha ido descendiendo en los últimos años y, superados los datos atípicos de 2020, se situó en 2021 en un 53% de los 513,5 millones de euros teóricamente disponibles para las empresas. De nuevo, tal como se señalaba en la descripción de la formación de demanda, estos datos apuntan a la conveniencia de una evaluación detallada de las razones que están llevando a una menor participación de empresas y una menor disposición del crédito asignado, incluso en periodos de crecimiento económico.

32 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”.

33 Artículo 69. Remanentes de tesorería afectado positivo generado con la recaudación de la cuota de formación profesional. Cuando el remanente de tesorería afectado a financiar el Sistema de Formación Profesional para el Empleo, calculado a 31 de diciembre de cada ejercicio, supere los dos mil millones de euros durante dos ejercicios consecutivos, en el marco del proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado o bien mediante la tramitación de la correspondiente modificación presupuestaria, podrá acordarse su aplicación 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.

Gráfico 25. Crédito asignado y dispuesto en formación bonificada de demanda



Fuente: Fundae.

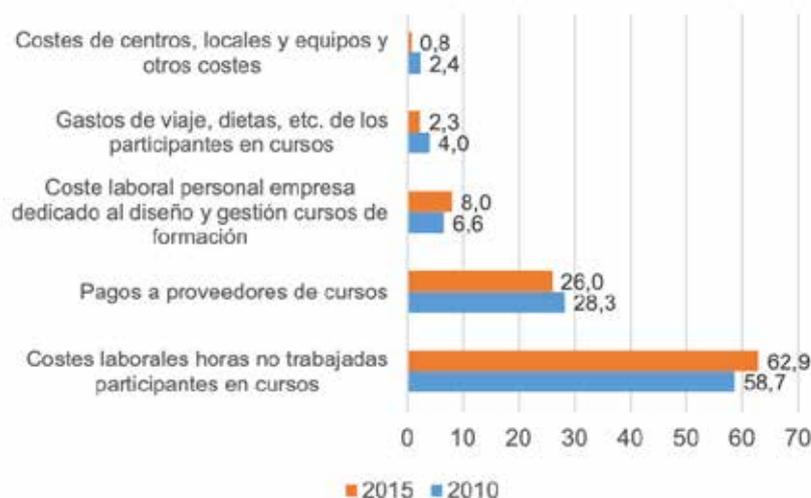
Como en años anteriores, las empresas de 1 a 9 trabajadores son el segmento que más proporción de su crédito consumen, más del 70%, aunque esto es así porque lógicamente también son las que tienen una cantidad menor a su disposición en cifras absolutas. Las que menos consumieron son el tramo siguiente de empresas, las que tienen de 10 a 49 empleados.

Respecto al coste de la formación programada por las empresas, de acuerdo al Plan anual de evaluación de la formación profesional para el empleo 2019, el coste medio de participante/hora de formación fue de 19,91€ para acciones con cofinanciación, y de 7,80€ para acciones sin cofinanciación.

Hay que recordar que el gasto en formación para las empresas es superior a los costes citados. 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 organizan acciones formativas tipo respecto a las que no solicitan bonificación.

Para tener una visión del conjunto del gasto de las empresas en formación, con independencia de recibir o no financiación pública, debemos volver de nuevo a los datos de la Encuesta de formación profesional para el empleo (últimos datos disponibles de 2015). De acuerdo con esta fuente, el coste para las empresas se concentra en los salarios correspondientes a las horas no trabajadas por los participantes en el curso, que suponen en torno al 63% del coste total, seguido del pago a los proveedores de la acción formativa, que se sitúa en un 25% del total. El resto de los conceptos puede verse en la siguiente gráfica.

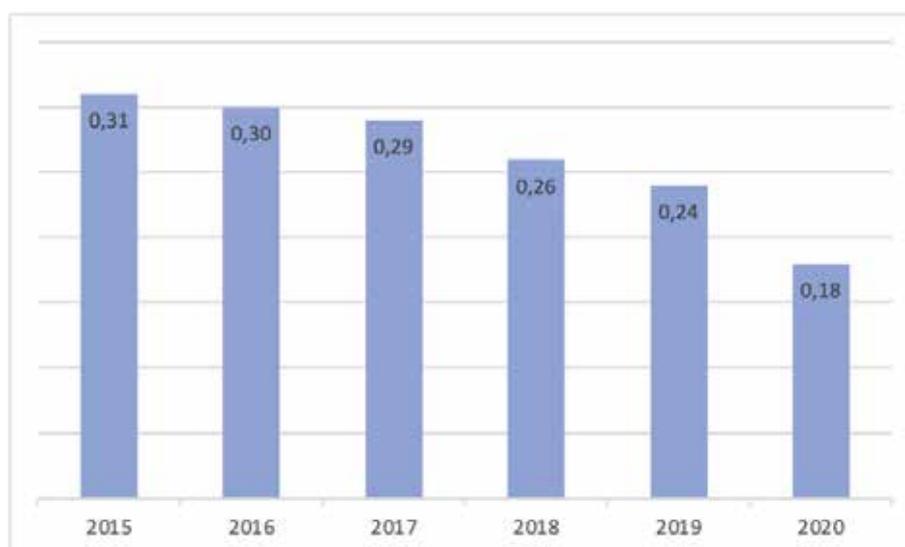
Gráfico 26. Distribución del coste de realización de los cursos, por desglose del coste.



Fuente EFPEE (2015). MITES.

Finalmente, resulta relevante también señalar la evolución de gasto en formación en relación a los costes laborales. Como se aprecia en el siguiente gráfico, el gasto en formación profesional ha ido perdiendo peso en los últimos años. Aunque debe advertirse que los datos de 2020 (los últimos disponibles) están afectados fuertemente por la pandemia y el importante número de trabajadores en situación de ERTE, la tendencia de 2015 a 2019 muestra una reducción gradual del gasto en formación dentro del conjunto de los costes laborales.

Gráfico 27. Evolución del porcentaje de los gastos en formación sobre el coste laboral bruto



Fuente: Encuesta de costes salariales (datos de industria, construcción y servicios). Gráfico elaboración propia

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

Como hemos visto anteriormente (tabla 10), dentro del sistema educativo existe una información bastante precisa sobre el número de Centros públicos y privados que imparten Formación Profesional inicial, así como sobre el alumnado que participa en unos y otros. Los datos publicados permiten examinar su evolución a lo largo del tiempo, así como otra información relevante, por ejemplo, sobre distribución territorial, por familias profesionales, etc.

Por el contrario, el sector de entidades proveedoras de formación permanente es más complicado de analizar. De hecho, se trata de un sector en cierto grado invisibilizado, en la medida en que 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 empleo³⁴.

Con los datos por este CNAE, no obstante, podemos tener una cierta aproximación al volumen del empleo del sector en su sentido amplio, con las limitaciones señaladas. Con este dato, el volumen de empleo ha venido creciendo en los últimos años a un ritmo importante de manera sostenida, con el esperable bache de 2020, hasta alcanzar aproximadamente un cuarto de millón de afiliados.

Tabla 22. Tasa de variación interanual de la afiliación a la Seguridad Social del código CNAE 8559

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
VARIACIÓN INTERANUAL		4,8%	6%	6,9%	3,4%	-12,6%	9,7%
AFILIADOS	196.244	205.721	219.467	234.718--	242.768	222.725	244.427

Fuente: Fundae. Cuadernos de Dinámicas sectoriales. Datos de 2015 y 2016 a diciembre, resto datos cuarto trimestre.

Hay que señalar, 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 con contratos específicos para cursos de poca duración. Con anterioridad a la última reforma laboral, esta contratación se realizaba en buena medida a través del contrato de obra o servicio, y cabe esperar que se esté produciendo un trasvase hacia el fijo discontinuo. En todo caso, la realidad es muy diferente entre aquellos docentes de cursos que se imparten con mayor frecuencia y aquellos otros que se precisan para acciones formativas muy especializadas y de menor frecuencia de impartición.

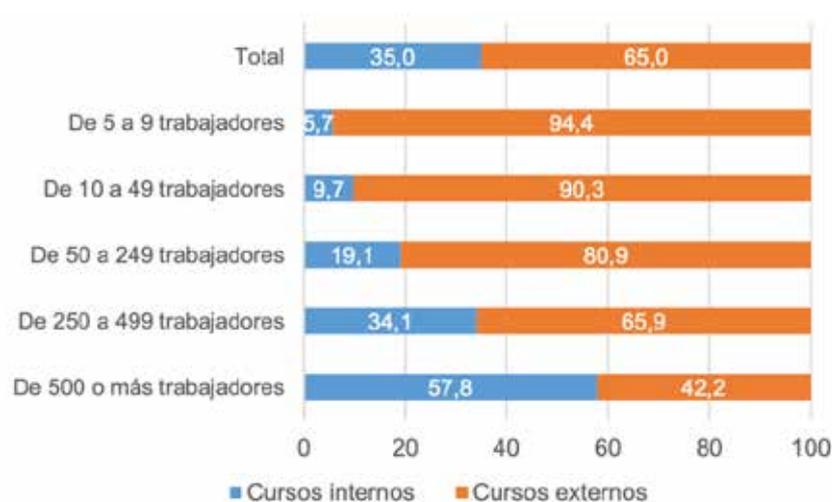
El informe sobre el sector de la formación para el empleo de Alberto Montero³⁵, realiza, pese a estas limitaciones, un ejercicio bastante ilustrativo del peso y alcance de este sector.

34 En ese mismo código CNAE se integran otras actividades económicas tales como "la formación a la que no puede asignársele un nivel determinado", "la educación religiosa" o "las clases de técnica de supervivencia", por citar algún ejemplo.

35 El sector de la formación para el empleo en cifras, Fundación CIFE 2022

De un lado, el informe analiza datos de la Encuesta de Formación Continua (2015), que abarcaría toda la formación de empleados, reciba financiación pública o no. De acuerdo con esta fuente, casi dos tercios del total de cursos que impartieron las empresas se contrató con entidades externas, mientras que un tercio se impartió por parte de las propias empresas. Hay que señalar, además, que la distribución entre entidades externas y la propia empresa depende en gran medida del tamaño de la empresa. Cuanto menor es la empresa, en mayor grado recurrir a externalizar los procesos de formación. Incluso en las medianas empresas (de hasta 500 empleados) más de dos tercios de las horas de formación se externalizaron. Solo en el caso de las empresas de mayor tamaño, son sus propios departamentos de formación los que, contando con mayores recursos y personal, asumen casi la mitad de las horas de formación impartidas.

Gráfico 28. Distribución de horas en cursos internos y externos, por tamaño de la empresa



Fuente: EFPEE (2015). MITES.

Este dato habla, por sí mismo, de la relevancia que tiene el sector de la formación para el empleo en nuestro país. Más allá de su función de proveedor, el sector parece cumplir una cierta función de apoyo y asesoramiento sobre todo a empresas que carecen de recursos propios suficientemente especializados. 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 señalar que cualquier reforma o impulso a la formación de trabajadores debería necesariamente aprovechar la red de entidades y centros de formación y tratar de ponerla en valor, acompañándola en el proceso de su propia transformación.

Resulta también interesante la distribución de los proveedores externos de las empresas, que destaca particularmente el papel de las entidades privadas de formación, que proveen tres de cada cuatro acciones formativas.

Gráfico 29. Empresas que proporcionan cursos externos por proveedores más importantes



(1) Una empresa puede señalar más de un proveedor

Fuente: EFPEE (2015), MITES.

Por su parte, el subsistema de Formación para el empleo también ofrece algunos datos interesantes sobre el sector de empresas especializadas en la formación.

En primer lugar, su grado de penetración en la formación bonificada de demanda de las empresas. El porcentaje de empresas formadoras que usan proveedores de formación externos ha sido casi siempre superior al 95%, lo que da una idea de la relevancia del sector en la participación de las empresas en este mecanismo formativo.

Tabla 23. Empresas formadoras, recurso a entidades organizadoras y de formación externas

AÑO	EMPRESAS FORMADORAS	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

AÑO	EMPRESAS FORMADORAS	EMPRESAS QUE USAN FORMACIÓN EXTERNA	% EMPRESAS QUE USAN FORMACIÓN EXTERNA	EMPRESAS EXTERNAS ORGANIZADORAS DE LA FORMACIÓN
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	322767	312171	96,7%	6094

Fuente: Fundae.

En segundo lugar, el informe realiza 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)³⁶. La normativa establece que la inscripción y/o acreditación de las entidades de formación, así como la formación que se imparte en la oferta del sistema de formación para el empleo, debe ajustarse a lo especificado en el Catálogo de especialidades formativas, clasificadas en las 26 familias profesionales. También se pueden inscribir las entidades de formación que quisieran impartir formación distinta a las previstas en el Catálogo de especialidades formativas y que lo hicieran en el marco de la iniciativa de formación programada por las empresas para sus trabajadores³⁷.

No es precisa la inscripción de aquellas empresas que, en el marco de la iniciativa de formación programada por las empresas para sus trabajadores, impartan la formación con sus propios medios o recurriendo a contratación, salvo que se encomiende la organización de la formación a una entidad externa. En ese caso, será necesario que la entidad de formación que la imparta se inscriba en el Registro aun cuando no se trate de formación incluida en el Catálogo de Especialidades Formativas³⁸. Y tampoco será necesaria la inscripción cuando la formación se imparta por la propia empresa a través de plataformas de teleformación residentes en el exterior y siempre que se trate de empresas multinacionales.

El registro ofrece, por tanto, una visión bastante amplia, aunque no exhaustiva, del sector, distinguiendo entre entidades y centros. La acreditación (que tiene mayores requisitos) es precisa si se imparten Certificados de profesionalidad, y la inscripción procede cuando se imparten especialidades formativas del catálogo u otra formación programada por las empresas. A partir de las transferencias de la formación certificable al Ministerio de Educación y Formación Profesional se entiende que este registro del SEPE se dedicará únicamente a la formación no certificable. Por otra parte, se distingue también entre entidades y centros que ofrecen formación presencial, las que realizan teleformación y las que ofrecen ambas. El registro, no obstante, tampoco es una fuente totalmente fiable, en la medida en que parece mantener y contabilizar a muchas entidades y centros 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.

36 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

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

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

Las siguientes tablas ofrecen una visión de conjunto de las entidades y centros acreditados e inscritos, tal como aparece en el citado informe El sector de la formación para el empleo en cifras³⁹.

El registro incluyó un total de 9009 entidades y 22447 Centros, en su mayor parte de formación presencial.

Tabla 24. Entidades y centros que imparten formación en certificados de profesionalidad y especialidades en función de su modalidad a nivel nacional y de CCAA

	PRESENCIAL		TELEFORMACIÓN		AMBOS	
	ENTIDADES	CENTROS	ENTIDADES	CENTROS	ENTIDADES	CENTROS
ANDALUCÍA	1600	2203	548	1591	162	273
ARAGÓN	394	605	288	414	31	51
CANTABRIA	77	88	56	67	8	10
CASTILLA-LA MANCHA	661	924	297	650	85	178
CASTILLA Y LEÓN	650	1232	320	925	66	146
CATALUÑA	644	1448	296	580	38	122
CEUTA	23	23	110	143	2	2
C. VALENCIANA	709	935	404	746	58	92
EXTREMADURA	351	568	187	311	31	79
GALICIA	643	930	421	970	72	165
ISLAS BALEARES	72	111	75	105	6	11
ISLAS CANARIAS	342	735	144	266	30	83
LA RIOJA	42	59	30	35	7	17
MADRID	474	786	488	579	114	240
MELILLA	31	31	37	40	1	1
NAVARRA	124	171	58	73	13	14
PAÍS VASCO	298	566	165	325	41	152
P. DE ASTURIAS	263	342	155	194	32	50
R. DE MURCIA	449	743	136	177	29	70
NACIONAL	7469	12500	882	8191	658	1756

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE, a través de Montero, El sector de la formación para el empleo en cifras, Fundación CIFE 2022.

39 Hay que advertir que el número total de entidades puede variar a lo largo de las siguientes tablas porque, al tener estas el mismo CIF, una entidad presente en más de una Comunidad Autónoma contará como una única entidad. Esto no ocurre en el caso de los centros porque cada uno de ellos tiene su propio número de identificación en el Registro.

Una proporción significativa de los centros y entidades estaban acreditados para impartir formación conducente a los correspondientes certificados de profesionalidad. A 1 de diciembre de 2021 había en España 4.871 entidades y 11.716 centros que impartían formación en certificados de profesionalidad en las modalidades presencial, teleformación y mixta. Esto supone una media de 2,4 centros por entidad. Aproximadamente la mitad de las entidades y centros presenciales estaban acreditados, 3956 entidades y 6134 centros, proporción que, sin embargo, no se mantiene respecto en teleformación o ambas modalidades. Tan sólo cinco Comunidades Autónomas (Andalucía, Galicia, Cataluña, Castilla y León y Madrid) concentran el 84,4% de esas entidades. El 81,2% de las entidades solo imparten formación presencial frente a un 14,8% de aquellas que solo imparten teleformación y un 3,9% que imparten de forma mixta.

Tabla 25. Entidades y centros acreditados en función del tipo de formación a nivel nacional y regional

	PRESENCIAL		TELEFORMACIÓN		AMBOS	
	ENTIDADES	CENTROS	ENTIDADES	CENTROS	ENTIDADES	CENTROS
ANDALUCÍA	855	1096	444	1022	42	60
ARAGÓN	56	60	233	292	1	1
CANTABRIA	24	25	32	33	1	1
CASTILLA-LAMANCHA	313	384	219	385	21	37
CASTILLA Y LEÓN	428	810	236	527	17	23
CATALUÑA	459	1003	241	418	19	65
CEUTA	12	12	65	74		
C. VALENCIANA	213	239	328	504	13	13
EXTREMADURA	245	373	98	150	16	36
GALICIA	380	493	331	669	18	24
ISLAS BALEARES	19	29	39	47	0	0
ISLAS CANARIAS	194	351	98	140	7	13
LA RIOJA	10	12	19	20	1	1
MADRID	230	288	379	426	29	37
MELILLA	5	5	19	22	0	0
NAVARRA	76	99	34	41	1	1
PAÍS VASCO	169	318	116	182	12	81
P. DE ASTURIAS	155	187	99	114	8	10
R. DE MURCIA	245	350	91	108	4	5
NACIONAL	3956	6134	723	5174	192	408

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE, elaboración Alberto Montero, El sector de la formación para el empleo en cifras, Fundación CIFE 2022.

Los datos del Registro de entidades y centros de formación muestran que se trata de un sector con gran mayoría de pequeñas empresas, en gran medida de ámbito casi local, muy ligado a la actividad formativa de su entorno inmediato, sobre todo en formación presencial por razones obvias.

Así, el citado informe señala que de las entidades de formación casi el 61% solo tienen uno o dos centros, el 79,2% del sector lo componen entidades que tienen hasta cinco centros; y sólo el 12% son entidades con 10 o más centros. Y, si nos limitamos solo a las entidades acreditadas para acciones conducentes a Certificados de profesionalidad, la atomización es aún mayor. Casi el 78,5% está integrada por un único centro de formación presencial y el 90% tendría solo uno o dos centros. Por otro lado, tan solo 1,82% de entidades tiene centros en más de una Comunidad Autónoma.

Con datos del Registro, y en contraste con la formación profesional inicial, del ámbito educativo, también podemos constatar un predominio de la iniciativa privada en el sector. Aproximadamente dos tercios de las entidades y centros son privados, y un tercio de carácter público. Dentro de las entidades y centros privados, la forma societaria es mayoritaria (en torno al 40% del total), seguidas de las asociaciones y fundaciones, que supondrían en torno al 20%. Dentro de las entidades y centros públicos las Corporaciones Locales (Ayuntamientos y entidades de formación vinculadas a éstos) suponen algo más de un cuarto de los centros y entidades de formación (el 27,1%).

Tabla 26. Tipos de entidades y centros según su naturaleza jurídica a nivel nacional y por CCAA

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

Fuente: Registro Estatal de Entidades de Formación. SEPE. Elaboración Alberto Montero, en el informe *El sector de la formación para el empleo en cifras*, Fundación CIFE 2022.

6. SITUACIÓN Y NECESIDADES DE FORMACIÓN EN ESPAÑA DESDE UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

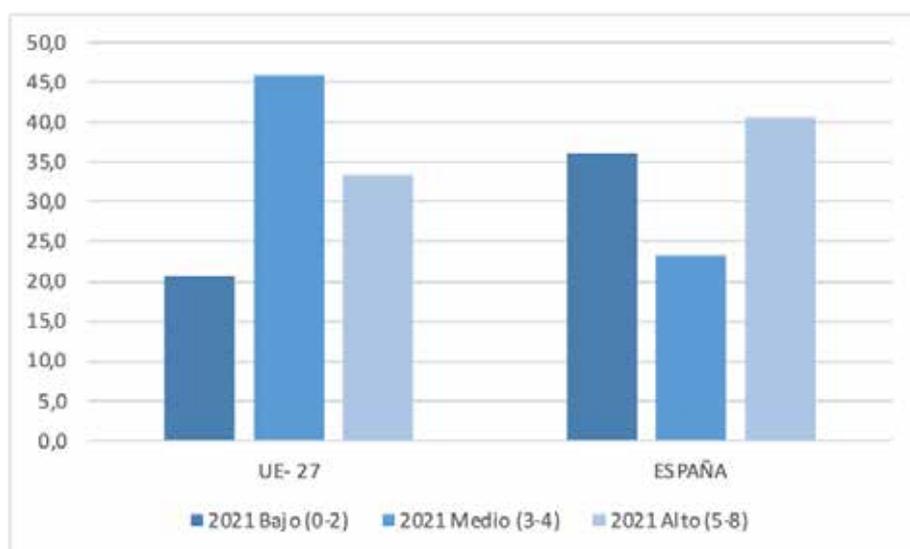
En los apartados anteriores se han ofrecido, con cierta frecuencia, datos comparados con los promedios de la Unión Europea o con determinados países de nuestro entorno. Esta sección profundiza en esta perspectiva comparada y en fuentes de datos internacionales para analizar más en detalle la situación y necesidades formativas de nuestro país desde una perspectiva internacional.

SITUACIÓN FORMATIVA EN ESPAÑA

La primera cuestión a abordar es dónde se sitúa nuestro país en cuanto a sus niveles de formación y competencia respecto a los países de nuestro entorno.

El siguiente gráfico nos muestra la distribución de la población en edad de trabajar por niveles de formación. Dos elementos saltan inmediatamente a la vista. De un lado, el mayor porcentaje de población con un bajo nivel formativo en nuestro país. Del otro, la distribución polarizada en los niveles formativos más bajos y más altos, mientras los niveles medios tienen un peso menor que en el conjunto de Unión Europea. Se trata de dos problemas estructurales que venimos arrastrando de manera persistente y que suponen un desajuste entre la formación de la fuerza de trabajo española y las necesidades de nuestro mercado laboral, sobre todo si atendemos a proyecciones futuras⁴⁰ que apuntan a una mayor demanda en los niveles superiores e intermedios, como veremos más adelante.

Gráfico 30. Porcentaje de población de 25 a 64 años por nivel de formación 2021

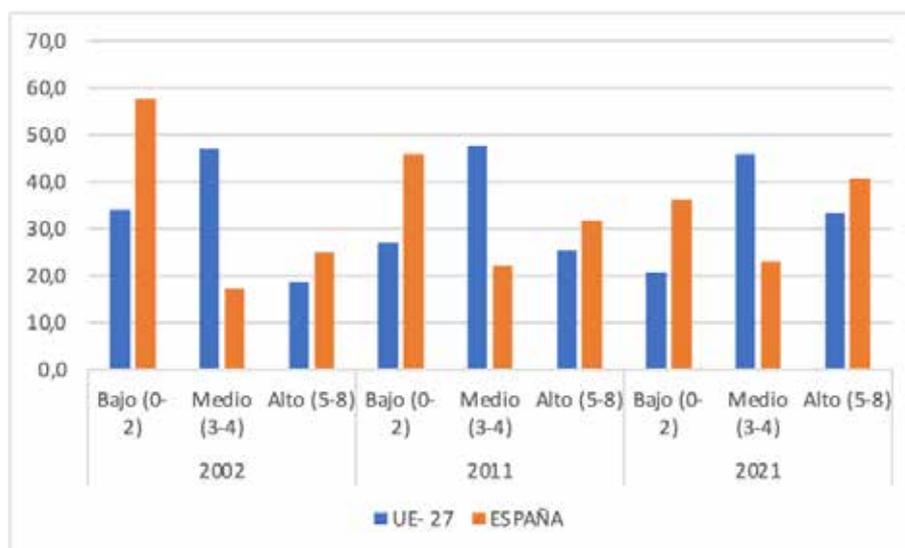


Fuente: Eurostat, LFS. Gráfico elaboración.

Desde una perspectiva temporal amplia, es preciso señalar que España partía de un nivel educativo de la población en edad de trabajar significativamente inferior al promedio de la Unión Europea. Considerando este punto de partida, debe reconocerse el avance que se ha producido en los niveles formativos en España a lo largo de décadas. El siguiente gráfico ilustra como, en los últimos años, esta mejora está apuntando a una cierta convergencia hacia a los promedios de la Unión Europea. Se trata de una convergencia todavía insuficiente pero que supone un avance en la dirección adecuada.

40 Skills forecast del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesionales (CEDEFOP) <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/skills-forecast>

Gráfico 31. Evolución de niveles formativos población 25-64



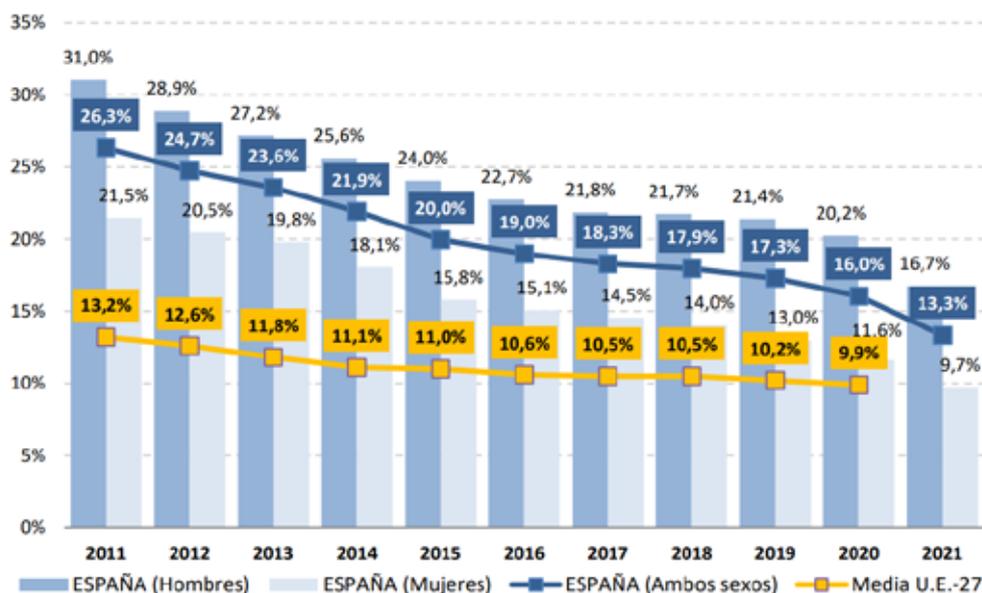
Fuente: Eurostat, LFS. Gráfico elaboración propia.

De hecho, si atendemos a otros indicadores y a las cifras para las cohortes más jóvenes, el grado de convergencia con la situación media en la UE es aún más visible, como desarrollamos a continuación.

Cuando nos referimos al problema de baja cualificación, el indicador probablemente más relevante dentro de la estrategia y objetivos europeos es el abandono temprano de la educación, entendido como el número de jóvenes que dejan los estudios sin alcanzar los objetivos de la segunda etapa de secundaria (Bachillerato o Ciclos de grado medio). Se trata de una población que, no solo empieza su andadura laboral desde la desventaja de un bajo nivel de formación, sino que tiende a perpetuar esa desventaja con trayectorias laborales más precarias y menor formación permanente durante el resto de su vida laboral. La estrategia europea de educación y formación 2020 había marcado el objetivo de reducir esta tasa de abandono temprano hasta el 10% en 2020, un objetivo prácticamente cumplido para el conjunto de la UE en 2020, pero todavía no alcanzado por España.

El abandono escolar temprano venía siendo uno de los lastres más importantes del sistema educativo en España, duplicándose la tasa europea a principio de la década 2010-2020. Pese a que, en 2021, todavía seguimos entre los países de cola de la Unión Europea, la siguiente gráfica muestra una mejora más que significativa y un fuerte proceso de convergencia hacia la media europea. La tasa de abandono se redujo en 2021 hasta un 13,3%, intensificándose la bajada de años anteriores y reduciendo el diferencial con Europa prácticamente a la mitad en los últimos 10 años.

Gráfico 32. Evolución del Abandono educativo temprano



Fuente: Ministerio de Educación y FP/EPA.

La nueva estrategia europea de Educación y Formación 2030⁴¹, aprobada en 2021, mantiene el abandono temprano de la escolaridad entre sus indicadores principales, fijando ahora el objetivo de situarla por debajo del 9% para 2030.

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. Un número muy bajo de personas en esta situación podría reflejar una incorporación fácil y masiva de los jóvenes al mercado de trabajo, con independencia de su nivel formativo, lo cual podría actuar como incentivo para un abandono temprano de la escolaridad en favor del empleo. Aunque no podemos descartar totalmente que esto pueda ocurrir en alguna medida en determinadas zonas y sectores (de hecho, podría observarse en algunas Comunidades con alta presión de la industria turística), lo cierto es que no cabe afirmar que, con carácter general, el mercado de trabajo explique la alta tasa de abandono escolar temprano. De hecho, el porcentaje de jóvenes fuera de empleo, educación y formación sigue siendo elevado en España, situándose en 2021 todavía en un 14,1% respecto a la población, un punto por encima de la media de la UE 27, que fue del 13,1%.

Pasando a analizar los niveles intermedios de cualificación, hay que señalar que el 78,8% de la población de 20-24 años alcanzó en 2021 al menos el nivel de segunda etapa de Secundaria. De nuevo, aunque esta cifra sigue por debajo de la media de la Unión Europea (que fue de un 84,3% en 2020), se observa en este tramo de edad más joven un significativo progreso y convergencia desde el 62% registrado en 2011, coherente con la reducción de abandono temprano en ese mismo período. De hecho, en la última década la distancia a la media europea se ha acortado desde los 17,6 puntos en 2011 hasta los 5,5 puntos porcentuales en 2021.

41 Resolución del Consejo, de 19 de Febrero de 2021, sobre un marco estratégico de cooperación europea en educación y formación para un área europea de educación y más allá (2021-2030).

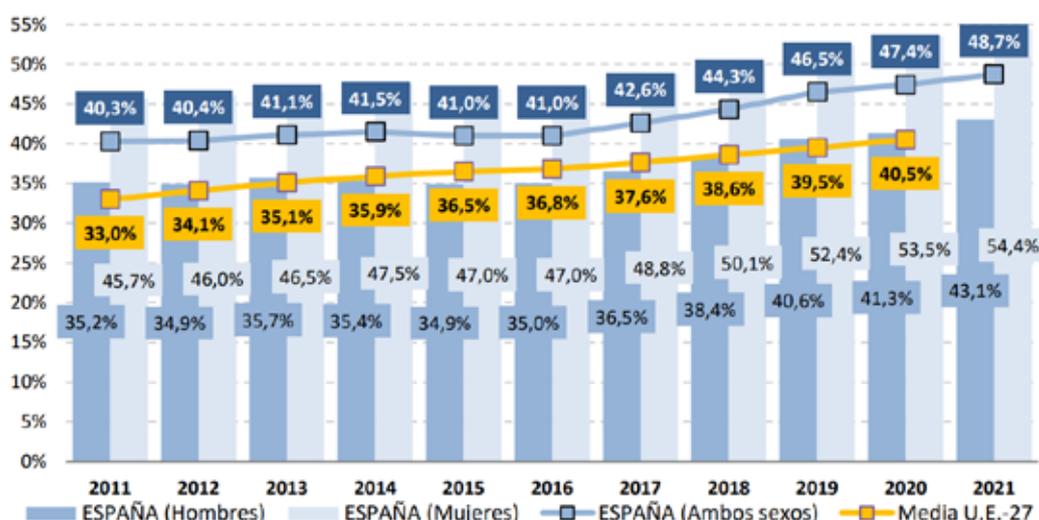
Gráfico 33. Población de 20-24 que ha alcanzado al menos la Secundaria superior



Fuente: Ministerio de Educación y FP/EPA.

Finalmente, si pasamos a analizar los niveles más altos de cualificación, el porcentaje de personas entre 25 y 34 años que ha alcanzado el nivel de Educación Superior (Universitario o Ciclos de Grado Superior) se situó en el 48,7 % en 2021. En contraste con los datos anteriores, este es un indicador comparativamente muy positivo para España, que viene situándose por encima de la media europea (40,5% en 2020) y supera ya el objetivo europeo de un 45% fijado para 2030.

Gráfico 34. Población de 25-34 con nivel de educación superior



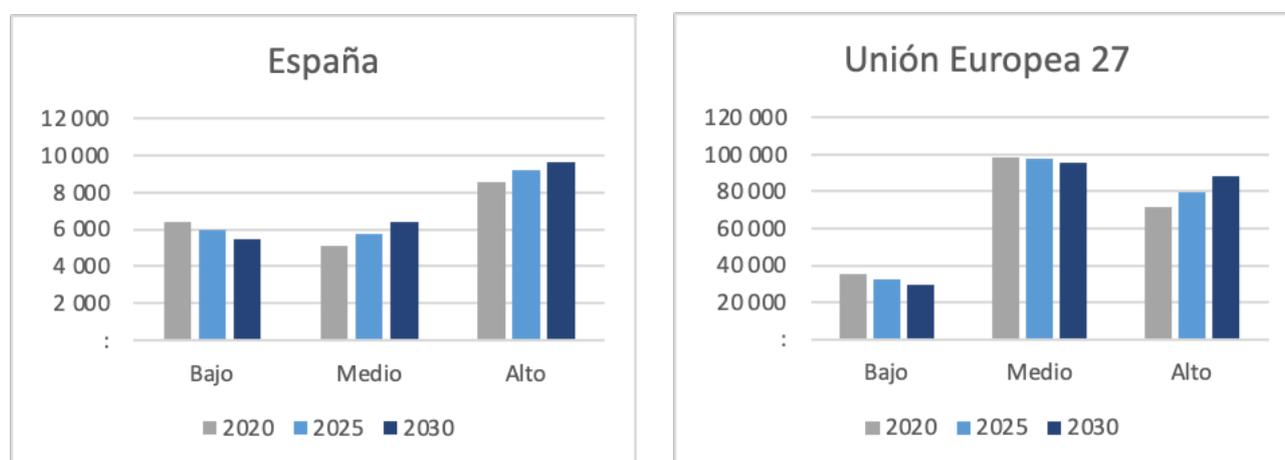
Fuente: Ministerio de Educación y FP/EPA.

En consecuencia, la combinación de estos datos de educación superior con los de abandono escolar y jóvenes con secundaria superior confirma una estructura todavía polarizada en los extremos de baja y alta cualificación, pero muestra una notable convergencia hacia la media europea en las cohortes más jóvenes.

Aunque, ante este desequilibrio estructural, se ha apuntado en ocasiones hacia un “exceso” de titulados superiores en nuestro país, el énfasis para corregir la polarización debe seguir centrado en la mejora del conjunto de los niveles formativos. Más que tratar de engordar los niveles medios a costa de nuestro mejor dato educativo, la tasa de jóvenes con educación superior, se trata de lograrlo reduciendo aún más el abandono temprano. El plan de recuperación y resiliencia apunta en esa dirección, fijando los objetivos de incrementar los niveles de formación medios hasta un 50% y reducir los niveles bajos por debajo del 15%. Este aumento en los niveles medios debe acompañarse de una potenciación de la formación profesional, sobre todo si atendemos al hecho de que, como comentamos anteriormente, prácticamente la mitad de la población adulta en nuestro país carece de cualquier acreditación oficial profesionalizante (sea de Formación Profesional o titulación universitaria).

Como decíamos antes, el objetivo de que la población alcance en mayor grado niveles medios y altos de formación resulta aún más relevante respecto a las proyecciones de necesidades futuras. Las proyecciones del CEDEFOP hasta 2030⁴² apuntan a un crecimiento del empleo en Europa en los puestos con mayor cualificación, junto a una reducción significativa de los puestos con menores niveles formativos. Hay que señalar que estas estimaciones integran también el efecto de una población activa que cada vez más formada, dado que la mayor oferta de personas con formación alta fomenta también su mayor demanda.

Gráfico 35. Proyección 2020 a 2030 de número de empleos (en miles) por nivel de cualificación



Fuente: Cedefop skills forecast 2030. Gráficos elaboración propia.

Debe señalarse que estas proyecciones son de 2018 y están, por tanto, basadas en las tendencias anteriores a la pandemia de COVID-19. En todo caso, aunque el impacto de esta crisis podría exigir algunos ajustes en las cifras absolutas, tanto las tendencias generales de cambio estructural con ocupaciones y sectores en expansión o retroceso, como las proyecciones sobre población activa (hasta 65 años) siguen siendo válidas. Aún más, el conjunto de políticas expansivas e instrumento de apoyo al mantenimiento del empleo desplegado por la Unión Europea tras la pandemia ha logrado de hecho no trastocar significativamente los niveles de empleo. Cuestión distinta, todavía por ver, será el potencial impacto sobre el empleo de la actual crisis inflacionista y las consecuentes medidas monetarias.

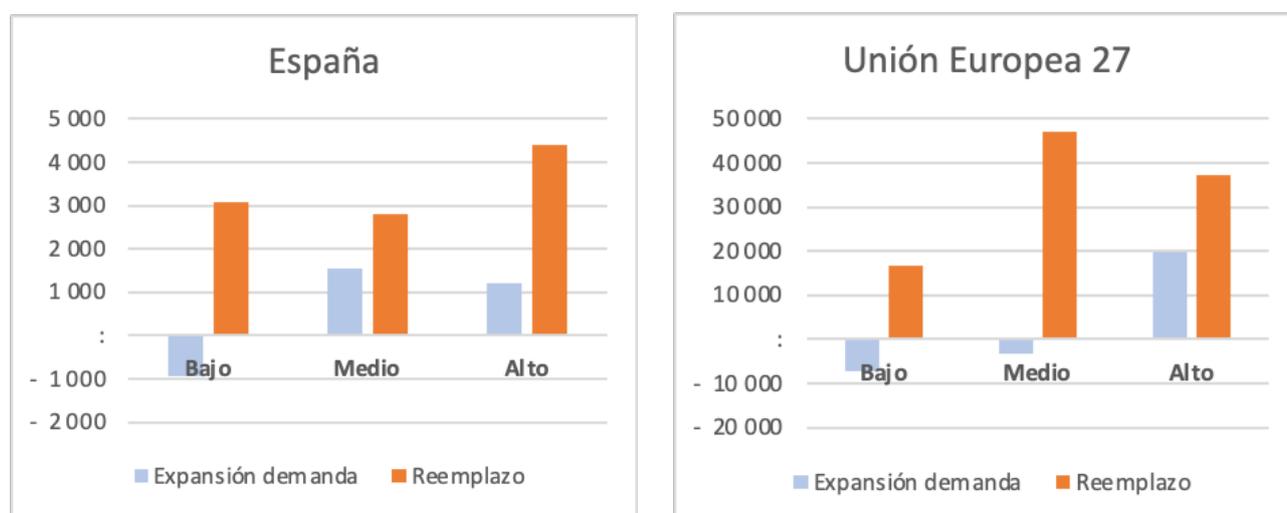
42 Skills forecast: trends and challenges to 2030, Cedefop Eurofound 2019 <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/3077>

En cualquier caso, según las citadas proyecciones, se prevé que la población activa en la UE se establezca en los próximos años, llegando a reducirse a medida que nos acerquemos a 2030 debido al cambio demográfico. Las proyecciones de empleo antes de la pandemia eran, para el conjunto de la UE, Reino Unido y Espacio económico europeo, de un modesto crecimiento anual, que supondría un aumento acumulado del empleo hasta 2030 de un 6.4%, es decir unos 15 millones de puestos de trabajo.

A estos 15 millones de empleos nuevos para el conjunto de Europa, hay que añadir una cifra mucho mayor, de hecho, la gran mayoría de vacantes que habrá que cubrir hasta 2030, que procederá de la necesidad de reemplazo de los trabajadores que abandonan el mercado de trabajo (en su mayoría por jubilación) y que son sustituidos no siempre por unos perfiles profesionales idénticos, ya que los reemplazos son utilizados como una especie de reestructuración gradual y silenciosa del tejido productivo.

En el caso de España, las proyecciones del Cedefop y Eurofound, estiman que habría que cubrir más de 12 millones de puestos de trabajo hasta 2030, la gran mayoría de ellos por reemplazo de trabajadores que salen del mercado laboral.

Gráfico 36. Proyección a 2030 de oportunidades de empleo (por expansión/contracción del empleo y por reemplazo de puestos existentes) por nivel de cualificación



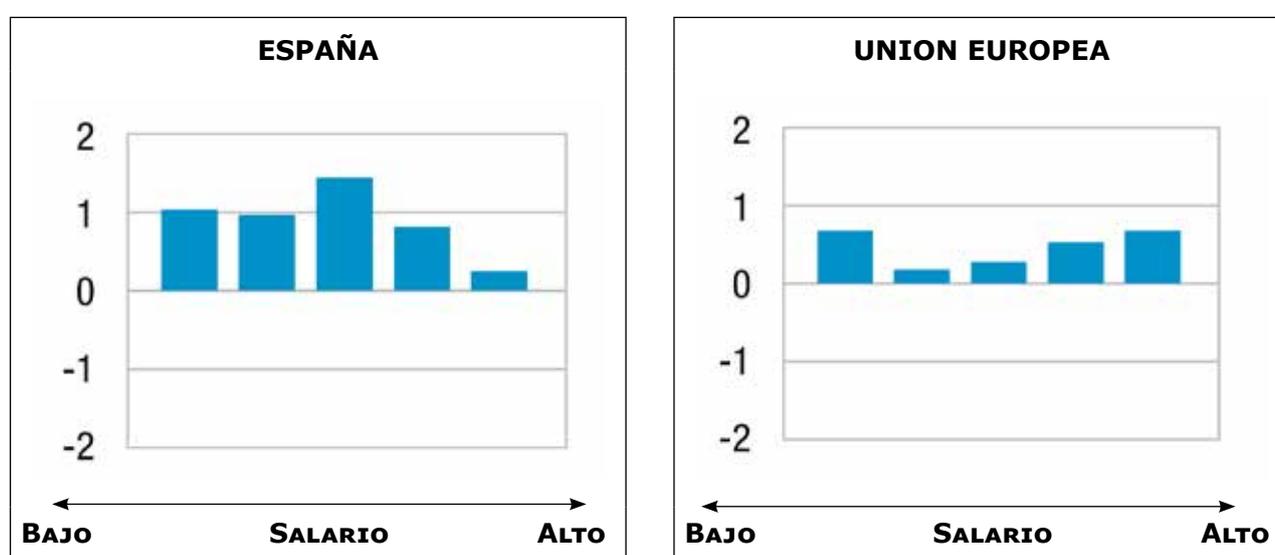
Fuente: Cedefop skills forecast. Datos en miles. Gráficos elaboración propia.

Por otro lado, el Cedefop y Eurofound analizaron la evolución prevista del empleo también por nivel salarial, es decir, qué parte del crecimiento y destrucción neto de puestos de trabajos, se produce en cada nivel salarial⁴³. En el conjunto de Europa, el mayor crecimiento del empleo se concentrará en los puestos de trabajo que hoy están mejor y peor pagados. Esto refleja una tendencia global, ya conocida, de polarización del mercado de trabajo que se ha venido asociando al sesgo del cambio tecnológico. Según esta hipótesis, las ocupaciones intermedias son las más susceptibles y rentables de ser automatizadas, mientras que las de menor y mayor nivel salarial se mantienen o crecen. Como vemos en el siguiente gráfico que muestra la proyección

43 El nivel formativo tiende a correlacionar con el nivel salarial, pero no en todos los casos. Existen puestos de trabajo muy cualificados con niveles salariales relativamente modestos y a la inversa. Eurofound, a través del European Jobs Monitor, viene analizando el cambio estructural en el empleo por nivel salarial, identificando la creación o destrucción neta de puestos de trabajo por quintiles salariales, desde el 20% de empleos peor pagados al 20% mejor pagado. En este estudio, Eurofound aplicó a su análisis de tendencias las proyecciones de empleo del Cedefop.

de creación de empleo por quintiles salariales (desde el 20% de empleos peor pagados al 20% de empleos mejor pagados), la proyección para España es un tanto atípica y, de hecho, no se ajustaría a este patrón de polarización que se proyecta en el conjunto de la Unión Europea y en otros países desarrollados. Debe advertirse que esta proyección podría tener un cierto sesgo derivado de que las tendencias analizadas en el modelo econométrico en las que se basaron las proyecciones se realizaron con los datos del período de crecimiento de empleo tras la crisis financiera 2008-2013, período en el que se produjo un fuerte rebote del empleo de niveles salariales intermedios en algunos sectores más castigados por la crisis en nuestro país, como el caso de la construcción. En este contexto, una base temporal más amplia podría dar resultados algo distintos.

Gráfico 37. Porcentaje de crecimiento neto del empleo hasta 2030 por ocupaciones según su nivel salarial (clasificadas en quintiles salariales)



Fuente: Cedefo y Eurofound Skills forecast. Trends and challenges to 2030⁴⁴.

NIVEL DE COMPETENCIAS BÁSICAS

Más allá del nivel de educación formal relativamente bajo en nuestro país, cabe preguntarse hasta qué punto tenemos un problema también respecto a los niveles de competencia real que tiene la población. En este terreno, contamos con datos comparados del nivel de desempeño en las competencias básicas evaluadas internacionalmente en los programas de la OCDE para estudiantes y para adultos, PISA y PIAAC respectivamente.

De un lado, hay que señalar que, efectivamente, los resultados en competencias básicas de procesamiento de la información de los alumnos hacia el final de la enseñanza obligatoria (15 años) que se evalúan en el programa PISA⁴⁵ podrían calificarse de mediocres. El programa PISA, evalúa las tres competencias básicas de comprensión lectora, matemáticas y ciencias, además de resolución de problemas (desde 2012). En 2018, última evaluación publicada, incorporó una nueva competencia global, entendida como la capacidad de analizar asuntos globales e interculturales y valorar distintas perspectivas. La edición de 2021, que se postpuso a 2022 por la situación sanitaria y por tanto no cuenta todavía con resultados, incorporará el pensamiento

44 <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/3077>

45 El programa PISA, que coordina la OCDE, se realiza desde 2000 en principio con carácter trienal.

creativo. En todas las competencias se pretende evaluar no solo lo que los estudiantes han aprendido, sino cómo lo pueden extrapolar dentro y fuera de su entorno escolar. La edición de 2018 se centró en la competencia lectora en entorno digital, pero debe señalarse que los resultados de comprensión lectora en nuestro país mostraron anomalías graves⁴⁶, por lo que se decidió no publicarlos. Los últimos resultados de comprensión lectora son, por tanto, de 2015, cuando España se situaba en la media de países de la OCDE y de la UE. Los resultados de 2018 se hundieron en ciencias, con el peor resultado en España desde que empezó esta prueba, y los de matemáticas quedaron estancados en un nivel mejorable. Por el contrario, como dato positivo, hay que destacar que los resultados en la nueva competencia global fueron bastante buenos en el caso español.

Tabla 27. Resultados PISA 2018

Los estudiantes españoles, por debajo de la OCDE en la prueba PISA



Prueba de ciencias		Prueba de matemáticas	
Estonia	530	Japón	527
Japón	529	Corea del Sur	526
Finlandia	522	Estonia	523
Corea del Sur	519	P. Bajos	519
Canadá	518	Polonia	516
Polonia	511	Suiza	515
N. Zelanda	508	Canadá	512
Eslovenia	507	Dinamarca	509
Reino Unido	505	Eslovenia	509
Alemania	503	Bélgica	508
Australia	503	Finlandia	507
P. Bajos	503	Reino Unido	502
EEUU	502	Suecia	502
Bélgica	499	Noruega	501
Suecia	499	Alemania	500
R. Checa	497	Irlanda	500
Irlanda	496	Austria	499
Suiza	495	R. Checa	499
Dinamarca	493	Letonia	496
Francia	493	Francia	495
Portugal	492	Islandia	495
Austria	490	N. Zelanda	494
Noruega	490	Portugal	492
OCDE	489	Australia	491
Letonia	487	OCDE	489
España	483	Italia	487
Lituania	482	Eslovaquia	486
Hungría	481	Luxemburgo	483
Luxemburgo	477	España	481
Islandia	475	Hungría	481
Italia	468	Lituania	481
Turquía	468	EEUU	478
Eslovaquia	464	Israel	463
Israel	462	Turquía	454
Grecia	452	Grecia	451
Chile	444	Chile	417
México	419	México	409
Colombia	413	Colombia	391

Fuente: OCDE europapress.es

Fuente: Imagen: ep.data.es

46 Las pruebas de comprensión lectora mostraron patrones atípicos que sugerían que los alumnos de determinados centros y/o territorios habrían adoptado estrategias de respuesta ajenas al simple desempeño solicitado, que invalidarían los resultados (por ejemplo, contestando a todas las preguntas igual, haciéndolas en un tiempo muy inferior al habitual, etc.)

Hay que recordar que, dentro de la estrategia europea de educación y formación, uno de los indicadores de referencia para la década anterior era el porcentaje de personas con bajos niveles de competencia evaluadas en PISA. La nueva estrategia europea para 2030 marca el objetivo de situar el porcentaje de estudiantes de 15 años con resultados bajos en competencias matemáticas, de comprensión lectora y científicas por debajo del 15%, mismo umbral que también se fija para alfabetización digital de los estudiantes en el octavo curso de escolarización obligatoria.

Por su parte, los niveles de competencia de la población adulta, medidos en este caso a través del programa PIAAC de la OCDE para la evaluación internacional de las competencias de la población adulta, resultaron aún más desalentadores⁴⁷. El programa evalúa, como PISA, competencias básicas para el procesamiento de la información, en este caso para la población adulta de 16 a 65 años. En su primer ciclo (publicado en el año 2013) se evaluaron las competencias de comprensión lectora, competencias matemáticas, y resolución de problemas en entornos informatizados, si bien esta última no se evaluó en España. El estudio principal del siguiente ciclo tendrá lugar entre el otoño de 2022 y la primavera de 2023.

Los resultados para España fueron, como hemos señalado, bastante pobres. Tanto en comprensión lectora como en matemáticas se obtuvieron resultados de nivel 2, inferiores al resto de países (salvo Italia) y significativamente inferiores respecto a las medias tanto de la Unión Europea como del conjunto de países evaluados en este programa de la OCDE. Los resultados, además, ofrecieron una alta variabilidad, una mayor proporción de adultos en los niveles más bajos (hasta nivel 1), y una menor proporción en los niveles altos (niveles 4 y 5). De media, los adultos con titulación universitaria en España tuvieron resultados inferiores a los de titulados de enseñanzas de Formación Profesional media y Bachillerato de otros países.

Sin ánimo de entrar en un análisis detallado de los resultados, ni de señalar las limitaciones metodológicas del estudio, podemos al menos mencionar algún elemento que podría ser relevante para el ámbito de la formación permanente de la población adulta.

En primer lugar, respecto a las competencias digitales. En España, casi una cuarta parte de los adultos (23%), declara no tener experiencia con ordenadores o falla en las tareas más elementales, como en el uso del ratón, en comparación con el 14% de media en la OCDE y el 15% en la Unión Europea. De hecho, la evaluación PIAAC se realizó en nuestro país en mucho menor porcentaje con medios informáticos, porque los adultos evaluados declararon no sentirse cómodos en este entorno.

En segundo lugar, las personas que habían recibido formación en los últimos doce meses tuvieron puntuaciones más elevadas en las competencias evaluadas, confirmando una correlación positiva entre la participación formación continua y los resultados en PIAAC.

LOS DESAJUSTES EN EL MERCADO DE TRABAJO

Entender el grado de ajuste o desajuste entre la oferta y demanda de competencias en el mercado de trabajo es una cuestión bastante más compleja, que no se reduce a los niveles educativos formales (bajo, medio, superior), sobre todo si consideramos la importancia del aprendizaje que se produce en el ámbito laboral a lo largo de toda la vida profesional.

47 Resultados PIAAC para España <https://www.educacionyfp.gob.es/prensa/actualidad/2013/10/20131008-piaac.html#:~:text=En%20matem%C3%A1ticas%2C%20Espa%C3%B1a%20obtiene%20246,dentro%20de%20las%20naciones%20examinadas.>

Aunque resulta complicado tener una visión global, algunos indicadores pueden ayudarnos a ilustrar los desequilibrios entre oferta y demanda de competencias en los mercados de trabajo. Así, el grado de desajuste entre las competencias profesionales de la población y las necesidades del tejido productivo puede estimarse a través de la percepción de las empresas, sobre todo en lo referido a carencias o escasez de determinados perfiles profesionales y competencias, a través de la percepción de los trabajadores respecto a su propio puesto de trabajo, o mediante estimaciones cuantitativas basadas en comparaciones de oferta y demanda. Por otro lado, no cabe atribuir estos desajustes en exclusiva a desajustes en la formación, ya que otros elementos relevantes para el funcionamiento del mercado de trabajo pueden estar obstaculizando una asignación óptima de estos recursos (por ejemplo, debido a poca transparencia en la demanda de competencias, a servicios de intermediación poco eficaces, o a problemas de movilidad geográfica, entre otros).

Empezando por la percepción de las empresas, éstas estiman que una mayoría de los trabajadores (un 71% de media en la UE, y casi un 75 % en España) tiene competencias que se ajustan a lo requerido en su puesto de trabajo, de acuerdo con los datos de la última Encuesta Europea de Empresas (ECS) realizada en 2019 por las Agencias Europeas Eurofound y Cedefo⁴⁸p. El resto, es decir casi uno de cada cuatro trabajadores, tendría unas competencias que no se ajustan a lo requerido. En concreto, un 16% estaría sobrecualificado (un 13% en España), y un 12% estaría infracualificado (porcentaje muy similar, aunque ligeramente inferior, en España).

Las cifras de desajuste serían aún mayores si nos atenemos a lo que reportan los propios trabajadores respecto a su puesto de trabajo, así como a algunas estimaciones cuantitativas. Así, con datos de la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo (EWCS 2015)⁴⁹, que implementa Eurofound, poco más de la mitad de los trabajadores en España, el 55%, declaró que sus competencias se correspondían bien con sus obligaciones laborales (cifra algo inferior a la media de la UE, un 57%).

Y según estimaciones cuantitativas de la OCDE⁵⁰, basadas en los niveles formativos de los trabajadores en comparación con los niveles más habituales en su ocupación, un 20% de los trabajadores estarían sobrecualificados y una cifra similar, un 21%, infracualificados. Ambos porcentajes se sitúan por encima de la media tanto de la Unión Europea como de la OCDE.

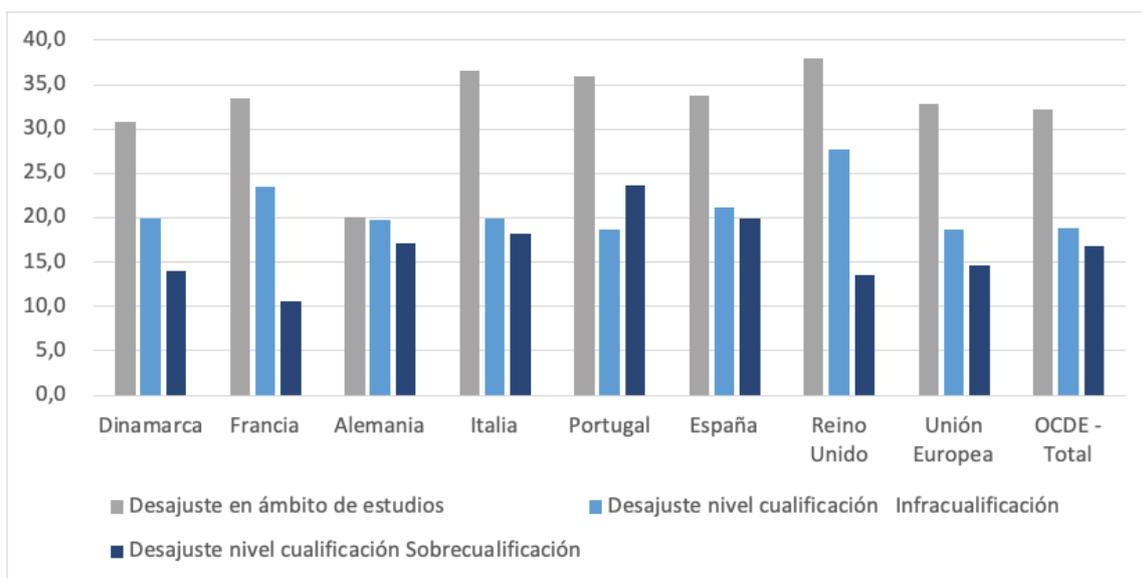
Por otro lado, si atendemos a los desajustes no tanto por nivel formativo sino por trabajar en un campo diferente al de la formación inicial recibida, según las mismas estimaciones de la OCDE, un 33% de los trabajadores en España trabajaría en un ámbito distinto de aquel para el que se ha especializado, cifra muy similar a la media europea y del conjunto de la OCDE.

48 Eurofound, ECS 2019 <https://www.eurofound.europa.eu/surveys/2019/european-company-survey-2019>

49 Eurofound, EWCS 2015 (últimos datos disponibles debido a la disrupción en 2020 por la pandemia)

50 La OCDE publicó en 2017 una base de datos sobre necesidades de competencias, en la que incorpora indicadores de desajustes por nivel de cualificación (sobrecualificación e infracualificación), o por campo de estudio. Nótese que las mismas personas pueden presentar simultáneamente ambos desajustes. En la misma base de dato pueden consultarse también las competencias en las que hay más escasez respecto a la demanda y otra información relacionada. [https://www.oecdskillsforjobsdatabase.org/imbalance.php#ES/_/_/_/\[%22skills%22%2C%22knowledge%22-%2C%22abilities%22\]/co](https://www.oecdskillsforjobsdatabase.org/imbalance.php#ES/_/_/_/[%22skills%22%2C%22knowledge%22-%2C%22abilities%22]/co))

Gráfico 38. Desajustes del mercado de trabajo 2016, según la OCDE



Fuente: OCDE. *Skills for Jobs. Mismatch*. Gráfico elaboración propia.

El gráfico anterior resalta la importancia de los desajustes o desequilibrios horizontales, según las competencias y cualificaciones específicas respecto a las demandadas en el mercado de trabajo, lo que apunta de nuevo a fuertes necesidades de formación especializada.

En todo caso, para una correcta interpretación del gráfico, hay que señalar en primer lugar que los desajustes por nivel y por campo de especialización pueden solaparse en las mismas personas y, en segundo lugar, que los desequilibrios por especialización profesional podrían estar ignorando tanto el aprendizaje informal adquirido por la propia experiencia laboral, como procesos de formación permanente que no ha conducido a acreditaciones formales. En este contexto, cabe recordar una vez más, que aproximadamente la mitad de la población activa, unos 11 millones, no disponen de ninguna cualificación formal que acredite una capacitación profesional, lo cual no quiere decir que no hayan adquirido un cierto nivel de profesionalidad en el empleo..

NECESIDADES DE COMPETENCIAS ESPECÍFICAS

Siendo todo lo anterior interesante, cualquier persona que plantee formarse, cualquier entidad que quiera planificar ofertas formativas, o cualquier centro de formación que necesita actualizar su oferta, necesitan una información bastante más específica sobre las competencias profesionales concretas que requiere el mercado de trabajo actual, y las que se estima necesitará en el futuro en los distintos sectores y territorios.

Se trata de un análisis más complejo que requiere considerar los datos disponibles, realizar proyecciones, y discutir todo ello con los actores más cercanos al tejido productivo a nivel general y en los distintos sectores, empresas y territorios.

En este terreno, resulta interesante referirse al menos a algunos análisis y fuentes de datos, que pueden ser de utilidad para cualquier proceso de discusión y proyección de necesidades.

Empezando por nuestro país, además de las cifras de empleo y desempleo, el SEPE publica los informes de su Observatorio de las ocupaciones, entre ellos el informe anual del Mercado de Trabajo, que incluye una sección sobre las necesidades formativas, y el informe anual de

prospección de necesidades formativas⁵¹, que analiza las tendencias del mercado laboral junto a entrevistas a expertos de los sectores. Este último informe recoge más en detalle la evolución y necesidades previstas, incluyendo competencias técnicas y transversales, en los distintos sectores y familias profesionales. También incluye fichas profesionales con las necesidades formativas de las ocupaciones en mejor situación en el mercado de trabajo, así como unas recomendaciones de carácter general a los responsables de la programación de las ofertas formativas.

Por su parte, las Comisiones Paritarias de Formación deberían cumplir también este papel de análisis y proyección de las necesidades formativas en los distintos sectores. Aunque en estas Comisiones se discute el nivel de prioridad formativa, su papel de análisis de necesidades, sobre todo de manera prospectiva hacia el futuro no parece haberse consolidado todavía plenamente. Parece existir, en consecuencia, margen de avance en la producción e integración de los datos que puedan ofrecerse desde distintas fuentes e instancias (Observatorio de las ocupaciones, INCUAL, etc.) con las discusiones en las Comisiones Paritarias sobre las necesidades formativas actuales y futuras, con expertos en los distintos sectores y territorios.

Finalmente, hay que señalar que la Encuesta de Formación Profesional para el Empleo (2015) destacó la relevancia de las necesidades de desarrollar competencias transversales, orientadas a dinámicas de trabajo colaborativas y orientadas al cliente, frente a competencias específicas vinculadas estrictamente con el desempeño en el puesto de trabajo.

Gráfico 39. Porcentaje de empresas según competencias consideradas importantes para el desarrollo de la empresa en los próximos años

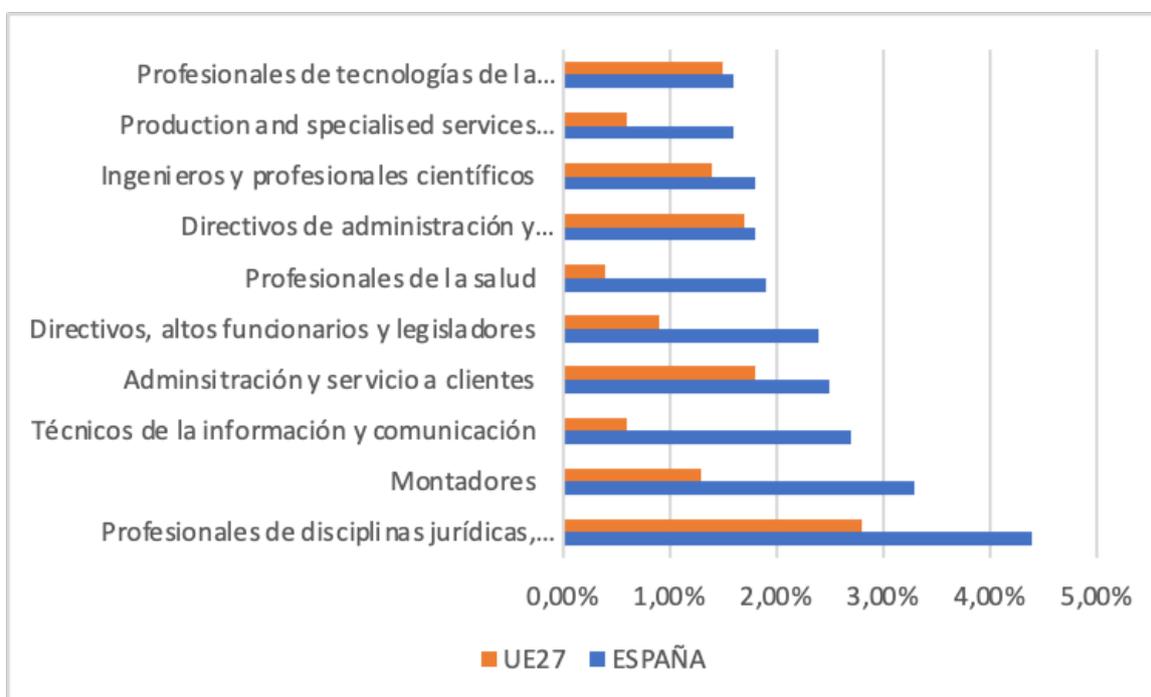


Fuente: EFPEE (2015). MITES.

Moviéndonos ya a fuentes internacionales, merece la pena volver a mencionar en primer lugar a las proyecciones del Cedefop, en la medida en que también ofrecen un cierto nivel de detalle, por ejemplo, respecto a los grandes grupos ocupacionales en los que más crecerá el empleo. El siguiente gráfico muestra el cambio de empleo neto previsto para 2030 por grandes grupos ocupacionales.

51 Informe de prospección de necesidades formativas 2021 file:///C:/Users/jmene/Downloads/i_Informe%20de%20prospecci%C3%B3n%20y%20detecci%C3%B3n%20de%20necesidades%20formativas.pdf

Gráfico 40. Proyección de crecimiento de determinados grupos ocupacionales 2021-2030



Fuente: Cedefop, Skills forecast. Gráfico elaboración propia.

En el marco de estas proyecciones del CEDEFOP, Eurofound⁵² identificó también, de manera más concreta, las tareas (y competencias asociadas) que se proyecta que crezcan o se reduzcan en el futuro, en función de las estimaciones de creación y destrucción de empleo. Este análisis está basado en cierta medida en la metodología desarrollada para la base de datos "skills for jobs" de la OCDE, que a su vez utiliza la descripción de ocupaciones americana O*NET. La primera evidencia de la proyección a 2030 es el claro declive en la demanda de tareas físicas, como cabría esperar de una mayor automatización y mecanización de los empleos que requieren más esfuerzo físico. En contraste, crecen las tareas intelectuales y sociales. Entre ellas destacan las actividades relacionadas con la gestión empresarial, áreas comerciales y de influencia, así como las de atención y servicios, incluyendo los relacionados con cuidados personales. El mayor cambio relativo se produce en el uso básico de tecnologías de información y comunicación. Y también se estima un crecimiento en los grados de autonomía y una reducción de las actividades rutinarias.

52 Cedefop y Eurofound, Skills forecast, trends and challenges to 2030 <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/3077>

Gráfico 41. Proyección a 2030. Tareas que se reducirán aumentarán

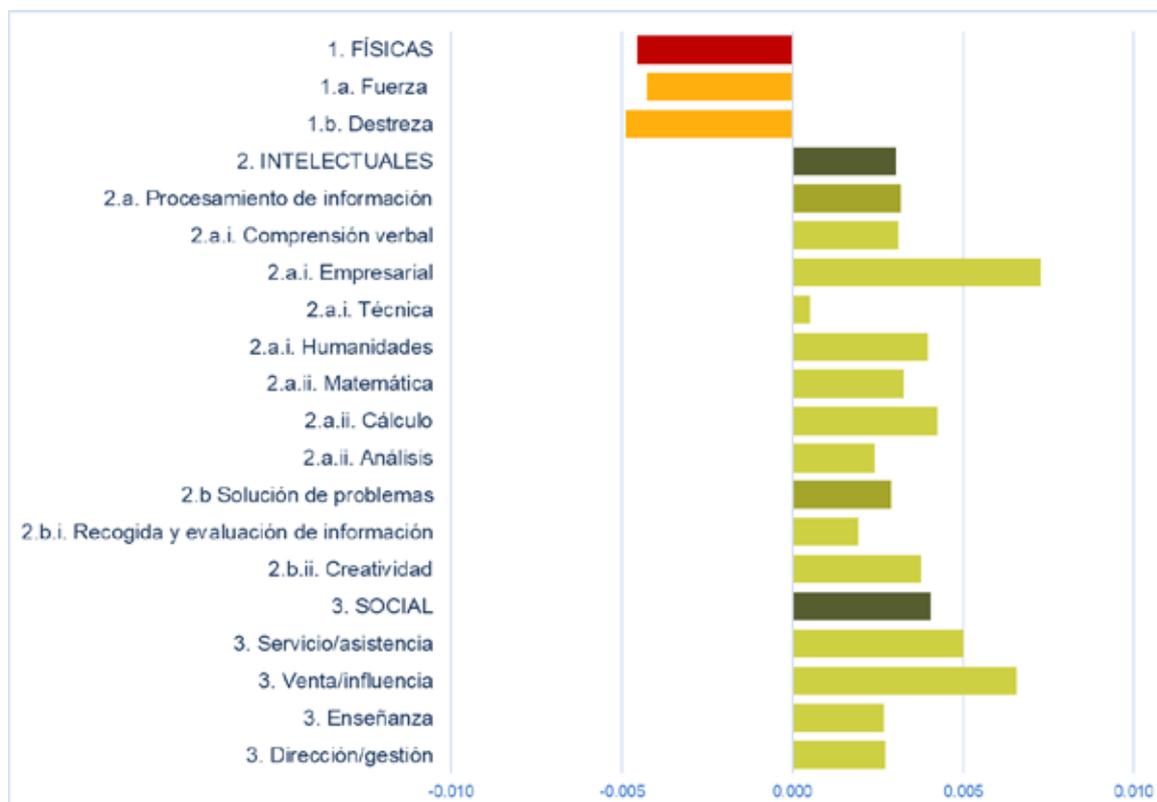
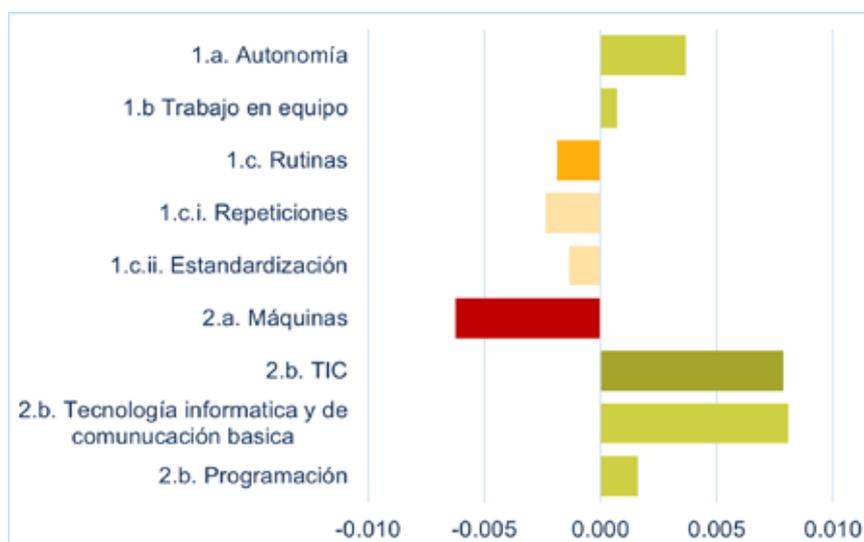


Gráfico 42. Proyección a 2030: Cómo trabajaremos

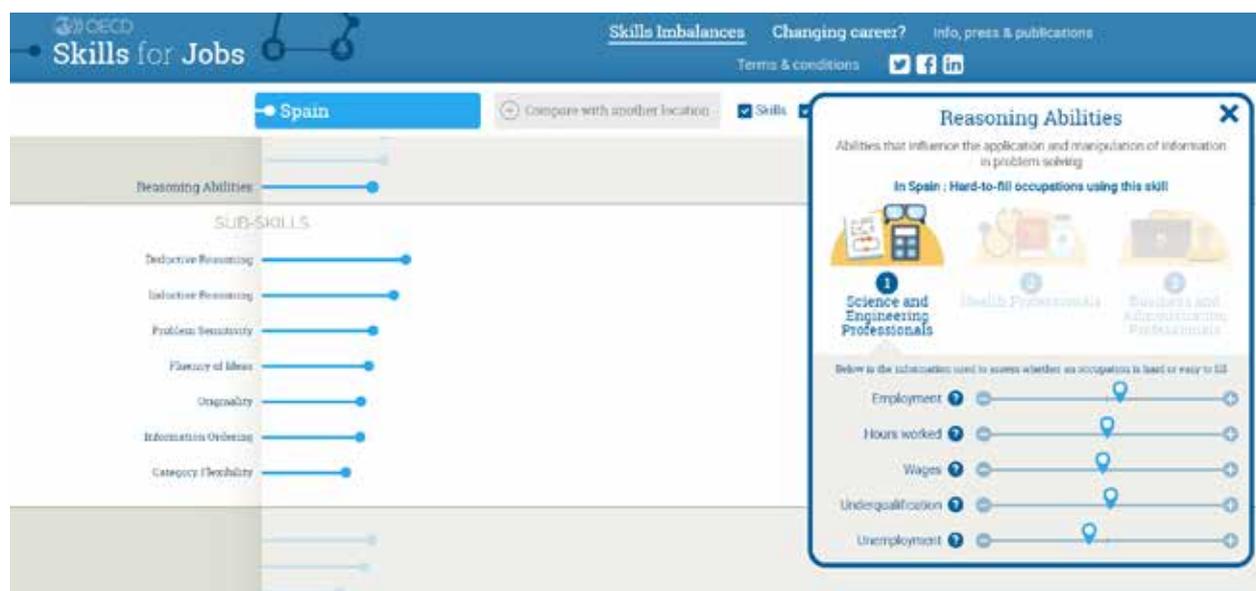


Fuente: Cedefop y Eurofound, Skills forecast, trends and challenges to 2030.

Una segunda fuente que podemos mencionar es la citada base de datos "skills for Jobs", de la OCDE, que con una base cuantitativa permite conocer un amplio rango de competencias, conocimientos y habilidades sobre los que hay necesidades poco cubiertas. Los datos se extrapolan de la evolución del mercado de trabajo, considerando los trabajos que están en expansión o reducción, o sobre los que existe más demanda. La base de datos permite obtener, por país, las

competencias más demandadas y, dentro de cada competencia demandada, identificar competencias más específicas requeridas y a qué ocupaciones concretas corresponderían. La siguiente imagen muestra una captura de pantalla con el tipo de información que puede obtenerse.

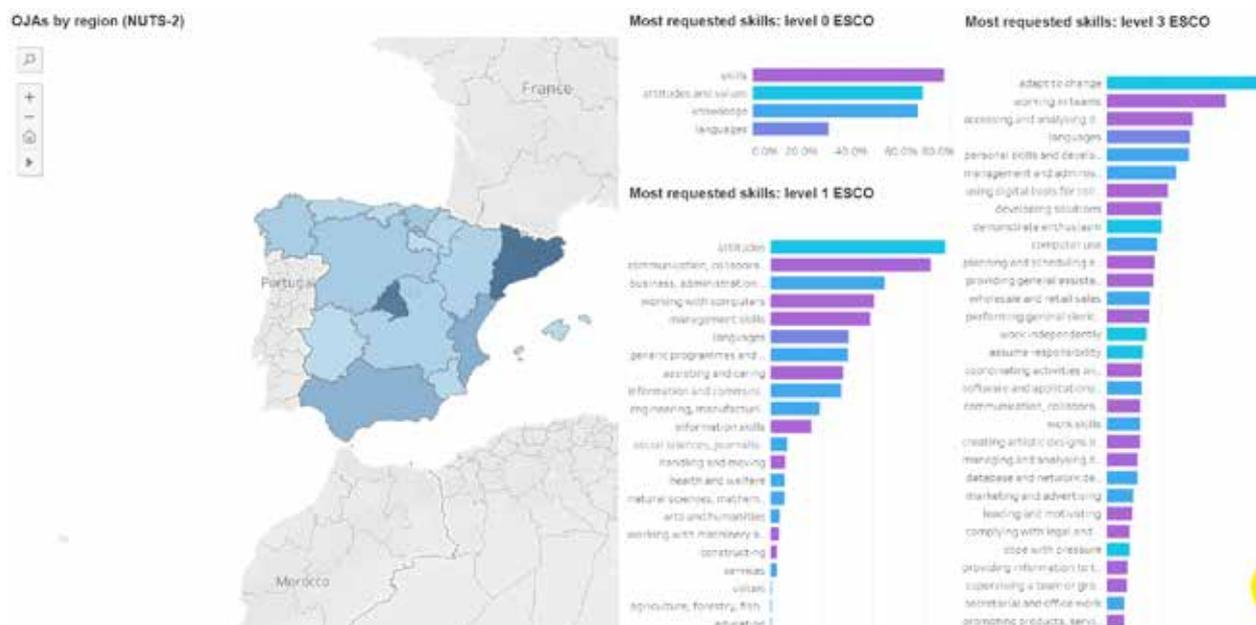
Gráfico 43. Ejemplo de competencias requeridas en España, dentro de los profesionales científicos e ingenieros, a través de la base de datos Skills for Jobs de la OCDE



Fuente: Skills for Jobs, OCDE. <https://www.oecdskillsforjobsdatabase.org/#ES/>

Por su parte, el CEDEFOP, en cooperación con Eurostat, ha desarrollado por una herramienta bastante distinta, denominada skills-OVATE, que realiza un análisis automatizado en tiempo real de gran cantidad de información (big-data) disponible en las vacantes de empleos anunciadas online. Se identifican así las ocupaciones y competencias profesionales más requeridas. Los datos ofrecidos son de gran interés, aunque deben interpretarse con cautela y en conjunción con otras fuentes, ya que no pueden considerarse cifras representativas del universo de vacantes (ni todas las vacantes se anuncian online, ni la herramienta analiza todas las plataformas que ofrecen empleo, ni en todos los idiomas). No obstante, la riqueza de los datos sí permite, además de un examen de tendencias, obtener datos bastante concretos de carácter cualitativo, incluyendo competencias específicas por ocupación o zona geográfica, que son complementarios a otras fuentes estadísticas y pueden resultar de gran interés para la programación formativa. La siguiente imagen ilustra las competencias más demandadas identificadas con esta herramienta en nuestro país a 14 de junio de 2022.

Gráfico 44. Ejemplo de competencias requeridas en España según la herramienta skills-OVATE



Fuente: Cedefop, OVATE.

En todo caso, siendo todas estas herramientas de interés, así como las estadísticas generales de empleo (puestos más demandados, mayor número de contratos, profesiones con mayor o menor desempleo, etc.), resulta imprescindible para un correcto análisis y proyección de necesidades formativas, un vínculo directo con profesionales del sector y territorio para el que se quiere planificar cualquier oferta formativa.

UNA VISIÓN DE CONJUNTO

Moviéndonos a una visión más general, la situación y necesidades formativas en España, desde una perspectiva comparada, nos ofrecen una imagen compleja.

En el lado positivo, podemos destacar aquellos aspectos en los que nuestra situación es mejor que la de los países de nuestro entorno. En el ámbito educativo, el gasto por estudiante en formación profesional inicial es superior a la media europea y contamos con un mayor porcentaje de titulados superiores. Y en el ámbito de la formación permanente, tenemos mejores porcentajes tanto de participación de adultos y trabajadores en formación, como de empresas que forman a sus empleados. Contamos igualmente con una mayor implantación de la teleformación.

En el lado menos brillante, podemos recordar el alto abandono temprano de la escolaridad, el mayor porcentaje de población con nivel educativo bajo y menor porcentaje con nivel medio, los pobres resultados en la evaluación de competencias de adultos PIAAC y mediocres en la evaluación de estudiantes PISA, la menor formación en alternancia en el centro de trabajo, los niveles más bajos en idiomas extranjeros, menor porcentaje de titulados en ciencias, ingenierías, tecnologías y matemáticas, además de una situación de empleo bastante más desfavorable (mayor desempleo, menor inserción, etc.)

Son muchos los elementos analizados respecto a nuestra situación formativa en esta sección. Un intento europeo de ofrecer una visión de conjunto es el denominado "European Skills index" (ESI). Se trata de un índice compuesto, que elabora el CEDEFOP sobre la base de 15 indicadores,

recogiendo muchos de los aspectos antes citados como el abandono escolar temprano, la población con secundaria superior, los niveles en competencias básicas de procesamiento de la información, junto a otros más vinculados al mercado de trabajo, como la transición al empleo, entre otros. Sin entrar a valorar la idoneidad en la selección de indicadores, que probablemente no es perfecta, lo cierto es que, con estos datos, España ocuparía el penúltimo puesto entre los 31 países analizados, desde el año 2020. El índice mide la "distancia respecto al desempeño ideal" en cada uno de los indicadores, entendido este desempeño ideal como el mejor nivel alcanzado por uno de los países durante un período de 7 años. Se asigna un valor de 100 a la puntuación ideal, de manera que, por ejemplo, un índice de 65 indicaría un desempeño del 65% respecto a la puntuación ideal. El ESI consta de tres pilares, desarrollo de competencias, activación y casamiento de oferta y demanda, cada uno de los cuales es relevante para distintos aspectos de los sistemas de competencias en cada país. Los 15 indicadores están seleccionados entre varias fuentes internacionales de datos. Los indicadores se dividen en 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 29, debido fundamentalmente a la negativa situación de nuestro mercado de trabajo en comparación con los países de nuestro entorno. El tercer pilar, referido al ajuste entre la cualificación y competencias, y el empleo, nuestro país se sitúa en el puesto 30. La siguiente tabla resume los resultados para España.

Tabla 28. European Skills Index. Resultados para España

ESPAÑA. CEDEFOP EUROPEAN SKILLS INDEX	PILAR DE DESARROLLO DE COMPETENCIAS	
	Ratio profesor-alumno en Educación infantil	47.1
	Nivel de titulados en Segundo ciclo de secundaria o por encima	19.4
	Puntuación en comprensión lectora, matemáticas y ciencias	60.5
	Formación reciente	32.3
	Numero de estudiantes FP	33.4
	Altos niveles competencias digitales	50.9
	PILAR DE ACTIVACIÓN DE COMPETENCIAS	
	Titulados recientes con empleo	15.3
	Tasa de actividad de 25-54	36.7
	Tas de actividad de 20-24	27
	PILAR DE AJUSTE/CASAMIENTO DE COMPETENCIAS	
	Subempleados a tiempo parcial	29.2
	Empleados nivel educativo superior con salarios bajos	20.1
	Desajuste de cualificaciones	10

Fuente: Cedefop. European skills index.



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

Calle Lagasca 88, Planta 3
Madrid, 28001