

# **DE LA FORMACIÓN DE DEMANDA A LA FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS. Análisis en términos de volumen de actividad.**

Manuel Morales Valero

mmoralesavalero@uma.es

Universidad de Málaga

## **Introducción**

La presente comunicación viene a (intentar) responder o arrojar luz a la siguiente cuestión: ¿qué causas condujeron a la Administración General del Estado a reformar, con carácter de urgencia, la conocida como Iniciativa de Formación de Demanda para pasar a denominarse como Formación Programada por las Empresas?

## **Gestación del actual modelo de formación continua en España.**

### **Años 80.**

Podríamos decir que no fue hasta el inicio de los años 80 cuando los agentes sociales entendieron que la formación profesional se encontraba alejada de las necesidades del mercado de trabajo. De este modo, el año 1986 supuso un cambio de rumbo en las anteriores políticas de formación profesional y empleo con la creación del Consejo General de Formación Profesional para intentar aunar la formación profesional con los intereses del mercado de trabajo. De este modo, la Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional establece entre sus competencias la elaboración y proposición al Gobierno del Programa Nacional de Formación Profesional, así como su control, ejecución y actualización, información de proyectos, planes de estudios u otros asuntos sobre formación profesional, emisión de propuestas y recomendaciones a los órganos competentes, proposición de acciones para la mejora de la orientación profesional y evaluación y seguimiento de las distintas acciones que se desarrollen (Artículo único).

Todo lo anterior, se produjo de forma conjunta al avance que supuso la configuración de la formación profesional dentro de la LOGSE en 1990. Fue, además, en dicho año cuando comienza el proceso de descentralización de las competencias de la antigua FPO (Formación Profesional Ocupacional) además de empezar a plantearse la necesidad de una planificación de la formación profesional que contemple a los agentes sociales, se definan objetivos prioritarios, se establezca una cuota de formación profesional, se estructure la formación continua y se empiecen a considerar las recomendaciones de la Comisión Europea.

Así, los Programas Nacionales de Formación Profesional, recogieron las demandas que, desde el sector productivo, se hacía a los trabajadores y trabajadoras a finales del siglo pasado. Y es que en los noventa, ya era una necesidad inminente la adaptación (tanto de los trabajadores como de las empresas) a un nuevo mundo basado en la inestabilidad de la demanda. El sector productivo había cambiado y por tanto, la relación de los

trabajadores con él, también. Desde entonces, y hasta la actualidad, ya no podemos hablar de etapas diferenciadas e inconexas de formación inicial, por un lado, y desarrollo de los conocimientos adquiridos en dicha formación básica, por otro. En la sociedad posfordista, como la llaman algunos, los procesos de formación y reciclaje se encuentran estrechamente ligados a la etapa laboral de modo que el transcurso vital pasa a entenderse como un proceso de formación permanente, siempre inacabado (Cabrera, et al., 2005). Como apunta al respecto la profesora M.<sup>a</sup> Jesús Martínez Usarralde (2002):

“Todo lo anterior se ubica desde un trasfondo marcado por una realidad palpable, y es que la cualificación profesional alcanzada ha de modificarse a lo largo de la vida activa del sujeto, en función también de que su actividad laboral y la producción organizada sigue modelos activos y cambiantes, acordes con las necesidades que surgen de forma continua desde el horizonte del mercado del empleo.” (pp. 161).

Al año siguiente, en 1991 se crea la Mesa sobre Formación Profesional que dio lugar en 1992 I Acuerdo Nacional de Formación Continua.

### **1992. I Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC) (1993-1996)**

Con este primer acuerdo aparece la FORCEM (Fundación para la Formación Continua) de ámbito estatal, con la intención de impulsar planes de formación, gestionar los recursos de los fondos estructurales comunitarios para formación así como preparar estudios e informes en formación continua. Además, se ponen en marcha las iniciativas de formación que “serán el origen de la formación realizada por los trabajadores y las empresas en el sistema actual” (Alujas Ruíz, J.A., 2015: 158) toda vez que se estructura la aportación económica de la cuota de formación profesional. Así, como reconocen la profesora Pilar Pineda y el profesor Jaume Sarramona:

“Con anterioridad a dicho Acuerdo, la formación continua era una realidad marginal en el tejido empresarial español, ya que existía sólo en las multinacionales y en las grandes empresas” (Pineda y Sarramona, 2006).

### **1996 II Acuerdo Nacional de Formación Continua (1997-2000)**

Este segundo acuerdo se encuentra igualmente gestionado por la FORCEM. Por su parte, trata de extender la formación a nuevos colectivos de trabajadores a la vez que facilita la participación de las empresas en los planes de formación (Alujas Ruíz, J.A., 2015: 158).

### **2000 III Acuerdo Nacional de Formación Continua (2001-2004)**

Es en el período de vigencia de este acuerdo cuando aparece la FTFE (Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo) en sustitución de la antigua FORCEM. En este nuevo período, se universalizan los principios de las ayudas, se crea la caja única de formación profesional así como que se produce la articulación de la formación en torno a la negociación colectiva y gestión tripartita de la misma (Alujas Ruíz, J.A., 2015: 158-159).

Un hito crucial fue la aparición en 2002 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. Esta Ley ha sido clave en tanto ha supuesto los pilares básicos para integrar las distintas ofertas de formación profesional

(reglada, ocupacional y continua) mediante su articulación a través de la creación de un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, que actúa con elemento “bisagra” entre las distintas ofertas. Además, establece la acreditación de las competencias profesionales adquiridas en los procesos de enseñanza-aprendizaje tanto formales, como no formales así como a través de la experiencia laboral (informales).

Por su parte, las sentencias del Tribunal Constitucional (STC 95/2002, de 25 de abril y STC 190/2002, de 17 de octubre), a su vez, vinieron a delimitar “los ámbitos de actuación de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de formación continua, ubicándola dentro del ámbito laboral.” (Alujas Ruíz, J.A., 2015: 159)

No obstante, este tercer acuerdo fue modificado en 2003 con la publicación del Real Decreto 1046/2003, origen del actual subsistema de formación profesional para el empleo (Alujas Ruíz, J.A., 2015: 159) con la finalidad de:

“proporcionar a los trabajadores ocupados la formación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral, con el fin de que obtengan los conocimientos y prácticas adecuados a los requerimientos que en cada momento precisen las empresas, y permita compatibilizar su mayor competitividad con la mejora de la capacitación profesional y promoción individual del trabajador.” (Artículo 2).

## **2006 IV Acuerdo Nacional de Formación Profesional para el Empleo**

Es en el marco de este último acuerdo donde aparece el Real Decreto 395/2007 por el que se regula el subsistema de Formación Profesional para el Empleo. Su principal novedad ha sido la integración de la formación continua y ocupacional en un único subsistema

### **Consolidación y crecimiento.**

El modelo de formación continua en España no ha parado de crecer de forma exponencial en las últimas décadas, siendo cada vez mayor el número de organizaciones y trabajadores que conocen y se benefician de alguna forma del impulso que la extinguida FTFE (Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo) -actual FUNDAE (Fundación Estatal para la Formación en el Empleo) - ha dado a la formación continua, sobre todo atendiendo a la financiación de sus costes, totales o parciales, mediante bonificaciones en las cuotas de la seguridad social de sus trabajadores. La reconversión de la FTFE en la actual FUNDAE no ha sido un hecho fortuito, sino que vino derivado de toda una serie de problemas que paulatinamente fueron arrastrando al modelo de formación continua implantado por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, tras la derogación del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua y Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

Así, analizamos a continuación cómo el modelo de formación continua que trajo consigo el citado Real Decreto 395/2007 supuso un crecimiento exponencial -y descontrolado- de la iniciativa de formación de demanda. Tal situación de crecimiento ha sido positiva en tanto el tejido empresarial ha sido consciente y se ha beneficiado de las ventajas del modelo, pero, a su vez, se fueron incubando toda una serie de problemas que recientemente han terminado con la modificación drástica del sistema en 2015. Este proceso de reforma comenzó con la aparición, en primer lugar, del Real Decreto-ley

4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral y seguidamente con la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, habiendo finalizado hace año y medio con el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. De este modo, el objeto de interés de esta comunicación es el de la iniciativa de formación de demanda, dentro del subsistema de formación profesional, tal y como esta fue definida en el Real Decreto 395/2007 y que con la aparición del RDL 4/2015 y la Ley 30/2015 pasó a denominarse como “formación programada por las empresas” (RDL 4/2015, art.9.1; Ley 30/2015, art. 8.1.).

El análisis que exponemos se ha basado la experiencia del autor como consultor con más de diez años de experiencia en el sector de la formación y los recursos humanos. Así, utilizamos una metodología (auto)biográfico-narrativa para esclarecer las principales causas que, a nuestro entender, han estado detrás de esta reforma. En este sentido, como apunta el profesor Antonio Bolívar, “...en el fondo, toda investigación cualitativa es de hecho una investigación narrativa.” (Bolívar, A., 2012: 2).

No obstante, basamos nuestras reflexiones en los indicadores de actividad publicados por la propia FUNDAE para los años 2005-2017, que son los que nos ofrecen información en términos de volumen de actividad para explicar el período que nos interesa.

### **Crónica de una muerte anunciada.**

La aparición del Real Decreto 395/2007 y la Orden TAS/2307/2007, supuso toda una revolución, un cambio trascendental a como se había venido llevando la financiación de los procesos formativos en la empresa. Numerosos han sido sus aciertos, pero cuantiosas las malas prácticas que ha traído consigo acelerando su reciente reformulación en un clima de desconcierto entre los distintos profesionales de la formación así como de desencanto por parte de los usuarios del sistema.

La formación de demanda fue una de las iniciativas que propuso el RD 395/2007 junto con la formación de oferta, la formación en alternancia con el empleo y las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación. Dentro de dicha iniciativa, se encuentran las acciones formativas en las empresas y los permisos individuales de formación, si bien en este texto nos vamos a centrar en el análisis de la implantación de las acciones formativas, concepto que no ha sufrido ninguna variación desde 2007:

“Se entiende por ACCIÓN FORMATIVA la dirigida a la adquisición y mejora de las competencias y cualificaciones profesionales, pudiéndose estructurar en varios módulos formativos con objetivos, contenidos y duración propios.” (RD 395/2007, art.7; Orden TAS/2307/2007, art. 10; RD 694/2017, art. 3).

### **Funcionamiento del modelo 395/2007**

El R.D. 395/2007, dispuso que toda aquella empresa con trabajadores por cuenta ajena a su cargo, es decir, que estuviesen contratados dentro del régimen general de la seguridad social y, por tanto, cotizando en concepto de formación profesional, disponía de un “crédito” de formación durante el ejercicio económico en curso para cubrir las necesidades formativas de sus trabajadores. La cantidad mínima asignada a una empresa era de 420 euros. Así, por ejemplo, un autónomo que tuviese contratada a una persona, aunque fuese a tiempo parcial, disponía de este mínimo de 420 € incluso aunque la suma de sus cuotas anuales en concepto de formación profesional fuesen inferiores. No obstante, hemos de dejar claro que los autónomos quedaban

fuera de este sistema de bonificaciones al no pertenecer, evidentemente, al régimen general de la seguridad social. Tal circunstancia suponía dejar fuera del modelo a la práctica mayoría de los gerentes de las pymes, sea cual sea su forma jurídica, ya que estos suelen coincidir con la figura de administrador y estar acogidos a dicho régimen de autónomos.

El objetivo de la asignación del crédito de formación era el de poder ser utilizado por la empresa en el momento y en la forma que le pareciese oportuno (si bien, dentro del ejercicio económico en curso ya que el crédito se asignaba de forma anual y no acumulativa), y atendiendo, claro está, a los propios imperativos legislativos entre los que destacamos los dos siguientes por su importancia:

1. Que las acciones formativas en que participaran los trabajadores de la empresa tuviesen relación directa con su actividad principal (que cubriese, por tanto, sus necesidades formativas).
2. Que la representación legal de los trabajadores, en aquellos casos en que esta se encuentre legalmente constituida, esté informada y conforme con las acciones formativas en que participen dichos trabajadores.

Por lo tanto, podemos destacar que, lo que se regula en esta legislación es, a modo general, la financiación de la formación, y es aquí donde radica su innovación. El asignar a título individual una cantidad económica para ser utilizada en formación abrió las puertas a una mayor autonomía en la gestión de los procesos formativos en las empresas. Ahora cada una podía suplir, en parte o en su totalidad, los costes de los procesos formativos que tuviese diseñados para ese año sin depender de ningún otro ente que no fuese la propia estructura del SEPE y de la Fundación Tripartita.

### **2015: se precipitan los acontecimientos.**

La reforma del sistema, urgente y precipitada, se fraguó a lo largo del año 2015. Durante dicho ejercicio los acelerados cambios legislativos llevaron al sector de la formación a operar en tres escenarios distintos en un mismo año. Este hecho nos da idea de la incertidumbre que se vivió en dicha época. A continuación, exponemos de forma breve las características principales de dichos escenarios:

#### *1er escenario*

El primero abarcaría desde principios de año hasta la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 4/2015, el 23 de marzo. En este primer escenario todavía está vigente el RD 395/2007: las empresas podían organizar y gestionar la formación de sus trabajadores bien por ellas mismas como entidad bonificada, bien a través de alguna entidad organizadora de formación (Art 16.1). Así, en caso de que existiese algún problema, la responsabilidad recaía en la empresa que realizaba la bonificación, no en la entidad organizadora. Las acciones formativas podían tener una duración mínima de 6 horas lectivas (art 7.2) y desarrollarse en las modalidades presencial, distancia y teleformación (o mediante una fórmula mixta) (art. 8.1). En general podríamos hablar de un escenario que seguía permitiendo una amplia autonomía a las empresas y, sobre todo, muy pocas responsabilidades a las entidades de formación.

#### *2º escenario*

El segundo, iría desde el 24 de marzo, hasta el 10 de septiembre, fecha en que entra en vigor la Ley 30/2015. En este segundo escenario, nos encontramos con la convivencia de la legislación anterior, con algunas excepciones y cambios inmediatos que introduce el nuevo RDL 4/2015. Los desbarajustes del sistema y sus fragantes fallos llevaron a tramitar de urgencia esta Ley que condujo a los siguientes cambios en el escenario de la formación: cambio de denominación, de formación de demanda a formación programada por las empresas. Duración mínima de las acciones formativas de 1 hora en lugar de 6. Exigencia del 5% de cofinanciación privada para empresas de 1 a 9 trabajadores, hasta ahora exentas. Cuando las empresas encomienden la formación a una entidad externa, esta deberá estar acreditada y/o inscrita en el registro de entidades de

formación habilitado. Estas empresas deberán presentar una declaración responsable cuando impartan especialidades distintas a las previstas en el Catálogo de Especialidades del SEPE. En caso de no realizar dicha formación a través de una entidad externa, sino, desde la modalidad de empresa bonificada tal acreditación e inscripción no es necesaria. En la iniciativa de formación programada por las empresas no será obligatorio que las acciones formativas estén referenciadas a las especialidades formativas del Catálogo de especialidades formativas, sin perjuicio de la obligación de comunicar su inicio y finalización.

### *3er escenario*

Por último, nos encontramos con un tercer escenario que abarcaría desde el 10 de septiembre hasta final de año, donde ya tiene plena vigencia la Ley 30/2015, excepto en aspectos puntuales sobre la utilización del crédito formativo o sobre la adecuación de las plataformas de teleformación en cuanto a su accesibilidad a las personas con discapacidad (Art. 14.1). En este tercer escenario, todavía se preveía la convivencia del RD 395/2007, “Hasta tanto no se desarrollen reglamentariamente las iniciativas de formación profesional para el empleo” (Ley 30/2015, Disposición transitoria primera), proceso que no ha concluido hasta el pasado 06 de julio de 2017 con la entrada en vigor del Real Decreto 694/2017.

## **Las claves de la reforma: análisis cualitativo.**

El período de ocho años que va desde la entrada en vigor del RD 395/2007 hasta el año 2015 es, digamos, el espacio temporal donde se produjeron los principales hechos que dieron lugar a la debacle del sistema. Durante este período, el autor estuvo trabajando como consultor de formación para diversas empresas, asesorándolas de forma externa para adecuar sus servicios a los nuevos imperativos del modelo de formación. Además, desde 2007 fue entidad organizadora de formación, por lo que podía ofrecer sus propios servicios de formación a empresas. Esta doble labor, de asesoramiento y gestión directa, le hizo estar en contacto día a día con los distintos actores del sector, permitiéndole conocer de primera mano sus necesidades, preocupaciones y, por supuesto, algunas de las malas prácticas en que se incurrían. Es desde esta perspectiva desde la que exponemos a continuación las claves que consideramos determinantes en el crecimiento, desbarajuste y reforma del sector:

### *1. Libre autonomía para las empresas y sus procesos formativos.*

Cuando el sistema de formación de demanda comenzó su andadura, apenas eran unas cuantas las empresas que lo conocían. Fueron los centros de formación que ya llevaban años ocupándose de este tema los que jugaron un papel fundamental al dar a conocer el nuevo modelo a las empresas. Así, en una consultora en la que tuve oportunidad de trabajar, la labor comercial de nuestros servicios de formación pasaba, a la fuerza, por presentar el nuevo modelo de formación y las ventajas que conllevaría para las empresas que contrataran nuestros servicios, ya que verían reducido su coste en parte o en la totalidad. Algunas se sorprendían de sus ventajas, entendiéndolo como una panacea para financiar sus procesos formativos: “esto no lo conoce apenas nadie” -me decía una gerente-.

Podría decir que en esos primeros años existió una cierta euforia por parte de las empresas una vez que eran conscientes de que cada año disponían de un dinero (crédito formativo) que podían utilizar a su libre albedrío, siempre y cuando, claro está, estuviese destinado a la formación de sus trabajadores. Suponía para las empresas una autogestión total de su dinero, lo que las satisfacía en tanto entendían que ahora eran ellas las que podrían disponer de sus recursos a su antojo sin depender como hasta el momento, de otros tipos de planes donde ya les venía todo dado. Significaba además,

dejar de lado a las asociaciones empresariales y sindicales en la gestión de sus planes de formación, y esto les parecía un gran acierto.

No obstante, otras, como en muchos otros temas, mostraban su incredulidad ante el sistema “lo que te dan por un lado te lo quitan por otro” -apuntaban algunas-, si bien, eran las menos. Basaban tal argumentación en que “nadie da duros a cuatro pesetas” y, en principio se trataba de empresas con poco conocimiento e interés por la formación, cuestión que entendían como algo superfluo y sin trascendencia.

Este discurso era completado por el de las necesidades formativas, es decir: ¿quién sino las propias empresas son capaces de conocer sus propias carencias formativas, así como de establecer los mejores cauces para su subsanación interfiriendo lo menos posible en sus procesos productivos? La lógica de esta argumentación desde luego era, y sigue siendo aplastante, si bien su traslación a la práctica quizá no haya sido tan clara.

En general, tener autonomía para poder formar a sus trabajadores fue recibido como una gran noticia que animó a muchas empresas a organizar acciones formativas a medida. De hecho, esta es, desde nuestro punto de vista, la principal razón para el éxito del sistema.

## *2. ¿La formación es una inversión?*

En cuanto al valor que se otorga a la formación podemos decir que existía, y existe, un discurso claramente positivo hacia los procesos de formación, y en general hacia la educación en casi todos los aspectos. Este discurso se basa en que se entiende como algo necesario el que todos estemos cada vez mejor formados. La formación como solución a la falta de competitividad y, en general, a casi todos los males que afectan a las organizaciones. De este modo, entendemos que se asume quizá demasiado acríticamente, el valor de la formación. El saber no ocupa lugar, como dice el refrán, aunque el saber necesario para el buen desempeño de un puesto de trabajo, si no espacio, sí que consume recursos, básicamente de tiempo y de dinero.

Quiero decir con esto que, la buena prensa de los servicios de formación actuó como condicionante catalizador para su venta pero que, en el fondo, no existía una convicción real y profunda al respecto. Es decir, si la formación mejora los procesos productivos y la competitividad de las empresas ¿Qué razón existía para no invertir en ella antes del modelo de formación de demanda? Tal es así que, desde mi punto de vista, creo que si desaparecieran los incentivos hacia la formación, si esta no tuviese la condición de gratuidad que tuvo y tiene hoy en día, su volumen anual descendería hasta límites insospechados.

## *3. La gallina de los huevos de oro.*

Algunos de nuestros clientes de entonces, presos de tal euforia, nos animaban en nuestra labor la cual entendían como la gallina de los huevos de oro –cuando las empresas se enteren de esto os vais a hacer ricos- apuntaban algunos. Esta predicción no estuvo falta de razón, de hecho supuso el acicate de uno de los principales (entre otros muchos) males que ha afectado el sistema hasta su actual transformación: la enorme eclosión de los centros de formación de demanda. De este modo, desde la aparición del RD 395/2007 hemos asistido a un crecimiento exponencial de los centros de formación que se sumaron a los ya existentes. Este hecho supuso una polarización de los centros, entre los que ya disponían de una trayectoria consolidada y los que acaban de aterrizar en el sector atraídos por el dinero fácil. Los primeros se caracterizaban por llevar años en el sector de la formación (algunos más de cincuenta), mucho antes de la aparición del sistema de formación de demanda. Se trata de empresas que se han venido dedicando no solo a la formación continua de trabajadores, sino también a la formación de desempleados así como a actividades de formación no formal en general. Son, por tanto,

organizaciones con un largo recorrido y experiencia, fuertemente plegadas a sus intereses corporativos. De hecho suelen estar asociadas a la Federación Andaluza de Empresas de Formación (FACEP) -la cual está integrada en la Confederación Española de Empresas de Formación (CECAP)- formando parte activa de la misma a través de sus organizaciones provinciales.

#### *4. No es oro todo lo que reluce.*

Por su parte, los nuevos centros surgidos al amparo del nuevo modelo de formación suelen ser tachados de oportunistas en tanto su génesis vino motivada sólo por los beneficios económicos que les podía proporcionar el sistema. Desde luego esto no quiere decir que todos los centros surgidos desde 2007 en adelante sigan el mismo patrón, pero sí que es verdad que su crecimiento ha sido imparable hasta el hecho de convertirse en una preocupación para la propia FTFE, que ha desembocado en la actual reforma del sistema. En este sentido, en un intento por regular la situación de las empresas dedicadas a la formación y, por ende, salvar, digamos el profesionalismo de aquellas que llevaban haciendo bien su trabajo desde hace décadas, la FTFE puso límites a la entrada de empresas que han querido dedicarse a la formación exigiéndoles entre otros requisitos el que la formación fuese una de las principales actividades de la empresa y que acreditasen disponer de unos recursos (humanos y materiales) mínimos para el desempeño de su actividad formativa.

Pero ¿qué ha llevado a la Administración a querer poner unas reglas del juego claras para las empresas de formación? Como digo, todo este auge de empresas de formación atraídas por el dinero fácil conllevó la aparición de una serie de malas prácticas fruto de la extrema, e insana, competencia que se vivió:

1. La venta de acciones formativas no por su valor intrínseco, sino a cambio de regalos (tabletas, portátiles, móviles, descuentos en tiendas, etc.) e incluso el ofrecimiento de servicios de otra índole. Es decir, se vendían cursos de formación en prevención de riesgos laborales que luego no se ejecutaban ya que el servicio que realmente se ofrecía era el de mantenimiento del servicio de prevención para la empresa. Un ejemplo típico de esto que hizo saltar las alarmas de la FTFE fueron los cursos sobre la Ley de Protección de Datos que encubrían la propia realización del servicio de protección de datos. La FTFE llegó a poner una nota en su web denunciando tal situación.

2. La venta de acciones formativas a través de comisionistas como las asesorías que, a cambio de un porcentaje en el precio de venta incentivaban a sus clientes a hacer cursos en exclusividad con la empresa con la que habían alcanzado el trato para la mejor comisión.

3. El fraude directo en los cursos de formación. Empresa organizadora y beneficiaria se ponían de acuerdo para simular un curso que nunca llegaba a ejecutarse con la finalidad última de embolsarse el dinero sin más tapujos. Esto realmente se hizo a través de los cursos a distancia sin apoyo de plataforma de teleformación, de ahí que la reforma eliminara esta modalidad de acciones formativas.

4. No comunicación de las acciones formativas a la RLT (Representación Legal de los Trabajadores) para que esta le dé su visto bueno, en aquellos casos en que está legalmente constituida en la empresa.

5. Hacer firmar a los trabajadores cursos que realmente hacían los gerentes al no poder acceder ellos mismos a las condiciones de bonificación de que disponen los trabajadores por cuenta ajena.

6. No cumplir con el requisito de cofinanciación privada de la formación. Las entidades organizadoras justificaban el porcentaje de cofinanciación privada que se les exigía a sus empresas-cliente aduciendo que la formación realizada se desarrollaba dentro de la



jornada laboral cuando, en muy contadas excepciones esto es así. Las empresas no suelen realizar las acciones formativas dentro de la jornada laboral, sino fuera de ella. Estas malas prácticas que acabamos de señalar llegaron a alcanzar un límite casi indecente en el período de vigencia del RD 395/2007. Probablemente algunas de ellas sigan cometiéndose hoy en día, pero el escenario legislativo tras la reforma ya no es el mismo habiéndose endurecido el control a las entidades organizadores de formación aumentando su responsabilidad legal y las cuantías de las sanciones a las que se enfrentan.

##### *5. Las presiones del sector.*

Por último, destaco la presión que realizaron los centros de formación con amplia trayectoria sobre la FTFE desde CECAP, como apuntaba. Es decir, el movimiento asociativo, preocupado por el gran avance de los nuevos centros de formación, reaccionaron desde sus respectivas asociaciones para limitar sus condiciones de entrada. De este modo, se pretendió reducir el número de “intrusos” del sector.

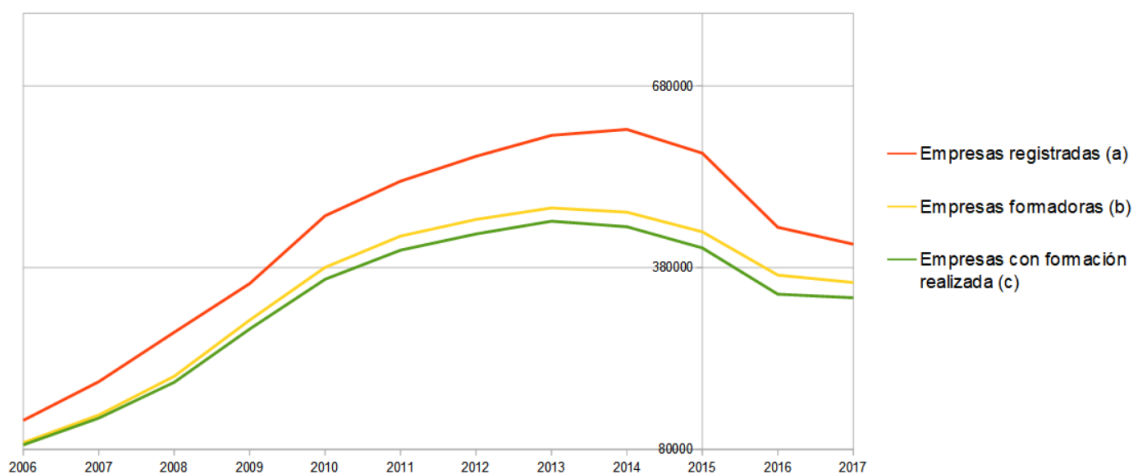
#### **¿Ha conseguido la reforma sus objetivos? Análisis cuantitativo.**

Hace poco más de una década, eran pocos los estudios sobre el sistema de formación continua en España (Pineda, 2007), situación que, a nuestro juicio, se mantiene aún hoy en día, exceptuando los informes de actividad que elabora la propia FUNDAE. En una de las pocas investigaciones al respecto donde se analizan, desde un punto de vista cualitativo, tanto distintos datos estadísticos, como la visión de 20 agentes clave sobre la situación y retos de futuro de la formación continua, allá por el año 2007 (Pineda, 2007), se habla ya del notable crecimiento de esta en la última década, gracias a las distintas iniciativas públicas que se propusieron, si bien, dicho crecimiento no era suficiente toda vez que, entonces, se estaba a la cola de la UE en volumen de inversión y cantidad de formación ejecutada. No obstante, otros estudios, consideran el período 2004-2013 como un primer momento de expansión donde los participantes formados aumentaron un 440%, de los cuales fueron los hombres los más beneficiados por el sistema y, por edades, los trabajadores entre 26 y 45 años, estando infrarrepresentados los mayores de 45 años (Alujas Ruíz, J.A., 2015, 170). Para analizar lo ocurrido, en términos de volumen de actividad, desde 2014 hasta el momento actual del que se disponen datos, nos basamos en el informe de la FUNDAE sobre los principales indicadores de actividad de las acciones de formación en las empresas durante los ejercicios económicos 2014 a 2017. Este informe atiende a varios parámetros como por ejemplo, el acceso de las empresas a la aplicación de la FTFE-FUNDAE (a), considerando si este se ha realizado de forma propia o a través de alguna entidad organizadora dentro de una agrupación. La aplicación informática, es el sistema que utilizan las empresas para comunicarse con la FTFE-FUNDAE y obtener información acerca de su situación, como por ejemplo, consultar el crédito disponible para un ejercicio en curso y/o gestionar las acciones formativas y los grupos asociados a las mismas para su posterior bonificación en el boletín de cotización de la seguridad social correspondiente. Este parámetro refleja de algún modo el grado de conocimiento que las empresas disponen del sistema de formación de demanda y su intención de utilizarlo para financiar los procesos formativos, por lo que su medición nos ofrece información relevante acerca del grado de penetración del modelo de formación continua en el tejido empresarial español. Así, podemos observar en el cuadro 1, la existencia de un aumento de 377.067 nuevas empresas con acceso al sistema durante el período 2007-2015 (el período de vigencia de la formación de demanda según el RD 395/2007). Esto supone un crecimiento con respecto al ejercicio 2015, 2,97 veces mayor.

Por otro lado, también se recoge información sobre aquellas empresas que han comunicado, utilizando la aplicación mencionada, al menos un grupo o un PIF (Permiso Individual de Formación) (b). Esto significa que no solo conocen el sistema, sino que han comenzado a utilizarlo de forma efectiva comunicando el inicio de alguna acción formativa. La comunicación de las acciones formativas de forma previa a su bonificación se lleva a cabo a través de la aplicación de la FTFE-FUNDAE para que, entre otras cosas, el SEPE tenga conocimiento de su inicio y ejecución y pueda inspeccionar in situ el correcto desarrollo de estas evitando así un posible fraude y/o aseguramiento de la calidad de las mismas con un adecuado control. Igualmente en 2015 se produjo un aumento 3,21 veces superior que en 2017, existiendo una diferencia de empresas entre estos dos ejercicios de 302.399.

El último parámetro que hemos tenido en cuenta ha sido el número de empresas que, tras haber cumplido con el anterior paso han comunicado dentro de un grupo asociado a una acción formativa, al menos, la finalización de un participante en las mismas (aunque normalmente suelen ser más) (c). Esta información nos permite conocer el número de empresas que no solo conocen la existencia del sistema y su correcta utilización, sino que además se han beneficiado del mismo incorporando toda la información necesaria para practicar la bonificación correspondiente. Hablamos, siguiendo la tendencia de las dos series anteriores, de un aumento entre 2015-2007 de 280.797 empresas, 3.13 veces más.

En general, los tres parámetros de volumen de actividad a los que atendemos, tal y como podemos observar en el gráfico y cuadro asociados, sufrieron un significativo aumento durante el período de vigencia del sistema de formación de demanda de más del triple. En concreto un promedio de aumento de 3.1 veces. Podemos observar tal situación de forma gráfica en la siguiente imagen.



*Imagen 1. Series de indicadores de volumen durante los ejercicios 2015-2017. Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) (S.F.) Acciones de formación en las empresas. Ejercicios económicos 2014 a 2017. Principales indicadores de actividad. (Elaboración propia).*

NOTA INTERPRETATIVA: **(a)** Empresas que han accedido a la aplicación de gestión de acciones formativas con su certificado digital o que han sido dadas de alta en una agrupación. **(b)** Empresas que han iniciado el proceso formativo con al menos un grupo

o PIF notificado. (c) Empresas que han participado en el proceso formativo con al menos un participante finalizado en un grupo finalizado.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Empresas registradas (a)</b>	128022	<b>191889</b>	273405	353775	465669	522815	563811	598381	608168	<b>568956</b>	446648	418808
<b>Empresas formadoras (b)</b>	91161	<b>136789</b>	200689	293460	380548	432182	459620	478621	471590	<b>439188</b>	367770	355507
<b>Empresas con formación realizada (c)</b>	87578	<b>131787</b>	190892	278769	360894	408895	435662	456716	447529	<b>412584</b>	336213	330335

*Cuadro 1. Matriz de indicadores de volumen durante los ejercicios 2015-2017. Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) (S.F.) Acciones de formación en las empresas. Ejercicios económicos 2015 a 2017. Principales indicadores de actividad. (Elaboración propia).*

Del mismo modo, atendiendo a los datos expuestos, podemos afirmar que, efectivamente, el ejercicio 2015, el año clave de la reforma, supuso un cambio claro de tendencia en el uso del sistema de formación (si bien sus efectos ya empezaron a percibirse durante el ejercicio 2014) provocado, a mi entender, por las razones expuestas en el anterior apartado. Solo en los dos años siguientes a 2015 se produjo un descenso de los parámetros analizados de 150.148, 83.681 y 82.249 empresas respectivamente.

### **A modo de reflexión.**

Para finalizar, sintetizamos a continuación las principales conclusiones a las que podemos llegar tras el anterior análisis-reflexivo:

1. Tanto el sistema de formación bonificada como el de formación programada por las empresas tiene grandes ventajas derivadas de la flexibilidad y autonomía que ofrece a las empresas.
2. El intrusismo profesional y las malas prácticas condujeron a la reforma del sector. No obstante, tal situación se podía haber paliado de distintos modos, no solo mediante la vía del endurecimiento de los requisitos de entrada, sino, sobre todo mediante un mayor control de las acciones formativas por parte del servicio de inspección correspondiente. El que las empresas que operen en el sector tengan una larga tradición y experiencia (y puedan estar asociadas a FACEP-CECAP) no es una condición per se para evitar que dichas malas prácticas se sigan produciendo.
3. El ejercicio 2015 supuso un punto de inflexión en el crecimiento exponencial que venía presentando el sistema desde antes incluso de 2007. No obstante, es posible que junto a los factores comentados, coexistan otros como pudieran ser la desincentivación de ciertas empresas hacia la realización de cursos de formación que, al ver limitados los

incentivos a la formación que ejercían las malas -e ilegales- prácticas de ciertas empresas “intrusas” basados en la obtención de “regalos” y en la prestación de servicios ajenos al servicio de formación en sí mismo, no encuentran ninguna otra razón, ni valor, en la realización de acciones formativas.

5. Constatamos la existencia de una burbuja en el sector de la formación generada en el período de vigencia del modelo de formación de demanda (2007-2015) y que la reforma comentada se encargó de pinchar.

Para finalizar queremos apuntar que, pese a todo, el actual modelo de formación continua sigue gozando de buena salud tras su reforma y, por tanto, continúa siendo este un sector profesional atractivo y con futuro. La vigente Ley 30/2015 y su desarrollo en el RD 694/2017 establecen unas condiciones estupendas para la financiación de los procesos formativos en las empresas, pero no podemos olvidar que, el que estos sean percibidos como procesos con cierto valor añadido dependerá de los profesionales que los diseñen, implanten y evalúen. Es decir, los distintos procesos de desarrollo del capital humano en las organizaciones han de ser entendidos como una inversión, y no como un coste, tal y como propugnaban en sus inicios los teóricos del capital humano (Moreno Becerra, J.L., 1998). Si asignar recursos al capital humano es una inversión esto debe ser demostrado. En este sentido, Pilar Pineda (2007) presentó tres medidas que las organizaciones deberían de adoptar a título individual para mejorar sus procesos formativos internos y que, desde nuestro punto de vista, siguen vigentes:

1. Velar por la preparación pedagógica de los profesionales de la formación (técnicos, gestores, formadores, etc.).
2. Potenciar la participación de los trabajadores en la planificación de la formación en la empresa (sistemas colaborativos de detección de necesidades, descentralización del diseño de la formación, sistemas participativos de seguimiento, etc.)
3. Introducir sistemas de evaluación más rigurosos, orientados a detectar los resultados de la formación en el puesto de trabajo aportando información para mejorar la eficacia de la formación.

(pp. 58)

Así, se deberán poner todos los esfuerzos posibles en establecer sistemas de evaluación de la formación continua que contemplen, por ejemplo, los famosos cuatro niveles de Kirkpatrick (Kirkpatrick, D. L., & Kirkpatrick, J. D., 2007), a saber, reacción (¿estamos satisfechos con la acción formativa realizada?), aprendizaje (¿se ha producido cambios en el ámbito de nuestros conocimientos, habilidades y/o actitudes?), conducta (¿hemos adquiridos nuevas conductas de forma sostenida en el tiempo?) y resultados (¿podemos identificar, describir y medir cambios en determinadas variables a largo plazo?). No obstante, nos acercaremos aún más al concepto clásico de capital humano si somos capaces de dar un paso más allá, hasta llegar a la medición del ROI (Return On Investment) o retorno de la inversión (Phillips, P. P. y Phillips, J. J., 2006).

De este modo, como decimos, finalizamos apuntando que se hace más necesario que nunca ligar los procesos formativos de las organizaciones a la mejora del resto de sus procesos estratégicos ya que, como se señala desde una reciente investigación, la selección de las actuales acciones formativas que realizan las empresas no es la acertada y por tanto, la calidad de su formación no es la adecuada (Aznar-Díaz et al, 2018: 30). De ahí la importancia, en concreto para el alumnado de ciencias de la educación, de obtener una visión holística sobre la función de la formación y el desarrollo de los recursos humanos en las organizaciones.

## Referencias

- Alujas Ruiz, J. A. (2015). Radiografía de la formación continua en España: elemento clave para el crecimiento, la competitividad y el empleo. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 116, pp. 157-173.
- Aznar-Díaz, I., de la Cruz, R. R., & Romero-Rodríguez, J. M. (2018). Implicación De Las Empresas En La Formación Profesional Para El Empleo. Análisis Sobre La Idoneidad De La Selección De Sus Acciones Formativas. *European Scientific Journal ESJ*, 14(10), pp. 18-31.
- Bolívar, Antonio. (2012). Metodología de la investigación biográfico-narrativa: Recogida y análisis de datos. En Passeggi, M.C. y Abrahao, M.H. (org.), *Dimensões epistemológicas e metodológicas da investigação (auto)biográfica*, (p. 79-109). Porto Alegre: Editoria da PUCRS.
- Cabrera, F.; Millan, M.D.; Navío, A.; Romans, M.; Rubio, M. J. & Viladot, G. (2005): Tendencias de la formación en las organizaciones, *Revista de Investigación Educativa*, 23(2), pp. 333-361.
- de Santullano, A. L. A. (2015). La Tripartita ha muerto ¡Larga vida a la Fundación Estatal! Capital humano. *Revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, 28(300), pp. 86-87.
- Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE) (s.f.) Acciones de formación en las empresas. Ejercicios económicos 2015 a 2017. Principales indicadores de actividad. Recuperado de: <https://www.fundae.es/Observatorio/Pages/Sintesis.aspx>
- Kirkpatrick, D. L., & Kirkpatrick, J. D. (2007). *Evaluación de acciones formativas: los cuatro niveles*. Barcelona: Gestión 2000.
- Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral. «BOE» núm. 217, de 10 de septiembre de 2015, páginas 79779 a 79823.
- Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. «BOE» núm. 147, de 20 de junio de 2002, páginas 22437 a 22442 (6 págs.)
- Moreno Becerra, J.L. (1998). *Economía de la educación*. Madrid: Pirámide.
- Orden TAS/2307/2007, de 27 de julio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de demanda y su financiación, y se crea el correspondiente sistema telemático, así como los ficheros de datos personales de titularidad del Servicio Público de Empleo Estatal. «BOE» núm. 186, de 4 de agosto de 2007, páginas 33725 a 33742.
- Phillips, P. P., & Phillips, J. J. (2006). *Fundamentos del ROI*. Barcelona: Gestión 2000.
- Pineda Herrero, P. (2007). La formación continua en España: balance y retos de futuro. *RELIEVE-Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 13(1), pp. 43-65.
- Pineda, P. & Sarramona, J. (2006). El nuevo modelo de formación continua en España: balance de un año de cambios., *Revista de Educación*, 341, pp. 705-736.
- Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. «BOE» núm. 219, de 12 de septiembre de 2003, páginas 33943 a 33950.
- Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. «BOE» núm. 87, de 11 de abril de 2007, páginas 15582 a 15598.

- Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. «BOE» núm. 106, de 4 de mayo de 1993, páginas 13237 a 13243.
- Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. «BOE» núm. 159, de 5 de julio de 2017, páginas 56864 a 56899.
- Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. «BOE» núm. 70, de 23 de marzo de 2015, páginas 25019 a 25059.
- Resolución de 1 de febrero de 2001, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al III Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua. «BOE» núm. 40, de 15 de febrero de 2001, páginas 5935 a 5937 (3 págs.)
- Resolución de 14 de enero de 1997, de la Dirección General de Trabajo y Migraciones, por la que se dispone la inscripción en el registro y posterior publicación del texto del II Acuerdo Nacional de Formación Continua. «BOE» núm. 28, de 1 de febrero de 1997, páginas 3250 a 3255 (6 págs.)
- Resolución de 25 de febrero de 1993, de la Dirección General de Trabajo, por la que se acuerda la inscripción y publicación del Acuerdo Nacional sobre Formación Profesional Continua. «BOE» núm. 59, de 10 de marzo de 1993, páginas 7555 a 7558 (4 págs.)