

# ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

Analysis and Research

1



# *Participación de los agentes sociales en la gobernanza sistémica de la Formación Profesional dual: análisis comparativo de Andalucía, Cataluña y País Vasco*

---

*Social partners' involvement in the systemic governance of dual vocational training: comparative analysis of Andalusia, Catalonia and the Basque Country*

**Pablo Sanz de Miguel\*;  
Joan Antoni Serra Pardo\*\***

**DOI:** 10.5944/reec.45.2024.38922

**Recibido: 16 de noviembre de 2023  
Aceptado: 6 de abril de 2024**

---

\*PABLO SANZ DE MIGUEL: Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Profesor Ayudante Doctor en el área de sociología de la Universidad de Zaragoza. **Datos de contacto:** E-mail: p.sanz@unizar.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6061-8556>

\*\*JOAN ANTONI SERRA PARDO: Doctor en Geografía, Planificación Territorial y Gestión Ambiental por la Universidad de Barcelona, especialista en análisis territorial.. **Datos de contacto:** E-mail: ja.serra@notus.org. ORCID: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0003-1195-2317>

## Resumen

La Formación Profesional (FP) dual se ha implantado o se encuentra en proceso de implantación en un amplio espectro de países del sur y del este de Europa, con tradiciones y modalidades de FP ajenas a la tradición dual, originaria de ciertos países Nord-europeos. En el contexto español, el objetivo político europeo de la exportación norte-sur de la FP dual ha sido objeto de diversas investigaciones que han ilustrado las contradicciones y dificultades inherentes a dicho proceso. Sin embargo, la cuestión de la integración de los agentes sociales, pese a ser un aspecto capital de los modelos referentes de la FP dual, no ha sido objeto específico de investigación. El presente artículo, basado en un proyecto de investigación europeo, pretende cubrir este vacío en la investigación española de la FP dual. Su objetivo es analizar, en primer lugar, la participación de los agentes sociales en las principales instituciones estatales de gobernanza de la FP dual y, en segundo lugar, comparar la participación de los agentes sociales dentro de las estructuras de gobernanza existentes en tres Comunidades Autónomas (Andalucía, Cataluña y País Vasco). Para abordar este objetivo, el artículo se sustenta en el enfoque conceptual de la gobernanza sistémica y una aproximación metodológica cualitativa que combina una revisión documental con un trabajo de campo que recurre a entrevistas semiestructuradas y a un procedimiento de análisis fundamentado en la codificación. Los resultados revelan diferencias en el tipo de integración de los agentes sociales entre las tres CCAA estudiadas y en función de los distintos niveles de gobernanza.

*Palabras clave:* FP dual; gobernanza sistémica; agentes sociales; Comunidad Autónoma; regímenes de formación de cualificaciones

## Abstract

Dual Vocational Education and Training (VET) has been implemented or is in the process of being implemented in a wide range of countries in southern and eastern Europe, with different traditions and forms of VET compared to the dual tradition originating in certain northern European countries. In the Spanish context, the European political objective of the North-South export of dual vocational training has been the subject of various studies that have illustrated the contradictions and difficulties inherent in this process. However, the question of the integration of the social partners, despite being a key aspect of the dual VET reference models, has not been the subject of specific research. This article, based on a European research project, aims to fill this gap in Spanish research on dual VET. It aims to analyse, firstly, the participation of social partners in the main state institutions of dual VET governance and, secondly, to compare the participation of social partners within the existing governance structures in three Autonomous Communities (Andalusia, Catalonia and the Basque Country). To address this objective, the article is based on the conceptual approach of systemic governance and a qualitative methodological approach that combines a documentary review with fieldwork using semi-structured interviews and an analysis procedure based on coding. The results reveal differences in the type of social partners' involvement in the three Autonomous Communities.

*Keywords:* dual VET; systemic governance; social partners; Autonomous Communities; skill formation regimes

## 1. Introducción

La Formación Profesional (FP) dual se define como un modelo que combina y alterna el aprendizaje en la empresa y el centro educativo y brinda a los estudiantes un estatus de aprendiz (*apprenticeship*) garante de un mínimo de derechos sociolaborales (Markowitsch y Wittig, 2020). Dicha modalidad ha alcanzado altas cotas de popularidad en la última década. En el contexto de la crisis financiera (2008-2012), diversas iniciativas comunitarias (Alianza Europea de Aprendices, etc.) promocionaron esta modalidad de formación, originaria de ciertos países Nord-europeos (Alemania, Austria, Dinamarca o Suiza), con vistas a aunar diversos objetivos económicos (reducir desajustes formativos, etc.) y sociales (Šćepanović y Martín Artiles, 2020). Desde entonces, la FP dual se ha implantado en un amplio espectro de países del sur y del este de Europa, con tradiciones y modalidades de FP ajenas a la tradición dual (Grecia, Portugal, Polonia, etc.) (Sanz de Miguel *et al.*, 2022; Brunet i Icart y Moral Martín, 2017).

La apuesta política por la exportación de la FP dual como vía para resolver diferentes objetivos sociales y económicos no está, sin embargo, exenta de dificultades. En comparación con los sistemas de FP de tradición escolar, la modalidad dual exige la integración y coordinación efectiva de diversos actores e instituciones del sistema educativo y del mercado laboral, tanto privados como societales (sindicatos, comités de empresa, patronales, cámaras de comercio, empresas, etc.) (Rauner *et al.*, 2010). La ausencia de integración de los actores societales o una coordinación deficiente de los mismos puede desincentivar la participación de las empresas o degenerar en un uso oportunista de los aprendices (Šćepanović y Martín Artiles, 2020). En contraste, una integración coordinada de los diferentes actores favorece que el sistema aborde de manera eficaz y equilibrada las inherentes tensiones entre los objetivos económicos y sociales (Di Maio *et al.*, 2019). La Comisión Europea es consciente de estos aspectos y ha recomendado de forma explícita a los estados miembros la integración de los agentes en el diseño e implementación de todos los niveles de la FP dual (Comisión Europea 2016; Comisión Europea, 2021)

El caso español ha sido objeto de un número creciente de investigaciones que han ilustrado las contradicciones y dificultades inherentes al objetivo político europeo de la exportación norte-sur de la FP dual (Martín Artiles *et al.*, 2019, 2020; Echeverría Samanes, 2016; Sanz de Miguel, 2017; etc.). Sin embargo, tal y como evidencian algunas revisiones sistemáticas de la literatura (Martínez-Izquierdo y Torres Sánchez, 2023), la cuestión de la integración de los agentes sociales, pese a ser un aspecto capital de los modelos referentes de la FP dual (Emmenegger y Seitzl, 2020), no ha sido objeto específico de investigación. Hasta la fecha, esta cuestión solo se ha tratado dentro de análisis generales de las estructuras de gobernanza o modelos de la FP dual (Sanz de Miguel, 2017; Olazarán *et al.*, 2023; Echeverría Samanes, 2016); en el marco de investigaciones centradas en analizar los discursos y percepciones de los agentes sociales más que su participación (Barrientos *et al.*, 2019); o circunscrita al análisis de los actores empresariales (Virgós-Sánchez *et al.*, 2021).

El presente artículo, basado en un proyecto de investigación europeo, pretende cubrir este vacío en la investigación española de la FP dual. Su objetivo es analizar, en primer lugar, la participación de los agentes sociales en las principales instituciones estatales de la gobernanza de la FP dual y, en segundo lugar, comparar la participación de los agentes sociales dentro de las estructuras de gobernanza existentes en tres Comunidades Autónomas (Andalucía, Cataluña y País Vasco).

Tras esta introducción, la estructura del artículo es la siguiente. La segunda sección sintetiza el estado de la cuestión sobre gobernanza y FP, centrándose en particular en la cuestión de la integración de los agentes sociales. La tercera sección presenta la metodología, basada en un enfoque cualitativo que combina una revisión documental con un trabajo de campo que recurre a entrevistas semiestructuradas y a un procedimiento de análisis fundamentado en la codificación. La cuarta sección expone los resultados de dicho análisis. El artículo finaliza con una sección de conclusiones

## **2. Gobernanza e integración de los agentes sociales en la FP dual: estado de la cuestión**

Esta sección aborda el estado de la cuestión sobre gobernanza e integración de los agentes sociales en la FP dual. La sección 2.1 define el concepto de gobernanza y discute la clasificación del modelo español en función de tres de las principales tipologías empleadas en la investigación comparada sobre gobernanza y FP. La sección 2.2 sintetiza algunas de las críticas teóricas y empíricas hacia dichas tipologías.

### **2.1. El modelo de gobernanza español en el contexto europeo: revisión de las principales tipologías**

La investigación sobre la gobernanza se ha desarrollado a partir de diferentes disciplinas (sociología, relaciones laborales, economía, ciencia política) y tradiciones teóricas, y se ha aplicado a una gran variedad de ámbitos, tal y como evidencian los diferentes prefijos que suelen acompañar al término en su acepción inglesa (multi-level, good, corporative, new, etc.) (Ansell y Torfing, 2016). Pese a esta diversidad de perspectivas, existen consenso en torno a la idea de que este concepto se ha empleado de forma creciente desde la década de 1990 para destacar la importancia que los actores no gubernamentales desempeñan en el proceso político (Ansell y Torfing, 2016).

La gobernanza es uno de los principales temas estudiados en la investigación sobre la FP (Clarke *et al.*, 2021; Markowitsch y Chan 2022). Esta línea de investigación se ha sustentado, por lo general, en perspectivas comparativas orientadas a identificar las diferencias institucionales y conceptuales entre países (Clarke *et al.*, 2021). Los principales estudios difieren, no obstante, en sus influencias teóricas, las dimensiones analíticas abordadas y los niveles de gobernanza estudiados, entre otros aspectos (Markowitsch y Chan, 2022). En esta sección, se revisan tres de las principales tipologías que han analizado en términos comparados la gobernanza de la FP.

Una de las líneas de investigaciones más relevantes en este ámbito, inspirada en la economía política y la teoría de las variedades del capitalismo, se ha centrado en los denominados «regímenes de formación de cualificaciones» (Busemeyer y Trampusch, 2012). El término «formación de cualificaciones» remite a las políticas e instituciones que se ocupan de la provisión de formación y capital humano. Los regímenes de formación de cualificaciones reflejan decisiones en torno al papel que diferentes agentes como el estado, las empresas o los trabajadores y sus representantes juegan en la provisión y financiación de la formación. Partiendo del concepto de «regímenes de formación de cualificaciones», Busemeyer y Trampusch (2012) han construido una tipología sobre la base de dos dimensiones: el nivel de compromiso público con la formación (alto/bajo); y el grado de participación de las empresas en la formación inicial (alto/bajo). Dicha

tipología diferencia cuatro grandes modelos: un modelo estatista con una baja participación de las empresas, identificado en países como Francia o Suecia; un modelo colectivo que cuenta con un alto compromiso público y una elevada participación empresarial, y puede observarse en Alemania o Austria; un modelo liberal que carece de compromiso público con la formación y, si bien asigna al mercado la principal función en cuanto a la asignación y reconocimiento de las cualificaciones, el compromiso y la inversión de las empresas en formación es bajo, situado generalmente en Reino Unido; y un modelo segmentacionista en el que las empresas tienen un amplio protagonismo y dedican importantes inversiones en formación en un contexto de escasa intervención estatal, modelo que los autores identifican en el sistema japonés.

Pese a que Busemeyer y Trampusch (2012) no hacen referencia al caso español en su tipología, diversas publicaciones han empleado su marco teórico para analizarlo. Tales publicaciones sitúan a la FP española como representativa de un modelo híbrido o en transición desde una aproximación eminentemente estatista hacia otra más cercana al modelo colectivo, particularmente después de la implantación del sistema de FP dual (Martín Artiles *et al.*, 2020; Antonazzo *et al.*, 2021; Tarriño Ruiz, 2019)

En segundo lugar, puede destacarse la tipología elaborada por Markowitsch y Hefler (2018) para Cedefop (2013). En este caso, el interés reside en los «mecanismos de retroalimentación», definidos como procedimientos institucionales que permiten a los sistemas de FP renovarse continuamente y adaptarse a las nuevas necesidades del mercado laboral (Cedefop, 2013; Markowitsch y Hefler, 2018). En un mismo país pueden coexistir diferentes mecanismos de retroalimentación. Esta tipología distingue cuatro tipos de actores: administración pública, proveedores de formación, agentes sociales y mercado de trabajo. En función del nivel de interacción y la capacidad para alcanzar compromisos entre actores con intereses divergentes, se distinguen cuatro modelos: un modelo liberal caracterizado por un bajo grado de coordinación, en el que la comunicación entre los proveedores de FP y el mercado laboral se regula a través del mercado; un modelo «estatista», caracterizado por una fuerte regulación estatal de la educación y unos débiles vínculos entre la educación y el mercado laboral en términos de comunicación formal; el «tipo participativo», propio de países como Francia o España, que permite la participación de los interlocutores sociales, pero con un papel más consultivo que decisivo; y, finalmente, un «tipo coordinado», característico del sistema de FP dual germano o austriaco, en el que los interlocutores sociales son los impulsores de los procesos de renovación y son parcialmente responsables de su aplicación (Cedefop, 2013).

En tercer lugar, es particularmente importante para el estudio de la FP dual la perspectiva de Rauner *et al.* (2010), centrada en el concepto de sistemas de gobernanza plural. Este concepto parte de la premisa de que, dentro de los sistemas de FP dual o de ‘aprendices’, pueden coincidir, al mismo tiempo, elementos de los tres principales enfoques de gobernanza distinguidos en la teoría sociológica: estatal, de mercado y corporatista o ‘asociativo’ (Meardi, 2018). A partir de este concepto, los autores crean una tipología para clasificar los sistemas de FP dual de Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza sobre la base de dos dimensiones. Por un lado, el grado de coordinación, que remite a la integración de los diferentes agentes en el sistema. Un sistema de FP dual puede ser completamente fragmentado o coordinado. Por otro lado, la racionalidad de la agencia, entendida como el conjunto de principios que guían el comportamiento de los distintos agentes. En este sentido, se establece una diferencia entre una racionalidad basada en normas o insumos, y una racionalidad orientada hacia los resultados. A partir de esta

clasificación, el sistema alemán, se define como fragmentado y centrado en las normas; y el modelo danés como coordinado y centrado en los resultados. Sanz de Miguel (2017) empleó esta tipología para analizar el modelo español de FP dual, concluyendo que se trataba de un sistema descoordinado y sin una racionalidad de la agencia definida, dado que otorga autonomía a actores autonómicos y locales para concretar distintas aproximaciones de formación dual pero no determina objetivos o resultados que orienten el comportamiento de dichos actores.

Tabla 1.  
El modelo de FP dual español en función de las principales tipologías

Enfoque	Nivel de análisis	Dimensiones de análisis	Clasificación modelo español	Definición del modelo español
Regímenes de formación de cualificaciones	Marco	Nivel de compromiso público con la formación (alto/bajo)	Alto	Híbrido: Estadista/colectivo
		Grado participación de las empresas en la formación inicial (alto/bajo)	Bajo	
Sistemas de gobernanza plural	Macro	Grado de coordinación (coordinado/fragmentado) Racionalidad de la agencia (normas/resultados)	Fragmentado Sin racionalidad definida	Descoordinado y carente de objetivos
Mecanismos de retroalimentación	Meso	Actores	Estatales -central y autonómico- y agentes sociales	Participativo
		Tipo de interacción	Papel consultivo agentes sociales	

Nota. elaboración propia a partir de Busemeyer y Trampusch (2012); Cedefop, 2013; Markowitsch y Hefler, 2018; Rauner, Wittig y Deimer (2010); Sanz de Miguel (2017); Martín Artiles *et al.* (2020).

## 2.2 Continuidad y cambio en los modelos de FP

Pese al valor heurístico de las tipologías expuestas en el apartado anterior, diversas publicaciones han evidenciado algunas limitaciones. De manera destacada, las críticas han apuntado a la teoría de los regímenes de formación de cualificaciones (Busemeyer and Trampusch, 2012), a la que se ha recriminado su énfasis excesivo en la continuidad de las diferencias institucionales, enraizado en la influencia que sobre ella ejerce la teoría de las variedades de capitalismo (Hall y Soskice, 2001). En este sentido, diversas investigaciones han resaltado la diversidad entre países incluidos en el mismo modelo o dentro de los propios países (a nivel sectorial o regional), así como los cambios y transiciones entre modelos merced a la capacidad de agencia de los agentes sociales y gubernamentales (Clarke *et al.*, 2021; Emmenegger y Seitzl 2020; Vossiek, 2018).

Por ejemplo, Vossiek (2018) ha mostrado que las Economías Liberales de Mercado (Hall y Soskice, 2001) también pueden desarrollar respuestas colectivas hacia la FP. Su investigación constata que, a diferencia del Reino Unido, Australia e Irlanda se han

aproximado hacia un modelo más colectivo de formación de cualificaciones. El autor explica estas trayectorias divergentes en base a las diferencias ideológicas entre los gobiernos en el periodo estudiado (progresistas en Australia, Irlanda y conservadores en el Reino Unido) y el grado en que han buscado el consenso y la colaboración con las organizaciones patronales y los sindicatos en los procesos de reforma de la FP.

Por otro lado, puede destacarse la publicación de Emmenegger y Seitzl (2020). En este caso, los autores han comparado la participación de los agentes sociales en diferentes niveles de gobernanza dentro de los países tradicionalmente clasificados dentro del modelo colectivo de formación de cualificaciones (Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza) (Busemeyer y Trampusch, 2012). Su análisis constata ciertas diferencias en los niveles de participación y el equilibrio de la participación entre sindicatos y patronal. Por ejemplo, evidencia que los interlocutores sociales no desempeñan un papel clave en Austria o Dinamarca en los procesos de determinación de estrategias y objetivos a largo plazo, a diferencia de lo que ocurre en Alemania y Suiza. Por otro lado, los autores también observan que, en el caso de Suiza, el gobierno ha tendido a privilegiar la participación de las organizaciones empresariales en detrimento de los sindicatos, en contraste con un tipo de participación mucho más equilibrada identificada en el resto de los países analizados (Alemania, Austria y Dinamarca).

### **3. Metodología**

El trabajo empírico que se presenta en el siguiente apartado persigue, tal y como se expone en la introducción, analizar, en primer lugar, la participación de los agentes sociales en las principales instituciones estatales de gobernanza de la FP dual y, en segundo lugar, comparar dicha participación dentro de las estructuras de gobernanza existentes en tres Comunidades Autónomas (CCAA).

La comparación entre CCAA se justifica sobre la base de la fragmentación autonómica puesta de relieve en diferentes investigaciones (Sanz de Miguel, 2017; Martín Artiles *et al.*, 2020, etc.). Para llevarla a cabo, se han escogido las CCAA de Andalucía, Catalunya y País Vasco. Estas tres CCAA presentan suficientes especificidades respecto a sus sistemas autonómicos y marco institucional que justifican una aproximación comparada que, al igual que las investigaciones revisadas en el apartado anterior (Emmenegger y Seitzl, 2020; Vossiek 2018), pueda iluminar posibles diferencias dentro del modelo español. En el caso del País Vasco, algunas publicaciones han observado que la implementación de la FP dual no ha supuesto una ruptura sino una intensificación de una dirección previa caracterizada, entre otros aspectos, por su orientación hacia las demandas empresariales y la integración de actores societales (Olazaran *et al.*, 2023). En Cataluña, sin embargo, la literatura ha mostrado que la FP dual comporta una mayor ruptura con su sistema formativo tradicional, más próximo al modelo «educocéntrico» en el cual el impulso de la formación recae en los centros educativos y no en los actores societales (Martín Artiles *et al.*, 2019). No obstante, esta CCAA ha desplegado importantes innovaciones institucionales desde 2015 que pueden comportar cambios en la participación de los agentes sociales. Finalmente, el caso andaluz parece plenamente asociable con el modelo «educocéntrico» español. Conviene también destacar que, de las tres CCAA seleccionadas, Andalucía es la única que no ha regulado normativa específica ni ha desarrollado ninguna reforma en el marco institucional desde la implantación de la FP dual en España en 2012 (Martín Suarez, 2023).

Para analizar la participación de los agentes sociales dentro del modelo estatal y de los tres modelos autonómicos de FP dual, el artículo ha empleado una metodología cualitativa que se ha sustentado, en términos teóricos, en una concepción sistémica e institucionalista de la gobernanza. Dicha concepción implica considerar el papel de los diferentes agentes en diversos procesos institucionales vinculados a la planificación, diseño, regulación e implementación de la FP dual (Ison *et al.*, 2014). Esta concepción sistémica de la gobernanza se ha operacionalizado tomando en consideración los tres niveles de gobernanza distinguidos por Emmenegger y Seitzl (2020). Estos niveles son:

- Político-estratégico. En este nivel los actores toman decisiones sobre los objetivos a largo plazo del sistema que necesitan legitimación política. Estas decisiones pueden estar relacionadas con la regulación general o con las prioridades estratégicas respecto a la FP dual. Como sugieren Emmenegger y Seitzl (2020), la participación o ausencia de los interlocutores sociales en este nivel puede determinar el tipo de objetivos que persigue el sistema.
- Técnico-estratégico. Este nivel se ocupa igualmente de la evolución a largo plazo del sistema, pero se diferencia del anterior debido a la participación de especialistas técnicos, ya que las decisiones se basan en los conocimientos de los expertos. Las instituciones identificadas en este nivel son las encargadas de evaluar la calidad del sistema de FP, de vincular el sistema con el mercado laboral y de proporcionar asesoramiento técnico al gobierno (Emmenegger y Seitzl, 2020).
- Técnico operativo. Este nivel se centra en la aplicación eficaz de las políticas sobre el terreno, y considera el papel que sindicatos y organizaciones empresariales desempeñan en la provisión de formación y en la evaluación de contenidos formativos.

Para cada nivel, se han identificado y analizado las principales instituciones existentes (regulación, mandato, composición) a nivel estatal y autonómico; y se ha investigado el papel desempeñado por sindicatos y patronales a partir de las categorías tradicionales de participación definidas en la literatura de relaciones laborales y democracia industrial -codecisión/coregulación, consulta o información- (Eurofound, 2018). Asimismo, se ha prestado particular atención a la identificación de posibles desequilibrios o sesgos relativos a la participación de la parte empresarial o sindical que pueden desembocar en una orientación más economicista o social del modelo de la FP dual (Di Maio *et al.*, 2019).

Para la obtención de datos, se ha realizado, además de la revisión bibliográfica que permitió identificar las principales categorías de análisis, un análisis documental de la regulación a nivel estatal y en las tres CCAA estudiadas y un trabajo de campo basado en 16 entrevistas semiestructuradas a gestores políticos, representantes de sindicatos y de organizaciones empresariales (ver apéndice). Las entrevistas se realizaron entre marzo y diciembre de 2021.

La información de las entrevistas y los documentos se ha analizado a través de la técnica de la codificación de los datos con el apoyo un software de investigación cualitativa (Nvivo). Dicha codificación se ha fundamentado en las dimensiones analíticas descritas, relativas al concepto de gobernanza sistémica y a las categorías de participación derivadas de la literatura de relaciones laborales y democracia industrial. Estas categorías han sido además la base para confeccionar los guiones de las entrevistas. Al mismo tiempo, el análisis se ha desarrollado mediante un proceso de triangulación de los datos ofrecidos por los tres tipos de informantes, destinado a reforzar la validez de las conclusiones.

## **4. Participación de los agentes sociales en la gobernanza estatal y autonómica: resultados**

Esta sección presenta los resultados del análisis documental y el trabajo de campo. Pese a que tanto los agentes sociales entrevistados como la literatura reconozcan (Echeverría Samanes, 2016) la existencia de dos vías institucionales de formación dual dentro de cada subsistema formativo (formación para el empleo vs. FP inicial), el trabajo empírico aborda exclusivamente la integración de los agentes sociales dentro de la gobernanza de la FP dual impartida en el subsistema educativo (FP inicial o reglada). Conviene también precisar que se centra, fundamentalmente, en el período temporal previo a la entrada en vigor de la nueva ley de FP (Ley Orgánica 3/2022). Tras estas aclaraciones, las subsecciones posteriores analizan la participación de los agentes sociales en la gobernanza estatal y en las tres CCAA objeto de estudio.

### **4.1 Gobernanza estatal: una integración débil y politizada de los agentes sociales**

En términos generales, se observa que el desarrollo de la FP dual, al contrario de lo acontecido en otros países del entorno europeo como por ejemplo Grecia (Sanz de Miguel *et al.*, 2022), no ha comportado la creación de nuevas instituciones estatales destinadas a integrar a los agentes sociales en la planificación e implementación de la FP dual. En el nivel político-estratégico, la institución estatal más importante es el Consejo General de FP, creado a partir de la Ley 1/1986. Este organismo se mantiene además dentro del nuevo marco legislativo como el principal «órgano de participación y asesoramiento del Sistema de Formación Profesional» (Artículo 115, Ley Orgánica 3/2022). Tiene una composición tripartita, con la participación de las organizaciones empresariales, las organizaciones sindicales y las Administraciones Públicas (Administración General del Estado y Comunidades Autónomas). No obstante, los agentes sociales destacan su irrelevancia en tanto que órgano consultivo y deliberativo que pueda diseñar estrategias políticas a medio y largo plazo. Aspecto en parte condicionado por la inexistencia de un mandato estatutario que exija la negociación de las políticas de FP en este órgano, como ocurre en las instituciones tripartitas de los países de tradición corporatista (Guardiancich y Molina, 2021).

Formalmente, el Consejo General de FP tiene encomendadas, no obstante, funciones de ordenación estratégica, tales como la elaboración de los Programas Nacionales de Formación Profesional. Sin embargo, el último plan se promulgó para el periodo 1998-2002. Los agentes sociales entrevistados destacan también que, en el contexto de la crisis financiera (2008-2013), el órgano jugó un papel totalmente irrelevante en la formulación de propuestas o discusiones políticas sobre la FP, así como en la regulación de la FP dual que se aprobó en 2012. Como afirma el representante de la patronal confederal a nivel estatal y confirma el gestor político entrevistado, «la inutilidad del organismo fue tanta que estuvo 8 años sin reunirse y no ha pasado nada, no se cayó la FP en este país» (EO1). En este contexto económico, los agentes sociales destacaron además un importante deterioro del diálogo social en todos los ámbitos y, particularmente, en la esfera formativa, históricamente más resiliente a los tradicionales vaivenes de la politizada concertación social española.

La revitalización del diálogo social confirmada por los agentes sociales a partir del cambio de gobierno de 2019 se tradujo también en nuevos procesos de concertación o,

al menos, consulta institucional, en el campo de la FP. Sin embargo, cabe destacar que el proceso de diálogo social más reciente en torno a la FP (muy centrado en la dual), vinculado a la consulta sobre la Ley Orgánica 3/2022, se canalizó a través de una mesa específica de diálogo social y no dentro del Consejo General de FP. Aspecto que deja patente la ineficacia de esta institución para integrar a los agentes sociales en este ámbito tan crucial de la gobernanza. Es destacable, además, que el proceso de consulta canalizado a través de esta mesa alternativa no desembocó, según destacan los agentes sociales representados, en un acuerdo tripartito. Es más, uno de los dos sindicatos que participó en la mesa de diálogo calificó el proceso como un mero intercambio de información desde el gobierno a los agentes sociales (SI1).

En el nivel **técnico-estratégico**, la principal institución estatal es el INCUAL, que se configura como un instrumento técnico, dotado de capacidad e independencia de criterio, para apoyar al Consejo General de FP en la observación de las cualificaciones y su evolución; la determinación de las cualificaciones (definición y actualización del Catálogo Nacional de Cualificaciones); la acreditación de las cualificaciones; el desarrollo de la integración de las cualificaciones profesionales; y el seguimiento y evaluación de la FP. A nivel de las Comunidades Autónomas, el modelo INCUAL se replica en las tres CCAA estudiadas a través de los Institutos de Cualificación Autonómicos. Estos institutos se coordinan con el INCUAL y el resto de los institutos autonómicos en la identificación y definición de las ocupaciones profesionales relacionadas con su región, la definición de la formación asociada a las cualificaciones en el marco de su ámbito territorial (50 o 60 % del tiempo de aprendizaje) o el análisis de las necesidades de cualificación demandadas en su territorio, entre otros aspectos.

En líneas generales, el trabajo de campo confirma los resultados de investigaciones previas sobre el tipo de participación de los agentes sociales en esta institución a nivel estatal (Cedefop, 2013). Así, los agentes sociales y gestores políticos entrevistados reconocen el papel de sindicatos y patronales en los grupos de trabajo sectoriales de renovación de las cualificaciones. Su participación se lleva a cabo a partir de un procedimiento particular, basado en el nombramiento, por parte de organizaciones empresariales y sindicales, de algunos de los expertos que participan en dichos grupos.

«La elección de los expertos que participan en la renovación de las cualificaciones pasa por un proceso doble: por un lado, les pide (a los agentes sociales) a expertos sectoriales, por otro lado, van directamente al experto y muchas veces no coge o no identifica al mejor experto» (EO1).

La valoración de los agentes sociales es, sin embargo, mucho más crítica respecto a su papel en las políticas de evaluación desarrolladas por el INCUAL. En este caso, destacan la ausencia total de procesos de participación (ya sea información o consulta). La inexistencia de procesos de información y/o consulta sobre la orientación evaluativa se traduce en que tanto las organizaciones empresariales como los sindicatos se muestren muy críticos con el enfoque y contenido de las evaluaciones realizadas: bien porque ignoran la cuestión de las necesidades formativas de las empresas y sus demandas por conocer mejor la evolución futura de las cualificaciones (organizaciones empresariales); bien porque no realizan evaluaciones de impacto ni analizan la calidad de los puestos de trabajo en que se insertan los aprendices (sindicatos).

Con relación al nivel **técnico-operativo**, es destacable que, en contraste con los principales referentes europeos de la FP dual (Emmenegger y Seitzl, 2020), los

interlocutores sociales no participan formalmente en la implementación de la FP dual: no imparten formación y no desempeñan ningún papel en la evaluación de los conocimientos adquiridos por los estudiantes en los cursos de FP. Además, en el caso específico de los sindicatos, la implementación de la FP dual a través de becas ha implicado que los delegados de personal y comités de empresa no dispusieran de derechos de información y consulta sobre los aprendices (SI1, SI5). La regulación que entró en vigor en 2022 prevé, no obstante, reforzar el papel de las llamadas «organizaciones intermedias» para apoyar la participación de las empresas en la implementación de la FP dual. También refuerza los derechos sindicales de los aprendices con la regulación de un nuevo contrato formativo sujeto a la legislación laboral. Hasta esta fecha, el trabajo de campo revela que los agentes sociales han participado en este nivel de gobernanza a través de canales no institucionales. Por ejemplo, la principal organización empresarial confederal y ciertas patronales sectoriales han realizado jornadas de promoción de la FP dual y han prestado servicios de orientación a las empresas. También han trabajado con los tutores de empresa proporcionándoles ciertas herramientas relativas a la gestión de las prácticas (EO1). Los sindicatos, por su parte, han proporcionado formación interna a delegados de personal y miembros de comités de empresa destinada, fundamentalmente, a dar a conocer los derechos de los aprendices y las obligaciones empresariales respecto a esta figura, con vistas a reforzar la garantía de sus derechos formativos (SI1, SI5).

#### **4.2 Andalucía: una participación consultiva limitada a aspectos parciales del diseño político y técnico**

Andalucía se caracteriza por ser la única de las tres CCAA analizadas en este artículo que carece de regulación específica sobre la FP dual. En esta CCAA, la FP dual se despliega a través de las órdenes de convocatorias anuales de proyectos de FP dual que fijan los criterios y requisitos que deben cumplir las modalidades de FP dual y los centros de formación.

El Consejo Andaluz de FP, creado por el Decreto 451/1994, es la principal institución a nivel **político estratégico**. Es el máximo órgano consultivo en materia de FP en la CCAA, formado tanto por las consejerías de Empleo y de Educación, y organismos como el Servicio Andaluz de Empleo y el Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales; así como por la CEA, UGT y CCOO en representación de los agentes sociales. Este órgano tripartito se reúne trimestral o semestralmente. No obstante, como ocurre a nivel estatal, el Consejo Andaluz de FP carece de un mandato estatutario que prescriba la obligación de consultar con los agentes sociales las iniciativas legislativas. En la práctica, esto se traduce en una participación politizada (depende de la voluntad del gobierno) y basada fundamentalmente en el intercambio de información.

«Si la Consejería quiere sacar la norma que quiera, no hay una obligación legal de contactar con los agentes sociales, tan solo debe presentar un informe al Consejo Andaluz de FP, por lo que solo es un trámite» (EO5)

«Más que un órgano consultivo se trata de un órgano informativo» (SI4).

Dentro del Consejo Andaluz existe además un grupo de trabajo específico para la FP dual. Este grupo de trabajo se ha encargado básicamente de la evaluación de los proyectos de FP dual presentados en las convocatorias anuales. La participación en estas evaluaciones ha permitido a los agentes sociales tener cierta influencia sobre el diseño de los programas de FP dual dado que, en el marco de dichos procesos, han podido sugerir propuestas que se han incorporado en la orden de convocatorias anuales.

«En función de la evaluación de proyectos que se han ido presentando en convocatorias anteriores, se tienden a modificar en la convocatoria siguiente aquellas posibles desviaciones que se hubieran dado» (SI8).

A nivel **técnico-estratégico**, las competencias sobre el diseño y actualizaciones de las cualificaciones recaen sobre el Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales, creado por el Decreto 1/2003. Los agentes sociales indican que su rol en el proceso de renovación de las cualificaciones es fundamentalmente consultivo y se desarrolla de forma análoga al proceso del INCUAL: a través del nombramiento de expertos que, en muchas ocasiones, son los propios representantes de los agentes sociales. En este ámbito, los agentes sociales critican, fundamentalmente, la falta de recursos para poder realizar esta tarea de forma adecuada.

«Nos falta un mínimo apoyo económico para poder dedicar más recursos a ello [...] debido a que es un trabajo técnico y administrativo importante» (EO5).

Este instituto también realiza evaluaciones sobre la calidad del sistema, junto con otras instituciones tales como el propio Consejo Andaluz de la FP. En este ámbito, los agentes sociales no tienen ningún tipo de participación. Al igual que en el nivel estatal, se muestran muy críticos con el enfoque y contenido de las evaluaciones. Así, tanto la patronal como los sindicatos resaltaron críticamente que en los informes de evaluación se presentan informes cuantitativos con información muy general y simple (proyectos anuales de FP dual presentados en las convocatorias, proyectos aprobados y renovados, etc.). Sin embargo, no se evalúan ni cuantifican aspectos capitales como la calidad del proceso formativo o la inserción laboral posterior de los aprendices (SI4, SI8).

A nivel **técnico-operativo**, la información obtenida simplemente constata la expuesta por los agentes sociales estatales. No se observa, en este caso, ninguna medida o propuesta institucional destinada a facilitar o mejorar la participación de organizaciones empresariales y sindicatos en este ámbito. Los sindicatos, además, critican la poca disposición de las empresas para informar a la representación legal de los trabajadores sobre las condiciones de los aprendices, aspecto que dificulta su función protectora. Destacan además que el marco regulador previo a la nueva legislación estatal (Ley Orgánica 3/2022), que permitía regular la relación a través de becas desprovistas de derechos sindicales, era un obstáculo adicional a la participación de los delegados de personal y comités de empresa. Además, apuntan al hecho de que muchas PYMES que en Andalucía participan en la FP dual no tienen comités de empresa o delegados de personal.

#### **4.3 Cataluña: Integración sistémica y participación institucionalizada y substantiva en el nivel político y técnico estratégico**

En el caso de Cataluña, la reforma de FP de 2015 (Ley 10/2015), aprobada con un amplio consenso político en el parlamento catalán y resultante de un proceso de concertación con los agentes sociales, renovó por completo el marco institucional del sistema de FP. No obstante, el trabajo de campo solo pudo analizar parcialmente el alcance substantivo de la integración de los agentes sociales en el nuevo marco institucional. Esto se debe a que la mayor parte de las nuevas instituciones creadas estaban iniciando su funcionamiento o ni siquiera habían sido constituidas cuando se realizó el trabajo de campo, debido en parte al efecto de la pandemia y a los cambios de gobierno.

La Ley 10/2015 creó una nueva institución tripartita en el nivel **político-estratégico**, la Comisión Rectora del Sistema de Formación y Cualificaciones Profesionales, dedicada específicamente a la planificación estratégica y adscrita a la Presidencia de la Generalitat. En ella, el Gobierno y los agentes sociales pueden debatir la evolución a medio y largo plazo del sistema de FP dual y consensuar la regulación. Pese a que el gobierno autonómico cuenta con la mayoría de los votos, al disponer del 60 % de representantes, esta institución ha permitido alcanzar acuerdos tripartitos sobre la regulación de la FP dual. Dentro de la misma se acordó el «documento de bases para la FP dual», que se transformó posteriormente en la RESOLUCIÓN EDU/2085/2020. Esta regulación ha incorporado demandas de patronal y sindicatos ausentes en otras regulaciones autonómicas. Por ejemplo, incorpora la figura del «tutor mancomunado» para facilitar la participación de las PYMES en la FP dual, a partir de una propuesta de la organización empresarial que representa a las pequeñas y mediante empresas de Cataluña (EO4). O el reforzamiento de los derechos sindicales de información en el caso de relaciones no laborales entre los estudiantes y la empresa (becas). Por otro lado, se creó una Comisión Permanente dentro de la Comisión Rectora que se reúne periódicamente (mensualmente) y es representado por algunos de los agentes sociales entrevistados como un verdadero órgano de concertación (EO3, SI7). En este órgano, los agentes sociales y la administración supervisan y discuten la aplicación técnica de las políticas de FP. Esta Comisión Permanente fue además una petición expresa de CCOO Cataluña (SI3).

La ley también creó la Agencia Pública de Formación y Cualificación Profesionales de Cataluña (en adelante, la Agencia), cuyos estatutos se aprobaron en 2021. La Agencia es un organismo que actúa en el nivel **técnico-estratégico** e integra dos instituciones preexistentes que operaban en distintos niveles: el Instituto Catalán de Cualificaciones, responsable de elaborar informes técnicos de actualización de cualificaciones; y el Consejo de Formación y Cualificación Profesionales de Cataluña, institución tripartita creada en 1999 como órgano consultivo y de asesoramiento de la Generalitat, de forma análoga al Consejo estatal y al resto de consejos autonómicos (Decret 21/1999).

Al igual que la Comisión Rectora, la Agencia depende también del gabinete de Presidencia e integra los distintos subsistemas de FP (EO4, SI3). Todos los agentes sociales y gubernamentales entrevistados destacaron la importancia de que esta agencia se integrara bajo la Presidencia y no dentro de la Consejería de Educación. Según su valoración, este aspecto permite integrar verdaderamente los diferentes subsistemas formativos y superar la lógica de la fragmentación administrativa. Esta institución deviene en el principal instrumento para desarrollar las políticas que la Comisión Rectora establece. Es además responsable de implementar las acciones de evaluación de la calidad del sistema de FP y todas aquellas políticas destinadas a mejorar la vinculación entre el sistema de FP y el mercado laboral. Los agentes sociales no están representados en la Agencia. Sin embargo, sí esperan tener influencia sobre este organismo y, particularmente, sobre las políticas de evaluación y renovación de las cualificaciones.

En el ámbito de la evaluación de la calidad del sistema de FP, los agentes sociales destacaron que la Comisión Rectora es formalmente la encargada de supervisar y discutir los informes de evaluación que deben ser desarrollados por la Agencia, por lo que confían en aumentar su participación en esta esfera y contribuir a la mejora de los enfoques y contenidos de la evaluación. Hasta la fecha, la visión de los agentes sociales catalanes sobre la calidad de la evaluación se asemeja plenamente a la expuesta por los agentes sociales estatales y andaluces, como puede inferirse de la siguiente cita.

«Hemos dicho muchas veces que no estábamos conformes con la evaluación. Tenemos falta de acceso a los datos que, además, son siempre muy antiguos (de hace 2-3 años). Por ejemplo, en 2021 no sabe el impacto que ha tenido la COVID19 sobre la FP dual» (EO4).

Respecto a las políticas encaminadas a mejorar la vinculación de las cualificaciones con las necesidades del mercado laboral, los agentes sociales destacaron su papel dentro del Consejo de Formación y Cualificación Profesionales de Cataluña, integrado actualmente en la Agencia. Tras la reforma de 2015, el Consejo ha pasado a desempeñar funciones eminentemente técnicas en este ámbito político. Por un lado, tiene competencias para promover estudios de prospección, de detección de necesidades o de mejora de las cualificaciones profesionales y de la formación profesional. Por otro lado, tiene encomendado, a través de la Ley 10/2015, el desarrollo de informes sectoriales no vinculantes en materias tales como la evolución de los perfiles profesionales, la acreditación de competencias profesionales o la participación de las empresas en las prácticas y en el aprendizaje, y especialmente, en la FP dual. Estos informes deberán confeccionarse por los Consejos sectoriales previstos en la Ley 10/2015, que serán órganos de integración y participación de los agentes sociales representativos de los principales sectores productivos. Los agentes sociales valoraron muy positivamente esta iniciativa que permite, de forma novedosa, una integración más institucionalizada de los agentes sociales a nivel sectorial. En el momento en el que se realizó el trabajo de campo, los Comités Sectoriales no habían iniciado su funcionamiento.

Finalmente, el caso de Cataluña muestra que, pese al impulso institucional resultante de la concertación social, los agentes sociales aún tienen problemas para participar en el **nivel técnico-operativo**. Respecto a la participación de las empresas, el gestor político entrevistado subrayó la estrecha colaboración del Departamento de Enseñanza con las Cámaras de Comercio para promocionar la participación de las empresas través de la creación de puntos de asesoramiento para empresas de diferentes territorios y tamaños. También destacó el acuerdo alcanzado sobre la regulación del tutor mancomunado para apoyar la participación las PYMES. Sin embargo, la persona representante de la patronal de PYMES en Cataluña criticó que esta nueva figura no se ha podido poner en funcionamiento debido a la ausencia de financiación y que, por tanto, las organizaciones empresariales siguen sin prestar apoyo a las PYMES para tutorizar a los aprendices.

«La figura (el tutor mancomunado) ya está reconocida y por tanto se puede incorporar y que las asociaciones sectoriales o gremios ayuden a las microempresas en la tutorización. El problema es que no existe financiación. Es decir, el Departamento de Educación dijo, vale, se lo aceptamos, lo ponemos, ya podéis hacerlo, pero ¿quién lo paga? ¡Esto! Aquí ya nos hacemos todos los despistados, ¿no? No se pudo implementar. Lo hemos intentado. Hemos intentado a través de algún gremio, pero nada» (EO4).

Por la parte sindical, la información obtenida simplemente reitera las críticas ya apuntadas de los representantes sindicales confederales y andaluces e identifica ciertas acciones formativas destinadas a mejorar el conocimiento de comités de empresa y delegados de personal sobre la FP dual.

#### **4.4 País Vasco: Una gobernanza gradualmente estatalizada y orientada hacia la empresa**

En el País Vasco, las estructuras de gobernanza fueron reformadas en 2018 a través de la Ley 4/2018. Esta regulación creó dos nuevas instituciones para la gestión y planificación del sistema de FP. Por un lado, el Órgano Superior de Coordinación de la Formación Profesional que, si bien tiene un carácter interdepartamental (Educación y Trabajo), está adscrito al Departamento de Educación. Este órgano es responsable de establecer los criterios sobre las políticas generales en materia de FP en su conjunto y profundizar en la integración de los dos subsistemas de FP. Por otro lado, se creó el Órgano de Dirección del Sistema Integrado de FP, encargado de ejercer las funciones de dirección, ordenación y planificación.

Como destacaron críticamente los agentes sociales del País Vasco, el nuevo marco de gobernanza, a diferencia del modelo catalán y ciertas estructuras de gobernanza del sistema de FP para el empleo vasco (por ejemplo, el Consejo de Administración del Servicio Vasco de Empleo), excluye a los agentes sociales de las dos nuevas instituciones responsables del diseño y la gestión de la FP. En este marco de gobernanza, la información extraída en el trabajo de campo revela que la participación de los agentes sociales en los niveles **político-estratégico** y **técnico-estratégico** debe canalizarse a través de la coordinación secuencial de dos instituciones tripartitas: la Mesa del Diálogo Social, regulada a través del Decreto 3/2019; y el Consejo Vasco de FP, creado mediante Decreto 100/1994 con unas competencias y funciones similares a las del resto de consejos autonómicos.

En primer lugar, la concertación de los principales objetivos y principios generales de las normativas de diferentes materias de la FP dual debe tener lugar dentro de la comisión de FP constituida en el seno de la Mesa del Diálogo Social. En segundo lugar, el Consejo Vasco de FP tiene la responsabilidad de desarrollar los acuerdos alcanzados en la Mesa del Diálogo Social. Para ello, se organiza a través de diferentes comisiones técnicas especializadas en las distintas temáticas a tratar (títulos de FP y cualificaciones, principios de evaluación, etc.).

En líneas generales, tanto los sindicatos como la patronal comparten la idea de que los procesos de discusión y consulta dentro de la mesa de diálogo social están teniendo una correcta institucionalización. Es decir, el gobierno ha tendido a someter a discusión desde 2019 las principales normativas o estrategias que serán objeto de desarrollo normativo posterior. También existe consenso en la concepción de la institución como un órgano con un carácter exclusivamente político-estratégico llamada a compensar la ausencia de participación de los agentes sociales en los principales órganos gubernamentales responsables de concretar los objetivos a medio y largo plazo del sistema.

«El Gobierno acordará en ese órgano superior interdepartamental (Órgano de Dirección del Sistema Integrado de FP), trabajará unas propuestas del Gobierno, pero luego eso lo va a llevar a la mesa, y lo está llevando a la mesa, ¿vale? Esto, para nosotros, es clave y es el sistema que hemos encontrado para asemejarnos de alguna manera a la gobernanza que te digo que tiene la ley de Cataluña, que yo creo que está realmente bien» (EO2).

«Su papel (sobre la mesa de diálogo social) es el de definir estrategias, y eso me parece bien» (SI2)

Existen sin embargo mayores discrepancias en los discursos sindicales y patronales en lo referente a la valoración de su participación en el Consejo Vasco de FP. Así, la patronal informa estar satisfecha con su nivel de participación, y destaca que la mayor parte de sus propuestas suelen reflejarse en el desarrollo normativo. Por el contrario, desde los sindicatos se apunta que el papel del Consejo en el desarrollo normativo es cada vez más irrelevante, como muestra, por ejemplo, el descenso anual del número de reuniones. Destacan además la tendencia general del gobierno a desechar sus propuestas o evitar someter a discusión con los sindicatos el desarrollo normativo de ciertos ámbitos del sistema.

«En los últimos años, más que un órgano consultivo, se ha convertido en una consultora. O sea, lo que hace el gobierno es traer sus propuestas, nos las presenta, nos pide que digamos lo que queremos decir y hace lo que le da la gana. No se tienen en cuenta las propuestas que hacemos en el Consejo Vasco de FP. Incluso las propias dinámicas que se están llevando a cabo, en las que antes teníamos varias sesiones de trabajo para trabajar una propuesta, una normativa, lo que fuese, eso ha desaparecido» (SI2).

Este desequilibrio en la participación dentro de esta institución se traduce en un debilitamiento del consenso social respecto a diferentes elementos del sistema vasco de FP dual. Especialmente, el trabajo de campo revela un disenso muy reseñable entre sindicatos y patronal respecto al nivel de participación y enfoque de los programas de especialización profesional de FP dual y las políticas de evaluación de la calidad del sistema.

Los programas de especialización profesional son títulos específicos del País Vasco (Orden 27 de julio de 2016) y solo reconocidos en esta CCAA que se imparten en régimen dual. Estos cursos cuentan un total de 700 horas de formación en alternancia entre el centro educativo y la empresa y solo pueden cursarse por aquellas personas que hayan obtenido un título de FP. En el momento en que se realizó el trabajo de campo se habían diseñado 30 programas de especialización dual. Según los agentes sociales entrevistados, estos programas se crean para satisfacer las necesidades específicas de cualificación demandadas sobre todo por empresas en el sector industrial y vinculados al proceso de digitalización (industrial 4.0, etc.). Así, la información provista tanto por la patronal como por los sindicatos confirma que suelen surgir merced a demandas concretas de empresas que elevan al gobierno y, en menor medida, demandas subsectoriales formuladas por grupos de empresas. Una vez que el gobierno, a través de la Viceconsejería de Formación, acepta la propuesta, el diseño curricular del programa (competencias, resultados de aprendizaje, etc.) se realiza de forma bilateral entre la empresa que demanda la formación y el Instituto Vasco del Conocimiento de la Formación Profesional, si bien en ocasiones puede también participar el centro formativo. Por lo tanto, la concepción y el diseño excluye totalmente a la parte sindical. En estas circunstancias, sindicatos y patronal ofrecen valoraciones diametralmente opuestas sobre la calidad y utilidad de los programas. Así, la patronal representa estos programas como un claro ejemplo de innovación dentro de la FP dual española y valora, especialmente, que permitan dar respuesta a los requerimientos más inmediatos del mercado laboral de forma muy ágil. Los sindicatos, por su parte, critican el elevado número de horas de formación requeridas, la ausencia de una lógica sectorial que guíe su contenido curricular (responden a necesidades de empresas específicas) y que se implementen a través de becas que privan a los aprendices de los derechos laborales y sindicales que garantiza la legislación laboral.

«Estos programas suelen surgir porque una empresa se ha puesto en contacto con la Viceconsejería de FP (...). Nos cuentan un poco cuál es la empresa que lo ha solicitado, nos dicen con qué centro de formación lo están trabajando y nos lo dicen cuando ya está implementado. Los trabajadores no tienen nada que decir al respecto y te encuentras con competencias que no tienen nada que ver con competencias profesionales ni de sectores» (SI2)

«Estos programas de especialización son unos programas a la carta. Tenemos unos 30 programas que hemos definido por empresas, de la mano de los centros de FP y del Instituto Vasco de Cualificaciones (...). Nace de esa necesaria especialización que tiene la industria para adaptarse a lo que el mercado les pedía como la industria 4.0 y el ámbito tecnológico (...). Nosotros lo que le trasladamos al gobierno vasco es que la empresa vasca no puede estar esperando a que, en el ámbito de Madrid, la administración central nos escuche, nos haga caso y se pongan a desarrollar» (EO2)

En cuanto a las políticas de evaluación, el representante de la organización empresarial entrevistado destacó positivamente la participación de su organización en el diseño de las evaluaciones dentro del Consejo de FP. En este ámbito reseñó, por ejemplo, que las evaluaciones hayan incorporado la cuestión de la formación de los instructores de empresas (EO2). Los sindicatos, sin embargo, son muy críticos. Destacan que los datos empleados, que reflejan una tasa de inserción de los aprendices cercana al 100 %, están sesgados. Esto se debe a que no contemplan, por un lado, el efecto de las diferentes bonificaciones que ofrece el gobierno vasco para la contratación de los aprendices. Y, sobre todo, critican que se basen en encuestas que responden los aprendices en junio, una fecha en la que los empleadores tienen necesidades temporales de contratación para cubrir periodos de vacaciones, y recurren a la contratación de aprendices de forma temporal. En este contexto, han reclamado reiteradamente modificar el enfoque de evaluación (SI2, SI6).

Finalmente, el análisis del **nivel técnico-operativo** muestra una valoración más positiva de los agentes sociales que aquella recabada en el ámbito confederal y en Andalucía y Cataluña. Desde los sindicatos, si bien se reiteran las críticas al modelo de becas (en principio superado con la nueva regulación estatal), se apunta a que la fortaleza de la representación legal de los trabajadores en la mayoría de las empresas que participan en la FP dual (generalmente, de tamaño medio y grande) se traduce en una mayor capacidad para garantizar el cumplimiento de los derechos formativos y evitar los abusos (SI2, SI6). Desde la organización empresarial, se destaca su papel en la intermediación entre centros formativos y empresas y con relación a la formación a tutores y el asesoramiento jurídico.

## **5. Discusión. El modelo español de FP dual un modelo híbrido y regionalmente diverso de formación de cualificaciones**

El artículo ha analizado la participación de los agentes sociales en las estructuras de gobernanza de la FP dual estatales y autonómicas a partir del concepto de gobernanza sistémica y una aproximación metodológica cualitativa. La investigación empírica ha

mostrado que, a nivel estatal, la participación más institucionalizada se evidencia en el nivel técnico-estratégico y, específicamente, en los procedimientos de renovación y actualización de las cualificaciones profesionales. En el nivel político-estratégico, el artículo revela un tipo de participación politizada y escasamente institucionalizada debido en buena parte a las deficiencias formales y, sobre todo, operativas, de la principal institución tripartita llamada a integrar a los agentes sociales y gubernamentales en las discusiones estratégicas del sistema. En el nivel técnico-operativo, el artículo ha constatado la ausencia de integración institucional de sindicatos y patronales en la implementación de FP dual.

La comparación autonómica muestra importantes diferencias entre las tres CCAA estudiadas. Así, se observa que el modelo andaluz replica en buena medida el tipo de integración identificado a nivel estatal, con una participación bastante limitada en el nivel político-estratégico y algo más institucionalizada en el nivel técnico-estratégico. En el caso de Cataluña, se observa, por el contrario, que la participación e integración de los agentes sociales es más significativa en el nivel político-estratégico que en el resto de CCAA estudiadas, a partir del nuevo marco de gobernanza instaurado en 2015. Finalmente, se constata que el modelo de gobernanza vasco en el cual la FP dual tiene una tradición más arraigada y la participación de sindicatos y patronal está históricamente más institucionalizada, está avanzando en una dirección en la cual los actores sindicales pierden peso en los niveles técnico-estratégicos de la gobernanza. Se evidencia además que, en parte debido a una gobernanza más orientada hacia la empresa, el consenso social sobre ciertos aspectos de la FP dual, como los programas de especialización, se debilita.

Los resultados sintetizados suponen una nueva contribución a la literatura que ha abordado críticamente los problemas, contradicciones y limitaciones de la exportación norte-sur de la FP dual (Artiles *et al.*, 2020, etc.). En este caso, permiten evidenciar las lagunas de dicha exportación cuando se atiende a dimensiones sociales tales como la democracia industrial que, pese a estar plenamente reconocidas en el acervo de la UE (Eurofound, 2018), son generalmente objeto de un escrutinio menor.

Al mismo tiempo, los resultados empíricos son útiles para someter a discusión dos argumentos teóricos de la literatura de los regímenes de cualificaciones (Bussemeyer y Trampusch, 2012), expuesta en la segunda sección del artículo. En primer lugar, ponen de relieve las limitaciones de la actual tipología de cuatro modelos a la hora de clasificar a países como España, que muestran respuestas más o menos colectivas con relación a la gobernanza de la FP dual en función del nivel de gobernanza y la dimensión regional. En segundo lugar, ofrecen interpretaciones complejas respecto al argumento de la «dependencia del camino» que subyace dentro de esta teoría de corte institucionalista. Por un lado, puede argüirse que, en línea con este argumento, la tradicional debilidad del marco institucional en el nivel político-estratégico permite explicar el carácter episódico y politizado de la concertación social sobre la FP dual. Por otro lado, el análisis del nivel autonómico (particularmente los casos de Cataluña y el País Vasco) revela la capacidad de agencia de los actores para avanzar en direcciones contrarias respecto a sus tradiciones institucionales. Aspecto este último que puede incentivar nuevas líneas de investigaciones que traten de explicar estos cambios a partir de enfoques teóricos alternativos tales como la teoría de recursos de poder.

## 6. Referencias

- Ansell, C. & Torfing, J. (2016). Introduction: theories of governance. En Ansell, C. & Torfing (Ed.), *Handbook on Theories of Governance* (1-20). Cheltenham: Edward Elgard. <https://doi.org/10.4337/9781782548508.00008>
- Antonazzo, L., Weinel, M., Stroud, D., Szulc, W., & Paduch, J. (2021). Identification of National (Sector) VET Qualification and Skills (Regulatory) Frameworks for Steel. *European Steel Skills Agenda*. Recuperado de: <https://www.estep.eu/assets/Uploads/ESSA-D4.1-Identification-of-National-Sector-VET-Qualification-and-Skills-Regulatory-Frameworks-for-Steel-Version-2-final.pdf>
- Barrientos, D, Martín Artiles, A., Lope, A. & Carrasquer, P. (2019). La FP dual y la transición de los jóvenes al mercado de trabajo: la visión de los agentes sociales, *Anuario Instituto de Estudios del Trabajo*, <https://doi.org/10.5565/rev/aiet.85>
- Brunet i Icart, D. & Moral Martín, D. (2017). *Origen, contexto, evolución y futuro de la Formación Profesional*. Tarragona: Publicacions de la Universitat Rovira i Virgili.
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). The comparative political economy of collective skill formation. In M. R. Busemeyer & C. Trampusch (Eds), *The Political Economy of Collective Skill Formation* (pp 3–38). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599431.001.0001>
- Cedefop (2013). *Renewing VET provision Understanding feedback mechanisms between initial VET and the labour market*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Doi: 10.2801/32921
- Clarke, L., Westerhuis, A., & Winch, C. (2021) Comparative VET European research since the 1980s: accommodating changes in VET systems and labour markets. *Journal of Vocational Education & Training*, 73(2), 295–315. <https://doi.org/10.1080/13636820.2020.1858938>
- Comisión Europea (2016). *A New Skills Agenda for Europe. Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, COM (2016) 381 final, 10 June 2016, Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0381>
- Comisión Europea (2021). *Putting into practice the European Framework for Quality and Effective Apprenticeships – implementation of the Council Recommendation by Member States*. Commission Staff Working Document, SWD, 230. Brussels: Publication Office of the European Union.
- Decreto 100/1994, de 22 de febrero, por el que se crea y regula el Consejo Vasco de Formación Profesional. Disponible en: <https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/1994/02/22/100/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>
- Decreto 451/1994, de 15 de noviembre, por el que se crea el Consejo Andaluz de Formación Profesional. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/1995/2/1>

- Decreto 21/1999, de 9 de febrero, de creación del Consell Català de Formació Professional.* Disponible en: <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/1999/02/09/21>
- Decreto 1/2003, de 7 de enero, por el que se crea el Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales.* Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2003/29/5>
- Decreto 83/2015, de 2 de junio, por el que se establece la Formación Profesional Dual en Régimen de Alternancia en la Comunidad Autónoma del País Vasco.* Disponible en: <https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2015002515>
- Decreto 3/2019, de 15 de enero, de creación de la Mesa de Diálogo Social en la Comunidad Autónoma del País Vasco.* Disponible en: <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2019/01/1900266a.pdf>
- Decreto 3/2021, de 2 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Pública de Formació i Qualificació Professionals de Catalunya.* Disponible en: <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/2021/02/02/3>
- Di Maio, G., Graf, L., & Wilson, A. (2019). Torn between economic efficiency and social equality? Shore-t-track apprenticeships in Denmark, Germany and Switzerland. *European Educational Research Journal*, 18(6), 699–723. <https://doi.org/10.1177/1474904119869561>
- Echeverría Samanes, B. (2016). Transferencia del Sistema de FP Dual a España. *Revista de Investigación Educativa*, 34(2), 295-314. <http://dx.doi.org/10.6018/rie.34.2.249341>
- Emmenegger, P., & Seitzl, L. (2020). Social partner involvement in collective skill formation governance. A comparison of Austria, Denmark, Germany, the Netherlands and Switzerland. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 26(1), 27–42. <https://doi.org/10.1177/1024258919896897>
- Eurofound (2018). *Measuring varieties of industrial relations: a quantitative approach*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2806/112748>
- Guardiancich, I., & Molina, O. (2021). From gradual erosion to revitalization: National Social Dialogue Institutions and policy effectiveness. *European Journal of Industrial Relations*, 28(1), 85–103. <https://doi.org/10.1177/09596801211018318>
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. E P. A. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism* (pp. 1–68). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199247757.001.0001>
- Ison, R., Grant, A. & Richard, B. (2014). Scenario praxis for systemic governance: a critical framework. *Environment & Planning C: Government & Policy*, 32(4) pp. 623–640. DOI: <https://doi.org/10.1068/c11327>
- Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional.* Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1986/01/07/1/con>

- Ley 10/2015, de 19 de junio, de formación y cualificación profesionales de Cataluña.* Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2015/06/19/10>
- Ley 4/2018, de 28 de junio, de Formación Profesional del País Vasco.* Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2018/06/28/4>
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.* Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3>
- Markowitsch, J., & Chan, R. (2022). Elucidating Responsiveness. Reviewing Empirical Methods for Comparative Studies of Governance in Vocational Education and Training. En Bürgi, R. & Gonon, P. (Ed.), *Governance Revisited: Challenges and Opportunities for VET*. Berling: Peter Lang. 10.3726/b18801
- Markowitsch, J., Hefler, B. (2018). Staying in the loop: Formal feedback mechanisms connecting vocational training to the world of work in Europe. *International journal for research in vocational education and training* 5(4), 285-306.
- Markowitsch, J. & Wittig, W. (2020). Understanding differences between apprenticeship programmes in Europe: towards a new conceptual framework for the changing notion of apprenticeship. *Journal of Vocational Education & Training*. <https://10.1080/13636820.2020.1796766>
- Martín Artilles, A., Barrientos, D., Moles Kalt, B. y Lope Peña, A. (2019). Política de formación dual: discursos con Alemania en el imaginario. *Política y Sociedad*, 56(1), pp. 145–167. <https://doi.org/10.5209/poso.60093>.
- Martín Artilles, A., Lope, A. Barrientos, D., Moles, B. & Carrasquer, P. (2020). The rhetoric of Europeanisation of dual vocational education and training in Spain. *Transfer*, 26(1), pp. 73–9026. <https://doi.org/10.1177/1024258919896>
- Martínez-Izquierdo, L., & Torres Sánchez, M. (2023). Los retos de la colaboración público-privada en la implementación de la formación profesional dual. Una revisión sistemática. *Revista Española De Educación Comparada*, (43), 357–376. <https://doi.org/10.5944/reec.43.2023.34009>
- Martín Suarez, C. M. (2023). Análisis de la Formación Profesional Dual de Grado Superior en Andalucía. Estudio de casos. *Revista Española de Educación Comparada*, (44), 325–347. <https://doi.org/10.5944/reec.44.2024.37327>
- Meardi, G. (2018). Economic integration and state responses: Change in European industrial relations since Maastricht. *British Journal of Industrial Relations*, 56(3), 631–655. <https://doi.org/10.1111/bjir.12307>
- Olazaran, M., Otero, B., Lavia, C. & Albizu, E. (2023). Implementation of dual vocational education and training in Spain: the case of the Basque Country, *Journal of Vocational Education and Training*, <https://doi.org/10.1080/13636820.2023.2180422>

- ORDEN de 27 de julio de 2016, de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, por la que se establecen siete programas de especialización profesional, así como las condiciones generales para su autorización e impartición.* Disponible en: <https://www.legegunea.euskadi.eus/orden/orden-27-julio-2016-consejera-educacion-politica-linguistica-y-cultura-que-se-establecen-siete-programas-especializacion-profesional-asi-como-condiciones-generales-su-autorizacion-e-imparticion/webleg00-contfich/es/>
- Rauner, F., Wittig, W., & Deimer, L. (2010). Plural Administration in Dual Systems in selected European countries. En R. Rauner & E. Smith (Eds.), *Rediscovering Apprenticeship* (pp. 31–43). Dordrecht, the Netherlands: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-90-481-3116-7>
- Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, por el que se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones.* Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/1999/03/05/375/con>
- Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.* Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2012/11/08/1529/con>
- Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional.* Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/04/28/498>
- RESOLUCIÓ EDU/2085/2020, de 20 d'agost, per la qual s'actualitza l'organització de la formació en alternança en els ensenyaments de formació professional inicial.* Disponible en: <https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=880804>
- Sanz de Miguel, P., Serra, J.A., Caballero, M. & Barrientos, D. (2022). *Social partners' involvement in dual vocational education and training (VET): a comparison of Greece, Spain, Poland and Portugal.* Final Report TWING project. Grant number: VS/2020/0145. DOI: 10.5281/zenodo.6669891
- Sanz de Miguel, P. (2017). Gobernanza de la formación profesional dual española: entre la descoordinación y la falta de objetivos. *Revista Española de Educación Comparada*, (30), 77–98. <https://doi.org/10.5944/reec.30.2017.18705>
- Šćepanović, V., & Martín Artiles, A. (2020). Dual training in Europe: a policy fad or a policy turn?. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 26(1), 15–26. <https://doi.org/10.1177/1024258919898317>
- Tarriño Ruiz, À. (2019). *Benchmarking: Gestió de l'FP i models d'fp dual internacionals 2019.* Barcelona: Fundació BCN Formació Professional.
- Virgós-Sánchez, M., Burguera-Condon, J., & Pérez-Herrero, M. (2021). La Formación Profesional Dual en la empresa desde la perspectiva de sus protagonistas. *Revista Complutense de Educación*, 33(1), 27-39.
- Vossiek, J. (2018). *Collective Skill Formation in Liberal Market Economies?: The Politics of Training Reforms in Australia, Ireland and the United Kingdom.* Bern, Switzerland: Peter Lang.

## **Apéndice. Descripción entrevistas trabajo de campo**

<b>Organización</b>	<b>Cargo de la persona entrevistada</b>	<b>Abreviatura en la cita</b>
CEOE	Director de Formación	EO1
CONFEBASK	Director de Formación	EO2
FOMENT DEL TREBALL	Presidente de la Comisión de Formación	EO3
PIMEC	Directora de políticas de Empleo y Formación	EO4
CEA	Presidenta Comisión de Formación	EO5
CCOO NACIONAL	Secretario General de Formación	SI1
CCOO PAÍS VASCO	Secretaria de Formación y Empleo	SI2
CCOO CATALUÑA	Secretaria de Trabajo y Economía	SI3
CCOO ANDALUCIA	Secretario de Empleo y Nuevas Realidades Laborales	SI4
UGT NACIONAL	Secretario General de Formación	SI5
UGT PAÍS VASCO	Responsable de empleo y formación	SI6
UGT CATALUÑA	Secretaria de Igualdad y Formación	SI7
UGT ANDALUCIA	Secretario de Empleo y Formación	SI8
Ministerio de Educación. Secretaria General de FP	Director del Gabinete Técnico de la Secretaría General de FP	AP1
Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya	Subdirector general de Programas y Proyectos de la Dirección General de FP	AP2
Departamento de Empleo, FP y Autónomos de Andalucía	Dirección General de Formación Profesional para el Empleo	AP3