

Executive Summary

**RESUMEN EJECUTIVO**



# RESUMEN EJECUTIVO

## del proyecto INVOLVE

La participación de los interlocutores sociales en la formación profesional dual: una comparación entre Grecia, España, Polonia y Portugal

**Autores:** Pablo Sanz de Miguel (Notus), Joan Antoni Serra (Notus), Marc Caballero (Notus) y Daniel Barrientos (Notus), Marina Peliz (CICS.NOVA of Universidade Nova de Lisboa), Nuno Boavida (CICS. NOVA of Universidade Nova de Lisboa) y António Brandão Moniz (CICS.NOVA of Universidade Nova de Lisboa), Maciej Pańków (Institute of Public Affairs), Prokopis Pandis (INE/GSEE), Gerasimos Karoulas (INE/GSEE), Ira Papageorgiou (INE/GSEE) y Natassa Betziou (INE/GSEE)



Este proyecto ha recibido financiación de la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea. Número de subvención: VS/2020/0145 una comparación entre Grecia, España, Polonia y Portugal. Las opiniones expresadas en este documento reflejan únicamente la opinión del autor y en ningún caso la de la Comisión Europea. La Comisión Europea no es responsable del uso que pueda hacerse de la información que contiene.

# 1. Introducción

La temática de la Formación Profesional (FP) dual -también denominado sistema de aprendices- ha cobrado relevancia en los últimos años. Varios países europeos han implantado sistemas de FP dual, definidos, en términos generales, como modelos que combinan el aprendizaje en el lugar de trabajo dentro una empresa con la enseñanza teórica en un centro educativo. Este modelo se considera especialmente pertinente en épocas de alto desempleo juvenil, ya que puede facilitar la transición de los jóvenes al mercado laboral y hacer frente al problema del desajuste formativo.

Sin embargo, la capacidad de los sistemas de FP dual para resolver diferentes problemas sociales y económicos está condicionada en buena parte por sus estructuras de gobernanza. En comparación con los sistemas de FP basados en la escuela, los programas de FP dual son más complejos porque intervienen diferentes actores colectivos e instituciones del sistema educativo y del mercado laboral. Por lo tanto, los sistemas de FP dual deben responder a las necesidades e intereses de los diferentes actores públicos, privados y sociales (como las autoridades estatales, los empresarios y los sindicatos) y garantizar un alto grado de coordinación entre ellos (Rauner et al., 2010). La falta de esta coordinación puede desincentivar a las empresas a la hora de ofrecer plazas de aprendizaje o puede dar lugar al uso oportunista de los aprendices como mano de obra barata (Šćepanović y Martín Artiles, 2020).

Estas características de la gobernanza de la FP dual se han destacado para explicar por qué los modelos de FP dual se han desarrollado históricamente bajo modelos corporatistas de relaciones laborales (RRL) en el contexto europeo (Bussemeyer & Trampusch, 2012). Aunque existen algunas variaciones entre los países que aplican la FP dual, los interlocutores sociales suelen contribuir a establecer las prioridades estratégicas de la FP y a la actualización y renovación del sistema para satisfacer las necesidades cambiantes del mercado laboral (Cedefop, 2013; Emmenegger y Seitzl, 2020).

En un contexto en el que varios países europeos con una "gobernanza basada en las RRL" comparativamente menos desarrollada están aplicando sistemas de FP duales, es preciso prestar atención a los posibles problemas y oportunidades para desarrollar respuestas colectivas en torno la FP dual. Este informe, que resume las principales conclusiones del proyecto INVOLVE, pretende contribuir a estos debates. Su principal objetivo es explorar el papel que desempeñan los sindicatos y las organizaciones empresariales en la gobernanza de los sistemas duales de FP y de aprendizaje en modelos de RRL en los que los interlocutores sociales desempeñan un papel menos institucionalizado en la elaboración de políticas, a saber, España, Grecia y Portugal (modelo "estatista") y Polonia (modelo "mixto" o "de transición").

## 2. Contexto político europeo

El "proceso de Copenhague" (Comisión Europea, 2002) sobre la mejora de la cooperación europea en materia de FP se puso en marcha en 2002 dentro de la Estrategia de Lisboa y en respuesta al mandato de Barcelona de noviembre de 2002. Desde el lanzamiento del proceso de Copenhague, la Comisión Europea ha subrayado la importancia de aumentar la cooperación en la promoción de la FP con la participación de los Estados miembros de la UE, así como de los interlocutores sociales.

En el contexto de la crisis económica de 2007-2013, la FP dual se convirtió en una prioridad política europea clave para abordar el creciente desempleo juvenil. La Comisión Europea promovió asociaciones entre los Ministerios de Educación de Alemania y Austria y los demás Estados miembros de la UE, con el objetivo de introducir planes de FP dual en países donde no existían o tenían problemas de eficacia, como Bulgaria, Hungría, Italia, Eslovaquia, España, Rumanía, Polonia, Portugal y Suecia (Šćepanović y Martín Artiles, 2020). Una de las iniciativas más significativas fue el Memorando de Berlín sobre la cooperación en materia de educación y formación profesional en Europa, firmado por Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Portugal, Eslovaquia y España en 2012, y coordinado por la Oficina Alemana de Cooperación Internacional

en materia de FP (GOVET<sup>1</sup>) dentro del Instituto Federal Alemán de FP (BIBB)<sup>2</sup>. Este acuerdo estableció, como objetivo principal, la modernización e implementación de los sistemas de educación y formación con un enfoque dual, especialmente para reducir el desempleo juvenil y mejorar la transición al mercado laboral. Por último, dentro del acuerdo, los países se comprometieron a crear una "plataforma de aprendizaje entre iguales" para fomentar el aprendizaje mutuo y reforzar las iniciativas de FP dual.

También puede destacarse la Alianza Europea para el Aprendizaje (EAfA), iniciada en 2013, que une a los gobiernos y a las principales agentes interesadas con el objetivo de reforzar la calidad, la oferta y la imagen general de la FP dual en toda Europa. La EAfA también pretende promover la movilidad de los 'aprendices' siguiendo el Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesional (ECVET)<sup>3</sup>. El ECVET se creó para permitir a los alumnos acumular, transferir y utilizar sus aprendizajes a través de unidades basadas en los principios establecidos en el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) y Europass.

Además, se han desarrollado varias iniciativas europeas con el propósito de mejorar la calidad de los sistemas de FP. En 2016, la Comisión Europea publicó el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad para la Educación y la Formación Profesionales (EQAVET), que es una herramienta basada en la recomendación de 2009 del Parlamento Europeo y del Consejo. El EQAVET es un marco de ámbito europeo para apoyar la garantía de calidad en la FP en toda Europa. Proporciona orientación sobre cómo desarrollar un sistema de garantía de calidad y contiene ejemplos de diferentes enfoques utilizados por los Estados miembros.

En octubre de 2017, la Comisión Europea adoptó una propuesta de Recomendación al Consejo para un Marco Europeo de Calidad y Eficacia del Aprendizaje (EFQEA), que fue adoptada por el Consejo Europeo en marzo de 2018 (Comisión Europea, 2018). Esta iniciativa está vinculada tanto a la Nueva Agenda de Competencias para Europa lanzada en 2016 (Comisión Europea, 2016); como al derecho a la educación, la formación y el aprendizaje permanente de alta calidad e inclusivos, definidos en el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Según un documento de trabajo de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2021), la EFQEA sigue siendo un instrumento clave para mejorar la calidad y la eficacia de los aprendizajes en toda la UE.

Según la Comisión Europea, que ha tendido a tomar el modelo alemán como punto de referencia (Šćepanović & Martín Artiles, 2020), un sistema de FP dual debe permitir la participación de los interlocutores sociales. En este sentido, la Nueva Agenda de Competencias para Europa afirmaba que los interlocutores sociales "deberían participar en el diseño y la impartición de la FP a todos los niveles, como se demuestra en el "sistema dual" de aprendizaje" (Comisión Europea, 2016, p.6). El EFQEA también ha reclamado explícitamente que los interlocutores sociales participen a nivel intersectorial y sectorial en el "diseño, la gobernanza y la aplicación de los sistemas duales de FP, en consonancia con los sistemas nacionales de RRLL y las prácticas de educación y formación" (Comisión Europea, 2021, p.12).

### **3. Programas de FP dual en diversos contextos institucionales**

#### **3.1 Definición de la FP dual**

Como se ha mencionado en el apartado anterior, la FP dual se ha convertido en una prioridad política europea fundamental. Varias iniciativas de la UE están incentivando a los Estados miembros para que desarrollen sistemas de FP dual en países donde no existían. Dado que un número cada vez mayor de países está aplicando sistemas de FP dual en contextos institucionales

---

<sup>1</sup> Todos los acrónimos incluidos en el informe se emplean en su versión original o en la versión del término en inglés

<sup>2</sup> Más información disponible en el siguiente enlace: <https://www.bibb.de/en/37031.php>

<sup>3</sup> Más información disponible en el siguiente enlace: <https://www.cedefop.europa.eu/en/projects/european-credit-system-vocational-education-and-training-ecvet>

y tradiciones educativas y de FP muy diversas, la cuestión de la terminología y las definiciones merece una atención especial.

Según Markowitsch y Wittig (2020), el concepto tradicional de aprendizaje se ha modificado en dos aspectos principales. En primer lugar, su principio pedagógico clave (la relación maestro-aprendiz) ha sido sustituido por el principio de alternancia (“duality”), entendido como la combinación de la enseñanza en el aula y la formación en la empresa. En segundo lugar, se ha observado un cambio hacia una interpretación más amplia y flexible de la FP dual. La principal característica de este cambio es la reducción de los criterios de definición de los aprendices a su condición de asalariados. Desde esta perspectiva, los programas de aprendizaje son aquellos que se basan en un contrato formal entre un empleador y un alumno, en el que este último tiene un estatus específico como "aprendiz", que se define a través de la legislación laboral (Markowitsch & Wittig, 2020). Como se muestra en la siguiente sección 3.2, no todos los sistemas clasificados como FP dual en los cuatro países estudiados cumplen este último criterio.

En busca de una terminología común o de un marco conceptual que pueda apoyar las comparaciones internacionales de los programas de FP dual, los estudiosos han propuesto algunas definiciones basadas en las principales características de la oferta de aprendizaje. En este sentido, Rauner y Smith (2010), han identificado dos tipos básicos de alternancia o "dualidad" dentro de la FP. En primer lugar, una alternancia "integradora", en la que la enseñanza en el aula y el aprendizaje en el puesto de trabajo se alternan en intervalos relativamente cortos, de modo que es posible una reflexión sistemática e inmediata de la experiencia laboral. Este tipo de alternancia es característica de los regímenes que normalmente se clasifican como FP dual o aprendizaje, tal y como se aplica en el modelo alemán o austriaco. En segundo lugar, la FP denominando “alternante”, en la que fases relativamente largas de formación profesional a tiempo completo en la escuela van seguidas de una fase, normalmente más corta, de aprendizaje en el puesto de trabajo. Este segundo modelo se ha desarrollado normalmente en los sistemas de FP basados en la escuela (“school-based”).

Otros autores han distinguido la FP dual frente a programas de FP con una lógica educativa, basándose en diferentes criterios como la cantidad mínima de formación en la empresa, el tipo de cualificación proporcionada y la relación contractual entre el aprendiz y la empresa. Por ejemplo, Šćepanović y Martín Artiles (2020, p. 19) utilizan los términos FP dual y sistema de aprendices para conceptualizar aquellos programas *"en los que una gran parte de la formación (50% o más) tiene lugar en las empresas, de modo que los estudiantes son a la vez empleados de las empresas y trabajan para obtener una cualificación formal reconocida por el sistema educativo del país"*.

Markowitsch y Wittig (2020) han elaborado un marco conceptual que pretende definir y clasificar la gran variedad de programas de FP dual existentes en los países de la UE, en lugar de definir los "sistemas nacionales de FP". El marco conceptual se basa en el concepto de “lógicas formativas”, definidas como *"patrones de creencias, normas y valores subyacentes relacionados con diferentes áreas y propósitos de la educación y la formación"* (Markowitsch & Wittig, 2020, p. 9). Sobre esta base, se identifican cuatro lógicas formativas principales. En primer lugar, la formación profesional, centrada en el estándar ocupacional y dirigida principalmente por los interlocutores sociales (definen el contenido, evalúan los resultados y fijan la remuneración de los aprendices). En segundo lugar, la lógica de la formación empresarial, centrada en dotar a los empleados de las competencias específicas que necesitan las empresas y organizada principalmente por éstas con el apoyo financiero del Estado. En tercer lugar, la lógica de la formación escolar o universitaria, cuyo objetivo es facilitar el desarrollo personal de los jóvenes para que se conviertan en ciudadanos responsables y que puede incluir el aprendizaje en el lugar de trabajo en el contexto de los centros de FP de grado superior o postsecundaria. Por último, la lógica de los programas públicos de formación (políticas activas del mercado de trabajo), cuyo objetivo es apoyar a los desempleados en su transición al mercado de trabajo mediante la mejora de sus competencias y su empleabilidad. Una idea importante de este marco es que ningún programa de aprendizaje corresponde a una sola lógica formativa. Más bien, siguen hasta cierto punto determinadas lógicas formativas, al tiempo que incorporan a menudo elementos de otras.

Tras reconocer la complejidad de la definición de la FP dual en el contexto actual, la siguiente sección analiza y compara los principales programas identificados en los cuatro países estudiados en el proyecto.

### 3.2 Programas de FP dual en Grecia, Portugal, Polonia y España

En los cuatro países estudiados en el proyecto INVOLVE, los gobiernos están aplicando actualmente diferentes programas de FP que pueden clasificarse como programas de FP dual (también llamados programas de aprendizaje) basados en criterios internacionales (Cedefop, 2022) y en definiciones nacionales. En los últimos años, los cuatro países han llevado a cabo reformas educativas y de FP que han modificado o introducido nuevos programas de FP dual que han reforzado la formación en la empresa con el fin de abordar diferentes problemas estructurales (el desempleo juvenil, el abandono prematuro o el desajuste de competencias). Sin embargo, como se muestra en esta sección, los programas de FP dual existentes en los cuatro países difieren en varios aspectos.

En **Grecia**, se aprobaron dos leyes principales en 2013 (Ley nº 4186/2013) y 2016 (Ley 4386/2016), respectivamente. La nueva regulación introdujo dos novedosos programas de FP dual (los llamados planes de aprendizaje): *Clase de Aprendizaje Postsecundario* dentro de las escuelas de FP EPAL y el *Programa de Aprendizaje en Unidades IEK*. Ambos programas difieren de las disposiciones tradicionales de FP basadas en la escuela que se ofrecen en las escuelas EPAL e IEK, y de los programas de aprendizaje EPAS que se enmarcan en el sistema de FP.

La *Clase de Aprendizaje Postsecundario* dentro de las escuelas de FP EPAL dura nueve meses. Combina un "curso de especialidad de laboratorio" de un total de 203 horas, que es impartido por el personal docente de las escuelas EPAL (dependientes del Ministerio de Educación); y un "programa de formación en el lugar de trabajo" de 156 días, organizado en 28 horas semanales, repartidas en cuatro días cada semana. Los estudiantes aceptados en el programa tienen al menos 18 años y deben haber completado la educación secundaria superior (ya sea profesional dentro de las escuelas de EPAL o en el sistema escolar ordinario). El programa proporciona una cualificación formal de aprendizaje correspondiente al nivel 5 del Marco Nacional de Cualificaciones (NQF) y del Marco Europeo de Cualificaciones (EQF), que es evaluada y certificada por la Organización Nacional de Certificación de Cualificaciones y Orientación Profesional (EOPPEP). En el curso 2017/2018, solo 3.452 estudiantes se inscribieron en este programa (el 2% del total de estudiantes de FP, según el Ministerio de Educación griego). Sin embargo, el programa está creciendo. El número de estudiantes matriculados casi se ha triplicado en el segundo año de aplicación del plan.

El *Programa de Aprendizaje en Unidades IEK* ofrece un período de prácticas o aprendizaje de un semestre de duración que se convirtió en obligatorio para los estudiantes en 2015. La duración total es de 960 horas, divididas en 192 horas de formación en unidades IEK y 768 horas de aprendizaje en la empresa. La evaluación de los resultados del aprendizaje (exámenes de acreditación) también corre a cargo de EOPPEP. El programa eleva las cualificaciones adquiridas mediante el estudio en los IEK del nivel 4 al nivel 5 NQF/EQF. Los puestos de aprendizaje de los IEK públicos anunciados para el año 2020 fueron 378<sup>4</sup>. Debido a esto, el programa todavía se considera un proyecto piloto.

Además de estos planes recientes, cabe destacar el *Plan de Aprendizaje EPAS*, que es una continuación de los planes de aprendizaje anteriores ofrecidos por el Servicio Nacional de Empleo (OAED) desde la década de 1950. Tiene una duración de dos años escolares y la formación en la empresa representa al menos el 50% de la duración total del programa. A diferencia de los dos regímenes anteriores, el programa del EPAS proporciona una cualificación formal correspondiente al nivel 4 del NQF que debe ser desarrollado por el OAED sobre la base de los perfiles profesionales existentes. Los graduados del EPAS pueden inscribirse en los planes IEK o EPAL para adquirir una cualificación de nivel 5 del NQF. La participación en este plan ha ido disminuyendo de forma constante desde principios de la década de 2000 hasta los últimos años:

---

<sup>4</sup> Más información disponible en el siguiente enlace: <http://www.gsae.edu.gr>

en el curso académico 2000/2001, había 18.445 estudiantes matriculados, frente a los 5.500 del curso académico 2019/2020. Sin embargo, sigue representando alrededor del 5% del total de estudiantes de FP (Autoridad Estadística Helénica).

En los tres regímenes de aprendizaje (EPAL, IEK y EPAL) existe un contrato de aprendizaje entre el aprendiz y el empleador. Los aprendices reciben una remuneración fijada en el 75% del salario mínimo legal para los trabajadores no cualificados. Cabe señalar que los tres regímenes se basan principalmente en una lógica de "educación profesional" (Markowitsch y Wittig, 2020). Se centran en normas profesionales que se elaboran con la participación de los interlocutores sociales bajo la coordinación de una institución estatal (EOPPEP). Además, en los regímenes EPAL e IEK, los interlocutores sociales participan formalmente en los comités de evaluación en el marco de EOPPEP.

En **Polonia** existen tres tipos diferentes de escuelas (o programas) de formación profesional. En primer lugar, están los centros de formación profesional sectorial, que se organizan en dos etapas: la etapa I (3 años), que ofrece una formación profesional consistente en una cualificación de nivel 3 del NQF/EQF; y la etapa II (2 años), que ofrece la posibilidad de formarse en profesiones consistentes en dos cualificaciones de nivel 4 del NQF/EQF. En segundo lugar, hay escuelas secundarias técnicas (5 años) que imparten una formación profesional consistente en dos cualificaciones. Al terminar, los graduados pueden decidir pasar el examen de "progresión" que permite acceder a la educación terciaria. En tercer lugar, están los centros de enseñanza postsecundaria (de 1 a 2,5 años), que imparten formación profesional en oficios que dan lugar a una cualificación de nivel 4 o 5 del NQF/EQF. Todas estas escuelas están supervisadas por el Ministerio de Educación y Ciencia y gestionadas por las administraciones locales. Dentro de estos tres tipos de escuelas, hay tres programas principales de aprendizaje: trabajadores juveniles, contratos entre el director y el empleador, y prácticas de estudiantes.

La *Preparación Profesional de los Trabajadores Juveniles* es el principal programa de aprendizaje en Polonia. Este programa funciona desde los años 30 del siglo XX y ha sido modificado varias veces en los últimos años. El programa tiene su origen en los gremios artesanales y sigue teniendo una importante "lógica de educación profesional" (Markowitsch & Wittig, 2020). A diferencia de los programas de FP existentes en el país, los aprendices son formalmente empleados en virtud de un contrato laboral entre el trabajador juvenil/aprendiz y el empleador, y regulado por la legislación laboral. Además, hay que destacar el papel crucial que desempeñan las cámaras artesanales, que supervisan el proceso de aprendizaje y elaboran normas y requisitos para los exámenes de "oficial" y "maestro" artesano en colaboración con la Asociación de Artesanos de Polonia (ZRP)<sup>5</sup>. El plan se dirige a personas de entre 15 y 18 años con estudios secundarios inferiores y combina la formación en la empresa con la formación profesional teórica. La vía más importante para aplicar este principio de dualidad implica que la formación teórica se imparte en los llamados programas o escuelas sectoriales dentro de la primera etapa del programa. Este programa dura tres años y la duración mínima de la formación en la empresa es del 60%. La escuela y el empresario acuerdan el reparto del tiempo semanal entre la educación en la escuela y la formación en las instalaciones de la empresa. La práctica más habitual es dividir el tiempo según la siguiente distribución: dos días en la escuela y tres días en la empresa (Symela, 2016). El programa proporciona cualificaciones en el nivel 3 del NQF/EQF. Según los datos del Ministerio de Educación (MEN), los empleados juveniles en el año académico 2017/2018 representaron el 49,5% de todos los estudiantes de los programas sectoriales de primera etapa y de las escuelas de formación profesional básica que, al mismo tiempo, representaron alrededor del 13% de todos los estudiantes de postsecundaria.

---

<sup>5</sup>En 2015, se modificó la Ley de 22 de marzo de 1989 sobre la artesanía. Se introdujo una disposición que establecía que la formación profesional en las empresas artesanales se llevaría a cabo según los principios del sistema de FP dual y sería supervisada por la cámara artesanal a la que perteneciera el artesano. Observando que esta ley sancionaba una solución preexistente en lugar de introducir una nueva.

Además, en Polonia existen otros dos programas alternativos de FP dual. En primer lugar, la *preparación profesional en las instalaciones del empresario sobre la base de un contrato de formación práctica*, que se concluye entre el director del centro y el empresario que admite a los alumnos para el aprendizaje. Esta variante del sistema dual se aplica a los tres tipos de escuelas de formación profesional existentes en el país, desde los programas sectoriales de segunda etapa hasta las escuelas postsecundarias. Por lo tanto, proporciona cualificaciones en los niveles 4 y 5 del NQF/EQF según el programa. La formación práctica dentro de esta variante se financia con la parte educativa de los fondos básicos proporcionados por las autoridades gubernamentales locales. Los presupuestos de la formación incluyen los salarios de los instructores y los costes de la ropa, el calzado y los equipos de protección personal necesarios en el lugar de trabajo. A su vez, el empresario proporciona a los estudiantes las condiciones materiales necesarias para la formación práctica. Los estudiantes no son remunerados económicamente. Sin embargo, los mejores estudiantes pueden recibir una beca si las condiciones de cooperación entre el empleador y la escuela prevén esa posibilidad.

En segundo lugar, las *prácticas o el aprendizaje de los estudiantes*, que es una nueva opción introducida por la modificación de la Ley de Educación (aprobada el 22 de noviembre de 2018). Se dirige a los alumnos de los programas sectoriales de primera etapa y de los programas profesionales de secundaria superior que no sean trabajadores juveniles. Así, proporciona cualificaciones en los niveles 3 y 4 de NQF/EQF, según el programa. Las prácticas se basan en un acuerdo individual entre el estudiante o los padres y el empleador, y pueden liberar al estudiante de la obligación de realizar una formación práctica de otro tipo. Una característica única de este tipo de formación es que puede formar parte de una extensión del programa escolar. El alcance del contenido educativo y la duración semanal de las prácticas se determinan conjuntamente por el director de la escuela, el empresario y el estudiante. El estudiante puede recibir un salario no superior al salario mínimo legal (aproximadamente 580 euros al mes en 2020). Los costes de la remuneración son deducibles para el empleador. Otra solución innovadora es que el empleador puede transferir fondos (por ejemplo, para proporcionar equipamiento) directamente a la escuela sin la intermediación de organismos gestores (como las entidades de la administración local). Las disposiciones legales también regulan la duración máxima diaria de las prácticas en función de la edad del estudiante (seis horas diarias para los menores de 16 años, ocho horas para los mayores), así como otros aspectos de las condiciones de trabajo.

En **Portugal**, los programas de FP dual existen principalmente en el sistema de formación para el empleo. De hecho, el único programa en Portugal identificado por el Cedefop como programa de FP dual es el llamado "sistema de aprendizaje", organizado por los centros de formación del Instituto de Empleo y Formación Profesional (IEFP), dependiente del Ministerio de Trabajo. El programa se introdujo en 1984 a raíz del Decreto-Ley 102/84 del 29 y está dirigido a estudiantes con edades comprendidas entre 15 y 29 años que han completado la educación secundaria inferior. La duración del programa oscila entre 2.800 y 3.700 horas, de las cuales entre 1.100 y 1.500 horas se dedican a la formación práctica en la empresa, dividida en tres periodos. Por lo general, el tiempo dedicado al lugar de trabajo se acerca al 40% o más, dependiendo del área de formación. El programa proporciona una doble certificación: un certificado de educación (nivel de secundaria superior/12 años de escolaridad) y una cualificación profesional (nivel 4 del NQF/EQF). También permite el acceso a la educación terciaria. En comparación con los programas de aprendizaje originales, en los que los aprendices tienen el estatus de empleados, los alumnos de este programa quedan fuera de la legislación laboral. Sin embargo, existe un contrato de aprendizaje que debe ser firmado entre el alumno y la escuela. Todo alumno que entra en el programa de aprendizaje tiene que firmar un contrato de compromiso. Este contrato de formación establece la cuantía de la "ayuda social" (asignación económica) que se concederá a los aprendices que tengan derecho a ella en virtud de la política de acción social de la escuela. También establece los derechos de los aprendices a un seguro de accidentes personales e identifica al proveedor de la formación como la parte responsable.

Este llamado sistema de aprendizaje matriculó al 15% de todos los estudiantes de FP en el curso 2018/2019 distribuidos principalmente en los sectores de Hostelería y Restauración (18,4% del



total de estudiantes en Aprendizaje), Construcción y Reparación de Vehículos de Motor (12,4%), Metalurgia y Trabajo del Metal (12,3%), y Comercio (10,1%) (DGEEC, 2022). Sin embargo, el programa ha perdido 14.907 estudiantes en los últimos 6 años debido a la reducción general de estudiantes en el país por cuestiones demográficas y porque los estudiantes están eligiendo otras vías formativas (cursos de formación profesional de nivel IV, itinerarios de educación general o ambos). Estos planes de aprendizaje combinan los planes de formación pública con la lógica de la educación profesional. Aunque los interlocutores sociales participan activamente en la definición y actualización de las cualificaciones profesionales y en la impartición de la formación a través de los llamados centros de protocolo, los planes están coordinados y dirigidos principalmente por el IEFP, que es la Agencia Pública de Empleo de Portugal.

En el sistema de FP inicial, los programas ofrecidos en el primer ciclo de secundaria (EQF 2 - Calificación II), en el segundo ciclo de secundaria (EQF 3 - Calificación III) y en el nivel postsecundario (EQF 4 - Calificación V) han sido etiquetados como "programas basados en la escuela", teniendo en cuenta la baja proporción de tiempo dedicado a la formación en la empresa y el estatus de los alumnos como estudiantes (DGERT, 2019). En este contexto, el gobierno portugués experimentó con programas de FP dual entre 2012 y 2016, que fueron incentivados por diferentes iniciativas y recomendaciones europeas. Estos nuevos programas se introdujeron en la educación secundaria inferior (EQF 2) en 2012 y posteriormente, en 2013, se ampliaron a la educación secundaria superior (EQF 3). Una de las principales características de la FP dual en el sistema educativo portugués era que obligaba a los centros educativos a firmar acuerdos con empresas locales para el desarrollo de competencias, principalmente a través de prácticas simuladas para los estudiantes de educación secundaria inferior y de prácticas en forma de formación basada en el trabajo para los estudiantes de secundaria superior. Otra característica de este programa era la exigencia de un mínimo de 800 horas de formación en el trabajo, frente a las 400 horas mínimas de otros programas de FP. La dirección de Educación llevó a cabo una evaluación de este programa de FP dual en 2015 mediante un estudio que concluyó que el programa fue un éxito, no solo en cuanto al número de estudiantes que han asistido a los diferentes cursos, sino también en cuanto al número de empresas que firmaron los protocolos con los centros de FP y los centros ordinarios (públicos) con programas de FP. No obstante, estos programas de FP dual se cancelaron en 2016.

En **España**, solo existe un programa específico de FP dual. Este programa tiene su origen en los programas de FP reglados, integrados en el sistema educativo, que han reforzado la formación en la empresa. En base a esto, su lógica formativa contiene aún importantes influencias del sistema educativo/escolar (Markowitsch y Wittig, 2020). La FP dual se reguló en 2012 mediante el Real-decreto 1529/2012, del 8 de noviembre. Este Real-Decreto pretendía apoyar la participación activa de las empresas en el proceso de formación de los alumnos y fomentar una relación más estrecha entre las empresas y los centros de formación. Este tipo de programa exige que un mínimo del 33% de la formación profesional se realice en una empresa, lo que supone un porcentaje muy inferior al de los programas de aprendizaje tradicionales de los países europeos. Una nueva Ley Orgánica (3/2022) ha modificado ligeramente esta proporción. Esta nueva Ley Orgánica define los rasgos distintivos de la llamada FP dual intensiva. En este régimen, la proporción de formación en la empresa será superior al 35%. Según la legislación preexistente, la relación de los alumnos con la empresa puede adoptar muchas formas: contratos laborales (empleados), contratos de formación y aprendizaje (regulados por la legislación laboral), prácticas y relaciones voluntarias no remuneradas. Sin embargo, la nueva Ley Orgánica exige un contrato de formación -con características aún por definir- para regular la relación entre el empresario y el alumno en el marco de la FP dual intensiva. La colaboración entre las empresas y los centros de formación se articula mediante convenios, cuyas bases son reguladas por la Consejería de Empleo o la Consejería de Educación de los Gobiernos Autonómico. En comparación con otros programas europeos de FP dual, otra diferencia es que la evaluación de los resultados del aprendizaje corre a cargo exclusivamente de los centros de FP. Las empresas, las organizaciones empresariales y las cámaras de comercio no desempeñan ningún papel específico en este sentido.

La literatura destaca que la regulación estatal en España no establece un modelo único de FP dual. Más bien, proporciona un marco general que puede incluir diferentes modelos de FP dual. En este sentido, se observa que las Comunidades Autónomas han desarrollado diferentes modelos a través de la normativa autonómica (Martín Artiles et al., 2020; Sanz de Miguel, 2017). Las variaciones autonómicas se observan principalmente en la regulación de la relación entre el aprendiz/becario y la empresa (en términos de contratos de aprendizaje y becas, por ejemplo); y el tiempo mínimo requerido para la formación en la empresa. En relación con este último aspecto, algunas Comunidades Autónomas, como el País Vasco, han aumentado la formación en la empresa al 40% del tiempo total de formación. La FP dual ofrece el mismo título y cualificación que la FP tradicional. Ofrecen diplomas de FP Dual equivalentes al EQF 4 (ciclo de FP Intermedia) y al EQF 5 (nivel superior del ciclo de FP Dual).

La FP dual ha experimentado un crecimiento continuo en España en cuanto a centros, programas y alumnos desde 2012. Sin embargo, la FP dual sigue representando solo una baja proporción de los estudios de FP inicial. En el curso 2018-2019, solo el 3,1% de los estudiantes del sistema de FP inicial estaban en programas duales, lo que representaba el 17,9% del total de programas de FP inicial. Atendiendo a los sectores, como señaló Barrientos (2022), incluso los más importantes en la FP dual son los que más alumnos tienen en la FP total, como Gestión y Administración de Empresas (14,4% del total de la FP inicial y 12,1% del total de la FP dual) o Servicios Socioculturales y a la Comunidad (10,7% y 9,7%). Cabe destacar que la FP dual se ha fomentado especialmente en sectores industriales y tecnológicos como Instalación y mantenimiento (2,7% del total de la FP inicial frente al 6,7% de la FP dual), Producción mecánica (2,8% frente al 6,2%), Transporte y mantenimiento de vehículos de motor (5% frente al 8,6%), Electricidad y electrónica (6,4% frente al 7,4%), en contraste con Sanidad (17,1% frente al 5,6%) o Estética y belleza (3,4% frente al 2,2%). También se ha fomentado la FP dual en sectores importantes para el mercado laboral español como Comercio y Marketing (5,7% vs 8,5%), Hostelería y Turismo (5,2% vs 8,3%) (Ministerio de Educación y FP, 2022).

La tabla 1 que figura a continuación ilustra las principales diferencias entre los regímenes de FP dual o de aprendizaje más importantes identificados en los cuatro países estudiados. Como se muestra, estos sistemas difieren en gran medida en las principales dimensiones utilizadas habitualmente para definirlos. En primer lugar, la cantidad mínima de formación en la empresa varía desde el 80% en algunos programas griegos hasta el 40% en Portugal. En segundo lugar, la relación jurídica entre el empresario y el alumno se formaliza como un contrato de trabajo en un programa de Polonia, como un contrato de aprendizaje en Grecia, Portugal y España, o como un período de prácticas en algunos programas de Polonia y España. En tercer lugar, los regímenes también difieren en su lógica formativa: en Grecia, Polonia y, en cierta medida, Portugal, la lógica formativa tiene fuertes elementos de educación profesional; mientras que en España, tiene principalmente una lógica escolar, aunque también se incorporan elementos correspondientes a una lógica de educación profesional.

**Tabla 1. Programas de aprendizaje de FP dual en Grecia, Polonia, Portugal y España**

	<b>Cantidad mínima de formación en la empresa</b>	<b>Relación formal con el empleador</b>	<b>Calificación obtenida</b>	<b>Lógica formativa</b>	<b>Porcentaje de aprendices inscritos en este régimen en relación con toda la EFP</b>
<i>Grecia (aprendizaje EPAL, IEK)</i>	80%	Contrato de aprendizaje	Cualificación formal de aprendizaje relacionada con el NQF (nivel 5 EQF)	Educación profesional	2% de la educación secundaria superior profesional y de la educación

					postsecundaria no terciaria
<i>Grecia (aprendizaje EPAS)</i>	50%	Contrato de aprendizaje	Cualificación formal de aprendizaje relacionada con el NQF (nivel 4 EQF)	Educación profesional	Menos del 5% de la educación secundaria superior profesional y de la educación postsecundaria no terciaria
<i>Polonia (contrato de trabajo juvenil)</i>	60%	Contrato de trabajo	Cualificación formal de aprendizaje relacionada con el NQF (nivel 3 EQF)	Educación profesional	5.5% de los estudiantes de postsecundaria
<i>Polonia (contrato entre el director y el empleador)</i>	50%	Los mejores estudiantes pueden recibir una beca si las condiciones de la cooperación prevén esta posibilidad	Cualificación formal de aprendizaje relacionada con el NQF (nivel 4/5 EQF)	Educación profesional	Datos no disponibles
<i>Polonia (prácticas de estudiantes)</i>	50%	Prácticas (salario no superior al salario mínimo interprofesional)	Cualificación formal de aprendizaje relacionada con el NQF (nivel 3/4 EQF)	Educación profesional	Datos no disponibles
<i>Portugal</i>	40%	Contrato de aprendizaje (sin relación laboral)	Doble certificación: educativa y profesional, relacionada con el NQF (nivel 4 EQF)	Educación profesional / programas públicos de formación	15% de la FP inicial
<i>España</i>	33% (35% según la nueva Ley Orgánica)	Contrato de prácticas/aprendizaje/empleo	Cualificación formal (título de FP) (EQF 4/5)	Lógica de escuela/ incorporando elementos de educación profesional	3% de la FP inicial

Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas nacionales y Cedefop (2022)

#### **4. Participación de los interlocutores sociales en la gobernanza de la FP dual en Grecia, Portugal, Polonia y España**

El término "gobernanza" hace referencia a todos los mecanismos y prácticas que apoyan la coordinación de las instituciones y los agentes que mantienen relaciones interdependientes para formular, aplicar o evaluar políticas (Cedefop, 2013, 2016). La gobernanza es uno de los

principales temas estudiados en la investigación comparada de la FP europea (Clarke et al., 2021; Markowitsch y Chan 2022). Esta línea de investigación se ha orientado, generalmente, a la identificación de las diferencias institucionales y conceptuales entre los países a nivel intersectorial y sectorial (Clarke et al., 2021). Según Markowitsch y Chan (2022), se pueden distinguir al menos cuatro líneas de investigación relacionadas con la gobernanza de la FP: La investigación relacionada con la FP, que se ocupa principalmente de la gobernanza de la educación (como las escuelas y universidades convencionales); los estudios sobre la transferencia de políticas internacionales en materia de FP; las revisiones y evaluaciones de los programas y sistemas de FP; y la investigación específica sobre los sistemas de FP y los regímenes de formación colectiva de cualificaciones. El proyecto INVOLVE se centra en la última vertiente de la investigación, que explora el papel que desempeñan los sindicatos y las organizaciones empresariales o, en términos más generales, la "gobernanza de la democracia industrial" (Eurofound, 2018; Sanz de Miguel et al., 2020) en el diseño y la aplicación de las políticas de FP dual o de aprendizaje.

Los estudios comparativos más influyentes sobre la gobernanza de la FP se han basado en tipologías que buscan comprender la diversidad entre países, agrupando los sistemas nacionales de FP que comparten patrones e instituciones comunes. Sin embargo, las tipologías de gobernanza de la FP difieren en cuanto a las dimensiones clave que abordan, los niveles de gobernanza estudiados (como los niveles macro y meso), los métodos de investigación y los valores subyacentes (Markowitsch y Chan, 2022).

Una de las líneas de investigación más importantes, inspirada en la economía política y en la teoría de las variedades del capitalismo (Hall y Soskice, 2001), se ha centrado en los llamados regímenes de "formación de cualificaciones" (Busemeyer y Trampusch, 2012). El término "formación de cualificaciones" se refiere a las políticas e instituciones que se ocupan de la provisión de formación y capital humano. Los regímenes de formación de cualificaciones reflejan las decisiones sobre el papel que desempeñan los diferentes actores -como el Estado, las empresas o los sindicatos- en la provisión y financiación de la formación.

En términos de regímenes de formación de cualificaciones, Grecia, España y Portugal son evaluados generalmente como "regímenes estatistas" (Eurofound, 2018; Martín Artiles et al., 2020). A diferencia de los "regímenes colectivos" como Austria, Dinamarca, Alemania y Suiza, que combinan un elevado compromiso público y una gran participación de las empresas y los interlocutores sociales en la provisión de formación, en los "regímenes estatistas" la participación de las empresas y los interlocutores sociales es escasa porque la FP está integrada en el sistema educativo general. Sin embargo, en el caso de España, algunas publicaciones también han identificado cambio hacia un tipo de régimen de formación de cualificaciones dotado de elementos de gobernanza colectiva a partir del desarrollo de la FP dual en 2012 (Antonazzo et al., 2021; Tarrío Ruiz, 2019). Polonia también ha sido clasificada como un régimen estatista, aunque con algunos elementos propios de regímenes colectivos de formación de cualificaciones, considerando el papel que las cámaras de gremios desempeñan en algunos proyectos de FP dual (Antonazzo et al., 2021).

A partir de estos debates, el proyecto INVOLVE explora si los cuatro países analizados están desarrollando respuestas más colectivas frente a la FP, en un contexto en el que los gobiernos nacionales han dado un nuevo impulso a los sistemas de FP dual. Con este objetivo, analiza y compara el papel que desempeñan los interlocutores sociales en la gestión de los sistemas duales de FP.

Para analizar el papel de los interlocutores sociales en la gobernanza de la FP dual, el proyecto INVOLVE se basa en los tres niveles de gobernanza analizados por Emmenegger y Seitzl en(2020): nivel político-estratégico, nivel técnico-estratégico y nivel técnico-operativo.

Los resultados se basan en investigación documental (revisión de la literatura y normativa) y un trabajo de campo. El trabajo de campo se realizó de enero a septiembre de 2021 en los cuatro países estudiados. Incluyó, en primer lugar, un total de 99 entrevistas semiestructuradas realizadas a las autoridades estatales/gubernamentales y a los interlocutores sociales implicados en los tres

niveles de gobernanza distinguidos. Las entrevistas se llevaron a cabo siguiendo unas directrices y guiones comunes. El análisis de las entrevistas se ha estructurado como un análisis de contenido cualitativo basado en dimensiones y categorías comunes que se basan en la literatura sobre la gobernanza de la FP dual y las relaciones laborales.

En segundo lugar, se llevaron a cabo mini-estudios de casos que exploraban las iniciativas de cooperación y coordinación entre empresas, centros de formación profesional y sindicatos, con el fin de aplicar un plan de FP dual. Los mini-estudios de casos siguieron un enfoque cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas que se realizaron con empresas, centros de formación/escuelas de FP y representantes de los trabajadores a nivel empresarial (sección sindical, comité de empresa, etc.). En total, se realizaron tres mini-estudios de caso en cada país.

#### **4.1 Nivel político-estratégico**

El nivel político-estratégico incluye a las instituciones y organismos en los que las partes interesadas toman decisiones sobre la evolución del sistema a largo plazo, que necesitan legitimidad política. Estas decisiones pueden estar relacionadas con la elaboración de leyes, las políticas nacionales y las prioridades estratégicas en materia de FP. 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 de FP. En los regímenes de formación colectiva de competencias, Emmenegger y Seitzl (2020) han identificado la iniciativa de la Alianza para la Educación Inicial y Continua (Alemania, inicialmente activa para el período 2014-2018 y luego prorrogada para el período 2019-2022) y la Reunión de la Cumbre Nacional sobre FP (Suiza) como ejemplos significativos de organismos o procedimientos a través de los cuales los interlocutores sociales pueden participar en este nivel de gobernanza.

No se han encontrado instituciones o procedimientos similares en España, Grecia, Portugal o Polonia. No obstante, en los cuatro países estudiados existen organismos tripartitos que se ocupan de la regulación y las prioridades estratégicas del sistema de FP. Estos órganos presentan algunas diferencias en cuanto a su alcance, estructuras de gobernanza, nivel de participación de los interlocutores sociales y grado de eficacia en la elaboración de acuerdos tripartitos o en el establecimiento de prioridades estratégicas para las políticas de FP.

En general, se observa que el papel desempeñado por los interlocutores sociales en la formulación de políticas de FP dual en España, Grecia, Portugal y Polonia es errático y se limita principalmente a funciones consultivas. Esto se debe, en parte, a que las instituciones tripartitas de diálogo social existentes con competencias en materia de FP no tienen un papel importante en la elaboración de políticas ni en el establecimiento de prioridades estratégicas. Por ejemplo, en España, Grecia y Polonia, el diálogo social funciona principalmente a través de instituciones creadas ad hoc (mesas de diálogo social, etc.) que garantizan una participación menos institucionalizada y regular. No obstante, en el caso de Portugal se observa que un reciente pacto social se desarrolló en parte a través de una institución de diálogo social (CPCS), si bien dicho pacto no obtuvo el apoyo de uno de los principales sindicatos.

El limitado papel que desempeñan los organismos tripartitos en la elaboración de políticas puede atribuirse, en cierta medida, a la regulación de estos organismos. Los resultados de la investigación muestran que las instituciones tripartitas existentes no son órganos de codecisión y no tienen un mandato estatutario claro para negociar sobre formulación de políticas de FP. En consecuencia, los gobiernos siempre pueden desarrollar unilateralmente nuevas normativas sobre la FP dual, como ocurrió en España con la reforma política de 2012 que regula los programas de FP dual, o como suele ocurrir en Polonia. En este último país, los interlocutores sociales criticaron durante las entrevistas un enfoque dominante en la elaboración de políticas sobre la FP basado en decisiones unilaterales o en enfoques arbitrarios a la hora de tener en cuenta sus opiniones. Este fue también el caso de las reformas aplicadas en Portugal y Grecia en el contexto de los programas de Memorandos de Entendimiento (MoUs) vinculados a la reducción de la deuda, donde sólo hubo procesos de consulta informales al margen de los órganos tripartitos.

Además, los organismos tripartitos no han tenido mandatos o responsabilidades claras para la elaboración de publicaciones (por ejemplo, en relación con las estrategias nacionales de FP) que puedan influir en la agenda política. En el caso de España, la principal institución tripartita con competencias sobre la FP (CGFP), recibió inicialmente el mandato de desarrollar y evaluar el Programa Nacional de Formación Profesional. Sin embargo, el último plan se promulgó para 1998-2002, y el CGFP no llevó a cabo más ciclos de evaluación y desarrollo para actualizar las prioridades estratégicas. En Polonia, los grupos de trabajo con competencias en la FP del Consejo Económico y Social (RDS) no tienen un papel institucional formal en la elaboración de planes estratégicos para la FP o los sistemas duales de FP. Esto también se aplica a Grecia y Portugal. Sin embargo, en el caso de Grecia, también se han identificado algunas innovaciones positivas. La principal institución tripartita con competencias en materia FP, recientemente creada (KSEEEK), ha recibido el mandato de presentar un Plan Estratégico de FP y Aprendizaje Permanente al Ministerio de Educación cada tres años. Aunque todavía es demasiado pronto para evaluar la contribución real de los interlocutores sociales a este plan, y el alcance de su influencia en la elaboración de políticas, este nuevo mandato puede contribuir a una mayor participación de los interlocutores sociales en la definición de las prioridades estratégicas y en la elaboración de políticas.

A pesar de este marco institucional, algunas de las recientes reformas de la política de FP desarrolladas en Grecia, Portugal y España -que se espera que tengan un impacto en la evolución a largo plazo de los sistemas de FP- han sido parcialmente acordadas con los interlocutores sociales. Sin embargo, en el caso de Grecia y España, no han sido el resultado de auténticos acuerdos tripartitos, mientras que, en Portugal, el acuerdo tripartito firmado en 2021 no contó con el apoyo de una de las principales confederaciones sindicales (CGTP).

#### **4.2 Nivel técnico-estratégico**

El nivel de gobernanza técnico-estratégica se ocupa de aquellas instituciones que también participan en la evolución del sistema de FP a largo plazo, pero desde una perspectiva técnica o de expertos (Emmenegger y Seitzl, 2020). Las instituciones consideradas en este nivel son las encargadas de evaluar el sistema de FP (por ejemplo, de realizar investigaciones sobre la FP), de vincular el sistema de educación/formación con el mercado laboral, de proporcionar asesoramiento técnico al gobierno y de reconocer y desarrollar reglamentos y planes de formación (Emmenegger & Seitzl, 2020). En algunos países clasificados dentro de los regímenes de formación colectiva, existen ejemplos significativos de organismos/procedimientos a través de los cuales los interlocutores sociales participan en este nivel de gobernanza (Emmenegger & Seitzl, 2020). Este es el caso del Instituto Federal de Formación Profesional (BIBB) en Alemania, que se encarga de actualizar el directorio de ocupaciones de formación, desarrollar los planes de estudio de la FP, realizar investigaciones sobre la FP y su relación con el mercado laboral, y coordinar los comités regionales (Länder) para la FP. El BIBB está supervisado por un consejo tripartita en la que están representados los interlocutores sociales. Otro ejemplo es la Fundación para la Cooperación en materia de FP y Mercado de Trabajo (SBB) de los Países Bajos, en la que participan las organizaciones empresariales, los sindicatos, los proveedores de FP y los profesores de FP, y que se encarga de asesorar al Ministerio de Educación sobre los planes de estudios de FP relacionados con las necesidades del mercado laboral.

En el nivel técnico-estratégico de la gobernanza, los cuatro países analizados cuentan con procedimientos para crear, actualizar y sistematizar las cualificaciones profesionales a través de los Marcos o Sistemas Nacionales de Cualificaciones (NQF), que están vinculados con el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF). Estos procesos contribuyen a la renovación de los sistemas duales de FP teniendo en cuenta las necesidades del mercado laboral a diferentes niveles (sectorial, regional, local). En los cuatro países estudiados, hay una institución técnica que dirige estos procesos y que trabaja en cooperación con organismos técnicos regionales (España, Polonia), sectoriales (Portugal) y/o nacionales (Grecia y Polonia). Además, en los cuatro países examinados, este tipo de institución técnica gestiona los mecanismos de retroalimentación para todo el sistema de FP (sistema escolar y dual).

Sin embargo, en el caso de Polonia y Grecia, existe un marco institucional muy fragmentado a este nivel, con varios organismos que tienen responsabilidades técnicas en diferentes ámbitos (incluido el diagnóstico del mercado laboral y la investigación en materia de FP). En el caso de Grecia, el marco institucional es, además, muy inestable, ya que ha sido objeto de diversas reformas en los últimos años. En cambio, Portugal y España tienen un procedimiento más unificado en el que todas las propuestas de los diferentes organismos sectoriales, regionales y locales se canalizan y coordinan a través de un organismo técnico (ANQEP en Portugal e INCUAL en España), que es la única institución encargada de gestionar los Sistemas Nacionales de Cualificaciones.

También se observan diferencias en cuanto al papel que desempeñan los interlocutores sociales. En Grecia y Portugal, los interlocutores sociales participan en el consejo de administración de las principales instituciones que gestionan el marco nacional de cualificaciones y definen los perfiles profesionales (EOPPEP y ANQEP). Sin embargo, el trabajo de campo muestra que sus opiniones no se tienen en cuenta sistemáticamente. En cambio, los interlocutores sociales no están formalmente representados en las instituciones encargadas de gestionar el Catálogo Nacional de Cualificaciones o el Sistema Integrado de Cualificaciones en España (INCUAL) y Polonia (OIE). Sin embargo, en el caso de España, los interlocutores sociales desempeñan un papel activo en la actualización o creación de cualificaciones a través de su participación directa en los grupos de trabajo sectoriales, así como indirectamente a través de la designación de expertos que colaboran externamente en la definición y contraste de las cualificaciones. En España, los interlocutores sociales también participan a nivel regional a través de procesos similares.

En Portugal y Polonia, los interlocutores sociales participan también en instituciones tripartitas sectoriales (Portugal) o regionales (Polonia) encargadas de determinar las necesidades del mercado laboral y proponer nuevas cualificaciones. Sin embargo, no se trata de órganos de codecisión y, como los interlocutores sociales han señalado críticamente, la decisión final siempre la toma el gobierno.

Además, los resultados de la investigación revelan que las organizaciones empresariales y los sindicatos no participan en igualdad de condiciones en este nivel de gobernanza, y que los sindicatos, en algunos casos, están menos involucrados. Esto se observa, de forma particular, en Polonia. Asimismo, en España, los sindicatos de algunas Comunidades Autónomas criticaron que las organizaciones empresariales desempeñan un papel más activo que los sindicatos en el proceso de desarrollo de las cualificaciones.

### **4.3 Nivel técnico-operativo**

El nivel técnico-operativo está relacionado con las instituciones que se ocupan de la aplicación eficaz de las políticas sobre el terreno (Emmenegger y Seitzl, 2020). Se trata, por tanto, de los organismos encargados de impartir la formación, de evaluar los resultados de la formación de los estudiantes y de supervisar y garantizar el cumplimiento de las condiciones de formación y de trabajo de los aprendices. Emmenegger y Seitzl (2020) examinaron los regímenes de formación colectiva de competencias y, dentro de ellos, identificaron ejemplos significativos de organismos/procedimientos para involucrar a los interlocutores sociales en la gobernanza. Es el caso del BIBB en Alemania, que supervisa la aplicación de la FP junto con los interlocutores sociales expertos; o la Convención de los interlocutores de la FP en Suiza, con poderes políticos similares a los del BIBB y la participación del gobierno nacional y regional y los interlocutores sociales.

El nivel técnico-operativo es el que cuenta con la menor participación de los interlocutores sociales en los cuatro países estudiados, aunque las empresas desempeñan un papel importante como proveedores de formación práctica, en el centro de trabajo. Esto se debe a la ausencia de una institución tripartita que se ocupe directamente de facilitar la cooperación entre los centros de FP y las empresas de formación, y de evaluar los resultados del aprendizaje. Sin embargo, hay diferencias considerables entre los países analizados, especialmente entre Polonia y Portugal (donde hay más participación de algunos interlocutores sociales), y Grecia y España (donde hay menos participación de los interlocutores sociales).

En Polonia existe una estructura de gobernanza específica para los programas de FP dual. La Asociación Polaca de Artesanos (ZRP) supervisa las escuelas de FP sectoriales no públicas dirigidas por los gremios de artesanos y dedicadas a los denominados programas de trabajadores jóvenes. La ZRP también organiza y evalúa los exámenes de “oficial” y “maestro” artesano, y coordina la cooperación de las empresas locales con las escuelas de FP. Sin embargo, el ZRP sólo implica a los empresarios y funciona bajo la supervisión de la administración pública; los sindicatos no tienen ningún papel.

En el caso de Portugal, los interlocutores sociales participan en este nivel de gobernanza porque gestionan sus propios centros privados de FP que desarrollan programas de aprendizaje, aunque dependen del IEFPP que define los protocolos y los contenidos de la formación, y también los financia. Además, los interlocutores sociales participan a través del consejo de administración del IEFPP, que es una estructura de gobernanza específica para los programas de aprendizaje y se encarga de identificar y contratar a los empresarios para la formación en la empresa.

En cambio, en Grecia y España no existe ninguna institución o procedimiento que gestione la gobernanza del sistema de FP dual en este nivel. Sin embargo, sigue siendo necesario coordinar los centros de FP y los proveedores de formación en la empresa, así como encontrar empresas de formación. Por lo tanto, especialmente en estos países, hay dos puntos clave. En primer lugar, los profesores de los centros de FP que participan en los programas de FP dual tienen un papel crucial tanto en el sentido pedagógico como en el de gestores de la aplicación de los programas de sobre el terreno. Los profesores identifican y coordinan la participación de las empresas, evalúan los resultados de la formación de los aprendices y adaptan, de manera informal, los contenidos de la formación a las necesidades de las empresas. En segundo lugar, particularmente en España, esta falta de una institución coordinadora en este nivel de gobernanza ha dejado mucho espacio para la creación de iniciativas privadas centradas en el fortalecimiento de la FP dual, la facilitación de la coordinación entre los centros educativos y las empresas, y el desarrollo de campañas de difusión. En el caso de España, estas iniciativas privadas, aunque han supuesto un importante impulso al sistema de FP dual, han acabado por fragmentar aún más el sistema, generando una mayor desigualdad entre los territorios y centros de FP que se benefician de estas iniciativas privadas y los que no. Este resultado también es señalado por Barrientos (2022), quien señala las importantes diferencias entre la implantación de la FP dual en diversas Comunidades Autónomas debido a diferencias en la voluntad política de los gobiernos autonómicos, y a la presencia de estas iniciativas privadas, que han operado principalmente en Cataluña, Madrid y Andalucía.

A nivel técnico-operativo, también es importante señalar el papel limitado que desempeñan los sindicatos en la supervisión y la garantía del cumplimiento de las condiciones formativas y laborales de los aprendices en los cuatro países. En España y Grecia, los centros de FP (y los profesores) se encargan de buscar empresas y, al mismo tiempo, de supervisar la calidad de la formación, así como de eliminar aquellas empresas en las que las condiciones de trabajo no son las adecuadas. En ambos países, los centros de FP dual no suelen cooperar con los sindicatos. Además, en el caso de España, la investigación ha demostrado que los sindicatos a menudo no tienen acceso ni siquiera a información básica relativa, por ejemplo, a la presencia de aprendices en una empresa, porque las empresas no están obligadas por ley a informar a los sindicatos en caso de que estas relaciones no se formalicen mediante contratos laborales, como ha sido habitual hasta la fecha. En Portugal, el IEFPP se encarga de supervisar la formación de los aprendices y las condiciones de trabajo. Sin embargo, los sindicatos no participan en estos procesos. Además, el trabajo de campo muestra que la institución apenas dispone de recursos para estas tareas y, por lo tanto, el control cumplimiento de la normativa suele ser llevado a cabo por los centros de formación. En Polonia, los sindicatos sólo tienen el mandato de ocuparse de las cuestiones de salud y seguridad en aquellas empresas en las que tienen presencia (principalmente las grandes empresas).

## **5. Policy points**

Nuestras recomendaciones políticas esbozadas en este epígrafe tienen dos objetivos. En primer lugar, reforzar la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza de los sistemas



generales de FP dual. En segundo lugar, garantizar que los objetivos económicos y sociales se refuercen mutuamente. En cuanto a las recomendaciones, se hace especial hincapié en el papel de los interlocutores sociales dentro de las instituciones de diálogo social y las instituciones y procesos técnicos existentes.

En el nivel **político-estratégico**, recomendamos

- Dotar a las instituciones de un mandato estatutario efectivo para tratar las cuestiones de FP que interesan a los interlocutores sociales. Este mandato estatutario debería proporcionar a los interlocutores sociales derechos de codecisión o, como mínimo, derechos de negociación y consulta obligatorios sobre la elaboración de políticas de FP dual, para evitar las acciones unilaterales del gobierno, incluso en contextos de crisis económicas. Este mandato también debería ampliarse para cubrir todos los procesos relacionados con la europeización de la FP.
- Dotar a las instituciones de diálogo social de un mandato estatutario para que elaboren periódicamente informes de investigación o discusión que influyan en la agenda política (por ejemplo, sobre las prioridades estratégicas nacionales de la FP). En particular, debería darse prioridad a las tendencias que tienen un impacto más disruptivo, como la digitalización.
- Crear procedimientos para supervisar y hacer cumplir los dictámenes y recomendaciones de las instituciones tripartitas de diálogo social, asegurando su traslación a las políticas de FP.
- Garantizar que los sindicatos y las organizaciones empresariales con representación en las instituciones de diálogo social dispongan de suficientes recursos humanos y técnicos para analizar los problemas de la política de FP dual y formular recomendaciones. Esto contribuirá a garantizar que las instituciones desempeñen un papel eficaz y constructivo en la elaboración de políticas.

En el nivel **técnico-estratégico**, recomendamos

- Proporcionar una representación formal a los interlocutores sociales en los órganos de gobierno de los principales organismos técnicos, para garantizar que desempeñen un papel en el establecimiento de la agenda y la supervisión de sus actividades.
- Reforzar el papel que desempeñan los sindicatos y las organizaciones empresariales en los procesos de proyección de evolución competencias a diferentes niveles (nacional, regional/local, sectorial). Esto debería hacerse en paralelo con el desarrollo de una metodología de predicción que analice sistemáticamente el impacto de la digitalización en el desarrollo de las competencias y el empleo.
- Garantizar una participación equilibrada de los sindicatos y las organizaciones empresariales en los procesos de definición y actualización de las cualificaciones, para evitar que estos procesos se alineen exclusivamente con los objetivos económicos. Esto debería considerarse en todos los organismos y procesos que operan a nivel nacional, sectorial o regional/local. La participación de los interlocutores sociales en el proceso de definición y actualización de las cualificaciones debe ser rutinaria, definiendo claramente los diferentes pasos en los que participan los sindicatos y las organizaciones empresariales.
- Garantizar que los sindicatos y las organizaciones empresariales tengan suficiente capacidad en términos de conocimientos técnicos, estructura y personal para apoyar a las autoridades estatales en todos los procesos relacionados con la definición y actualización de las cualificaciones.
- Reforzar el papel que debe desempeñar la negociación colectiva, garantizando, en particular, que la negociación colectiva sectorial y de empresa regule y reconozca efectivamente las cualificaciones de la FP tal como se definen en los marcos nacionales de cualificaciones.
- Reforzar la participación de los interlocutores sociales en el proceso de evaluación de la calidad de los sistemas de FP dual, garantizando una representación equilibrada de los

sindicatos y las organizaciones empresariales. En particular, los sindicatos y las organizaciones empresariales deberían participar en el proceso de definición de las dimensiones analíticas y los indicadores para asegurarse de que las evaluaciones abordan tanto los objetivos sociales como los económicos que son relevantes para los interlocutores sociales.

- Garantizar la coherencia y la coordinación entre las diferentes instituciones y los mecanismos de retroalimentación para los diferentes sistemas de FP dual y de FP general, asegurando que los interlocutores sociales participen por igual en todos los diferentes procesos existentes.

En el nivel **técnico-operativo**, recomendamos:

- Desarrollar organismos tripartitos que operen a nivel sectorial/local, con el mandato de identificar y comprometer a las empresas en la FP dual. Estos organismos también deberían tener el mandato de apoyar a las empresas en la aplicación y supervisión de la formación en la empresa, la evaluación de los resultados de la formación en la empresa y la articulación de las demandas de los centros de FP en relación con la formación en la empresa.
- Reforzar el papel que desempeña la negociación colectiva en la definición de los puestos de FP dual que se ofrecen, y en la regulación de las condiciones de trabajo y formación de los aprendices. En algunos casos, esto debería estar respaldado por mejores enfoques reguladores de los contratos de los aprendices, garantizando que estén debidamente cubiertos por los derechos sociales y laborales aplicables a los trabajadores generales en las relaciones laborales estándar.
- Reforzar el papel que desempeñan los sindicatos a nivel de empresa en el proceso de aplicación de las condiciones de formación y trabajo de los aprendices. Deberían tener derechos estatutarios de información y consulta en relación con estos procesos. Las federaciones sindicales sectoriales también deberían implicarse en la supervisión de las condiciones de trabajo y formación de los aprendices, especialmente en el contexto de las PYMEs que carecen de representación sindical. Además, la cooperación entre los centros de FP y los organismos sindicales a nivel de empresa debería estar explícitamente prevista en la regulación.

## Referencia bibliográficas

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*. Retrieved from: <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>

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>

Barrientos, D. (2022). *La relación entre formación y empleo en la FP dual. Implicaciones para la transición educación-trabajo*. (Doctoral dissertation). Universidad Autónoma de Barcelona

Cedefop (2013). *Renewing VET provision Understanding feedback mechanisms between initial VET and the labour market*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Cedefop (2016). *Governance and financing of apprenticeship*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Cedefop (2022). *Cedefop European database on apprenticeship schemes* [Database]. Retrieved from <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/apprenticeship-schemes>

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>

DGEEC (2022). *Direção-geral de Estatísticas da Educação e Ciência* [Database]. Retrieved from <https://www.dgeec.mec.pt/np4/home>

DGERT (2019). *Vocational education and training in Europe – Portugal*. Cedefop ReferNet VET in Europe reports 2018. Retrieved from [http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/Vocational\\_Education\\_Training\\_Europe\\_Portugal\\_2018\\_Cedefop\\_ReferNet.pdf](http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/Vocational_Education_Training_Europe_Portugal_2018_Cedefop_ReferNet.pdf)

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.

European Commission (2002). Declaration of the European Ministers of vocational education and training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training: ‘The Copenhagen Declaration’. Luxembourg: Publications Office of the European Union. From [https://www.cedefop.europa.eu/files/copenhagen\\_declaration\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/copenhagen_declaration_en.pdf)

European Commission (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. From <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0381>

European Commission (2018). Council Recommendation of 15 March 2018 on a European Framework for Quality and Effective Apprenticeships [2018/C 153/01]. From [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018H0502\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018H0502(01))

European Commission (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.

Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. In P. A. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism* (pp. 1–68). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0>

Markowitsch, J., & Chan, R. (2022). Elucidating Responsiveness. Reviewing Empirical Methods for Comparative Studies of Governance in Vocational Education and Training. *Governance Revisited: Challenges and Opportunities for VET*.

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*, ahead-of-print, <https://doi.org/10.1080/13636820.2020.1796766>

Martín Artiles, A., Lope, A., Barrientos, D., Moles, B., & Carrasquer, P. (2020). The rhetoric of Europeanisation of dual vocational education and training in Spain. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 26(1), 73–90. <https://doi.org/10.1177/1024258919896901>

Rauner, F., & Smith, E.. (2010). “Introduction: Rediscovering Apprenticeship.” In F. Rauner and E. Smith (Eds.), *Rediscovering Apprenticeship. Research Findings of the International Network on Innovative Apprenticeship*, (pp. 1–6). Dordrecht: Springer. [https://doi-org./10.1007/978-90-481-3116-7\\_1](https://doi-org./10.1007/978-90-481-3116-7_1)

Rauner, F., Wittig, W., & Deimer, L. (2010). Plural Administration in Dual Systems in selected European countries. In R. Rauner & E. Smith (Eds.), *Rediscovering Apprenticeship* (pp. 31–43). Dordrecht, the Netherlands: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-90-481-3116-7>

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>

Symela, K. (2016). The development of dual education system in the area of vocational schools and labour market in Poland. *Social Policy*, 2016(9), 10–15. From <https://www.ipiss.com.pl/psnumery/510m>

Tarriño Ruiz, À. (2019). *Benchmarking: Gestió de l'FP i models d'fp dual internacionals 2019*. Barcelona: Fundació BCN Formació Professional.