



XIV CONGRESO ESPAÑOL DE SOCIOLOGÍA

TEXTOS

Título

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

Sanz de Miguel, Pablo, Serra, Joan Antoni

^a Notus-asr, C/ Jonqueres, 16, 9 A, 08003, Barcelona, pablo.sanz@notus-asr.org; ^b Notus-asr, C/ Jonqueres, 16, 9 A, 08003, Barcelona, ja.serra@notus-asr.org

Palabras clave: FP dual, gobernanza, sindicatos, patronal, Comunidades Autónomas

Introducción

La Formación Profesional (FP) dual se implantó en España en el año 2012, a partir de una concepción inspirada, en términos retóricos, en el modelo alemán (Martín Artiles et al., 2020), aunque claramente alejada, en términos substantivos, de dicho modelo, así como de otros ejemplos y referentes internacionales en este campo tales como Austria, Suiza o Dinamarca (Markowitsch y Chan, 2022). En contraste también con estos países, su implementación se ha sustentado en unas estructuras de gobernanza que han concedido un escaso margen de participación a los agentes sociales (Sanz de Miguel, 2017). No obstante, una particularidad del caso español reside en su elevada fragmentación legislativa a nivel autonómico, que ha favorecido la coexistencia de diferentes modelos de gobernanza (Sanz de Miguel, 2017).

El presente texto, basado en el proyecto europeo INVOLVE (VS/2020/0145), analiza y compara la evolución de la participación de los agentes sociales en diferentes niveles de gobernanza del sistema de FP dual en tres Comunidades Autónomas (CCAA). Tras esta introducción, la segunda sección del texto sintetiza el estado de la cuestión sobre gobernanza y FP y clasifica al modelo español en función de tres de las principales tipologías. La tercera sección presenta el planteamiento y metodología. La cuarta y última sección expone los resultados de dicho análisis.

El modelo de gobernanza español en el contexto europeo: estado de la cuestión

El concepto de gobernanza hace referencia a los mecanismos y prácticas que favorecen la coordinación de diferentes instituciones y actores que mantienen relaciones de interdependencia, con el fin de formular e implementar políticas (Cedefop, 2013). La gobernanza es uno de los principales temas estudiados en la investigación sobre la FP (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. 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).

Una de las líneas de investigaciones más relevantes, 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 sindicatos juegan en la provisión y financiación de la formación. Partiendo de este concepto, 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 participación de las empresas en la formación inicial (alto/bajo). Dicha tipología sitúa a los países con mayor tradición en cuanto a la FP dual (Alemania, Austria o Suiza) dentro de un modelo colectivo caracterizado por un alto compromiso público con la FP y una elevada participación empresarial. España se clasifica dentro de un régimen “estatista”, marcado por con una baja participación de las empresas.

En segundo lugar, puede destacarse 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, pueden coincidir, al mismo tiempo, elementos de los tres principales enfoques de gobernanza distinguidos en la teoría sociológica: estatal, de mercado y corporatista. 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 (fragmentado vs, coordinado). Por otro lado, la racionalidad de la agencia, entendida como el conjunto de principios que guían el comportamiento de los distintos agentes (normas/insumos vs. 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. En tercer lugar, puede destacarse la tipología elaborada por 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). 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: liberal, estatista, participativo y coordinado. El modelo español se clasifica como "participativo", al otorgar un papel consultivo a los agentes sociales, en contraste con el "modelo coordinado" propio de países como Alemania o Austria, en el que los agentes sociales son los impulsores de los procesos de renovación y son parcialmente responsables de su aplicación (Cedefop, 2013).

Planteamiento y metodología

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 y 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. Se apunta así a la diversidad entre países incluidos en el mismo modelo -y dentro de los propios países-, así como a los cambios y transiciones entre modelos merced a la acción de los actores (Emmenegger y Seitzl, 2020; Vossiek, 2018).

El presente texto contribuye a estos debates a través del análisis de la diversidad interna del modelo español de gobernanza de la FP dual. El foco analítico recae en el papel desempeñado por los agentes sociales. Se trata de actores clave en los modelos con mayor tradición de esta modalidad formativa que contribuyen a aunar objetivos de equidad y eficiencia dentro del sistema (Rauner et al., 2010; Busemeyer y Trampusch, 2012; Cedefop, 2013). La diversidad interna se explora entre CCAA, habida cuenta de las publicaciones que han enfatizado las diferencias existentes entre modelos autonómicos (Sanz de Miguel, 2017; Martín Artiles et al., 2020). En este caso, se han escogido tres CCAA con distintas regulaciones y diferencias en términos de modelos productivos y especialización sectorial (Andalucía, Catalunya y País Vasco).

La investigación toma en consideración los tres niveles de gobernanza distinguidos por Emmenegger y Seitzl (2020) en su análisis sobre la participación de los agentes sociales en la gobernanza de los países del régimen colectivo de formación de cualificaciones:

- 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.
- Técnico-estratégico, que se ocupa igualmente de la evolución a largo plazo del sistema, pero en el que participan 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 y de vincularlo con el mercado laboral.
- Técnico operativo. Este nivel se centra en la aplicación eficaz de las políticas sobre el terreno (provisión de formación y evaluación de contenidos formativos).

Para cada nivel se identifican las principales instituciones existentes y se analiza el papel desempeñado por los agentes sociales. A nivel metodológico, se recurre a un análisis documental de la literatura y la regulación, y un trabajo de campo basado en 16 entrevistas semiestructuradas a gestores políticos y representantes de sindicatos y de organizaciones empresariales (marzo-septiembre 2021).

Resultados

Los resultados revelan la existencia de diferentes modelos de gobernanza, particularmente en el nivel político-estratégico, con implicaciones para la participación de los agentes sociales y su influencia en la regulación. También, en el nivel técnico-estratégico, respecto a la distribución de funciones entre sindicatos y organizaciones empresariales.

A nivel **político-estratégico**, la institución estatal más importante es el Consejo General de FP. Es el órgano de participación institucional de las Administraciones Públicas y de los agentes sociales. Dentro del mismo, la participación de los agentes sociales se circunscribe a la información y la consulta sobre las políticas de FP. El modelo del Consejo General de FP se ha replicado en las tres CCAA estudiadas. Los consejos autonómicos limitan también la participación de los agentes sociales a funciones consultivas mediante informes no vinculantes, algunos de los cuales se realizan como procedimiento administrativo exigido por la normativa. Sin embargo, en los últimos años se han creado nuevas instituciones en Cataluña y País Vasco para canalizar la participación de los agentes sociales en este nivel de gobernanza. En el caso de Cataluña, la reforma de FP de 2015 (Ley 10/2015) creó una nueva institución tripartita, la Comisión Rectora, dedicada específicamente a la planificación estratégica. 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 del '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 normativas autonómicas, tales como la figura del 'tutor mancomunado' para facilitar la participación de las PYMES, y el reforzamiento de los derechos sindicales de información en el caso de las becas. En el País Vasco, la nueva regulación de la FP aprobada en 2018 (Ley 4/2018) ha creado dos nuevas instituciones para la gestión y planificación del sistema en las cuales los agentes sociales no están representados. Dentro del nuevo modelo, el diálogo social en torno a los objetivos y regulación de la FP dual se ha canalizado a través del grupo de trabajo de FP constituido dentro de la Mesa del Diálogo Social (Decreto 3/2019). En este marco, el Consejo Vasco de FP ha pasado a desempeñar un papel más técnico, teniendo como principal cometido el desarrollar los acuerdos alcanzados en la Mesa del Diálogo Social.

A 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 definición y actualización del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP); la acreditación de las cualificaciones; el desarrollo de la integración de las cualificaciones profesionales; y el seguimiento y evaluación de la FP. El modelo del INCUAL se replica en las tres CCAA a través de los Institutos de Cualificación Autonómicos (IACP, IVAC y ICQP). Estos institutos se coordinan con el INCUAL y el resto de los institutos autonómicos. Pueden proponer al INCUAL la creación de cualificaciones en sectores específicos que se desarrollen principal o únicamente en estas regiones. También participan en la actualización de cualificaciones en los sectores que tienen una presencia importante en su CCAA o en otras propuestas por el INCUAL para incorporar al CNCP. Además, pueden elaborar informes autonómicos sobre las cualificaciones para llevarlos a los Consejos Autonómicos de FP. En el caso de Cataluña y País Vasco contribuyen también al desarrollo de su propio Catálogo de Cualificaciones.

Los agentes sociales no están representados ni en el INCUAL ni en los institutos autonómicos. No obstante, el trabajo de campo muestra una valoración general positiva de sindicatos y patronal en las tres CCAA sobre el papel que desempeñan en relación con la tarea de definir, elaborar y actualizar las cualificaciones profesionales. Sindicatos y patronal pueden participar directamente en la evaluación de las cualificaciones profesionales o indirectamente, designando a una persona experta para que colabore en la definición de las cualificaciones. Su principal crítica en torno a este proceso se relaciona con la falta de recursos que tienen actualmente para desarrollar esta tarea. Además, en el caso del País Vasco, la información muestra que las organizaciones empresariales están desempeñando un papel más activo que los sindicatos en el proceso de desarrollo de las cualificaciones. Concretamente, en el caso de los programas de especialización profesional, reconocidos únicamente en esta CCAA. Con relación a ellos, los sindicatos expresaron críticas en torno al diseño de su contenido formativo, al predominar, en ciertos casos, demandas específicas de grandes empresas y no tanto de sectores productivos

A nivel **técnico-operativo**, los agentes sociales no participan directamente en la implementación de la FP dual: no imparten formación y no participan en la evaluación de los conocimientos adquiridos por los estudiantes. El papel formal que desempeñan los agentes sociales solo se define parcialmente en Cataluña en la última normativa (2020). En este contexto, la forma en que los agentes sociales participan en este nivel

de gobernanza en las tres CCAA es ofreciendo diferentes herramientas y servicios a las empresas, en ocasiones a través de alianzas con entidades privadas. Los sindicatos, por su parte, se han centrado en mejorar la formación de comités de empresa y delegados de personal en torno a los derechos de los ‘aprendices’.

Bibliografía

Busemeyer, M., C. Trampusch (2012). *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford: Oxford University Press.

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

Emmenegger, P., Seitzl, L. (2020): *Social partner involvement in collective skill formation governance. A comparison of Austria, Denmark, Germany, the Netherlands and Switzerland*. *Transfer* 26(1), 27-42

Markowitsch, J., R. Chan. (Pendiente de publicación). *Elucidating Responsiveness. Reviewing Empirical Methods for Comparative Studies of Governance in Vocational Education and Training*” in *Governance Revisited: Challenges and Opportunities for VET* 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* 26(1), 73–90.

Rauner, F., Witting, W., Deimer, L. (2010). *Plural Administration in Dual Systems in selected European countries*. En Rauner, F. & Smith, E. (eds.): *Rediscovering Apprenticeship* (pp. 31–43). Dordrecht: Springer.

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

Vossiek, J. (2018). *Collective Skill Formation in Liberal Market Economies?; The Politics of Training Reforms in Australia, Ireland and the United Kingdom*. Bern: Peter Lang,