



Anne West

Centro de Investigación sobre la Enseñanza, Londres. Escuela Superior de Economía y Ciencias Políticas.



Hazel Pennell

Centro de Investigación sobre la Enseñanza, Londres. Escuela Superior de Economía y Ciencias Políticas.



Ann Edge

Centro de Investigación sobre la Enseñanza, Londres. Escuela Superior de Economía y Ciencias Políticas.



La creación de los Consejos de Formación y Empresas (TECs) con su sistema de financiación ha significado la aplicación de principios comerciales al sistema formativo profesional de Inglaterra y Gales. Su labor se centra especialmente en dos clases de formaciones financiadas por el Estado: la formación profesional inicial impartida a través de la Formación de Jóvenes o los Aprendizajes Modernos, y la formación profesional para adultos parados.

Agradecimientos

Deseamos agradecer públicamente al Ministerio británico de Educación y Empleo y a los dos TECs del Sureste inglés y de Gales las informaciones y ayuda que nos dieron. Gracias también a John Wilkes por su apoyo en la preparación de este artículo.

La aplicación de principios comerciales al sistema de formación de Inglaterra y Gales

Introducción

La primera parte de este artículo es esencialmente descriptiva y ofrece algunas informaciones básicas sobre las reformas llevadas a cabo durante los anteriores gobiernos conservadores. Continúa describiendo la creación de los TECs, los actuales mecanismos de financiación y el sistema de créditos de formación para jóvenes. En su segunda parte analiza hasta qué punto las estructuras y los mecanismos aplicados han logrado crear un sistema formativo eficaz y equitativo. Debemos observar no obstante que no es nuestra intención exponer con este texto una evaluación detallada de las reformas efectuadas.

Trasfondo

Las reformas de los sistemas educativo y formativo en Inglaterra y Gales se han implantado desde finales de los años 70 hasta los primeros años de esta década, bajo gobiernos conservadores. Los gobiernos Thatcher (de 1979 a 1991) fueron particularmente deseosos de aplicar principios comerciales de libre mercado a toda una serie de servicios públicos, incluyendo la enseñanza y la formación. Así y todo, el interés por dichos principios cuenta ya en Inglaterra con una larga tradición, tan antigua como la aplicación del criterio de «Pago por resultados» en 1862 al sistema educativo, según el cual el importe de la subvención estatal recibida por las escuelas de Inglaterra y Gales dependía de los resultados de un examen anual de sus alumnos, efectuado por un inspector del gobierno. Este método de financiación continuó en vigor hasta 1897 (ver también West y Pennell, 1997)

Los Consejos de Formación y Empresas

El Libro Blanco «La enseñanza y la formación en el siglo XXI» (1991) significó una contribución importante para la implantación de mecanismos de mercado para edades de más de 16 años, pues establecía que el control de los programas de formación por valor de 2.500 millones de libras debía pasar de la Agencia Nacional de la Formación (anteriormente Comisión de Servicios de la Mano de Obra) a una serie de organismos nuevos y dirigidos localmente por los empresarios, los Training and Enterprise Councils (TECs) o Consejos de Formación y Empresas. Se trata de agrupaciones privadas no lucrativas, cuya misión principal consiste en proporcionar un servicio público.

Una red de estos TECs sustituyó a las Comisiones Regionales de Mano de Obra de la antigua Agencia de la Formación. La inspiración para la creación de los TECs vino de los Private Industry Councils (PICs) existentes en Estados Unidos y del sistema alemán de las cámaras de comercio (Bailey, 1993). Pero las propuestas de creación de los TECs iban mucho más lejos que la de los PICs en cuanto a restituir al sector privado el control de las intervenciones estatales. Se transfirió a los TECs virtualmente todo el presupuesto nacional de la formación, si bien casi el 90 por ciento de sus fondos iban destinados específicamente a la formación profesional inicial y la formación para adultos en paro (Finegold, 1993)

Los TECs deben representar tanto los intereses de empresarios pequeños o gran-



des como toda una serie de intereses de las comunidades. Para lograrlo, cada uno constituye una Comisión del TEC, cuya composición se registra para cada TEC en el contrato anual de éste con el Estado (Comité para el Empleo, 1996). Dos terceras partes de los directores de los TECs deben ocupar cargos de presidente o director ejecutivo en el sector privado. El resto deben ser directores ejecutivos (o su equivalente) del sector de la enseñanza, desarrollo económico, sindicatos, organizaciones voluntarias o en la administración pública. Un TEC debe estar presidido por un presidente de una empresa privada que posea o bien una facturación superior a los 25 millones de libras (37 millones de ecus) o una cifra de 25 o más empleados a tiempo completo.

Las directrices estratégicas para los TECs, redactadas en noviembre de 1996 por el entonces gobierno conservador, fijaban las siguientes tres prioridades fundamentales para los TECs:

- crear y mantener economías locales dinámicas con asociados estratégicos, en particular con las administraciones locales;
- apoyar a las empresas competitivas mediante inversiones efectivas en la innovación y en la gestión de personal, y mediante un mayor uso de los servicios de apoyo a las empresas que ofrece la red Business Links; y
- dar lugar a una fuerza de trabajo de primera categoría mundial y una sociedad autoformativa que imparta las competencias necesarias para el éxito de empresas y personas.

La financiación estatal para los TECs ingleses procede de toda una serie de fuentes, entre las que se cuentan el Ministerio de Comercio e Industria y el de Medio Ambiente, Transporte y Regiones, si bien la parte mayor -cerca del 90 por ciento- proviene del Ministerio de Educación y Empleo (DfEE). Los gastos de los TECs se imputan en buena parte a los dos programas esenciales de formación financiados por el Estado:

- Youth Training (Formación de Jóvenes), y
- Training for Work (Formación para el Trabajo).

Los contratos de los TECs

Cada TEC mantiene un contrato con su gobierno regional por el que se compromete a ofrecer una serie de servicios, y por el cual recibe la financiación correspondiente. Los TECs también pueden estar vinculados por contrato a otras organizaciones para servicios específicos. A su vez, los TECs pueden contratar a una variedad de ofertores de formación.

La oferta de formación en Inglaterra y Gales es de diversa naturaleza. Los ofertores pueden ser institutos de enseñanza complementaria, centros privados de formación o las formaciones que imparten las empresas. Es importante resaltar que en 1993 el gobierno retiró a los institutos de enseñanza complementaria (Further Education Colleges, los principales ofertores de formación profesional inicial en Inglaterra y Gales) de la estructura administrativa local y los transfirió en calidad de organismos corporativos a una agencia estatal, el Consejo para la financiación de la enseñanza complementaria (Further Education Funding Council, FEFC). También los fondos para financiar la enseñanza complementaria pasaron de las administraciones locales a manos del FEFC.¹

Los TECs difieren entre sí en cuanto a sus exigencias precisas frente a los ofertores de formación. Por ejemplo, en un estudio centrado en la formación de capacidades lectionuméricas, West et al. (1993) encontraron que tres de cada seis TECs examinados requerían de los ofertores de formación el empleo de un personal adecuadamente cualificado, y cuatro exigían que la formación lectionumérica estuviera integrada dentro de la formación profesional.

En cuanto a los requisitos generales, los TECs deben aspirar a la igualdad de oportunidades, la higiene, la seguridad y la garantía de la calidad. Además, algo de particular importancia en este contexto es que cada TEC tiene que fijar en su «Plan comercial» su estrategia para alcanzar las metas y objetivos previstos para cada «bloque» de financiación que recibe. En cada actividad financiada, el TEC ha de fijar los objetivos principales a los que aspira, y adoptar las correspondientes estrategias dentro de los recursos disponibles. Una serie de «Objetivos del Plan comercial»

«Cada TEC mantiene un contrato con su gobierno regional por el que se compromete a ofrecer una serie de servicios, y por el cual recibe la financiación correspondiente. Los TECs también pueden estar vinculados por contrato a otras organizaciones para servicios específicos. A su vez, los TECs pueden contratar a una variedad de ofertores de formación.»

«Los TECs difieren entre sí en cuanto a sus exigencias precisas frente a los ofertores de formación.»

1) Si bien no son tema de nuestro artículo los mecanismos de financiación que aplica el FEFC, es importante observar que la metodología de financiación que éste usa incentiva a las institutos a expandirse, a disminuir costes unitarios y a reducir las desigualdades de financiación entre institutos (Barrow, 1977). El método incluye también una parte de financiación vinculada al rendimiento.



«Los TECs son responsables de dos clases principales de formación: la formación en el trabajo para los jóvenes y la formación para adultos en paro.»

«La financiación que los TECs reciben para su oferta de formación de jóvenes se basa en los criterios siguientes:

- **el número de jóvenes que inician la formación,**
- **su asistencia al programa de formación, y**
- **el número que aprueba la formación (financiación vinculada al rendimiento).»**

«Cada TEC es responsable de organizar la impartición de la Formación de Jóvenes y de los Aprendizajes Modernos.(...) El acceso a estas dos categorías formativas se efectúa mediante un «crédito de formación». Este consiste prácticamente en un vale, al que en general no puede añadirse valor con eventuales contribuciones privadas.»

incluyen «Niveles mínimos de rendimiento», que reflejan los campos de prioridad particular dentro de cada bloque de financiación. La consecución de estos niveles concede al TEC una cierta tolerancia en el empleo de sus presupuestos, mientras que la no consecución de los mismos puede llevar a cancelar en total o en parte estas «tolerancias presupuestarias» para el año sucesivo.

Los TECs son responsables de dos clases principales de formación: la formación en el trabajo para los jóvenes y la formación para adultos en paro. Los objetivos de los TECs quedan estipulados por el gobierno e incluyen la impartición de una formación en el trabajo «de alta calidad» a los jóvenes, con el fin de que éstos puedan obtener sus National Vocational Qualifications (cualificaciones profesionales) a través de la Formación de Jóvenes y de los Aprendizajes Modernos (estos últimos dan derecho a cualificaciones de un nivel superior)

La oferta de la Formación de Jóvenes y de los Aprendizajes Modernos

La Formación de Jóvenes es de libre acceso para los jóvenes que han llegado a la edad mínima aceptada para salir de la escolaridad obligatoria sin haber pasado a una escuela de jornada completa o un instituto de enseñanza complementaria, a la enseñanza superior o a un empleo. Se evalúa a los jóvenes en el momento de entrar a la formación, a fin de determinar si presentan necesidades educativas especiales como resultado de una discapacidad o de escasas competencias lectonómicas; la presencia de estos alumnos confiere al TEC una mayor categoría.

La financiación que los TECs reciben para su oferta de formación de jóvenes se basa en los criterios siguientes:

- el número de jóvenes que inician la formación,
- su asistencia al programa de formación, y
- el número que aprueba la formación (financiación vinculada al rendimiento).

El DfEE (M° de Ed. y Emp.) considera que los pagos por el número de matriculaciones deben suponer el 20% (con una tolerancia del 5%) de los fondos totales pagados a un TEC. Algunas categorías de alumnos con necesidades formativas especiales reciben mayor consideración que otras, lo que refleja la importancia que el Estado otorga a dichos grupos y también los mayores costes que algunas tipos de alumnos originan.

Los fondos en función de la asistencia deben ascender, según el DfEE, al 50% (con una tolerancia del 5%) del total. La parte de la financiación correspondiente al rendimiento supone actualmente un porcentaje del total menor que en años anteriores para la mayoría de los TECs; la proporción prevista es de cerca de 30 por ciento (5% de tolerancia). Esta parte vinculada al rendimiento depende de si se consiguen obtener determinadas cualificaciones.

Cada TEC es responsable de organizar la impartición de la Formación de Jóvenes y de los Aprendizajes Modernos. Existe una garantía para la formación de jóvenes, en virtud de la cual los jóvenes tienen derecho a una plaza en un programa de formación, sea en la Formación de Jóvenes o un Aprendizaje Moderno. El acceso a estas dos categorías formativas se efectúa mediante un «crédito de formación». Este consiste prácticamente en un vale, al que en general no puede añadirse valor con eventuales contribuciones privadas. La noción de crédito a la formación fue propuesta en 1989 por la Confederación de la Industria Británica, como un elemento clave para alcanzar lo que definía como «la revolución de las competencias». El gobierno conservador respondió ocho meses más tarde a la propuesta de la CIB, creando en marzo de 1990 11 programas piloto por créditos, que comenzaron a operar a partir de abril de 1991 (Unwin, 1993).

Los créditos de formación ya son actualmente operativos en todo el país y se utilizan para obtener dos niveles de cualificación o formación de reconocimiento nacional: uno inferior y otro superior (el Aprendizaje Moderno). Ambos permiten obtener determinadas National Vocational Qualifications (de nivel inferior y superior, respectivamente). Todos



los jóvenes reciben, en el último año de la enseñanza obligatoria (con 15 a 16 años), una información sobre estos créditos formativos a través de su orientador de estudios. Se les proporciona, o se les dice dónde obtenerlo, un paquete o folleto informativo sobre los créditos de formación (los métodos varían según el TEC). En un TEC, el joven interesado en una formación profesional recibirá habitualmente el consejo de dirigirse al servicio local de orientación, quien le concederá una entrevista. Tras ella, se remitirá al joven a un ofertor adecuado de formación que le ayudará a encontrar a un empresario que pueda ofrecerle un empleo y una formación correspondiente a sus necesidades. El centro ofertor de la formación establece el contrato con el TEC y elabora junto con el empresario un plan formativo de calidad para el joven concreto. Al menos una vez cada tres meses supervisa también los avances conseguidos, junto con el empresario y el joven. El crédito medio de formación preve una contribución de 1.600 libras al año para los costes de formación del joven. El TEC paga dicha cantidad al centro formativo ofertor, reembolsando así casi todos los gastos de la formación profesional (el resto correrá a cargo del empresario). El empresario continúa pagando a los jóvenes de la manera habitual.

La oferta de la Formación para el Trabajo

Los TECs son asimismo responsables de la Formación para el Trabajo. Esta pretende ayudar a los adultos en paro a encontrar empleo con la mayor rapidez posible, mediante una combinación adecuada de orientación, formación, cualificaciones reconocidas, experiencia laboral estructurada, o de ambas a la vez². Sus objetivos principales son: impartir competencias de aptitud para el empleo (employability) mediante una formación pre-profesional, desarrollando las competencias y aptitudes fundamentales que buscan los empresarios; estimular y ayudar a los empresarios para contratar y formar a adultos en el paro; construir competencias profesionales nuevas o perfeccionadas que den acceso al empleo; y fomentar y apoyar el autoempleo por medio de la formación.

Los mecanismos de financiación son más complicados que en el caso de la Formación de Jóvenes o de los Aprendizajes Modernos, si bien, al igual que para la Formación de Jóvenes, se ha modificado el sistema de financiación. De manera idéntica a la Formación de Jóvenes, se paga en función del número de alumnos que se matriculan en un programa. También existen los «pagos progresivos preprofesionales», que tienen su importancia dada «la relativa dificultad de este grupo destinatario para producir resultados con rapidez» (DfEE, 1997). Estos pagos progresivos pueden reclamarse en caso de alcanzar progresos dentro del Plan de Formación Individual del alumno, o bien una cualificación preprofesional y el traslado a otro tipo de programa (por ejemplo la Formación para el Trabajo). También existen pagos por resultados. Los resultados obtenidos se valoran con criterios diferentes: encontrar un empleo tiene un valor doble al de acceder a una enseñanza o formación a tiempo completo. Las cualificaciones de diversos niveles también dan derecho a una financiación en función del rendimiento.

Pueden recibir la FpT las personas entre 18 y 63 años que no participen simultáneamente en ningún otro programa financiado estatalmente, y que o estén en paro sin interrupciones desde hace cuanto menos 26 semanas, o estén «acreditadas» como discapacitados o como persona necesitada de capacidades lectonómicas (o de conocimientos del idioma inglés o galés para los hablantes en otros idiomas), o sean un antiguo infractor de la ley en proceso de cualificación o un padre solo (hombre o mujer) con hijo o hijos a cargo. Para acceder a la FpT, una persona debe manifestar la necesidad de una formación que le ayude a encontrar un empleo, y estar clasificada como persona con dicha necesidad.

¿Han sido operativas las reformas?

Eficacia y eficiencia

Finegold (1933) ha definido una serie de problemas potenciales de los TECs. En particular, señala que no se ha dotado a los TECs de los medios necesarios para incentivar realmente a la formación:

«Los TECs son asimismo responsables de la Formación para el Trabajo (FpT). Esta pretende ayudar a los adultos en paro a encontrar empleo con la mayor rapidez posible(...).»

«De manera idéntica a la formación de jóvenes, se paga en función del número de alumnos que se matriculan en un programa. También existen los «pagos progresivos preprofesionales», que tienen su importancia dada «la relativa dificultad de este grupo destinatario para producir resultados con rapidez(...).»

«También existen pagos por resultados. Los resultados obtenidos se valoran con criterios diferentes: encontrar un empleo tiene un valor doble al de acceder a una enseñanza o formación a tiempo completo. Las cualificaciones de diversos niveles también dan derecho a una financiación en función de los resultados.»

² A Partir de 1998/99, los programas de Formación para el Trabajo se centrarán en las competencias a largo plazo para el empleo.



«A diferencia de las cámaras de comercio alemanas o francesas, estos organismos no representan a todos los empresarios de la región, y puede serles difícil hacerse cargo de los problemas del pequeño empresariado. Y les falta o bien la zana-horia de unos fondos discrecionales en importe grande, o bien el palo de una tasa de formación como sanción a las empresas que no paguen su porcentaje de costes educativos o formativos.»

En la práctica, buena parte de estas críticas han demostrado ser ciertas, sobre todo las referidas a la incapacidad para transformar los incentivos en formaciones reales. Una de las conclusiones de la Comisión del Empleo del Parlamento británico (1996) fue que los resultados de los TECs en cuanto a colocar personas y darles cualificación parecen reflejar las condiciones económicas, en lugar de superar éstas. Ello está relacionado con otro problema, el de definir una noción de economía local, y cuestiona si la estructura actual del sistema TEC permite a estos TECs adoptar un auténtico papel activo dentro de su economía local. En 1996 había 81 TECs para toda Inglaterra y Gales, distribuidos en 11 agrupaciones geográficas. Un tema esencial es la correspondencia de la función con el espacio o ámbito geográfico, es decir, ¿cuál es el ámbito territorial que da la mayor eficacia a las actividades de un organismo administrativo? Bennett (Comisión del Empleo, 1996) argumenta que si se han diseñado los TECs para garantizar que la formación por ellos fomentada refleje la composición industrial de la economía local, en su estructura actual éstos pueden resultar demasiado grandes o demasiado pequeños para compenetrarse con los mercados de trabajo locales. Así por ejemplo, en una zona como la de Londres, muy densamente poblada y con un sistema eficaz de transporte, el mercado de trabajo constituye un conjunto integrado que se extiende por un área muy amplia. No obstante, dicha área está cubierta por diversos TECs, y de ninguno de ellos puede decirse que se halle especializado en un mercado particular de trabajo. Por el contrario, fuera de las zonas urbanas, los mercados de trabajo son mucho menores:

«Los TECs que abarcan regiones muy extensas no son capaces de llegar al vecindario local o al nivel industrial donde se

encuentran estancadas numerosas personas en paro y necesitadas de formación.» (apdo. 67)

Tampoco los límites ni la estructura de la red de TECs son los ideales para permitirles intervenir activamente en el mercado de trabajo local y colaborar de la forma más eficaz posible en la regeneración económica local. Otra cuestión es la de la estructura de los TECs y en concreto su línea de trabajo local. La flexibilidad del sistema TEC, que les permitió responder a las necesidades de los empresarios locales y ha sido una de sus virtudes mayores, ha dado lugar también a una carencia de normas y sistemas uniformes entre los TECs. Una consecuencia de ello es que los empresarios y los organismos que se relacionan con una serie de TECs diversos tienen que hacerlo en cada caso de manera también radicalmente distinta. Algunos casos llegados a la Comisión del Empleo revelan pérdidas de eficacia y costes administrativos adicionales importantes para los empresarios y ofertores de formación nacionales.

Igualdad y financiación

La Comisión del Empleo también examinó la cuestión de la financiación, centrándose particularmente en los problemas detectados sobre el principio de la financiación en función del rendimiento de la Formación para el Trabajo. En la época en que la Comisión estaba aún recogiendo informaciones se procedió a cambiar a escala nacional la financiación de los TECs, tras una fase piloto efectuada en siete regiones. Según un régimen de «matriculaciones y resultados», estos TECs recibían un 25% del importe de su tasa de formación cuando un alumno se matriculaba en un programa, y el resto al acabar éste. Este segundo pago dependía de los resultados obtenidos por el alumno, considerándose que «la formación tiene éxito» cuando el formado:

- obtiene un empleo;
- consigue autoemplearse con éxito;
- entra en la enseñanza o formación a tiempo completo; o
- acaba una cualificación reconocida o una unidad de la misma.

Se plantearon una serie de objeciones a este sistema de financiación, indicándose



sobre todo que el nuevo método impediría que las personas que más lo necesitaban obtuvieran en el mercado formativo una formación buena -o de cualquier otro tipo-, pues los centros formativos ofertores no pueden simplemente arriesgarse a perder buena parte de sus fondos cuando los alumnos no obtienen una cualificación u otros resultados. Además, como observó la Comisión del Empleo:

«el nuevo régimen tendería más a colocar a las personas en empleos que exigen escasas cualificaciones que a formarlos a un nivel superior; podría reducir el volumen de formación disponible, ya que se interrumpiría probablemente la formación en las zonas que no prometen este tipo de empleos; y favorecería a los «listos para el empleo» por encima de los auténticamente necesitados de ayuda .» (1996, apdo. 81).

Un estudio particular analizaba el tema de la «selección por arriba» entre los ofertores de formación, que elegirían a aquellos parados probablemente más «capaces» de conseguir un empleo o una cualificación en un breve lapso de tiempo. El estudio fue realizado por Rolfe et al. en 1996 y financiado por el DfEE. Tenía por objetivo descubrir formas que permitieran aumentar el éxito de los TECs en cuanto a los empleos y cualificaciones obtenidos por los grupos desfavorecidos incluidos en los programas Formación de Jóvenes o Formación para el Trabajo. Los grupos específicos de interés para el DfEE eran las minorías étnicas, los discapacitados y los habitantes de zonas urbanas sin recursos. Se escogieron estos grupos como protagonistas del análisis porque los resultados de sus integrantes son permanentemente inferiores a la media, sobre todo en cuanto a la consecución de empleos. Se llevaron a cabo entrevistas con personal relevante perteneciente a ocho TECs. Hubo diversidad de opiniones en cuanto a si una financiación vinculada al rendimiento permitiría lograr resultados positivos con los alumnos desfavorecidos. Algunos TECs preferían el sistema «antiguo» de financiación por matriculaciones. Señalaron que la financiación vinculada al rendimiento penaliza a los grupos desfavorecidos de diversas maneras, entre ellas:

□ los ofertores de formación se hacen más selectivos en sus admisiones, negan-

do el acceso a los cursos a aquellas personas con riesgo de no lograr un resultado;

□ un sistema impulsado económicamente por el cumplimiento de objetivos de rendimiento en grupos específicos implica una menor prioridad para los que no son destinatarios en primer término, aun cuando éstos demuestren tener necesidades especiales o complementarias;

□ algunos TECs opinaban que la financiación vinculada al rendimiento ha reducido los recursos económicos disponibles para la formación preprofesional, considerada esencial para incrementar los índices de éxito de alumnos desfavorecidos una vez que éstos comienzan una formación para el trabajo.

Sin embargo, las opiniones respecto a estos puntos no eran unánimes, ya que algunos TECs se alegraban de la financiación por rendimiento al pensar que ésta reduce la distancia entre alumnos desfavorecidos y otros. Estos TECs indicaban que el sistema de financiación les permitiría destinar el dinero a los ofertores formativos más capaces de producir resultados.

Volviendo a los propios ofertores, el estudio de West et al. (1993) reflejó una preocupación generalizada sobre la financiación vinculada al rendimiento para el caso de los alumnos con necesidades lecto-numéricas básicas. Rolfe et al. (1996) también hallaron que los ofertores de formación manifestaban críticas a la financiación por rendimientos, siendo el problema principal según ellos el incentivo que el nuevo sistema ha creado para seleccionar con mayor rigor a los alumnos admitidos. Las personas con mayor riesgo de no aprobar una cualificación en el periodo admisible, o de no encontrar un empleo, son las que menores probabilidades tienen de ser admitidas a los cursos:

«Entre ellas se cuentan las personas de edad, aquellas escasamente número-alfabetizadas, y las que pueden sufrir discriminaciones en el mercado de empleo, como los muy discapacitados y los grupos étnicos minoritarios» (p. 55)

Las diversas críticas planteadas anteriormente impulsaron probablemente a mo-

«Algunos TECs (...) señalaron que la financiación vinculada a resultados penaliza a los grupos desfavorecidos de diversas maneras, entre ellas:

- los ofertores de formación se hacen más selectivos (...);

- un sistema impulsado económicamente por el cumplimiento de objetivos de rendimiento en grupos específicos implica una menor prioridad para los que no son destinatarios en primer término (...);

- (...) algunos TECs opinaban que la financiación vinculada al rendimiento ha reducido los recursos económicos disponibles para la formación preprofesional (...);

«Sin embargo, (...) algunos TECs se alegraban de la financiación por rendimiento al pensar que ésta reduce la distancia entre alumnos desfavorecidos y otros.»



«(...) las diversas críticas planteadas(...) impulsaron a modificar los sistemas de financiación tanto de la Formación de Jóvenes como de la Formación para el Trabajo; en la Formación de Jóvenes, la proporción de la financiación vinculada con el rendimiento se redujo del 75 al 30% en una mayoría de TECs, y en la Formación para el Trabajo se establecieron los pagos progresivos.»

«(...) los TECs son «subcontratistas del Estado fácticamente monopolísticos» y como tales «comparativamente inmunes a las normas competitivas del sector privado»(...). Surgen por ello críticas sobre la idoneidad de los mecanismos creados de fomento de la competitividad para cumplir el objetivo previsto.»

dificar los sistemas de financiación tanto de la Formación de Jóvenes como de la Formación para el Trabajo; en la Formación de Jóvenes, la proporción de la financiación vinculada al rendimiento se redujo del 75 al 30% en una mayoría de TECs, y en la Formación para el Trabajo se establecieron los denominados pagos progresivos.

Otras medidas y su eficacia

Como parte de las reformas destinadas a introducir elementos comerciales en el sistema de la formación profesional y para fomentar las «buenas prácticas» y la competitividad, se mide el rendimiento de los TECs en función de una serie de criterios, y se presentan los resultados en un formato clasificatorio (los cuadros de comparación entre TECs). Sin embargo, se critica de estos cuadros su falta de globalidad, ya que no proporcionan información sobre los participantes a largo plazo, y el hecho de que los datos sobre los alumnos procedan de los empresarios, muchos de los cuales no consiguen reunir correctamente dichos datos (Comisión del Empleo, 1996). Además, los TECs son «subcontratistas del Estado fácticamente monopolísticos» y como tales «comparativamente inmunes a las normas competitivas del sector privado» (apdo. 127). Surgen por ello críticas sobre la idoneidad de los mecanismos creados de fomento de la competitividad para cumplir el objetivo previsto.

El futuro de los TECs

Al pasar el gobierno a manos de los laboristas en mayo de 1997 se produjo un periodo de incertidumbre sobre el futuro de los TECs. Sin embargo, en diciembre de 1997 el gobierno anunció que no había previsto efectuar cambios fundamentales en la estructura y funcionamiento de los TECs. No obstante, los planes de desarrollo gubernamentales para las regiones inglesas prevén la creación de las denominadas Agencias de Desarrollo Regional (Regional Development Agencies o RDAs), una de cuyas misiones esenciales sería la mejora de las cualificaciones básicas de una región, lo que incluye elaborar un catálogo de competen-

cias regionales, evaluar la contribución de los TECs a los objetivos regionales y promover la formación para las inversiones de importancia. También tendrán por tarea específica colaborar con las oficinas regionales del gobierno y con los TECs para supervisar e intensificar la contribución de los TECs a los objetivos económicos regionales (Comisión de Educación y Empleo, 1988). De todas formas, la relación entre estas RDAs y las otras instituciones precisa una clarificación. La Comisión de Educación y Empleo resaltó la recomendación de la Confederación de la Industria Británica -aligerar significativamente las dimensiones de las oficinas gubernamentales para las regiones- y propuso que las RDAs sustituyeran en todo lo posible a las oficinas del gobierno como vehículo de financiación estatal de la política regional. El informe de la Comisión de Educación y Empleo finaliza con una advertencia bastante cruda:

«Si las Oficinas Regionales siguen siendo las vías de financiación para las RDAs, los TECs verán sus responsabilidades escindidas: por un lado, estarán sometidos a las RDAs para cuestiones estratégicas, y por el otro a las Oficinas del Gobierno en lo relativo a contrataciones y rendimientos. De hecho, la situación puede ser aún peor en la práctica, pues no está claro que las RDAs vayan a tener una plena autoridad sobre estrategia. Pensamos que el sistema propuesto podría convertirse en una fuente de confusiones, duplicaciones y frustraciones para los TECs.» (apdo.30)

Si bien el futuro de los TECs está garantizado en el futuro inmediato, parece ser que su papel se limita cada vez más a servir de vía de financiación para la formación de jóvenes, que su actividad está además obstaculizada por la intervención de terceras instancias burocráticas y que son incapaces de operar eficazmente en las zonas de regeneración local. Su futuro a largo plazo no parece por ello tan seguro.

Conclusiones

La oferta de formación en Inglaterra y Gales ha sufrido la clara influencia de la aplicación de «principios comerciales» al



sistema, que han llevado a crear los TECs con su régimen contractual con el Estado. Cada TEC acuerda a su vez contratos con los ofertores de formación –centros formativos privados, institutos de enseñanza complementaria, empresarios individuales y otros–. Además, los institutos de enseñanza complementaria ya no pertenecen a la administración local sino que caen bajo la competencia de una agencia gubernamental. La noción del crédito de formación puede considerarse como un «vale práctico», que da a un joven derecho a recibir una formación. Se aplica el criterio de «financiar en función del número de alumnos». Por último, hay también una financiación en función del rendimiento para todos los tipos de oferta formativa estatal: Formación de Jóvenes, Aprendizajes Modernos y Formación para el Trabajo.

Los estudios que hemos comentado en nuestro artículo resaltan diversos problemas relativos a los nuevos sistemas creados con principios comerciales, y desarrollan críticas sobre los mecanismos de incentivación y temas estructurales más complejos sobre los TECs y el mercado de trabajo local. La implantación de una financiación parcialmente basada en el rendimiento ha dado pie a críticas importantes sobre la posible selección de alumnos. Si bien puede considerarse que la situación estimula a los ofertores de formación para asegurarse de que sus alumnos consigan alcanzar una cualificación,

en su formulación actual el sistema puede no resultar conveniente para algunos alumnos, en particular para los más desfavorecidos (véase Rolfe et al., 1996; West et al., 1993). El porcentaje de financiación asignado con el criterio del rendimiento/resultados se ha reducido recientemente, lo que podría dar pie a que los ofertores formativos seleccionen menos que anteriormente. Además, en el caso de la Formación para el Trabajo, la idea de los pagos progresivos integra hasta cierto punto las críticas manifestadas sobre la financiación vinculada al rendimiento. Aún es pronto para decir si estas modificaciones conseguirán evitar que los ofertores formativos efectúen su selección. Lo que parece claro es que deben existir incentivos y estímulos que impulsen tanto a los TECs como a los centros formativos a formar a los grupos más desfavorecidos para facilitar su ingreso en el mercado de trabajo. Sin la existencia de dichos estímulos, sería probable que se exacerbase la exclusión social, ya que los menos capacitados no recibirían entonces la formación de alta calidad que necesitan.

Por último, deberemos observar la evolución de los TECs bajo el actual gobierno laborista y cómo se repartirán las competencias entre éstos y las nuevas agencias de desarrollo regional que están hoy a la orden del día. Lo que sí parece probable es que el modelo comercial, bajo una u otra forma, seguirá prevaleciendo.

Referencias bibliográficas

Bailey, T. (1993) The mission of TECs and private sector involvement in training. In D. Finegold et al. (eds) 'Something Borrowed, Something Blue', Oxford: Triangle Books.

Barrow, M. (1997) The Further Education Funding Council's New Funding Methodology, Education Economics, 5, 135-151.

Department of Education and Science, Employment Department (1991) Education and Training for the 21st Century, Londres: Oficina de Publicaciones de su Majestad (HMSO) (Cmnd 1536).

Department for Education and Employment (1997) TEC and CCTE Planning Prospectus: Requirements and guidance 1997-98, Sheffield: DfEE.

Education and Employment Committee, House of Commons (1998) The relationship between TECs

and the proposed regional development agencies, Londres: Oficina de Publicaciones de su Majestad (HMSO).

Employment Committee, House of Commons (1996) The Work of TECs, Report and Proceedings of the Committee, Londres: Oficina de Publicaciones de su Majestad (HMSO).

Finegold, D. (1993) The emerging post-16 system: analysis and critique. In W. Richardson, J. Woolhouse and D. Finegold (eds) 'The Reform of Post-16 Education and Training in England and Wales', Harlow: Longman.

Rolfe, H., Bryson, A. and Metcalf, H. (1996) The effectiveness of the TECs in achieving jobs and qualifications for disadvantaged groups, DfEE Research Studies, RS4, Londres: Oficina de Publicaciones de su Majestad (HMSO).

Unwin, L. (1993) Training credits: the pilot doomed to succeed. In W. Richardson, J. Woolhouse and Finegold, D. (eds) 'The Reform of Post-16 Education and Training in England and Wales', Harlow: Longman.

West, A., Pennell, H., Sammons, P. and Nuttall, D. (1993) The Provision of Literacy and Numeracy Training: Policy and Practice in Six TECs, Sheffield: Employment Department (Ministerio de Trabajo).

West, A. and Pennell, H. (1997) Educational Reform and School Choice in England and Wales, Education Economics, 5, 285-305.