

FOMENTAR LA EMPLEABILIDAD Y COMPETITIVIDAD TRAVÉS DEL USO DE LOS CHEQUES DE INNOVACIÓN Y FORMACIÓN

ASSUMPTA ANEAS ÁLVAREZ

Universitat de Barcelona

aaneas@ub.edu

RECEIVED: OCTOBER 2 2012

ACCEPTED: NOVEMBER 5 2012

RESUMEN

El artículo presenta el sistema de cheques como una herramienta útil que ayuda al incremento de la empleabilidad y la competitividad de la ciudadanía y las empresas. En concreto, se presentan las características y experiencias relacionadas con los cheques de innovación y de formación. Se describirán las modalidades y tipos de cheques, sus fortalezas y debilidades. Así como otras características que ayuden a tomar la decisión de su aplicación en los programas de transferencia de las universidades, los servicios de ocupación y otros servicios públicos.

PALABRAS CLAVE: Cheques de formación, formación ocupacional y continua, empleabilidad, competitividad, servicios públicos.

ABSTRACT

The paper presents the training voucher scheme as a useful tool that helps to increase the employability and competitiveness of the citizenship and businesses. Specifically, we provide characteristics and experiences related to innovation and training vouchers. Methods and types of vouchers will be described, their strengths and weaknesses and other features that helps to take the decision about its implementation in transfer programs of universities, occupational services and other public services.

KEY WORDS: Training vouchers, vocational training, employability, competitiveness, public services.

RESUM

L'article presenta el sistema de xecs com una eina útil que ajuda a l'augment de l'ocupabilitat i la competitivitat de la ciutadania i les empreses. En concret, es presenten les característiques i experiències relacionades amb la innovació i vals de formació. Es descriuran les modalitats i tipus de xecs, les seves fortaleces i debilitats, i altres característiques que ajudin a prendre la decisió de la seva aplicació en els programes de transferència de les universitats, els serveis ocupacionals i altres serveis públics.

PARAULES CLAU: Xecs de formació, formació ocupacional i continua, empleabilitat, competitivitat, serveis públics.

1. Introducción

La entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral ha puesto el cheque de formación en el terreno de juego para intentar dar respuesta al problema más grave que vive España desde años. Un problema que ha quebrantado el presente de millones de personas y está destruyendo el futuro de otros tantos. El empleo, como factor, está determinado por múltiples variables de tipo estructural, coyuntural, individual y colectivo. En nuestro país, el tema de la cualificación y la mejora de la competitividad de nuestras empresas en términos de innovación y desarrollo son temas en los que hemos de incidir prioritariamente si hemos de competir en mercados globales en donde los costes salariales y los productos y servicios desarrollados en otros países resultan más atractivos. Aparece, así, la posibilidad de introducir el cheque de formación, como medida de estímulo y potenciación de la empleabilidad y calidad. En esta línea, la disposición anuncia el estudio de esta medida como recurso para responder al derecho individual a la formación. La experiencia del sistema de cheques, que son una iniciativa que se ha venido desarrollando en diversos ámbitos y por diversos países, presenta una serie de puntos fuertes y débiles que se han de considerar ante su posible implementación en nuestro territorio. El presente artículo hará un repaso por estas experiencias y sus implicaciones, con el objeto de aportar elementos en este proceso reflexivo.

El sistema de cheques proporciona acceso a productos o servicios pre-definidos dentro de un rango de proveedores determinado. Pueden comprender un valor en efectivo, producto o servicio determinado (Comisión Europea-CE-, dec. 2009). Los cheques pueden definirse como "una subvención que otorga el poder adquisitivo limitado a un individuo para elegir entre un conjunto limitado de bienes y servicios" (Steuerle et al., 2000, 4).

Tal y como se ha anunciado al principio de esta introducción, durante las últimas décadas se ha producido un crecimiento en la experimentación con el uso de los cheques y las transferencias de efectivo en diversos campos y países. Este sistema se ha aplicado en la educación, la innovación social humanitaria, y el contexto de formación profesional. La primera modalidad, la más popular y extendida, ha sido los cheques educativos. Este tipo de cheques permite a las familias el elegir la escuela para sus hijos entre un abanico extenso de centros públicos como privados. La idea es que subyace en este modelo es que el estado entrega a las familias cheques, que permiten a las familias el costear la educación de sus hijos en un abanico de centros públicos o privados adheridos al sistema. El análisis y la evaluación de este tipo de cheques ha sido realizado, fundamentalmente por Levin (1980, 1991 y 1997) quien evidenció que las bondades de la elección individual de cada familia estaban concluyentemente determinadas por su propia posición

sociocultural; de tal manera que las familias con mayor nivel educativo tenían más recursos para elegir, y acceder los mejores centros. De tal manera que el sistema, más que ser un medio de igualdad de oportunidades beneficiaba más a las familias que menos necesitaban la ayuda. El uso de cheques en la respuesta humanitaria es relativamente limitado. Este tipo de ayudas consiste en dotar de cheques a la población o instituciones de países receptores de ayuda humanitaria con el objeto de que las compras de alimentos, bienes o servicios se hagan en empresas y a profesionales del país. La mayor parte de las experiencias se mantienen en el nivel de proyectos piloto y hay pocos ejemplos de su aplicación en gran escala; sirvan como referencias los trabajos de Gosling, L. (2003), la Cruz Roja Internacional (2007), y la Comisión Europea (2009). El uso de los cheques en los servicios sociales está bien asentado tal y como describe Steuerle et al. (2000). También se han aplicado en el campo del desarrollo y el aprendizaje a lo largo de la vida; concretamente en áreas como la innovación y la formación. El primero permitirá a las empresas ponerse en contacto con las universidades y centros de investigación con el fin de acceder a los avances científicos y tecnológicos. Los cheques de formación dan los demandantes de empleo elegibles la oportunidad de elegir entre un conjunto muy amplio de proveedores, acreditados por la entidad financiadora; así el cheque es utilizado por el demandante de empleo que pagar al proveedor de formación (Bruttel, 2005a, 2005b y Hipp y Warner, 2008). En los siguientes apartados se van a describir y analizar en más profundidad ambos sistemas.

2. Algunos conceptos y experiencias

Nuestras empresas tienen la necesidad apremiante, sobre todo las más pequeñas, de poder acceder y beneficiarse de los avances tecnológicos y de conocimiento. Ello les permitirá mejorar sus productos y servicios, ser más competitivas en un mercado global y generar empleo. La transferencia del conocimiento es uno de los objetivos de la Educación Superior, pero transferir a las pequeñas y medianas empresas, mayoritarias en nuestro país, es el gran reto que podría facilitarse mediante este sistema.

2.1. Experiencias en materia de innovación.

Desde 2000, los cheques de innovación se han aplicado con el fin de vincular la necesidad de conocimiento y tecnología desde las empresas y los servicios públicos de I + D. Según la OCDE (2008), el conocimiento efectivo de transferencia y difusión son considerados como fundamentales para el funcionamiento eficaz de los sistemas de innovación (Cooke y Morgan, 1998) y el modelo de triple hélice de la Educación Superior en la que se vincula la universidad, las empresas y los agentes sociales (Leydesdorff y Etkowitz, 1998). El foco de muchas de estas experiencias sobre cheques ha sido en la pequeña y mediana empresa. Éstas, por lo general, tienen un bajo nivel de compromiso con los proveedores

de conocimiento público (universidades, institutos de investigación pública) y pueden ver a tales instituciones como irrelevante para sus actividades empresariales, o no estar dispuestas a invertir en la investigación de los costos. Por otro lado, el personal proveedor de conocimiento público puede sentirse poco incentivado para trabajar con las empresas más pequeñas cuando los rendimientos de trabajar con grandes empresas u organismos públicos son mayores (Roper et al. 2005). En este contexto, el objetivo principal del programa de cheques de innovación es la construcción de nuevas relaciones entre las PYME y las instituciones públicas de investigación que (a) estimulen la transferencia de conocimiento directamente, y (b) también actúen como un catalizador para la formación de relaciones interinstitucionales a más largo plazo. En otras palabras, los cheques de innovación están destinados a ser fondos de reactivación a través de los que las relaciones iniciales pueden ser establecidas. Experiencias de este tipo de cheques se han aplicado desde 2005 en Holanda, España, Irlanda, Bélgica, Italia, Polonia y Finlandia.

Las evaluaciones de estas experiencias han dado algunas conclusiones útiles:

- La internacionalización debe ser una característica permanente de los programas de vales de innovación.
- La internacionalización de los cheques va de la mano con la especialización del conocimiento regional.
- El papel del intermediario es ir de la mano con la PYME a través del proceso de benchmarking conjunto. El corredor de los cheques es la interfaz permanente entre las PYME y el mundo los proveedores de conocimientos.
- Un enfoque sectorial de broker mejora las posibilidades de alianzas internacionales entre las pymes y los centros científicos.
- Los institutos y centros de conocimiento público y privado deberían ser elegibles.
- La institución de conocimiento sólo debe participar si está certificada.
- Las Pymes que desean cooperar más allá de sus propias regiones necesitan un conocimiento básico de Inglés.
- Los chques han de ser de 25 a 50% cofinanciados por el SME.

Fuente: Ballester, L (2011) Cheques de innovación en toda Europa. KVoucher Project.

La articulación de estas experiencias requiere de la sólida cooperación de las organizaciones empresariales que aglutinen y asesoren a las Pymes, así como de un cambio en los criterios de valoración de muchas universidades que priorizan el impacto económico de los proyectos de transferencia por encima de los beneficios e impactos sociales. La relevancia de esta necesidad quedaría ilustrada en la convocatoria sobre doctorados industriales de la AGAUR (Agencia de gestión de ayudas universitarias y de

investigación) de la Generalitat de Catalunya. Dicha convocatoria, en este año 2013, sin tratar específicamente de cheques de innovación, avanza en el establecimiento de relaciones entre la universidad y las empresas.

2.2. Experiencias en el campo de la cualificación profesional

A lo largo de los diferentes países de la UE, la oferta de formación ocupacional financiada por programas europeos se ha ofertado tanto desde centros públicos como privados. En el segundo caso, la administración subcontrata a través de concurso, el servicio formativo del centro privado, que es ofertado en el mismo mercado y condiciones de precio que el público. La diferencia principal entre esta subcontratación y los cheques es el hecho de que, con la externalización, los compradores públicos seleccionan los proveedores de formación, mientras que en un sistema de cheques son los usuarios individuales, las personas que buscan empleo y necesitan cualificarse quienes seleccionan a sus proveedores en el mercado. En la literatura sobre los cheques, la elección del consumidor y la competencia profesional son vistos como los principales argumentos a favor de su introducción, con tanto supone que conducen a un mayor nivel de eficiencia (Steuerle et al., 2000). Alford resume: "*Sin lugar a dudas, el cliente es soberano para los reformadores del gobierno al final del siglo*"(2002, 337). En teoría, esta libertad debería permitir a los solicitantes de empleo individuales expresar sus preferencias de manera óptima y por lo tanto maximizar su utilidad. La mayor libertad de elección para los clientes podrán hacer que los proveedores respondieran mejor a los solicitantes de empleo. Sin embargo, a menudo se argumenta que los consumidores de los servicios públicos no se pueden comparar directamente con las de un mercado privado (Le Grand y Bartlett, 1993). Si "el cliente es el que paga", los consumidores de servicios públicos están severamente limitados en su soberanía como consumidor. Y es que en esta relación, quien realmente paga el servicio es la administración y no el consumidor.

Por otro lado el cliente de este tipo de cheque puede estar restringido por las asimetrías de información, que puede conducir a una "falla por error preferencia" (Lowery, 1998, 147). Este error se produce si los consumidores carecen de información suficiente para tomar decisiones que realmente reflejan sus preferencias. Por lo tanto, la capacidad de información individual es un factor importante en la elección del modo más eficiente de la prestación de servicios. Es decir, un posible usuario de centro puede guiarse más en su elección de un centro por la estrategia publicitaria de éste que por la calidad intrínseca de su formación. En este sentido se han denunciado casos en los que ciertos centros incentivaban su oferta formativa con obsequios del tipo teléfono móvil, u otros accesorios para incentivar su oferta formativa. Ello implica un peligroso desvío de la atención de esfuerzos y recursos, desde el área operativa formativa del servicio al marketing y la publicidad de la empresa que nunca redundará en una mejora de la

calidad de la formación. Así, Blank (2000) argumenta que las limitaciones en la competencia para la toma de decisiones individuales podrán hacer más eficiente la prestación de la formación mediante la subcontratación de empresas por parte de la administración que un sistema de cheques. Pues podría haber más garantías que un sistema público podría establecer criterios y estándares de más garantías para la elección del proveedor de formación. Por otro lado, según los partidarios políticos del cheque de formación, la elección de proveedor por parte de los demandantes de empleo, junto con el acceso al mercado sin restricciones (con sujeción únicamente a los estándares mínimos de calidad), también debería aumentar la competencia de proveedores. Este potencial de aumento de la competencia es uno de los principios fundamentales de la nueva gestión pública (Osborne y Gaebler, 1992). La justificación teórica para tal disposición es la noción de mercado contestable (Baumol, 1982) que también se ha aplicado a la prestación de otros servicios en el mercado de trabajo (Fay, 1997). De acuerdo con esta teoría, la eficiencia de un mercado es independiente del número de competidores reales dentro de ella. Lo que es más importante son las oportunidades que existen para los posibles competidores de entrar a un costo mínimo o nulo. Puesto que los proveedores de formación pueden entrar y salir del mercado sin someterse a un largo proceso de licitación o de asumir compromisos a largo plazo, el nuevo sistema podría parecer, a primera vista, para parecerse a un mercado contestable. Por otra parte, la desaparición del régimen de proveedor preferente significa que el acceso al mercado ya no se limita a las capacidades ya contratadas, lo que facilita el acceso de los pequeños proveedores. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los factores intangibles, como la popularidad y nombres de marca, son también barreras a la entrada y, probablemente, más importante que las inversiones materiales o costos del contrato.

Otra perspectiva posible para analizar este sistema la aportan Bruttel (2005) o Savas (2000). Para ellos el sistema de cheques de formación se puede utilizar como una herramienta para la privatización de la prestación de servicios de empleo. Quizás esta sea la intención de la propuesta del actual gobierno del Partido Popular. Que pretenda desmantelar el sistema público de ocupación y formación, no sólo como aplicación a sus políticas liberales, sino también como contrapoder al sistema de formación continua en cuya gestión sigue bajo la mayoritaria potestad de los sindicatos mayoritarios en España. Tal vez la experiencia más amplia de la solicitud de cheque de formación ha tenido lugar en Alemania, desde 2002. A pesar de sus enseñanzas, se debe ser consciente que esta experiencia presenta importantes limitaciones para ser transferida a nuestro país. El *Vermittlungsgutschein*, o cheque de colocación alemán tiene poca relevancia práctica como referencia de la transferencia a otros países del sur (Bruttel, 2005, 394). En primer lugar, el sector privado de contratación en Alemania tiende a concentrarse en el segmento de alta capacidad del mercado de trabajo y actualmente no tienen el know-how para trabajar con los grupos menos cualificados y con mayor riesgo de exclusión.

Justo el caso opuesto al nuestro. Segundo, la comisión de € 2000 por contrato firmado que gana la empresa, es demasiado baja para alentar a los proveedores privados para ayudar a los demandantes de empleo con menor empleabilidad. Y sobre todo si vemos la astronómica tasa de desempleo de nuestro país, el número de parados de larga duración o de personas de baja o nula cualificación. En Alemania los pagos a los proveedores dependen exclusivamente de los resultados. En España, la tasa de actividad, la estructura ocupacional de gran parte de las Autonomías y el desempleo estructural no hacen viable este planteamiento. Obviamente, esta política cambia la totalidad del concepto de riesgo e inversión de las agencias y proveedores de estos servicios. Así, ¿quién invertirá en una formación ocupacional de alto coste (industria, cocina, electrónica...)? Las experiencias han mostrado como las centros de formación que optan al sistema de cheques imparten formación de tipo “Soft” (idiomas, ofimática, competencias sociales...) con indicencia en la mejora de la empleabilidad irrelevantes cuando el problema de la persona es su ocupabilidad, es decir, que no carece de un perfil ajustado a la demanda del mercado de trabajo o su cualificación técnica es nula, obsoleta o deficiente.

Como consecuencia de ello, las empresas que participan en este sistema tienen pocos incentivos para invertir mucho tiempo, recursos y esfuerzos en los demandantes de empleo más vulnerables y necesitados, que en nuestro país son la mayoría.

Bruttel (2005) alerta de que la evidencia inicial sugiere que las asimetrías de información, la falta de proveedores en ciertas áreas y escasas oportunidades de coordinación de la política son obstáculos para realizar plenamente los efectos positivos esperados por los defensores de los cheques de formación.

3. ¿Qué tipo de sistema de transferencia se puede aplicar?

El sistema de cheques es modalidad de transferencia que se puede aplicar con el fin de dar o prestar los productos o servicios de una organización a la gente. Las modalidades más bienes comunes de la transferencia son: dinero en efectivo, cheques o ayuda en especie.

3.1. Modalidades de transferencia

Con el fin de entender las características de este tipo de transferencia, en el siguiente esquema se presentan algunas de sus características diferenciales:

| TEMA | DINERO | CHEQUES | EN ESPECIE |
|--|---|---|--|
| Coste-Eficiencia | <p>¿Hay ahorro en la entrega, distribución y los costos de logística?</p> <p>¿Cuánto cuesta a los beneficiarios el acceso a los mercados?</p> <p>¿Puede ser la respuesta movilizadora más rápido?</p> | <p>¿Hay ahorro en entrega, distribución y los costos de logística?</p> <p>¿Qué tan alto son los costes administrativos?</p> <p>¿El establecimiento del sistema puede retrasar la puesta en marcha y la puntualidad de la respuesta?</p> | <p>¿Hay ahorro en la mercancía a través de compras a granel?</p> <p>¿Cuáles son los costos de las adquisiciones?</p> <p>¿Qué proporción de los productos pueden ser vendidos para satisfacer otras necesidades?</p> |
| Impacto en los mercados locales | <p>¿Cuáles son los posibles impactos secundarios positivos en los mercados y economías locales?</p> <p>¿Existe el riesgo de un fallo en el suministro que afecta a beneficiarios?</p> <p>¿Existe el riesgo que la inflación erosione el poder adquisitivo de los beneficiarios?</p> <p>¿Podría la intervención tener impactos inflacionarios, con consecuencias negativas para los no consumidores beneficiarios?</p> | <p>¿Cuáles son los posibles impactos secundarios positivos en los mercados locales y Economía?</p> <p>¿Podría el mercado ser monopolizado por unos pocos proveedores?</p> <p>¿Existe el riesgo de una Fallo del suministro que afecta a beneficiarios?</p> <p>¿Existe el riesgo que la inflación erosione el poder adquisitivo?</p> | <p>¿Esto una respuesta al problema de disponibilidad?</p> <p>¿Las compras locales se han utilizado para apoyar a los mercados locales?</p> <p>¿Existe el riesgo de minar los mercados y los agentes de producción locales, especialmente si las transferencias son vendidas por los beneficiarios?</p> |
| Flexibilidad | <p>¿Qué tan importante es para los beneficiarios el tener un alto grado de flexibilidad y libertad de elección individual en el uso de los recursos?</p> <p>¿Puede asegurarse la necesaria calidad de los productos o servicios?</p> <p>¿Puede asegurarse que el dinero no se utilizará para usos no previstos o "anti-sociales"?</p> | <p>¿Qué tan importante es para cumplir los objetivos específicos del proyecto el restringir la mercancía o servicio prestado?</p> <p>¿Cuál es el riesgo de que los servicios no puedan cumplir las necesidades prioritarias?</p> | <p>¿Qué tan importante es para cumplir objetivos específicos del proyecto el restringir la mercancía o servicios prestados?</p> <p>¿Cuál es el riesgo de que los servicios no puedan cumplir necesidades prioritarias?</p> |
| Corrupción | <p>¿Existe un riesgo mayor de robo y corrupción?</p> | <p>¿Cuáles son los riesgos de corrupción en otras etapas de contratación (por ejemplo)?</p> | <p>¿Cuáles son los riesgos de corrupción en los puntos de distribución?</p> <p>¿Cuáles son los riesgos de corrupción en otras etapas de contratación (por ejemplo)?</p> |

Criterios adicionales para la comparación de las modalidades alternativas de transferencia (CE, 03/09, 19)

3.2. Algunos criterios para decidir el tipo de sistema de transferencia para financiar servicios públicos.

De acuerdo a la Comisión Europea (marzo de 2009), una serie de importantes lecciones se han aprendido con el uso de dinero en efectivo y cheques. Las cuestiones clave que deben tenerse en cuenta al comparar la relevancia de dinero en efectivo, cheques y transferencias en especie, que en esencia son instrumentos muy diferentes, se resumen a continuación:

- a) *Costo-efectividad*: En principio, si una sistema de caja de distribución (es decir, transferencias en efectivo y cheques) o de especie es más eficiente dependerá de los precios de los bienes o servicios en los diferentes mercados del estado, en comparación con el precio estimado por la Administración. Sin embargo, la evaluación de la rentabilidad es bastante más compleja de lo que este cálculo básico. Por ejemplo, es necesario tener en cuenta factores como los efectos secundarios económicos de las transferencias basadas en efectivo, y la medida en que cheques están cuantificados económicamente por los beneficiarios para satisfacer otras necesidades.
- b) *Los impactos de mercado*: Cualquier tipo de transferencia de recursos puede tener un impacto en los mercados y las economías locales. Dicha decisión debe ser evaluada. El riesgo principal podría ser la inflación en los servicios de formación.
- c) *Flexibilidad*: Aquí cabe decidir sobre el grado de elección más apropiada beneficiario. Una gran elección puede fomentar el acceso a centros excluidos del sistema hasta ahora y la competencia entre centros. Por el contrario, un tipo restringido de transferencia puede ser más directamente vinculada a un objetivo específico, más eficiente.

4. ¿Por qué aplicar un sistema de cheques o no?

Un número importante de las lecciones han sido aprendidas a lo largo de todas estas experiencias y modalidades. Todas estas consideraciones deberían ayudar a los responsables políticos de nuestro país a tomar la decisión más correcta.

4.1. Puntos fuertes

Fundada sobre la contribución de West (1996, 1997), los puntos fuertes del sistema de cheques se pueden resumir a continuación: el primero es el de la elección del consumidor; el segundo principio es la promoción de la competencia. Los cheques presentan un desafío que puede llevar a una competencia que reúna menores costos y

mayor calidad media; el tercer principio, para este autor, es que los usuarios de bajos ingresos acceso a los centros privados. Finalmente, mejoran la eficiencia de la relación entre los proveedores y mercados.

4.2. Puntos débiles

Lee y Wang (2002, 66) sugirieron algunas consideraciones antes de decidir sobre la aplicación de un sistema de cheques:

- a) *Fuente inestable de financiamiento.* Algunos argumentaron que los cheques no podrían proporcionar una fuente estable y de largo plazo de financiación a los proveedores. Los centros de formación que ofrecen servicios de calidad deben basarse en financiación a largo plazo. El dinero a corto plazo sobre la base de un flujo volátil de los cheques recibidos no es opción para un centro de formación de calidad.
- b) *Social.* La selección de un bono de tarifa plana debe tener en cuenta la variación de los costos de cualificación y el suministro de formación profesional en todo el país, considerando también las variaciones en las necesidades locales. Por ello puede pasar que el valor del cheque puede cubrir los costos de algunas comunidades y entes locales, pero no en otros.
- c) *Elección inauténtica.* Para que haya verdadera elección es obligado que exista una diversidad suficiente de proveedores. La gente podía dejar un proveedor con el que no están satisfechos sólo si un proveedor alternativo. Si no se da esta diversidad y las personas no son capaces de ejercer su elección, el beneficio de la libertad es una falacia. La competencia en posición desigual. Es decir, en vez de hacer el pago de reembolso de los cheques a los centros públicos y privados calificados por igual, el sistema de cheques requiere que para organizar la oferta, el centro anticipe la financiación al inicio de la acción. Así el sistema de cheques primaría nuevamente en lugar de a calidad formativa, la ventaja financiera de un centro concreto. Capaz de anticipar este coste, ya sea imputando los costes financieros a los costes salariales del profesorado, de materiales, etc. pues no los podrá hacer en el coste de la formación (estipulado de antemano por el valor del cheque).

4.3. Más reflexiones sobre la decisión de aplicar el sistema de cheque o no

El siguiente conjunto de reflexiones agrega elementos a la decisión de implementar un sistema de cheques. Respecto al valor de la elección; el sistema de cheques tiene como objetivo aumentar la elección personal al dar poder adquisitivo directo persona a elegir

los proveedores que mejor se ajuste a sus necesidades. Pero, la accesibilidad a los centros privados para personas con bajos ingresos y cualificaciones se ha cuestionado, tal y como se ha mencionado anteriormente. Los estudios de Levin (1998) y Lee y Wang (2002) demostraron que las personas con más habilidades tienen mejores oportunidades para encontrar información sobre el proveedor y su calidad y, a continuación, elijan los mejores centros. Respecto a la calidad de la formación, estas mismas investigaciones demuestran que los centros privados no necesariamente funcionan mejor que los públicos después de tomar en consideración factores tales como el nivel educativo o profesional de los estudiantes, su entorno socioeconómico, etc. Aunque los cheques generen competencia entre los centros públicos y privados, su impacto en la calidad de los programas de educación y formación profesional puede ser pequeña y no ha habido pruebas concluyentes de los programas formativos mediante sistema de cheques haya mejorado la calidad general de la educación.

Otro aspecto a considerar es la necesidad de asistencia mediante un consejero. Se ha apreciado la necesidad, para la ejecución del sistema de cheques de formación, del funcionamiento en paralelo de un servicio de orientación y asesoramiento. La relación entre el trabajo y la formación es profunda. Es necesario que la persona planifique su proyecto profesional considerando todas las dimensiones y variables. Este plan tiene que centrarse en el medio plazo, no tan sólo como una estrategia de búsqueda de empleo inmediato. Este servicio de asesoramiento sólo puede llevarse a cabo con la ayuda profesional (público o privado). Pero es totalmente necesario para el alumno, con el fin de que pueda decidir la mejor opción de formación en relación con su plan de desarrollo profesional. Si este servicio de asesoramiento y orientación no se incluye en el sistema de cheques y sólo se presta atención al programa formativo este se derrumbará en su finalidad última; el propiciar un desarrollo de la persona y la mejora de su empleabilidad a lo largo de toda la vida.

5. Conclusiones

Vivimos en un momento histórico. La crisis ha destruido miles de puestos de trabajo y empresas. Pero los momentos de crisis son momentos de oportunidades, también. Tenemos la responsabilidad de explorar y buscar herramientas y enfoques que ayudan a la creación de empleo y el aumento de la empleabilidad de los ciudadanos y la competitividad de las empresas. El sistema de cheques puede ser una herramienta útil como vínculo entre recursos públicos y privados, ya sea en universidades, empresas, centros de formación y servicios de empleo. También puede ser una herramienta en el desmantelamiento de servicios públicos como los de empleo.

Según mi opinión, la real, pertinentísima y relevante necesidad de que se creen lazos entre los generadores de empleo y actividad, que son las empresas, y los conocimientos, técnicas y procesos más innovadores que se desarrollan en la universidad, demanda el pilotaje y aplicación de medidas como los cheques de innovación. No puede seguir habiendo un abismo entre lo que se hace y se sabe en la universidad y las grandes empresas y las Pyme, que son las que generan el mayor porcentaje de trabajo y empleo de nuestro país. El sentido de la universidad es ayudar a la sociedad, y ello implica ayudar, trabajar para la gente. Entre otras cosas implicará ayudar a que la gente pueda trabajar de manera sostenible y equitativamente. Ello implica servir a la ciudadanía y al tejido de las empresas más pequeñas y, por ello, vulnerables pese a su vital impacto. En relación a los cheques, yo veo más riesgos que beneficios. Ante las preguntas de ¿qué empresa privada asumirá los costes de la formación “Hard”?, ¿o de cualificar a los más vulnerables? ¿O bajo qué criterios (precio, calidad, amiguismo) se articularán las condiciones para dar dinero público a empresas privadas? No hay duda que la red de los Servicios Públicos de empleo y formación (constituida por administraciones públicas y centros colaboradores) pueden presumir de una amplia experiencia y de una calidad muy sólida (cabe recordar como muchos de estos servicios están acreditados en sistemas de calidad como ISO o FQM). Los problemas estructurales de destrucción de empleo, de fracaso escolar y falta de cualificación de la población española, no se resolverán con la “privatización” de este sistema público mediante los cheques servicios. Para mi será contraproducente. Nuevamente se falla en el diagnóstico y la solución del problema. ¿Hasta cuando, en pleno siglo XXI tendremos que padecer la incompetencia de estos políticos, que piensan más en su ideología que en su deber ante la ciudadanía?

Bibliografía

- Alford, J. (2002). “Defining the Client in the Public Sector: A Social-exchange Perspective”, *Public Administration Review* 62(3), 337–46.
- Ballester, L. (2011). “Innovation Vouchers across Europe”. KVoucher Project. <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/118289661EN6.pdf>
- Baumol, W. (1982). “Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure”. *American Economic Review* 72(1), 1–15.
- Blank, R. (2000). “When Can Public Policy Makers Rely on Private Markets?” *The Effective Provision of Social Services*. *Economic Journal* 110(462), 134–149.
- Bruttel, O. (2005). “New Private Delivery Arrangements in Germany: An Initial Evaluation Using New Institutional Economics”, in E. Sol and M. Westerveld (eds), *Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance*. The Hague: Kluwer Law International, 209–30.

- Bruttel, O. (2005). "Delivering active labour market policy through vouchers: experiences with training vouchers, in Germany". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71(3), 391–404.
- Cooke, P, and K Morgan. (1998). *The associational economy: Firms, regions and innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2009). "Implementation of a Transeuropean Knowledge Voucher System". D2.1 Methodological Guidelines FP7-COH-2007-2.2-OMC-NET CO. Ordination action contract No FP7-234542.
- European Commission (2009). "The use of cash and vouchers in humanitarian crises". DG ECHO funding guidelines Directorate General for Humanitarian Aid.
- Fay, R. (1997) "Making the Public Employment Service More Effective Through the Introduction of Market Signals". *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, 25. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Gosling, L. Toolkits (2003). *A practical guide to planning, monitoring, evaluation and impact assessment*. Save the Children
<http://www.savethechildren.org.uk/scuk/jsp/resources/details.jsp?id=594&group=resources§ion=publication&subsection=details>
- Hipp, L and Warner , M. (2008). "Market Forces for the Unemployed? Training Vouchers in Germany and the USA". *Social Policy & Administration*, 42 (1),77–101.
- Le Grand, J. and Bartlett, W. (eds) (1993). *Quasi-markets and Social Policy*. London: Macmillan Press.
- Lee, V. Wang , E. (2002). *Education Voucher System*. Hong Kong China :Research and Library Services Division Legislative Council Secretariat.
- Levin H. M.(1998). "Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs". *Journal of Policy Analysis and Management*, 17 (3), 373–392.
- Levin, H. M. (1980). "Educational Vouchers and Social Policy," in Ron Haskins and James Gallagher (eds.), *Care and Education of Young Children in America* (Norwood, NJ: Ablex Publishing).
- Levin, H. M. (1991). "The Economics of Educational Choice,". *Economics of Education Review* 10, 137–158.
- Levin, Henry H. and Cyrus E. Driver (1997). "Costs of an Educational Voucher System". *Educational Economics* 5(3), 265–283.
- Leydesdorff, L, and H. Etkowitz.(1998). "The Triple Helix as a Model for Innovation Studies". *Science & Public Policy* 25 (3),195-203.
- Lowery, D. (1998). "Consumer Sovereignty and Quasi-market Failure". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 137–72.
- OECD Local Economic and Employment Development (LEED) (2008). "A review of local economic and employment development policy approaches in Oecd countries". Paris: OECD.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

- Roper, S, J H Love, P Cooke, and N Clifton. (2005). "The Scottish Innovation Systems: Actors, Roles and Actions". Report for the Scottish Executive.
- Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Seven Bridges Press.
- Steuerle, C. Eugene, van Ooms, Doorn, Peterson, George E. and Reischauer, Robert D. (eds) (2000). *Vouchers and the Provision of Public Services*. Washington DC: Brookings Institution.
- Echo European Commission (2009). "The use of cash and vouchers in humanitarian crises". DG ECHO funding guidelines Directorate-General For Humanitarian AID – EEC.
- West, E.G.,(1996). "Education Vouchers in Practice and Principle: A World Survey" The World Bank".
http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/2782001099079877269/5476641099079934475/5476671135281552767/Education_Vouchers_WorldSurvey.pdf
- West, E.G. (1997). Education vouchers in principle and practice: a survey. *The World Bank Research Observer*, 12 (1), 83–103
http://exed.maxwell.syr.edu/exed/sites/ias/files/readings/required/Week4_Marketing%20of%20Services_Roberts.pdf