



Trabajar para aprender: una orientación inte- gral para la formación de los jóvenes

*Peter Senker
Helen Rainbird
Karen Evans
Phil Hodgkinson
Ewart Keep
Malcolm Maguire
David Raffé
Lorna Unwin*

Introducción

¿Cómo puede un Estado mejorar el sistema formativo para los jóvenes que salen de la enseñanza obligatoria con 16 a 19 años, y hacer éste más valioso para los propios jóvenes, para la economía y para la sociedad en su conjunto? Esta era la cuestión que planteaba nuestro informe "Working to Learn" (Evans et al, 1997).

Nuestra opinión era que las políticas estatales presentaban graves deficiencias, y que era importante reunir y presentar a los decisores políticos los pareceres de empresarios, jóvenes, ofertores formativos y otras instancias interesadas, manifestados en numerosos estudios de investigación. El informe "Working to Learn" (*Trabajar para Aprender*) resumía en esta sección las deficiencias analíticas de las políticas actuales y se declaraba claro partidario de una reforma radical.

El método del gobierno conservador parecía por entonces estar basado en el presupuesto de un avance gradual en la dirección correcta. Desde su perspectiva, todo lo que se precisaba era continuar efectuando pequeños ajustes. Hasta la fecha, el gobierno laborista ha adoptado una actitud similar. Es cierto que ha puesto en marcha algunas iniciativas nuevas de importancia, como el Nuevo Trato o *New Deal*, la Universidad para la Industria y las Cuentas Individuales de Educación. Una evolución significativa ha sido la creación del derecho reglamentario a los permisos pagados de educación para jóvenes de 16 y 17 años. Recientemente, la Asociación de Administraciones Locales, el Consejo de Financiación de la Enseñanza Complementaria y los Consejos de Formación y Empresa acordaron con-

ceder el derecho a tres años de educación libre a toda persona de edad inferior a los 25 años (Bright, 1998). Estas medidas suponen sin duda algunos pasos en la buena dirección; pero, al ser iniciativas aisladas, no generan una estrategia coherente para afrontar los problemas básicos que afligen a la formación por experiencia laboral. Nosotros consideramos necesario crear una estrategia al respecto, e intentaremos exponer ésta en el siguiente texto.

Comenzaremos indicando los motivos que en nuestra opinión hacen necesarias las nuevas propuestas, exponiendo argumentos referidos tanto a los jóvenes como a la economía nacional. A pesar de numerosos intentos de reforma, la imagen global de la enseñanza impartida sigue siendo poco coherente, y las comparaciones internacionales muestran que la calidad de gran parte de la oferta formativa a jóvenes trabajadores es inferior en nuestro país. A renglón seguido, analizaremos algunos de los cambios fundamentales ocurridos dentro de la economía y del mercado de trabajo juvenil, y el rotundo fracaso de la política para adaptarse a ellos. Muchas iniciativas han adolecido de un concepto demasiado simplista de los problemas que reclamaban solución. La ineficacia de la política es en parte también consecuencia de las contradicciones y confusión entre las visiones contradictorias del desarrollo económico que la inspiran: una corriente resalta el valor de la mano de obra cualificada como única fuente de competitividad sostenible a largo plazo, y otra realza los beneficios para las empresas que pueden derivarse de la disponibilidad de una mano de obra desregulada, flexible y precarizada

Los autores del artículo aprecian graves deficiencias en la política de enseñanza y formación para jóvenes de 16 a 19 años en Gran Bretaña. El informe "Trabajar para aprender", resumido en este texto, examina los puntos deficitarios de las actuales políticas y señala la clara necesidad de llevar a cabo una reforma radical.



“La ineficacia de la política es en parte también consecuencia de las contradicciones y confusión entre las visiones contradictorias del desarrollo económico que la inspiran: una corriente resalta el valor de la mano de obra cualificada como única fuente de competitividad sostenible a largo plazo, y otra realza los beneficios para las empresas que pueden derivarse de la disponibilidad de una mano de obra desregulada, flexible y precarizada.”

“Numerosas iniciativas han adolecido de una idea demasiado simplista de los problemas de fondo que debían resolver. También se observa la tendencia preocupante hacia una intervención política cada vez más estrecha (...). En varias ocasiones, se han recortado objetivos políticos que tenían originalmente una base más amplia.”

Debatiremos tras ello la tradicional opción gubernamental del voluntarismo, que para nosotros constituye la raíz de muchos de los problemas. Mientras que los empresarios defienden intereses muy importantes en lo relativo a todo posible aspecto del empleo y la formación, el voluntarismo no consigue tomar en cuenta los intereses legítimos y sustanciales de otros protagonistas en este ámbito. Por ejemplo, el interés nacional requiere que los jóvenes reciban una enseñanza más amplia y mejor que la que la mayoría de los empresarios nunca les darán, considerando sus propios intereses privados, volcados en un relativo corto plazo.

A continuación expondremos la necesidad de aproximarnos globalmente hacia el desarrollo de vías formativas de alta calidad por experiencia laboral, presentando esquemáticamente las propuestas de “*Trabajar para Aprender*”. Admitiremos que los costes directos de satisfacer las necesidades juveniles de una enseñanza y formación más amplias serán bastante mayores que en la actualidad. Pero así y todo, la reducción de los altos, excesivos costes administrativos del sistema actual podría liberar fondos utilizables para este objetivo. Tampoco puede olvidarse que los costes económicos y sociales de continuar por el presente camino serían probablemente también muy fuertes.

Como conclusión, sugeriremos que la reforma del sistema de la formación por experiencia laboral, orientada a proporcionar oportunidades de alta calidad formativa a los jóvenes que no asisten a una enseñanza a jornada completa, constituye una prioridad porque dichos jóvenes precisan la oportunidad de continuar aprendiendo más allá del periodo de la enseñanza obligatoria; y también porque sin un sistema de alta calidad para la formación por experiencia laboral, no se les proporcionarán los cimientos necesarios para su posterior formación permanente.

Contexto

Desde el punto de vista de la economía nacional, las cualificaciones son uno de los factores fundamentales que determinan la ventaja económica comparativa

para un país. Desde el punto de vista de los jóvenes, la transición que éstos efectúen desde el sistema educativo hacia el empleo marcará su actitud respecto a la formación para toda su vida. Nuestro informe “*Trabajar para Aprender*” se redactó porque determinados resultados de la investigación revelan razones profundas para los graves fallos políticos cometidos en este ámbito. Numerosas iniciativas han adolecido de una idea demasiado simplista de los problemas de fondo que debían resolver. También se observa la preocupante tendencia hacia una intervención política cada vez más estrecha, con la posible excepción de partes del programa *Aprendizaje Moderno*. En varias ocasiones, se han recortado objetivos políticos que tenían originalmente una base más amplia. Otras veces, como sucedió con la *New Training Initiative*, la recesión económica y el correspondiente aumento en el paro juvenil han dado como resultado una falta radical de plazas formativas. La concentración subsiguiente en la labor de encontrar un número suficiente de plazas cerró inevitablemente la puerta a intenciones más ambiciosas. En otros casos, esta pérdida de objetivos ha sido un efecto colateral al contexto político. Por ejemplo, el desarrollo de las NVQs (cualificaciones profesionales a escala nacional en el Reino Unido) ha limitado el contenido y el alcance de algunos programas formativos, conduciendo a un prestar un excesivo énfasis sobre las cualificaciones. Pero los resultados de la investigación muestran que el logro de una cualificación no garantiza que la formación sea valiosa, y que el contexto formativo o el proceso de formación y experiencia de quienes imparten dicha formación son al menos tan importantes como las estructuras de cualificación para conferir éxito a un programa.

En 1989, la Confederación de la Industria Británica (CBI) definió un conjunto de normas formativas mínimas que permitirían en su opinión que la mano de obra británica fuera competitiva. La CBI concluía afirmando lo siguiente:

“La formación de los jóvenes es inadecuada e insuficiente en comparación con las necesidades de cualificaciones, y la situación actual es insostenible Los empresarios piensan que debe darse un sal-



to cualitativo en la formación de jóvenes, tanto para satisfacer las necesidades de la economía británica como para afrontar la competición internacional en igualdad de condiciones". (1989:13)

Ninguna de estos deseos de la CBI se ha cumplido hasta la fecha. A pesar de las expectativas que provocó la creación del *Youth Training Scheme* (Programa de Formación para Jóvenes), la mayoría de los alumnos abandonaron el mismo antes de llevar a término su formación, es decir, no consiguieron alcanzar una cualificación completa; y en 1996, un 14% o más de todos los alumnos salidos de la escuela obligatoria no asistían a una enseñanza postobligatoria de jornada completa o parcial, no percibían subvención, ni se hallaban matriculados en el programa *Youth Training*.

Incluso en la actualidad, a finales de la década del 90, los jóvenes pueden seguir poniendo término definitivo a su asistencia a la enseñanza formal a la edad de 16 años, al terminar la escuela obligatoria. Consideramos poco probable que el sistema actual de proporcionar formación profesional a los jóvenes por vía voluntaria pueda llegar a satisfacer ni las necesidades de los jóvenes ni las de la economía. Y sugerimos que el potencial que tiene la formación por experiencia laboral para motivar a los jóvenes y desarrollar su talento latente se encuentra desastrosamente subestimado.

Son muchos los jóvenes que abandonan el sistema educativo desencantados con la enseñanza formal: apenas albergan esperanza en sí mismos, y están escasamente motivados por la calidad de la formación profesional. Los costes económicos y sociales de este permanente fracaso son muy altos. A no ser que se consiga impartir realmente una formación inicial de base a todos los jóvenes trabajadores, los costes de la formación subsiguiente serán excesivos y en buena parte de carácter terapéutico. Si numerosos jóvenes quedan *de facto* excluidos de la enseñanza y la formación, o se les proporciona una educación inútil o de baja calidad, sus perspectivas de empleo serán escasas y su capacidad para participar plenamente como ciudadanos resultará gravemente afectada. A pesar del actual impulso a la educación como elemento para

generar una sociedad más civilizada, la falta de educación social y cívica continúa siendo un grave problema. La formación por experiencia laboral para los jóvenes deberá incluir materias generales sobre justicia social, y anular en todo lo posible las discriminaciones por sexo, etnia, clase social, procedencia geográfica u orientación sexual.

Un problema persistente que afecta a los programas de formación por experiencia laboral destinados a jóvenes en Gran Bretaña es su mala reputación. En los últimos años, al haberse incrementado los índices de permanencia en la educación a jornada completa y haber disminuido correlativamente la participación en los programas de formación, es probable que el problema se haya agravado aún más. Con la posible excepción del programa *Aprendizaje Moderno*, estos programas continúan considerándose aptos para los hijos de otros, para las personas de bajas cualificaciones, de situación inferior o de empleo precario.

Y sin embargo, los programas de formación por experiencia laboral continúan desempeñando una función importante en la vida de al menos uno de cada cinco jóvenes británicos, e incluso de una proporción mucho mayor en determinadas zonas y determinados grupos. Así pues, deben tener calidad suficiente para que cualquiera pueda acceder a ellos. Deben contribuir a mejorar las competencias de los trabajadores británicos y a progresar hacia la sociedad de la formación. Tienen también el papel de ampliar la justicia social y de remediar problemas de exclusión juvenil que en ocasiones conducen a la delincuencia, si bien es cierto que la simple mejora de la formación por experiencia laboral para jóvenes no podrá alcanzar estos objetivos por sí sola.

Necesidades en el empleo y cambios en el mercado de trabajo para jóvenes

Las correcciones efectuadas sobre la política de la formación por experiencia laboral para jóvenes han intentado adaptar ésta a los profundos cambios ocurridos dentro de la economía y del mercado de trabajo juvenil. Entre estos cambios se

"(...) el potencial que tiene la formación por experiencia laboral para motivar a los jóvenes y desarrollar su talento latente se encuentra desastrosamente subestimado. (...) Y sin embargo, los programas de formación por experiencia laboral continúan desempeñando una función importante en la vida de al menos uno de cada cinco jóvenes británicos, e incluso de una proporción mucho mayor en determinadas zonas y determinados grupos. Así pues, deben tener calidad suficiente para que cualquiera pueda acceder a ellos."



encuentran: la transferencia masiva y continuada de empleo desde el sector industrial al de servicios; el descenso del empleo para trabajadores manuales, tanto cualificados como no cualificados, pero con frecuencia varones; la creciente precarización del empleo; el aumento en la demanda de trabajadores femeninos; un fuerte incremento en los índices de permanencia en la educación postobligatoria, y una reducción generalizada de las dimensiones del mercado de trabajo para los jóvenes.

La proporción de jóvenes con empleos de jornada parcial o temporales es cada vez mayor, y la desocupación juvenil se concentra más y más en los varones escasamente cualificados. Simultáneamente, la anulación del subsidio de desempleo para los jóvenes de 16 y 17 años combinada con la escasa atracción que ejerce la mayor parte de la oferta del programa *Youth Training* sobre sus potenciales clientes, ha hecho aumentar el número de jóvenes que desaparecen de las estadísticas oficiales.¹ La existencia de este grupo "desconocido", de proporciones sin embargo significativas, confirma lo inadecuado de la oferta actual para el correspondiente grupo de edades, y pone de relieve las debilidades de los mecanismos existentes para controlar la transición de la escuela a la vida activa.

El grupo destinatario potencial de las futuras vías de formación por experiencia laboral será probablemente mucho menor que el grupo previsto como receptor de la masiva oferta del programa *Youth Training*, sin llegar por ello a desaparecer. Este grupo destinatario más pequeño será difuso y de naturaleza variable. En parte estará compuesto por aquellos alumnos de la escuela obligatoria con peores resultados, si bien algunos cursos piloto del programa *Aprendizaje Moderno* indican que algunos jóvenes de gran talento continuarán eligiendo la vía de la formación por experiencia laboral, quizás con particular intensidad a partir de los 17 años. Algunos elegirán o abandonarán la formación por experiencia laboral conforme sus circunstancias y ambiciones profesionales vayan cambiando, en el curso de su transición personal a la vida adulta.

El progreso de la formación por experiencia laboral para el grupo de edades de 16

a 19 años no puede descontextualizarse de los problemas más generales que supone la obtención y utilización de cualificaciones dentro del mercado de trabajo británico. La demanda general de más y mejores cualificaciones tiene lagunas, y el mercado de trabajo para jóvenes es uno de los campos donde dicha demanda puede presentar más síntomas de debilidad. Los problemas de la demanda proceden en parte de las estrategias para el mercado de productos adoptadas por numerosas empresas, al haber éstas implantado unos sistemas de organización del trabajo y diseño de empleos que a menudo limitan las oportunidades para desarrollar mayores niveles de cualificaciones. Para incrementar la demanda de cualificaciones por parte de las empresas, y utilizar productivamente las cualificaciones creadas para ellas, es necesario que la política imagine métodos que estimulen a todas las instancias económicas a "destaylorizar" el trabajo, integrando mejor las cualificaciones dentro de sus estrategias competitivas. Toda política que dé por sentado que la demanda existe y que lo único necesario es reorganizar institucionalmente la oferta de cualificaciones, estará condenada al fracaso. Son muchos los empresarios que han mostrado escaso interés por el perfeccionamiento profesional de sus trabajadores jóvenes, retirando a numerosos alumnos de un curso formativo antes de que éste llegue a término, por lo que éstos abandonan los programas de formación sin cualificación alguna.

Antes de su derrota en las elecciones generales, el gobierno conservador británico albergaba dos visiones contradictorias en cuanto al desarrollo económico. Una de ellas resaltaba el valor de una mano de obra cualificada como única fuente de ventajas competitivas sostenibles a largo plazo. La otra versión sostenía ante las empresas que los bajos costes de mano de obra derivados de un mercado de trabajo fuertemente desregulado, flexible y precarizado permitirían generar la "economía empresarial" de Europa. Esta última estrategia no solamente es opuesta a la primera, sino que su aplicación ha dado lugar a unas condiciones estructurales dentro del mercado de trabajo que hacen cada vez más difícil basar una estrategia competitiva de altas cualificaciones, altas inversiones y alta calidad en la mano de

1) Jóvenes que no tienen un contrato de trabajo legal, no reciben subsidios ni asisten a ningún tipo de enseñanza o formación. Investigaciones efectuadas en el Gales Meridional (Istance et al. 1994) indican que - contradiciendo los cálculos estatales, quienes sitúan su proporción entre un 1,5 y un 4,5% del correspondiente grupo de edades - este grupo supone en South Glamorgan entre el 16 y el 23% del grupo de edades en todo momento. La investigación efectuada en otras regiones ha obtenido resultados similares y confirmado la gravedad y magnitud del problema que plantean estos jóvenes "abandonos educativos" (Wilkinson, 1995).



obra nacional (Keep y Mayhew, 1996). Por ello, resulta necesario que nuestra nación defina claramente a cuál de las dos visiones aspira, y por qué motivos.

La necesidad de una mano de obra más cualificada suele estar sancionada por el consenso general. Si dicha necesidad se toma en serio, será preciso crear condiciones e incentivos que estimulen a las empresas a optar por estrategias competitivas basadas en la oferta de mercancías y servicios muy especializados y de alto valor añadido, y en cuya elaboración participe una mano de obra fuertemente cualificada. Estas estrategias ya existen en muchos otros países del mundo desarrollado. Pero no así en Gran Bretaña, donde la opinión predominante ha sido que las fuerzas del mercado producirían por sí solas los resultados apetecidos.

Es muy probable que un programa de formación por experiencia laboral integrado en una política más amplia destinada a incrementar la demanda de cualificaciones tenga más éxito que otro aislado. Sin una mayor demanda de más y mejores cualificaciones por parte de los jóvenes trabajadores y sus empresarios actuales o futuros, será difícil crear los incentivos que puedan sustentar un programa formativo con éxito, y se correrá el riesgo de que las cualificaciones así creadas no se rentabilicen, en ausencia de un mercado de productos y de estrategias competitivas que insistan en la oferta de mercancías y servicios de alta calidad.

Para que una formación por experiencia laboral de cualquier tipo pueda justificar incluso los niveles de inversión estatal actuales, será necesario reevaluar a largo plazo las necesidades nacionales de empleo, reconociendo que toda la sociedad en su conjunto, y no solamente los empresarios, tienen un interés legítimo en ello. Ello significa que debiera integrarse en las instancias de regulación a otros protagonistas, como los sindicatos representantes de los intereses del trabajador.

Los programas de formación por experiencia laboral con apoyo estatal deberían diseñarse con un destino más general que incluso el de las necesidades nacionales de empleo, con todo lo importantes que éstas sean. Estos programas

cumplen también la función de ayudar a los jóvenes en su transición a la vida como ciudadano adulto, y a plantearse cuestiones relativas a la justicia social. Los programas formativos con trabajo tienen un enorme potencial para amplificar las oportunidades juveniles de aprender. Este objetivo más amplio va en interés de los propios jóvenes y de la sociedad como ente global. Requiere un componente educativo general dentro de los programas, a fin de ampliar las capacidades y perspectivas de los jóvenes que pasan de la escuela a la vida adulta y activa. Este parece ser el caso de todas las capacidades personales, mientras que en las propuestas Dearing (1996) se ofrece por el contrario una idea limitada de versatilidad, reservada para los jóvenes de mayor talento.

Son muchos los jóvenes entre 16 y 19 años que ser ven excluidos de la enseñanza o la formación. Algunos pasan al empleo precario sin formación alguna; otros, a los que algunos se refieren como el grupo de "estatus 0", se escapan de las estadísticas oficiales, al no aparecer en el empleo ni en la enseñanza o la formación. Dentro de la situación socioeconómica actual de Inglaterra y Gales, es significativamente alta la cifra de jóvenes sin interés ninguno por acceder al sistema oficial y que acaban sucumbiendo a la atracción que ejerce el mercado de trabajo sumergido o la delincuencia (Istance *et al*, 1994). Es necesario ofrecer a estos jóvenes oportunidades formativas accesibles y de calidad, ya sean o no capaces de conseguir un empleo regular. Sería ilógico esperar que sean los empresarios quienes asuman la completa responsabilidad de impulsar estos aspectos de carácter más general en un programa de formación por experiencia laboral.

Los problemas del voluntarismo

El voluntarismo adopta diferentes formas para los empresarios: los empresarios son libres de elegir si participan o no, son libres de elegir si ofrecen o no formación a sus jóvenes empleados, son libres de rescindir toda colocación de formación y empleo, de conformidad con las leyes del empleo, y su influencia sobre la forma-

“Es muy probable que un programa de formación por experiencia laboral integrado en una política más amplia destinada a incrementar la demanda de cualificaciones tenga más éxito que otro aislado. Sin una mayor demanda de más y mejores cualificaciones por parte de los jóvenes trabajadores y sus empresarios actuales o futuros, será difícil crear los incentivos que puedan sustentar un programa formativo con éxito, y se correrá el riesgo de que las cualificaciones así creadas no se rentabilicen, en ausencia de un mercado de productos y de estrategias competitivas que insistan en la oferta de mercancías y servicios de alta calidad.”



ción que recibe un joven contratado por ellos es cada vez mayor. Pero va en contra del interés nacional que los empresarios ofrezcan empleos de jornada completa sin formación a jóvenes de menos de 19 años. Es necesario que una legislación declare ilegal contratar a jóvenes durante más de tres días a la semana, excepto como parte de un programa formativo aprobado. Debe ofrecerse una formación complementaria para estos contratos de jornada reducida, lo que garantizaría unas reglas de juego equivalentes para todos los empresarios y consolidaría la tendencia actual a reducir el número de empleos sin formación para jóvenes de 16 a 19 años en Gran Bretaña.

No sería ni justo ni funcional retirar a los empresarios el derecho a rescindir un empleo o una colocación formativa. Sin embargo, también es necesario proteger a los jóvenes frente a situaciones que les obligan a interrumpir su formación sin que pueda achacarse a ellos. Así, todo joven entre 16 y 19 años debiera disfrutar del derecho de asistir a un programa ininterrumpido de formación, en el que deberá avanzar independientemente de los cambios de su contexto laboral.

Tampoco sería realista esperar que los empresarios proporcionen la variabilidad que requiere un sistema de este tipo de forma totalmente voluntaria. Será necesario que el Estado estimule la capacidad de la pequeña y mediana empresa - generadora de un porcentaje muy alto del empleo - para ofrecer más y mejores oportunidades formativas por experiencia laboral. Deben financiarse con fondos públicos los elementos educativos más generales, y será preciso garantizar el derecho de los alumnos a la educación general, la formación profesional y la específica para un empleo a través de convenios nacionales, sustentados en una legislación. Por ejemplo, las enseñanzas cívicas y las materias generales sobre el empleo requerirán que todos los jóvenes tengan acceso a la formación fuera del trabajo, algo que muy pocos empresarios de PYMEs podrán probablemente organizar. Además, habrá que dar una segunda colocación a muchos jóvenes contratados en PYMEs, para proporcionarles una gama mayor de experiencias. Aun cuando la buena voluntad empresarial pueda proporcionar estas oportunidades a algu-

nos jóvenes, jamás podrá garantizarla para todos. Un sistema voluntarista corre el peligro de que los empresarios que faciliten conocimientos interdisciplinarios y una flexibilidad resultarán perjudicados si sus costes formativos son superiores a los de las empresas rivales con programas formativos más baratos o inexistentes. La legislación podría garantizar en la práctica el derecho a la formación de los jóvenes y situar a los empresarios ante reglas de juego justas.

De esta manera, debieran crearse sistemas que permitieran al empresario determinar el nivel de su participación, junto a mecanismos que complementasen ésta cuando fuera necesario. El derecho a elegir dicho grado de participación debe compensarse mediante la aceptación empresarial de las normas convenidas a escala nacional o local para la formación, a fin de salvaguardar los intereses de los jóvenes, los empresarios en general y el Estado en su conjunto. Ello exigirá sustituir el control empresarial de la formación por estructuras asociativas donde los empresarios desempeñarán un papel fundamental y tendrán una fuerte presencia, pero al igual que otras instancias, como los representantes educativos y los sindicatos.

Los programas colectivos de formación podrían estimular más la capacidad formativa de las PYMEs. Estos programas se extendieron rápidamente a finales de la década del 60, impulsados por las *Industry Training Boards* (Cámaras Sectoriales de Formación), y particularmente por la Cámara de Formación para la Industria de Maquinaria. Su papel fundamental no era el de proporcionar formación, sino el de actuar como departamentos formativos para las pequeñas empresas que no pudieran costearse éstos. La actividad consistía en ayudar a la pequeña empresa a elegir y colocar a sus alumnos, y a diseñar programas formativos para ellos (véase Senker, 1992). Recientemente, estos programas colectivos de formación se han convertido en centros privados ofertores de formación. Muchos de ellos continúan ofreciendo servicios de "departamento formativo" para pequeñas empresas, ahora con una base comercial. Por ejemplo, ayudan a la pequeña empresa a obtener una ayuda económica de los TECs (Consejos de Formación y Empresa) para la formación y comproba-



ción de niveles NVQ, ocupándose en su lugar de los trabajos burocráticos que esto supone, y también formando y ofreciendo asesores y auditores externos. Sin embargo, durante muchos años su labor fundamental ha consistido en alcanzar la competitividad en el mercado formativo.

Para satisfacer las necesidades sociales de cariz amplio cuya presencia hemos señalado entre los alumnos jóvenes, es necesario incentivar y apoyar a estas organizaciones dedicando recursos a su colaboración con los empresarios, a fin de estimular y responder a la demanda de un número mucho mayor de jóvenes en formación. También se requiere apoyo para fomentar e impulsar la creación y el desarrollo de muchas más organizaciones de este tipo, ya que las existentes siguen concentradas en sectores específicos, particularmente en la industria de maquinaria, y estos servicios deben difundirse mucho más a fin de estimular la demanda de alumnos en formación. La difusión actual de estos servicios corresponde a la demanda del mercado, pero no refleja adecuadamente la importante función que estas organizaciones podrían desempeñar en beneficio de la sociedad en general. Existen problemas permanentes para encontrar colocaciones laborales en las zonas de bajo índice de empleo, o para alumnos que precisen un apoyo especial o un entorno laboral protegido. En estos casos, los costes sociales que acarrea no efectuar oferta formativa alguna superan a los costes de buscar una colocación alternativa a través de programas locales, deportes o actividades recreativas con una dimensión laboral. El sector del voluntariado constituye un importante ofertor potencial tanto de colocaciones formativas como de empleos.

La necesidad de una orientación global

Los motivos para desarrollar vías formativas de alta calidad por experiencia laboral se derivan de aceptar que el puesto de trabajo puede constituir un espacio creativo y motivador para la formación, y que ello requerirá una orientación integrada y global que permita a los jóvenes combinar experiencias formativas en el trabajo y fuera del trabajo.

La noción de la “comunidad de la práctica” ofrece un útil modelo para considerar posibles formas en que los diferentes participantes en una vía formativa por experiencia laboral podrían complementarse entre sí (Lave, 1991). En el centro de esta comunidad se sitúan los jóvenes, que combinan la obtención de conocimientos teóricos y prácticos con las competencias que transformarán en su actividad práctica. Así pues, la formación en el puesto de trabajo o fuera de éste deberá organizarse de forma que permita al joven demostrar y a la vez obtener nuevas competencias y conocimientos, revelando así su auténtico potencial como trabajadores y como alumnos. Dado que una vía formativa por experiencia laboral con alta calidad trascendería las fronteras tanto del aula como de la oficina o taller tradicionales, nuestras preferencias van hacia el desarrollo de nuevas orientaciones pedagógicas, que podrían comprender una pedagogía del trabajo (Fuller y Unwin, 1996) practicada de manera que diera lugar a importantes interrelaciones entre la formación, la producción y la organización del trabajo. Podría adoptarse asimismo una orientación crítica para la formación, de suerte que los jóvenes se encontrasen motivados a cuestionar las prácticas actuales en el puesto de trabajo.

Las propuestas de “Working to Learn” aspiran a proporcionar a los jóvenes una amplia experiencia formativa en el trabajo a fin de prepararles para un futuro lleno de cambios e incertidumbres, y para ayudarles a crecer y desarrollarse como adultos. Con toda probabilidad, los nuevos tipos de formación por experiencia laboral para jóvenes cobrarán su máxima eficacia situados en un contexto político de nuevo estilo y nueva orientación a escala nacional. Un modelo amplio e integral de formación por experiencia laboral necesita sustentarse en la autoridad legislativa. Este programa podría estructurarse en torno a asociaciones a escala local y nacional, donde pudieran manifestarse y tomarse en cuenta los intereses - en ocasiones enfrentados pero siempre legítimos - de los diversos protagonistas. Además de los jóvenes y los empresarios, los protagonistas con un interés justificado en la formación por experiencia laboral son los sindicatos y los centros ofertores, estatales o comerciales, de formación y orientación.

“Los motivos para desarrollar vías formativas de alta calidad por experiencia laboral se derivan de aceptar que el puesto de trabajo puede constituir un espacio creativo y motivador para la formación, y que ello requerirá una orientación integrada y global que permita a los jóvenes combinar experiencias formativas en el trabajo y fuera del trabajo.”

“Con toda probabilidad, los nuevos tipos de formación por experiencia laboral para jóvenes cobrarán su máxima eficacia situados en un contexto político de nuevo estilo y nueva orientación a escala nacional. Un modelo amplio e integral de formación por experiencia laboral necesita sustentarse en la autoridad legislativa. Este programa podría estructurarse en torno a asociaciones a escala local y nacional (...)”



“También a escala de los jóvenes y de los empresarios resultará importante la asociación, y su estructura deberá reflejar las legítimas necesidades de los diferentes participantes. En este contexto, la noción de derecho a la formación es central.”

A escala nacional, la formación por experiencia laboral se impartiría a través de colaboraciones entre los colectivos sectoriales, profesionales y los ofertores formativos aprobados localmente. Los colectivos profesionales serían particularmente importantes allí donde las cualificaciones sean intersectoriales (por ejemplo para personal de oficina), y surgirá la necesidad de un ente nacional que examine los diversos sectores y ayude a minimizar la duplicación de esfuerzos y ofertas formativas. Los sectores u ocupaciones podrían crear programas formativos sectoriales en colaboración con otros interesados. En los sectores con un gran número de PYMEs, podría pedirse a las organizaciones formativas nacionales la creación de una oferta de formación colectiva.

También a escala de los jóvenes y de los empresarios resultará importante la asociación, y su estructura deberá reflejar las legítimas necesidades de los diferentes participantes. En este contexto, la noción de derecho a la formación es central. “*Trabajar para aprender*” deberá centrarse en el desarrollo de competencias específicas para el empleo y el puesto de trabajo, de manera similar a los actuales programas de formación para jóvenes, y al Aprendizaje Moderno. Y sin embargo, tiene que ir mucho más allá: los jóvenes que estudien para las cualificaciones “*Trabajar para aprender*” recibirán toda una variedad de experiencias formativas, tanto en el trabajo como en situaciones próximas al mismo, o externamente a él. Para establecer el equilibrio entre ellas será necesario tomar en cuenta las necesidades de los diferentes protagonistas y la disponibilidad de instalaciones formativas locales. La experiencia y la formación fuera del trabajo puede llevarse a cabo en la propia empresa o en otro lugar.

Todo formado deberá trabajar al menos en dos colocaciones diferentes, para que su experiencia formativa adquiera la suficiente amplitud. En muchas empresas grandes, ello puede implicar simplemente pasar de un departamento a otro. Bajo otras circunstancias, puede ser necesario cambiar de empresa. Al reconocer que los jóvenes cambian, que pueden perder el interés por sus primeras opciones formativas, y que un objetivo fundamental de “*Trabajar para aprender*” ha de ser

impulsar el crecimiento y madurez de una persona, el programa integrará la oportunidad de cambiar de profesión al menos una vez, sin penalizar al joven, al empresario o al ofertor formativo. Además, todos los jóvenes tendrán el derecho a un periodo de ensayo con el trabajo, si es necesario.

La versatilidad educativa es esencial para contribuir al desarrollo personal y como preparación a los futuros cambios en la carrera profesional y el trabajo. La educación debe comprender competencias de comunicación y numéricas, e ir mucho más allá. Puede resultar muy útil para los alumnos tener conocimientos sobre organización empresarial y el papel de los sindicatos. También debe haber margen para que los alumnos sigan estudios de su elección.

Serán necesarios mecanismos que permitan asignar los alumnos a determinados ofertores formativos y que determinen el correcto funcionamiento de la formación y del puesto de trabajo. Esto podría ser la tarea del Servicio de Carreras. Será fundamental fijar un plan de desarrollo flexible para un programa de formación individual, a diferencia de los planes de actuación que limitan el trabajo de desarrollo y cuyo funcionamiento tiende al burocratismo y el “papeleo”. La labor se centraría en evaluar las experiencias pasadas y actuales y la propia decisión para establecer los pasos siguientes. Un tutor ofrecería al joven orientación y apoyo, hablando en su lugar en caso necesario, por ejemplo en calidad de patrocinador o gestor de acuerdos. Los tutores estarían facultados para intervenir cuando el joven recibiese una formación inadecuada o cuando un empresario u ofertor formativo no lograse un comportamiento razonable del alumno.

Un elemento esencial de la formación para una profesión es la obtención de una amplia experiencia en la ocupación concreta. Por este motivo, y para hacer realidad la mayor versatilidad que proponemos, la formación a jornada completa deberá extenderse al menos durante dos años, con la posibilidad de ampliarla a tres si es necesario. Quienes aprendan rápido deberán aprovecharse de este hecho para desarrollar aún más sus conocimientos, entendimiento y competencias,



y no para acabar antes de tiempo la formación.

La propuesta consiste en desarrollar una estructura amplia a escala nacional, aunque los detalles de los programas individuales se definirían localmente. Proponemos crear asociaciones locales sectoriales entre empresarios y otros ofertores formativos, con un equilibrio dependiente de la capacidad y voluntad de los diversos empresarios para ofrecer un programa formativo de base amplia y alta calidad. Muchos empresarios, particularmente los pequeños, no pueden hacer frente a las complejas tareas que supone incluso la actual simple orientación formativa, sin hablar ya de los programas de objetivos amplios por los que aquí abogamos. Su función es y seguirá siendo esencial, pero serán necesario crear estructuras que apoyen y realcen la lógica contribución que estos empresarios puedan aportar.

A escala local, las unidades locales coordinadoras de la formación (local learning coordination units, LLCUs) serían las instancias responsables en primer término de hacer converger las necesidades de los diversos asociados en un programa formativo, dando prioridad en éste a las necesidades legítimas de los jóvenes en formación. Las LLCUs desempeñarían funciones de financiación y regulación a escala local. Vemos cuatro tipos de ofertores formativos que se relacionarían posiblemente con una LLCU: los empresarios, una red amplia de programas colectivos de formación que trabajara en cooperación con las PYMEs, los centros privados de formación y los institutos de enseñanza complementaria (Further Education - FE). Las tres últimas instituciones necesitarían crear convenios de relación con el empresario del alumno, a través de la LLCU. Los ofertores asignarían un tutor de cualificación idónea a cada alumno.

La regulación de todo el sistema se llevaría a cabo a través de consejos sectoriales o profesionales, quienes establecerían las normas para los cursos formativos y las colocaciones en empleos dentro de su ámbito de competencias. Estas normas incluirían reglamentaciones sobre los cursos y colocaciones que confieran cualificaciones reconocidas y, para el caso de las empresas que imparten ellas mismas la

formación, la posible creación de programas estructurados para las colocaciones de trabajo, el empleo de formadores reconocidos o incluso el cumplimiento de determinadas normas, como las que fija el programa *Investors in People* (Inversión Humana).

Distorsiones en la financiación: como usar los recursos con mayor eficacia

La realización de nuestras propuestas, tal y como hemos resumido en el texto que antecede, implicaría para la enseñanza y formación impartidas unos costes directos bastante superiores a los del sistema actual. Sin embargo, la complejidad, ineficacia y escasa rentabilidad del sistema actualmente en funcionamiento son tan grandes que resulta probable que nuestras propuestas pudieran llegar a implantarse con escasos o nulos costes adicionales para las arcas públicas.

Los mecanismos de financiación del sistema británico de enseñanza y formación post-16 son excesivamente complejos. El Estado financia la enseñanza y formación para los jóvenes de 16 a 19 años a través de cuatro sistemas distintos:

- a. Las escuelas del sexto tipo de la Autoridad Educativa Local (Local Education Authority – LEA) se financian a través del sistema Gestión Local de Escuelas (Local Management of Schools – LMS) de la propia LEA.
- b. Las escuelas del sexto tipo mantenidas con subsidios reciben su financiación en procedencia de la Agencia de Financiación Escolar.
- c. La FE y los institutos del sexto tipo reciben su financiación del Consejo Financiador de la Enseñanza Complementaria (Further Education Funding Council – FEFC).
- d. Los centros ofertores de formación por experiencia laboral reciben financiación procedente de los respectivos Consejos de Formación y Empresas (Training and Enterprise Councils – TECs).

Todos estos sistemas operan de forma individual, aun cuando algunos de los

“La propuesta consiste en desarrollar una estructura amplia a escala nacional, si bien los detalles de los programas individuales se definirían localmente. Proponemos crear asociaciones locales sectoriales entre empresarios y otros ofertores formativos, con un equilibrio dependiente de la capacidad y voluntad de los diversos empresarios para ofrecer un programa formativo con base amplia y alta calidad.”



“Los institutos de enseñanza complementaria (FE) y los centros ofertores privados de formación toman parte anualmente en una auténtica batalla para asegurarse la financiación adecuada a partir del monto cada vez menor que adjudica el Ministerio de Educación (DfEE). Esta lucha anual por la subvención ha contribuido a que la planificación se efectúe a corto plazo, lo que perjudica el desarrollo de una sólida infraestructura de apoyo a la formación por experiencia laboral.”

“Los centros formativos se ven obligados a impartir cursos que requieren pocas inversiones económicas y pueden enseñarse en buena parte dentro de un aula. La financiación en función de los resultados formativos hace también que los centros formadores favorezcan los cursos sin riesgo, que lleven a los estudiantes a conseguir los certificados necesarios y exijan el mínimo tiempo posible. (...) Los principales controles relativos a la calidad de una oferta formativa son la consecución de cualificaciones específicas y la atracción de clientes a los cursos. Las NVQs son inadecuadas para proteger los niveles formativos (...) Estos factores se combinan entre sí y ocasionan distorsiones importantes en las prioridades de financiación, lo que impide responder a las necesidades de las economías locales y de proporcionar a los jóvenes una identidad y situación profesionales relevantes.”

cursos y cualificaciones que imparten sean idénticos. Los institutos de enseñanza complementaria (FE) y los centros ofertores privados de formación toman parte anualmente en una auténtica batalla para asegurarse la financiación adecuada a partir del monto cada vez menor que adjudica el Ministerio de Educación (DfEE). Esta lucha anual por la subvención ha contribuido a que la planificación se efectúe a corto plazo, lo que perjudica el desarrollo de una sólida infraestructura de apoyo a la formación por experiencia laboral. Además, la financiación en función de los resultados ha fomentado que las consideraciones económicas predominen sobre la calidad del proceso formativo y la calidad de los logros del alumno.

Una de las principales consecuencias de la periodicidad anual de la financiación y de los recortes presupuestarios es que los ofertores no pueden permitirse una inversión en instalaciones y equipamientos necesarios para materias profesionales como la ingeniería de maquinarias o la construcción. Los centros formativos se ven obligados a impartir cursos que requieran pocas inversiones económicas y puedan enseñarse en buena parte dentro de un aula. La financiación en función de los resultados formativos hace también que los centros formadores favorezcan los cursos sin riesgo, que lleven a los estudiantes a conseguir los certificados necesarios y exijan el mínimo tiempo posible. En el actual contexto competitivo, es más fácil para un ofertor formativo aumentar su rentabilidad reduciendo costes que mejorando la calidad de sus programas y su relevancia para las necesidades locales del mercado de trabajo. Como consecuencia, los aspectos pedagógico, profesional, geográfico y social de la comunidad de la práctica, tal y como han definido Fuller y Unwin en 1999, presentan deficiencias. Los principales controles relativos a la calidad de una oferta formativa son la consecución de cualificaciones específicas y la atracción de clientes a los cursos. Las NVQs son inadecuadas para proteger los niveles formativos, y tanto los jóvenes como muchos empresarios no optan por determinados programas formativos debido a su calidad o bien a su falta de calidad (Steedman y Hawkins, 1994). Estos factores se combinan entre sí y ocasionan distorsiones importantes

en las prioridades de financiación, lo que impide responder a las necesidades de las economías locales y proporcionar a los jóvenes una identidad y situación profesionales relevantes.

Para el tema que nos ocupa, los dos sistemas de financiación más importantes son los que administran el FEFC y los TECs, puesto que ambos ofrecen recursos para la formación por experiencia laboral. Una diferencia fundamental entre los TECs y los institutos de formación complementaria consiste en el margen de que ambos disponen para definir su financiación como organizaciones individuales: todos los institutos deben cumplir las normas de financiación nacional del FEFC, mientras que cada TEC puede negociar libremente sus propios acuerdos de financiación con la Delegación Regional del Estado (Government Regional Office – GRO).

Pero aun cuando sus mecanismos de financiación sean diversos, los institutos y los TECs deben cooperar entre sí a escala local en la impartición de la formación por experiencia laboral. Los institutos, por ejemplo, pueden actuar como agentes gestores del Youth Training, y todos los institutos imparten formación fuera del trabajo tanto para el Youth Training como para el *Aprendizaje Moderno*. Los TECs controlan una reserva a escala nacional de unos 20 millones de libras, a la que pueden recurrir los institutos con destino a programas que afronten necesidades de los mercados de trabajo locales. Los TECs y los institutos también pueden colaborar en proyectos que soliciten financiación al Presupuesto Único de Regeneración y al Fondo Social Europeo.

El sistema actual es claramente ineficaz, e implica derrochar fuertes sumas en una administración engorrosa. Consideramos que este sistema podría liberar las cantidades de financiación suficientes para permitir que todo joven de 16 años en su grupo de edades anual estudiase hasta el nivel 3 de una NVQ, suponiendo para ello un coste medio de 6500 libras por programa. Pero, para liberar este volumen de financiación, sería necesario transformar considerablemente los actuales mecanismos. La reforma estructural de todo el sistema podría hacer posible economías que significarían otras tantas contribucio-



nes importantes para financiar los costes adicionales que algunas de nuestras propuestas suponen.

Además, el presente régimen de financiación hace que gran parte de los esfuerzos formativos no sean rentables desde un punto de vista económico, al estar diseñados para crear competencias al mínimo costo, en lugar de generar las competencias requeridas por la demanda y necesarias para aumentar la productividad de la economía británica.

También es importante considerar a escala general la cuenta de costes y beneficios sociales. La Comisión del Príncipe ha calculado que el coste medio para las arcas públicas de un delito cometido por un joven de 10 a 20 años ascendía, en 1994, a 2.620 libras. Teniendo en cuenta que el 44 por ciento de todos los delitos están cometidos por jóvenes, el importe total de la delincuencia juvenil en 1994 suponía 5.500 millones de libras. Al ayudar a un número mayor de jóvenes a participar en vías interesantes de enseñanza orientadas a satisfacer las necesidades económicas, y por poco que contribuyan a reducir la delincuencia juvenil y sus enormes costes, la formación por experiencia laboral que proponemos representará una inversión de primera categoría para los fondos públicos.

Conclusiones

Un elemento esencial para desarrollar vías formativas de alta calidad a través de la experiencia laboral será aceptar que un puesto de trabajo puede ser un espacio creativo y motivador para aprender, y que se requiere un método integrado y global que capacite a los jóvenes para combinar sus experiencias formativas en el trabajo y fuera del mismo. Hay una serie de factores interrelacionados muy profundos que han confluído en la incapacidad actual de Gran Bretaña para crear un sistema de formación por experiencia laboral coherente, amplio y de alta calidad. Entre ellos, pueden enumerarse: un sistema educativo que genera jóvenes deseosos en algunos casos de romper totalmente con la enseñanza formal; una sociedad que deposita escasas esperanzas en lo que muchos jóvenes puedan conseguir, la

creencia implícita de que muchos de ellos están abocados al paro o a una vida de trabajos de baja cualificación, que apenas requieran una preparación formal; el cinismo (con frecuencia justificado) sobre la calidad de la oferta formativa en los programas estatales para desocupados; la permanente existencia de oportunidades de empleo juvenil que implican escasa o nula formación; y la escasa demanda por los empresarios británicos de un perfeccionamiento profesional generalizado del trabajador. El resultado ha sido que la formación por experiencia laboral para los jóvenes se ha destinado de facto sobre todo a los alumnos con peores resultados en el sistema escolar. Muchos de los más jóvenes, particularmente los procedentes de los grupos más desfavorecidos, han escapado a los mecanismos de recuperación del sistema y no hacen nada. Es prioritario reformar nuestro sistema de formación por experiencia laboral para ofrecer oportunidades de calidad a aquellos jóvenes que no asisten a una educación de jornada completa, tanto porque todos ellos precisan la oportunidad de continuar aprendiendo más allá de la escuela obligatoria, como porque sin un sistema de alta calidad de formación y trabajo para la población juvenil, faltarán en ella los cimientos necesarios para que el sistema de formación permanente sea eficaz.

Si la solución a estos problemas fuera sencilla, ya se habría descubierto y aplicado hace mucho tiempo. Todos los factores relativos a la formación de jóvenes son complejos, y algunos además irresolubles. Además, las circunstancias económicas y políticas, junto a los recientes cambios institucionales y políticos, limitan severamente las vías aún disponibles para el cambio. El legado de anteriores fracasos en la solución de este problema tiende a sesgar la percepción de lo que es posible, y los esfuerzos por crear mecanismos y métodos institucionales de formación que posteriormente se han descartado han provocado desencanto y escepticismo sobre toda futura evolución.

Con todo, si no aceptamos enfrentarnos a estos problemas, y ello de manera más amplia y coordinada que hasta hoy, apenas será probable lograr avances de importancia. Si bien es importante partir de las virtudes de la formación por experien-

“El legado de anteriores fracasos en la solución de este problema tiende a sesgar la percepción de lo que es posible, y los esfuerzos por crear mecanismos y métodos institucionales de formación que posteriormente se han descartado han provocado desencanto y escepticismo sobre toda futura evolución.”



cia laboral que ha encarnado la tradición del aprendizaje, echar un simple remiendo a los actuales mecanismos institucionales no será respuesta suficiente. Si no intentamos una reforma de mayor alcance, basada en ambiciones más profundas, con nociones de derecho y de cola-

boración activa entre todos los interesados por ofrecer oportunidades formativas a los jóvenes, dentro de diez años estaremos aún lamentándonos de la deficiente formación que tienen los jóvenes que pasan a formar parte de la población activa.

Referencias bibliográficas

Bright M. (1998) Free lessons will stretch youth education further, *The Observer*, 17 de mayo

CBI (1989) *Towards a Skills Revolution - A youth charter*, CBI, Londres

Dearing R. (1996) *Review of Qualifications for 16-19-year-olds*, Londres, SCAA

Evans K., Hodkinson P., Keep E., Maguire M., Raffe D., Rainbird H., Senker P. and Unwin L. (1997) *Working to learn: A work-based route to learning for young people*, Institute of Personnel Development, Londres

Fuller A. and Unwin L. (1996) *Reconceptualizing the work-based route: the potential of the Modern Apprenticeship*, paper presented to the inaugural conference of the Work and Learning Network, Division of Education, University of Sheffield, 14 de noviembre

Fuller A. and Unwin L. (1999) 'Apprenticeship: Towards a new paradigm of Learning' edited by Patrick Ainley and Helen Rainbird published by Kogan Page Ltd, Londres

Istance D., Rees G. and Williamson H. (1994) *Young People Not in Education, Training or Employment in South Glamorgan*, South Glamorgan Training and Enterprise Council, Cardiff

Keep E. and Mayhew K. (1996) *Evaluating the assumptions that underlie training policy*, in *Acquiring Skills*, ed A Booth and D J Snower, Cambridge University Press, Cambridge

Lave J. (1991) *Situated learning in communities of practice*, in *Perspectives on Socially Shared Cognition*, ed L Resnick, J Levine and S Behrend, American Psychological Association, Washington DC

Senker P. (1992) *Industrial Training in a Cold Climate: An assessment of Britain's training policies*, Avebury Press, Aldershot

Steedman H. and Hawkins J. (1994) *Shifting foundations: the impact of NVQs on Youth Training for the building trades*, *National Institute Economic Review*, agosto, pp 93-102

Wilkinson C. (1995) *The Drop-out Society: Young people on the margin*, Youth Work Press, Leicester