



Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú

Juan Chacaltana
Juan José Díaz
David Rosas-Shady



Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú

Juan Chacaltana

Juan José Díaz

David Rosas-Shady

Banco Interamericano de Desarrollo
Organización Internacional del Trabajo

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Chacaltana, Juan.

Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú / Juan Chacaltana, Juan José Díaz, David Rosas.
p. cm. — (Monografía del BID ; 339)

1. Labor supply—Peru. 2. Human capital—Peru. 3. Labor productivity—Peru. I. Chacaltana, Juan. II. Rosas, David. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Mercados Laborales. IV. Título. V. Serie.

IDB-MG-339

JEL Classifications: H7, I2, J2, O1, O4, O51

Key words: Peru, lifelong learning, productivity, technical education, active labor market policies, employment, labor market, productive sector, skills standards, apprenticeships, public-private partnerships.

Copyright © [2015] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Copyright © Organización Internacional del Trabajo y Banco Interamericano de Desarrollo 2015
Primera edición 2015

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

DÍAZ, Juan José; CHACALTANA, Juan; ROSAS-SHADY, David

Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. 61 p.

Sistema de formación, mano de obra, formación, desarrollo económico y social, Perú.

978-92-2-330102-6 (print)

978-92-2-330103-3 (web pdf)

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo o el Banco Interamericano de Desarrollo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la Oficina Internacional del Trabajo o el Banco Interamericano de Desarrollo las sancionen.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo o el Banco Interamericano de Desarrollo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a: ilopubs@ilo.org.

Agradecimientos

Los autores agradecen los valiosos aportes y comentarios recibidos en las diferentes etapas de la preparación de este documento, especialmente de María Arteta, Rosa Carvallo, Miguel Calderón, Rosio Flores, Fernando Grafe, Julio Gamero, Carolina González, Carmen Pagés, Carlos Portillo, Graciana Rucci, Astrid Sánchez, Hugo Ñopo y Fernando Vargas. Asimismo, se agradece el valioso apoyo de Minoru Higa y Claudia Ruiz en la edición final del documento.

Índice

- I. INTRODUCCION
- II. EVIDENCIA Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL
- III. PANORAMA ECONÓMICO Y LABORAL DEL PERÚ
- IV. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN DE LA FUERZA LABORAL
- V. PROPUESTAS DE REFORMA: HACIA UN SISTEMA MEJORADO DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN EL PERÚ
- VI. SUGERENCIAS SOBRE EL CÓMO: UNA APROXIMACIÓN PROGRESIVA

REFERENCIAS

ANEXO I

Glosario

ANR	Asamblea Nacional de Rectores
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CETPRO	Centros Técnico-Productivos
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
IES	Institutos y Escuelas de Educación Superior
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IST	Instituto Superior Tecnológico
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDU	Ministerio de Educación
MIPyME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MyPE	Micro y Pequeñas Empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAML	Políticas Activas del Mercado Laboral
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Program for International Students Assessments
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PRONABEC	Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Superior



INTRODUCCIÓN

El presente documento plantea que Perú requiere reformar su sistema actual de formación para el trabajo con la finalidad de mantener el crecimiento de su economía y, al mismo tiempo, continuar mejorando las condiciones de vida de su población. Presenta un análisis, basado en la experiencia internacional, en la información disponible en el país, y en estudios recientes, sobre las principales restricciones a las que se enfrenta el país en esta materia. Asimismo, propone las líneas generales de una reforma integral y progresiva del mismo con el fin de convertirlo en un sistema integral que permita a la fuerza de trabajo formarse a lo largo de sus vidas.

El contexto es propicio para una reforma de este tipo. La economía del Perú ha crecido durante más de quince años y, a pesar de la reciente desaceleración económica, las previsiones de crecimiento para los siguientes años son positivas, aunque de magnitud inferior a las observadas en la década pasada (FMI, 2014).

Es importante mencionar que el periodo de bonanza económica de la década pasada estuvo acompañado de una reducción muy importante de la pobreza -pasó del 58.5% en 2004 al 23.9% en 2013- y de una mejora de los índices Gini de distribución personal del ingreso, que disminuyeron de 0.525 en 2001 a 0.35 en 2013, aun cuando la participación de las remuneraciones en el PIB todavía se encuentra entre las más bajas de la región (Infante & Sunkel, 2012). Del mismo modo, los indicadores laborales han reaccionado favorablemente. El desempleo se ha reducido considerablemente pasando, a nivel nacional, del 5.3% al 3.7% entre 2004 y 2014. La informalidad también bajó aunque en menor medida y pasó del 77.9% al 72.8% entre 2007 y 2014. El empleo registrado creció de manera sustantiva y los salarios medios y mínimos también se han dinamizado a lo largo de la década, aunque a menor ritmo entre 2012 y 2013. Asimismo, el acceso a la salud y las pensiones se ha incrementado, sobre todo por el crecimiento del empleo asalariado y la aparición de mecanismos no contributivos. No obstante, hay cerca de un 43% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada urbana que todavía no tiene acceso a ningún tipo de aseguramiento en salud. Además, aproximadamente sólo dos de cada cinco trabajadores cotiza para una pensión.

El incremento de la productividad laboral del país ha sido importante, pero ha sido relativamente menor al que han experimentado otros países en crecimiento, como los del Este Asiático y sólo ha

permitido recuperar los niveles de productividad que tenía el Perú en los años ochenta. Si bien se ha llegado a superar al promedio de América Latina, la mejora lenta de la productividad pone en riesgo la sostenibilidad del crecimiento económico y el progreso social alcanzado.

En el futuro, existen elementos que configuran cambios notorios y positivos en la economía y la sociedad peruanas. Por un lado, el país aún se beneficiará del denominado "bono demográfico" -proceso según el cual se incrementará el número de perceptores en relación a la población dependiente- por lo menos hasta el 2025, fecha a partir de la cual empezará a reducirse. Se espera que este proceso genere mayor capacidad de ahorro e inversión en los hogares y, en general, en la economía peruana. También se confía en que las tecnologías de la información avancen en su penetración en la economía nacional a lo largo de la actual década. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el 2013 el 32% de los hogares tenía al menos una computadora y el 22% contaba con acceso a internet. De acuerdo con las tendencias observadas, se estima que estas cifras aproximadamente se duplicarían en el 2020, lo que configurará un mercado laboral con un contenido tecnológico distinto al actual. A esto se suman los cambios en la estructura productiva, que se darán conforme esta se diversifique y el país se siga desarrollando. Estos cambios generarán a su vez transformaciones en el empleo y en la demanda de las habilidades que tendrá que disponer la fuerza de trabajo.

En este contexto económico, social y laboral se ha discutido mucho, pero se ha avanzado poco respecto del importante rol que debería tener la formación para el trabajo. En este documento se entiende la formación para el trabajo (o educación para el trabajo) como aquella compuesta por la educación técnica básica, la educación superior o terciaria (universitaria y no universitaria) y la capacitación para el trabajo (la que ofrecen las empresas a sus empleados o los cursos técnicos que pueden tomar las personas que ya dejaron la educación superior). En principio, las habilidades de la fuerza laboral deberían sostener e impulsar el crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida de la población. Dado el dinamismo de la economía, la demanda de mano de obra técnica y cualificada se ha incrementado. Frente a este aumento, el país ya ha logrado una cobertura de la educación básica (primaria y secundaria) relativamente elevada y, aunque cada vez más peruanos acceden a la educación terciaria, la entrada a este tipo de cualificación es aún bajo (la tasa bruta de matrícula en educación terciaria es de 42% y solo 3 de cada 10 trabajadores cuenta con este nivel educativo) comparado con países con los cuales Perú aspira a competir. Esto revela problemas de financiación y de desajuste entre lo que se ofrece y se demanda en formación. Asimismo, entre los que sí tienen acceso, una proporción elevada termina trabajando en profesiones distintas de las que se formaron, y muchos jóvenes indican que si tuvieran la oportunidad de estudiar de nuevo la carrera que eligieron, no lo harían. Paralelamente, si bien el país ha hecho grandes avances en cobertura, ni la calidad ni la pertinencia de la formación han mejorado sustancialmente. Esto se refleja en la inadecuadas habilidades y competencias que la fuerza laboral tiene para hacer frente a las demandas del mercado. **Son, por tanto, síntomas de un sistema de formación para el trabajo con serias limitaciones que deben ser resueltas, no sólo para mejorar la distribución de los frutos del crecimiento, sino para hacer posible su propia sostenibilidad.**

Pese a los esfuerzos e intentos de los últimos años, Perú no ha logrado transformar su esquema de formación para el trabajo. Para incrementar la proporción de trabajadores con educación terciaria hasta los niveles de países más avanzados y al mismo tiempo reducir el desajuste entre la oferta de formación y la demanda del mercado laboral, se requiere poner en marcha un Sistema de Formación para el Trabajo orientado a resolver los principales problemas del modelo actual: bajo acceso y financiación, baja calidad y pertinencia, insuficiente información laboral y vocacional, y débil arquitectura institucional. Aun cuando los plazos difieren para cada caso, la propuesta aquí delineada contiene un conjunto de iniciativas que pueden poner en marcha esta reforma.

El documento está organizado en cinco secciones. La primera presenta la evidencia internacional sobre cómo los países desarrollados cuentan con una visión de mediano y largo plazo sobre la formación para el trabajo y le dan una elevada prioridad en sus políticas de desarrollo productivo y económico. La siguiente sección muestra los avances recientes del Perú en crecimiento económico y social, pero también resalta las limitaciones que existen en términos de productividad laboral, lo cual constituye una traba al crecimiento económico sostenido. La tercera parte incluye un diagnóstico de la situación en la que se encuentra el sistema de formación para el trabajo en el país. Así, se presentan los principales frenos de este sistema y las políticas que promueve el gobierno. La cuarta sección aporta recomendaciones para convertir el sistema peruano de formación para el trabajo en un modelo de formación continua con calidad, pertinencia y mayor cobertura. El documento finaliza con las conclusiones.



EVIDENCIA Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La evidencia y la experiencia internacional señalan que la formación para el trabajo puede constituir un vehículo para la prosperidad económica y el progreso social. Por un lado, el conjunto de habilidades de la fuerza laboral tiene un impacto significativo en el crecimiento económico y en el bienestar de las personas (OECD, 1994); (Hanushek & Woessmann, 2008). Por otro lado, una formación para el trabajo adecuada permite cerrar la brecha entre las habilidades que el sector educativo ofrece y las que el mercado laboral demanda. También da la posibilidad de que los trabajadores actualicen y/o mejoren sus competencias durante su ciclo de vida activa, lo que facilita su empleabilidad y garantiza su adaptación a las nuevas tecnologías. La experiencia de Corea del Sur ilustra de manera notable la relación existente entre la formación para el trabajo y el desarrollo económico y social. Este país, que logró multiplicar su PIB per cápita por 32 en menos de 50 años, acompañó desde un inicio su estrategia de desarrollo productivo de una estrategia de desarrollo de su capital humano. Así, cada etapa de desarrollo económico del país dispuso de una oferta de mano de obra con las habilidades requeridas por sus procesos productivos¹.

Corea del Sur no es la única que prioriza la formación de capital humano, muchos otros países desarrollados dan relevancia a la formación de su fuerza laboral y la introducen como un elemento importante de las políticas orientadas a mejorar la empleabilidad, la productividad y la competitividad. Estos países cuentan con una visión de mediano y largo plazo dirigida a mejorar la formación para el trabajo y, desde hace varias décadas, se esfuerzan para corregir las fallas del mercado y otros que limitan el acceso, la calidad y la pertinencia de la formación. Los esfuerzos se reflejan en diversos mecanismos e instrumentos -desarrollados en los sistemas de formación que buscan articular el mundo laboral y el formativo². Estos sistemas promueven la formación continua de las personas, por lo que impactan de forma significativa en la fuerza laboral presente y futura.

¹ Corea del Sur empezó exportando pelucas en los años sesenta y, actualmente, exporta productos con alto nivel de tecnología.

² Por ejemplo, el (BID, 2013) encuentra que, en general, los países con sistemas de educación ligados al mundo laboral, con mayor énfasis en educación técnica, presentan mejores resultados en términos de empleo juvenil que aquellos cuya educación es de carácter más general y/o desvinculada al mercado laboral.

Recuadro 1: Particularidades de los Sistemas de Formación Continua basados en Competencias.

Este modelo se articula con otros sistemas de organización productiva y de actuación social. Es un sistema de calidad (SC) que permite definir, evaluar y desarrollar las competencias (cualificaciones) de las personas en relación con los resultados que deben lograr en el trabajo en general o en un empleo en particular (Carvalho, Aymamí & Villalobos, 2013)³. El SC que más ha sido replicado es el del Reino Unido cuyos principales procesos son: (i) normalización; (ii) evaluación y certificación; (iii) formación basada en competencias; y (iv) información sobre la formación del recurso humano. Estos procesos los articula una autoridad reguladora y sus principales aspectos son:

Normalización. Permite definir o actualizar las normas de competencia -que son estándares que describen los conocimientos, habilidades y destrezas requeridos para el desempeño de funciones productivas-, por lo que constituyen el lenguaje común para el diálogo entre el mundo del trabajo y el de la formación. Las normas describen lo que las personas deben ser capaces de hacer, el estándar que deben alcanzar, el conocimiento y la comprensión que necesitan para lograr un resultado establecido, y las evidencias que deben generar para demostrar su competencia. Las normas las elaboran comités sectoriales (mesas) en los que participan representantes de los trabajadores, empresas, instituciones de formación, gobierno local y/o central; de un sector particular. Los comités funcionan de acuerdo con las reglas establecidas por la autoridad reguladora.

Evaluación y certificación. Permiten evaluar y certificar que una persona posee las competencias descritas en las normas, es decir, que ha alcanzado la calidad de desempeño esperado y, por ende, el nivel de competencia requerido para una función específica. La evaluación la realizan instituciones acreditadas por un organismo certificador, bajo las políticas y normas de la autoridad reguladora, que constata y certifica que las personas son competentes, según las normas definidas.

Formación basada en competencias. Al expresar los requerimientos de competencias (o cualificaciones) de los sectores productivos, las normas sirven de referente para el desarrollo curricular. La formación basada en competencias permite avanzar progresivamente en la adquisición de niveles de cualificación cada vez más amplios.

³ Varios de los conceptos utilizados en esta sección provienen de este documento que fue elaborado para apoyar la reforma del sistema de formación del capital humano de Colombia.

Información sobre capital humano. Permite monitorear los principales resultados del SC y da insumos para evaluar y mejorar las políticas públicas. Los datos provienen de distintas fuentes: censos, encuestas de hogares y/o de empresas, registros administrativos, con preguntas específicas sobre formación, sobre la oferta y la demanda de capital humano y la formación de este, los cuales son articulados en el marco del SC.

El sector productivo es el principal actor en estos procesos, ya que participa en: (i) la definición y actualización de las normas; (ii) el aseguramiento de la calidad de los procesos de evaluación y certificación; y fundamentalmente en (iii) el uso del SC en la gestión de los recursos humanos.

Por otra parte, las normas de competencias constituyen la base de los Marcos Nacionales de Cualificación (MNC) que clasifican las cualificaciones (a nivel nacional o sectorial) según un conjunto de niveles basados en los resultados del aprendizaje. Los MNC permiten las equivalencias entre los sistemas educativos y de formación para el trabajo. Sus niveles reflejan lo que teóricamente sabe, comprende y es capaz de hacer el titular de un certificado o diploma (CEDEFOP, 2010).

La mayoría de los sistemas de formación para el trabajo de estos países cuenta con modelos de competencias y/o cualificaciones (ver recuadro N° 1) y con mecanismos externos que aseguren la calidad y la pertinencia de la formación. No hay una fórmula única: varían según las circunstancias nacionales, ya que se conciben en función de las prioridades de desarrollo, de la idiosincrasia, de la cultura y de la estructura de la producción y del mercado laboral de cada país.

La experiencia internacional permite identificar ciertos criterios comunes que caracterizan a los sistemas de formación continua considerados como exitosos (OECD, 2012; Bassi et al, 2014). Primero, desde su diseño estos sistemas se desarrollaron gradualmente, pero de forma sistémica con una financiación definida y con una visión estratégica de mediano y largo plazo. Además, se caracterizan por estar en continua revisión y ajuste gracias a los mecanismos de información y de monitoreo de los resultados que poseen. Como ya se mencionó, Corea del Sur es un caso notable de esta visión de largo plazo. Otro ejemplo es Singapur, que en los años sesenta definió un plan nacional de desarrollo orientado a que el país alcanzara en treinta años los niveles de desarrollo de Suiza. Este plan priorizó, entre otros, el desarrollo de las habilidades de la fuerza laboral y tuvo resultados exitosos.

Segundo, estos sistemas, como parte fundamental de su cambio institucional, han creado una gobernanza (capacidad rectora y autonomía de gestión) sólida que permite asegurar la alineación e interacción constante entre la educación y la capacitación, y la participación de los actores clave para el desarrollo y funcionamiento del sistema. Estos modelos cuentan con la participación

articulada de los principales actores sociales - los empleadores, los trabajadores y el Estado- para diseñar instrumentos y poner en marcha mecanismos que promueven la formación continua con el objetivo de mejorar la productividad, la empleabilidad y la equidad.

Según (Grafe & Strazza, 2013): “Estos sistemas basan su gestión en un complejo mecanismo de articulación institucional bajo la autoridad de una instancia o agencia reguladora, que establece las reglas o criterios a ser considerados por parte de todos los actores y fija las políticas de calidad, operación y seguimiento de la gestión de las diferentes instituciones, organismos e instancias involucradas en su diseño, operación, evaluación y mejora”. La institucionalidad con la que cuentan asegura una separación de funciones y roles entre los actores de acuerdo con sus especializaciones funcionales, y la participación de terceras partes independientes. Además, permite una permanente supervisión hacia los actores internos del sistema. Así, los países disponen de distintas fórmulas: desde “mega” ministerios con responsabilidades de supervisión tanto sobre la educación básica como la formación para el trabajo y el desarrollo productivo (el Reino Unido cuenta con un ministro de Estado para las habilidades y las empresas) y/o agencias independientes que se encargan o apoyan el buen funcionamiento de los sistemas de formación (Singapur tiene a la agencia de “Desarrollo de la Fuerza Laboral -WDA por sus siglas en inglés- e Irlanda tiene al Consejo Asesor para Empresas, Comercio, Ciencia, Tecnología e Innovación -FORFAS por sus siglas en inglés-).

Tercero, el involucramiento/co-participación del sector productivo, desde un inicio y de forma sistémica, es clave. Si este sector no participa activamente y aporta recursos (eg. tiempo, humanos, financieros) un sistema de este tipo no es sostenible. Por ejemplo, en Reino Unido está la Comisión para el Empleo y los Skills (UKCES por sus siglas en inglés) financiada con recursos públicos, pero dirigida por grandes empresarios y que persigue liderar los temas de empleo y habilidades. Además, el país cuenta con consejos sectoriales que compiten por recursos públicos y privados para realizar un conjunto de actividades (eg. desarrollo de competencias e identificación de necesidades sectoriales de habilidades). También hay instituciones privadas llamadas “Awarding Bodies” responsables de desarrollar las cualificaciones (que estarán basadas en las normas de competencias elaboradas por los consejos sectoriales), verificar la calidad de la impartición de estas, y emitir los certificados de competencia.

Cuarto, estos sistemas tienen un conjunto de políticas, procesos y mecanismos que les permite asegurar la calidad de la formación, como por ejemplo, el monitoreo y la evaluación, y la acreditación externa de instituciones, programas, acciones formativas y facilitadores. En este sentido, Reino Unido dispone de dos agencias con autonomía de gestión (reportan al Parlamento inglés) encargadas de la calidad de la formación para el trabajo: OFQUAL (regula las cualificaciones, exámenes y evaluaciones en Inglaterra y las cualificaciones profesionales en Irlanda del Norte) y OFSTED (responsable de la regulación y la inspección de la calidad de los oferentes de formación que reciben recursos públicos). A su vez, estos modelos cuentan con sistemas de información que les permite generar resultados transparentes en términos de calidad de la formación para el trabajo (oferentes, programas y/o carreras, y cursos) y generar incentivos a la mejora continua de la calidad (los recursos públicos para financiar las Políticas Activas de Mercado Laboral y/o otros programas de capacitación orientados a grupos vulnerables de la población se atribuyen únicamente a los oferentes que reciben una acreditación de calidad). Al respecto, Australia ha puesto mucho

énfasis en la producción y disseminación de información sobre la calidad, retornos e impactos de la capacitación para que pueda ser considerada en las decisiones de su financiación.

Los sistemas de información también permiten orientar y guiar las decisiones de formación de la población, e identificar adecuadamente las necesidades de habilidades presentes y futuras en cada sector y/o país. En Canadá, el servicio “Working in Canada” informa sobre 226 grupos ocupacionales e incluye comparaciones entre las remuneraciones, perspectivas de crecimiento del empleo y nivel promedio de desempleo por ocupación. En Estados Unidos, el Bureau of Labor Statistics publica cada dos años un manual de perspectivas ocupacionales “Occupational Outlook Handbook”, que detalla las condiciones de trabajo de cada carrera y ocupación, los ingresos obtenidos y las perspectivas de crecimiento profesional.

En América Latina y el Caribe (ALC) se han desarrollado varias experiencias que han conseguido un éxito parcial. No obstante, ningún país aún ha logrado hacer funcionar un sistema que articule los diversos subsistemas de educación y capacitación bajo una misma gobernanza y ofrezca a las personas posibilidades de una formación continua. Por ello, persiste la fragmentación en la calidad de la oferta y una débil o nula articulación entre el mundo de la educación y el del trabajo. A modo de ejemplo, se pueden citar los casos de México y Chile que se han esforzado en mejorar sus sistemas de formación basada en competencias. México empezó el desarrollo de su modelo en 1995 con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER). En 2009, la Subsecretaría de Educación Media Superior promulgó la Reforma Integral de la Educación Media Superior, la cual establece una educación basada en competencias. Esta reforma ha permitido crear programas de educación técnica que deberían facilitar la movilidad de los alumnos entre los subsistemas de educación media superior. Por su parte, Chile inició su reforma en 2002 con Chile Valora, que se regula el diseño de las normas de competencia. Estas normas han sido utilizadas por el Programa Chile Califica, orientado a ofrecer una formación y capacitación. A pesar de estos avances, ambos países aún no tienen una integración plena entre las instituciones de formación y la educación formal.

Como se verá más adelante, en Perú la construcción del sistema está en un nivel más incipiente y urge una reforma orientada a acelerar esta construcción.



PANORAMA ECONÓMICO Y LABORAL DEL PERÚ

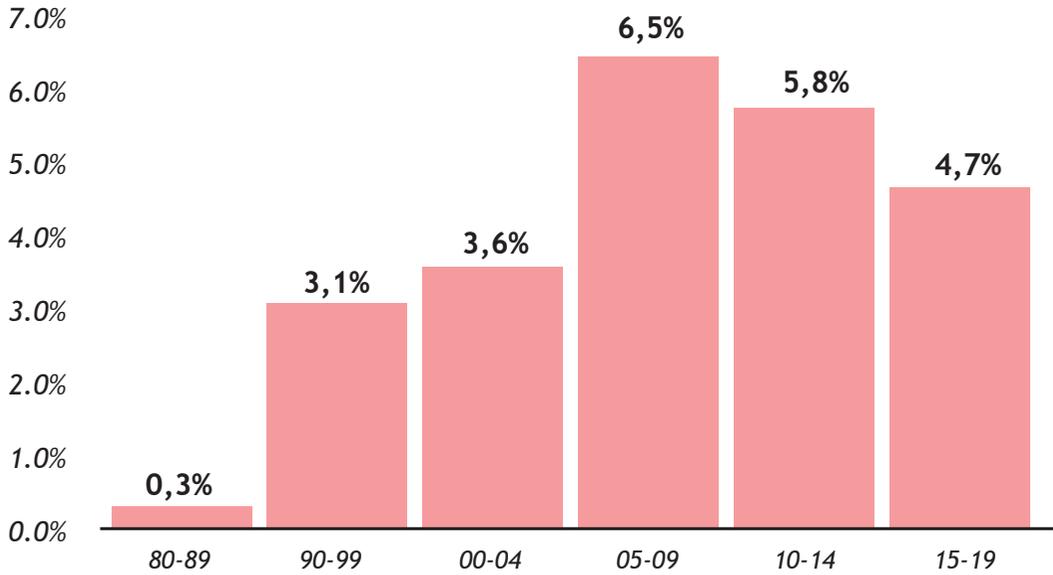
El Perú creció un promedio anual del 6% entre 2004 y 2014, alcanzando incluso un promedio del 6.5% en el periodo 2005-2009 (ver gráfico 1). Las causas de este proceso de expansión -muy significativo y sostenido- se han vinculado a factores externos, un crecimiento notable de los términos de intercambio (que aumentaron un 40% en el periodo analizado), a una alta disponibilidad de liquidez internacional y a factores internos, tales como reglas macroeconómicas estables y consistentes (MEF, 2011).

En el marco de estas políticas, el crecimiento económico se mostró resiliente ante las crisis del 2008-2009 y 2012-2013. Si bien el crecimiento cayó al 2.4% en el 2014, las previsiones de futuro son aún favorables (FMI, 2015).⁴

Los principales indicadores del mercado de trabajo han mejorado. En el periodo 2004-2014, las tasas de ocupación y de desempleo nacional (urbano y rural) pasaron respectivamente del 68.2% al 69.7%, y del 5.3% al 3.7%; en tanto que el desempleo en Lima Metropolitana pasó del 8.5% al 4.9%. El nivel de desempleo actual de este último indicador se sitúa en rangos de mínimos históricos (ver gráfico 2).

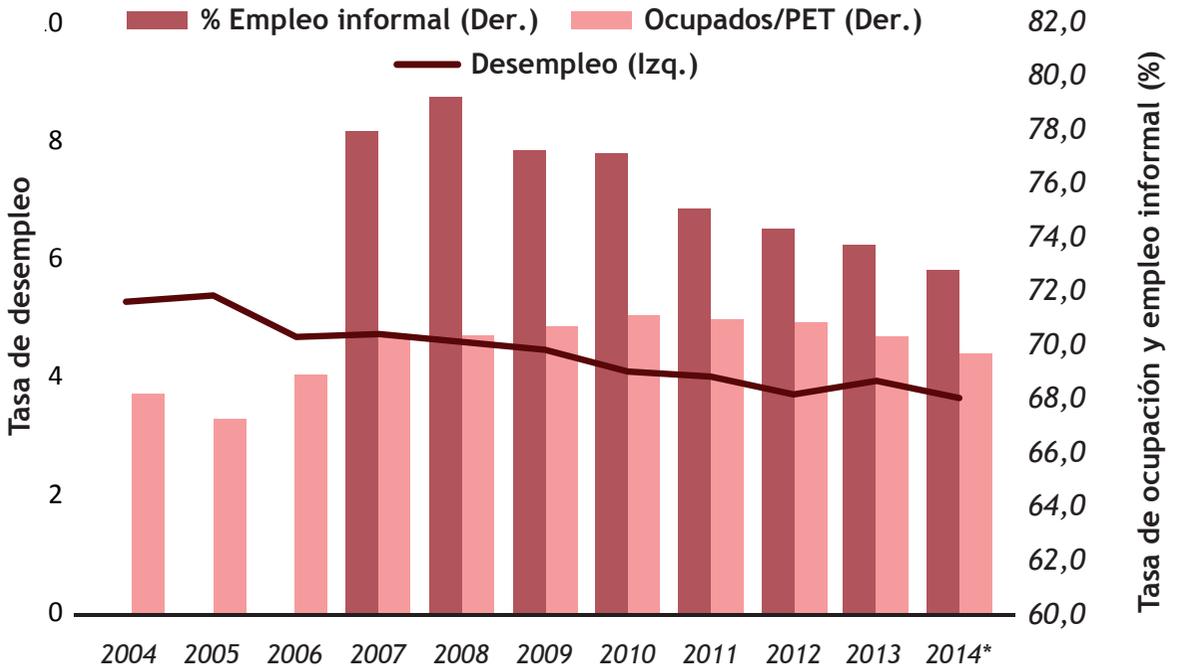
⁴En la edición de octubre del 2012 se estimó un crecimiento para el periodo 2010-2014 del 6.7% y en octubre del 2013 se revisó al 6.6%. Sin embargo, el resultado publicado en abril de 2015 indicó que el crecimiento fue de 5.8%.

 **Gráfico 1. Perú: Tasa de crecimiento promedio anual del PIB (%)**



Fuente: (FMI, 2015).

 **Gráfico 2. Perú: Evolución de tasas de ocupación, desempleo y empleo informal (%)**



Nota: datos preliminares para el año 2014.

Fuente: estadísticas de la página web del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

De mantenerse estas tendencias, y superada la desaceleración del 2014, en el futuro la agenda laboral se centraría en la mejora de la calidad del empleo. Precisamente, los indicadores de calidad del empleo han tenido un comportamiento mixto. Por un lado, se han mejorado aquellos indicadores más vinculados a la política pública. Así, se ha extendido la cobertura de la seguridad social, dentro de la población ocupada urbana, pasando entre 2005 y 2013 del 30% al 59% en salud y del 27% al 41% en pensiones; y se ha incrementado la remuneración mínima vital real en un 2.4% por año entre el 2000 y el 2013.

Por otro lado, otros indicadores de calidad del empleo resultantes del mercado de trabajo también han mejorado, aunque moderadamente. Por ejemplo, el salario real medio de la economía creció un 3% por año entre el 2004 y 2013. En el mismo periodo, la tasa de informalidad no agrícola sólo se redujo del 75.2% al 68.6% hasta 2012, lo que ubica todavía al Perú entre los países de la región con más alto nivel de informalidad.

Relacionado con la baja calidad del empleo, el país también sufre aún de una baja productividad del trabajo⁵. El Perú tiene bajos niveles de productividad, independientemente del indicador que se utilice. En el caso de la productividad total de los factores (PTF), un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (Fernández-Arias, 2014) encuentra que los niveles de esta variable en Perú representan menos del 50% de la de los Estados Unidos y menos del 60% del promedio de los países desarrollados. Las diferencias son aún más notorias si se compara esta evolución con la de la PTF observada en el Este Asiático, aunque se encuentre por encima del promedio para América Latina (ver gráfico 3).

Algo similar ocurre con el producto por trabajador. Esta variable ha crecido a nivel agregado, al 3.3% anual entre el 2000 y el 2011. Este aumento es insuficiente, ya que sólo ha permitido recuperar el nivel de producto por trabajador que la economía peruana tenía a inicios de la década de 1980 (Fernández-Arias, 2014). Tampoco ha impedido que la distancia entre el nivel de productividad del Perú en comparación con el de otros países siga incrementando.

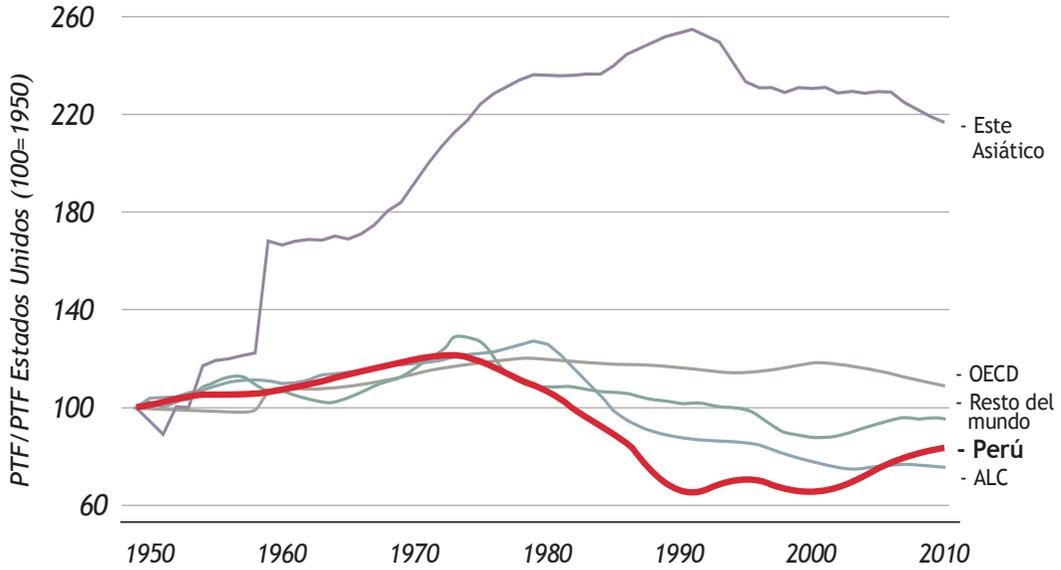
El bajo nivel relativo de productividad del país, y sobre todo su lento crecimiento, puede poner en riesgo la sostenibilidad del crecimiento económico. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) asocia esta situación a una alta heterogeneidad productiva, donde los sectores más productivos son los que explican una alta proporción del crecimiento económico pero absorben a una proporción pequeña de la PEA ocupada (minería, electricidad, gas y agua), en tanto que los sectores menos productivos explican una alta proporción del empleo (sector servicios, agrícola, entre otros) (OIT, 2012). Este problema se evidencia en el gráfico 4, que combina el nivel de la PTF del país con la proporción de la fuerza laboral poco calificada. Se observa que el Perú es uno de los países más afectados por este problema (OIT, 2006).⁶

⁵ Ver gráfico A1 del anexo en el que se muestra la relación entre productividad, empleo vulnerable y trabajadores pobres.

⁶ OIT, 2006.



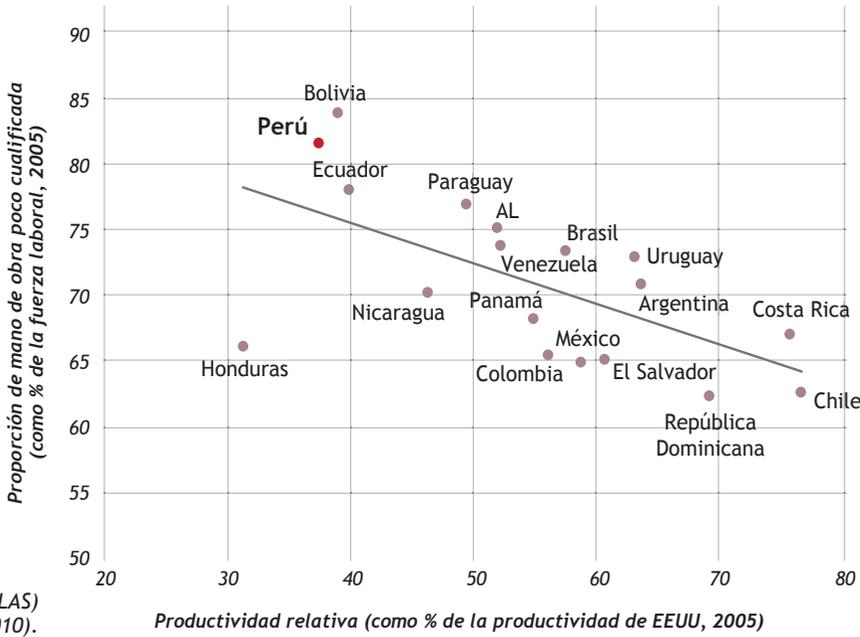
Gráfico 3. Perú: Evolución de la productividad total de los factores con respecto a EEUU (año 1950=100)



Nota: Se ha calculado el promedio de la PTF para cada región utilizando el PIB como ponderador.
Fuente: (Fernández-Arias, 2014).



Gráfico 4. América Latina: Productividad y tipo de cualificación de la fuerza laboral



Fuente: (CEDLAS) y (BID, 2010).

Como se presenta en la siguiente sección el país tiene serias limitaciones en términos de la educación básica y de la formación para el trabajo, las cuales podrían explicar el lento crecimiento de la productividad.



DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

La formación continua de la fuerza laboral puede tener un rol fundamental como motor de crecimiento. Esto es así, sobre todo, en un contexto como el peruano donde ha habido un crecimiento económico pero no se ha explotado el factor humano (medido por habilidades y capacidades) para potenciar la función de producción del país. Esto se refleja en niveles bajos de productividad, subutilización de la fuerza laboral adulta (porque no se cuenta con las habilidades ni competencias que demanda el mercado) e inadecuada inserción laboral.

El sistema peruano de formación para el trabajo no está orientado hacia la formación continua, sufre serias limitaciones y requiere una reforma. Ni la educación técnica ni la superior ni la capacitación para el trabajo (o laboral) contribuyen a corregir las brechas en habilidades de las personas que provienen del ciclo de educación básica ⁷. Tampoco permiten que las personas desarrollen y/o actualicen las competencias, ni genéricas ni específicas, necesarias para desempeñarse con éxito en el mundo del trabajo ⁸. Tampoco favorece que las competencias adquiridas por las personas a través de la capacitación para el trabajo o de la experiencia laboral sean adecuadamente reconocidas por los empleadores o por otros formadores. Esto genera un desincentivo a la inversión en capacitación bien sea a través de instituciones formadoras o en el centro de

⁷ La educación básica formal en el Perú es de muy baja calidad. Este problema explica, por ejemplo, el pésimo desempeño del país en la prueba PISA del 2012, ya que de un total de 65 países, el Perú ocupó el último puesto en comprensión lectora, matemáticas y ciencias.

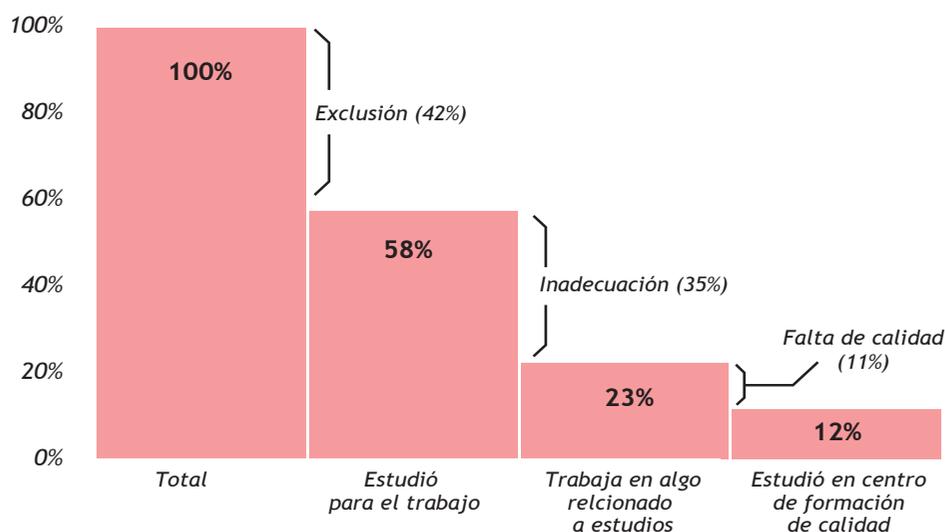
⁸ Las competencias genéricas se refieren a los comportamientos, habilidades y actitudes aplicables a diferentes ámbitos de producción, mientras que las competencias específicas se relacionan con los aspectos técnicos de cada ocupación o actividad, que no son fácilmente transferibles a otros contextos laborales.

trabajo. Finalmente, el sistema no se orienta ni articula con políticas públicas de mediano y largo plazo dirigidas al desarrollo productivo o al incremento de la competitividad del país.

Los principales problemas de la formación para el trabajo son de acceso, pertinencia y calidad. Algunos de estos problemas se pueden ilustrar en el gráfico 5. Se observa en primer lugar que del total de jóvenes que egresó de la educación básica, según la Encuesta Nacional de la Juventud 2011, sólo un 58% dijo haber estudiado “algo” para el trabajo. Es decir, un 42% ingresó directamente al mercado laboral sin nada más que lo que aprendió en el ciclo de la educación básica. Este contingente se une a todos aquellos que no terminaron la secundaria.

Un segundo problema tiene que ver con la pertinencia de lo que se estudió. El 58% que egresó de la educación básica y estudió “algo” para el trabajo se compuso de un 23% que declaró estar en ocupaciones relacionadas con sus estudios y un 35% que enfrentó problemas de inadecuación o subutilización de sus estudios en el trabajo. A este inconveniente se le suma otro que tiene que ver con la calidad de lo que se estudia. Por lo general, el mercado de trabajo demanda carreras, pero lo que se ofrece en el mercado de formación no cumple necesariamente los estándares de calidad mínimos. Por tanto, aproximadamente sólo la mitad de los jóvenes con estudios pertinentes (12% del total) declaró haber estudiado en un centro de formación de calidad. A esto hay que añadir, como se verá a continuación, que en general la capacitación para el trabajo es reducida, ya que pocas personas adultas se capacitan o porque una baja proporción del total de empresas capacitan a sus trabajadores.

 **Gráfico 5. Perú: Transición de la escuela al trabajo (2011).**

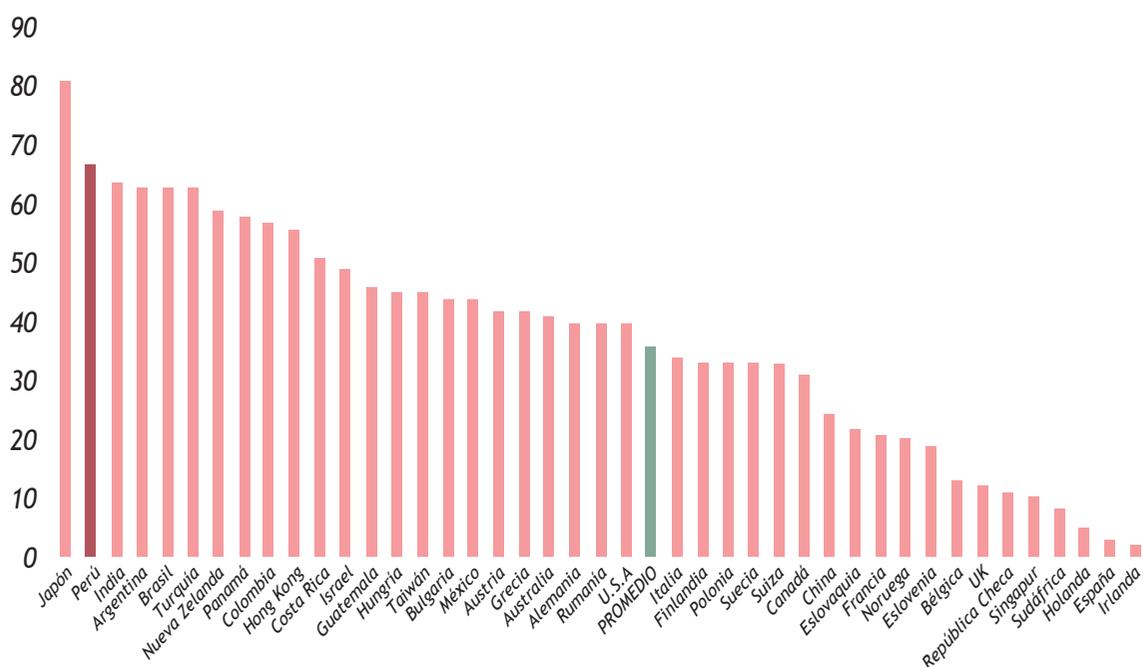


*Nota: la falta de calidad se basa en la percepción del encuestado.
Fuente: (Chacaltana & Ruiz, 2012).*

Estos problemas explican que una mayoría (67%) de las empresas peruanas formales encuentren dificultades para cubrir sus vacantes (Manpowergroup, 2014). De hecho, tienen más inconvenientes para encontrar al personal que requieren que el promedio mundial (36%) y que empresas ubicadas en otros países de la región (ver gráfico 6). Apoyo (2013) encuentra evidencia similar. De acuerdo a este documento, dos de cada tres empresas peruanas experimentaron problemas para contratar mano de obra calificada en 2014 y la escasez de técnicos fue más notoria para los sectores de la construcción, la industria alimentaria y el sector pesca.

Por otra parte, a estos problemas se adiciona la falta de una buena gobernanza del sistema y las limitaciones de capacidades a nivel institucional y de gestión, que a su vez reducen la efectividad de las iniciativas ideadas y/o implementadas en las últimas tres décadas para superar las limitaciones comentadas. Todos estos obstáculos se analizan con mayor detalle a continuación:

 **Gráfico 6. Perú: Proporción de empleadores que tienen dificultad para cubrir puestos de trabajo (%)**



Fuente: (Manpowergroup, 2014).

A. (Des)coordinación interinstitucional

El país no cuenta con un sistema de formación para el trabajo como tal (Escaráte, 2012) que articule a la educación técnica, la educación superior, y la capacitación para el trabajo.

El sistema de educación formal peruano está compuesto por la educación básica y por la superior⁹ (ver figura 1). Esta última está definida como la segunda etapa del sistema educativo que consolida la formación integral de las personas, produce conocimiento, desarrolla la investigación e innovación y forma profesionales en el más alto nivel de especialización y perfeccionamiento en todos los campos del saber, el arte, la cultura, la ciencia y la tecnología con el fin de cubrir la demanda de la sociedad y contribuir al desarrollo y sostenibilidad del país. Las instituciones que imparten la educación superior son las universidades, los Institutos Superiores Tecnológicos (IST), las escuelas y otros centros que pueden ser públicos o privados y se rigen por ley específica. Con estas instituciones coexisten los servicios de formación sectoriales, dependientes de su propio sector, como el CENFOTUR (Centro de Formación en Turismo), el SENCICO (Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción), el CETEMIN (Centro de Formación Técnica en Minería) y el SENATI (Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial)¹⁰.

La Ley General de Educación (LGE) también menciona la educación técnico-productiva (equivalente a una educación ocupacional de tipo técnico), que se define como una forma de educación orientada a la adquisición de competencias laborales y empresariales en una perspectiva de desarrollo sostenible y competitivo. Está destinada a las personas que buscan una inserción o reinserción en el mercado laboral y a alumnos de educación básica. Se brinda en centros de educación técnico productiva (CETPRO) y está conformada por un ciclo básico (que no exige ningún nivel de escolaridad) y uno medio (que requiere el nivel primario de la educación básica). Los egresados pueden obtener un título de auxiliar técnico y de técnico, respectivamente.

En general, este sistema de educación para el trabajo no permite que las personas puedan transitar entre sus distintos componentes debido a la falta de mecanismos de transferencia de créditos académicos -no existe vinculación entre la educación técnico-productiva, la superior no universitaria, y la universitaria- y que puedan acumular trayectorias formativas durante su vida. Además, el país no cuenta con un marco nacional de cualificaciones. Así, “el logro de un título de educación técnico-productiva o de educación superior no universitaria supone en muchos casos un «callejón sin salida» educativa, y deja pocas opciones para seguir mejorando las calificaciones ya adquiridas”¹¹.

Hasta el año 2014, los principales actores del sistema de formación para el trabajo eran:

a) El Ministerio de Educación (MINEDU): que es la entidad rectora y normativa para la educación tanto básica como superior (universitaria y no universitaria), y que además se encarga de la provisión y financiación de la educación pública.

⁹ El sistema estuvo delineado, primero, según la Ley General de Educación (Ley N° 19326) en 1972; luego, según la Ley General de Educación (Decreto Supremo N° 23384) en 1982; y, en la actualidad, se rige según la Ley General de Educación (Ley N° 28044), que entró en vigencia en 2003.

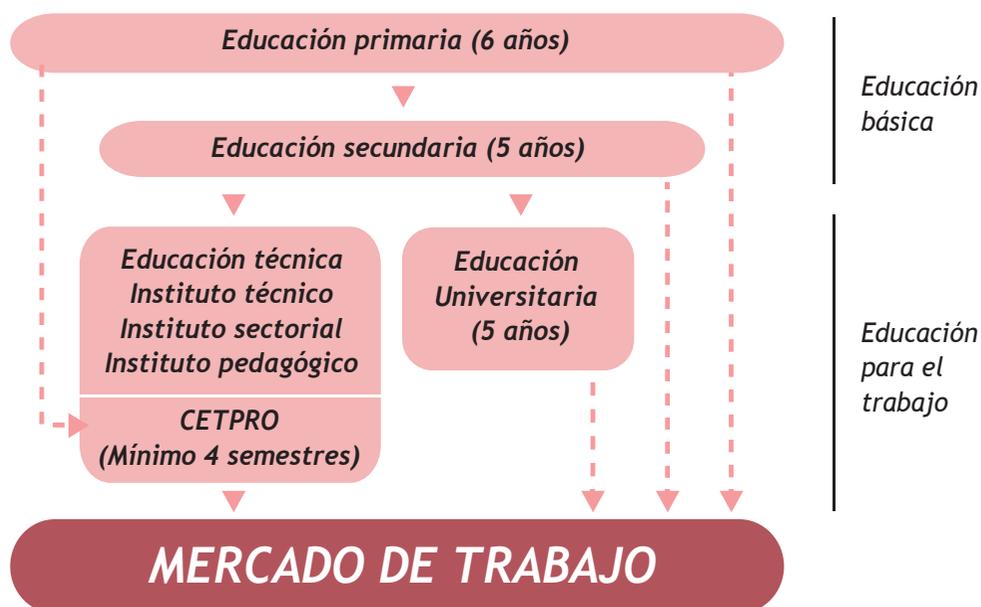
¹⁰ SENATI es una persona jurídica de derecho público, con autonomía técnica, pedagógica, administrativa y económica, con patrimonio propio, de gestión privada (Ley N° 29672 y 26272). Cuenta con cobertura nacional para la educación técnica y ofrece programas de aprendizaje dual. Esta entidad tiene una alta cercanía con el sector productivo industrial y cabe destacar la elevada tasa de inserción de sus egresados (CINTERFOR, 2009).

¹¹ (Thorn, 2006).

b) El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE): que es la entidad rectora y normativa para la formación continua y la formación para el trabajo, y que también se encarga de proveer y/o financiar servicios de capacitación con programas como Jóvenes a la Obra y Vamos Perú.

c) El Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) y su ente rector el Consejo Superior del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (COSUSINEACE)^{12 13}.

 **Figura 1. Las etapas de la educación en el Perú**



*Nota: Personas con educación primaria incompleta o completa pueden matricularse en institutos técnico productivos (CETPRO).
Fuente: Elaboración propia.*

d) La Asamblea Nacional de Rectores (ANR)¹⁴, que es un organismo público autónomo constituido por los rectores de las universidades públicas y privadas, y que busca ser el ente rector de estudio,

¹² A su vez, este consejo incluye las siguientes agencias que son responsables de sus respectivos sectores: el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (IPEBA), el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Superior No Universitaria (CONEACES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (CONEAU).

¹³ Ley N° 28740 y DS N° 018-2007-ED. La creación del SINEACE generó debate dado que la certificación de competencias laborales era una competencia del MTPE, según Ley N° 29381. En principio, esta duplicidad ya fue solventada en el año 2010 gracias a la delimitación de competencias y asignación de funciones realizada por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Al día de hoy, el SINEACE ya tiene elaboradas 15 normas de competencia laboral y ha certificado a unos 400 personas.

¹⁴ Cabe señalar que las universidades gozan de la denominada autonomía universitaria y en la práctica no están sujetas a ninguna entidad rectora o normativa una vez que han sido declaradas institucionalizadas.

coordinación y orientación de las actividades universitarias del país. Tiene autonomía económica, normativa y administrativa en los asuntos de su competencia¹⁵.

En el año 2014, el país inició una reforma de su sistema de educación superior que desarrolla y promueve el MINEDU. A mediados de ese año, el Congreso de la República del Perú aprobó una Nueva Ley Universitaria (Ley N° 30220). Esta ley considera la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU), que reemplaza a la ANR. Además, el MINEDU ha mencionado que desarrolla una reforma de la educación superior terciaria y del propio SINEACE.

La débil gobernanza que tiene el sistema de formación laboral conduce a que tradicionalmente los actores del sistema se dediquen por separado a regular los componentes a su cargo. Y a pesar de las normativas encaminadas a definir mejor los roles y responsabilidades de las instituciones públicas que participan en la formación laboral, y de los esfuerzos recientes en particular del MINEDU y del MTPE para articular mejor sus acciones, el nivel de articulación entre estas instituciones es reducido y aún existe una importante superposición y/o duplicación de funciones entre ellas¹⁶. Según (Escárte, 2012), en el caso del MTPE y del MINEDU este problema afecta, entre otros, a: la formulación, aplicación, coordinación, articulación, y supervisión de las normativas y líneas técnicas de formación profesional y capacitación laboral, y de la certificación de competencias laborales. Esto lleva a un escenario en el que existen diversos instrumentos de política, actualmente en ejecución, pero que están desarticulados, por lo que generan aún mayor duplicidad de funciones y pérdida de recursos.

A estos problemas se suma la poca participación del sector productivo en las instancias de decisión del sistema. A pesar de que el involucramiento o co-liderazgo de este sector en la toma de decisiones referentes a la formación para el trabajo es clave para que esta sea pertinente y tenga relación con las necesidades del mundo productivo (ver sección 1), los canales formales para promover la participación son limitados¹⁷. Este punto se analizará con detalle más adelante en el documento.

¹⁵ Adicionalmente, con respecto a la educación superior no universitaria y la capacitación para el trabajo, el país cuenta con Lineamientos Nacionales de Política de Formación Profesional y 18 políticas regionales, además de los Lineamientos de política de la Educación Superior Técnica, elaborados por el MINEDU.

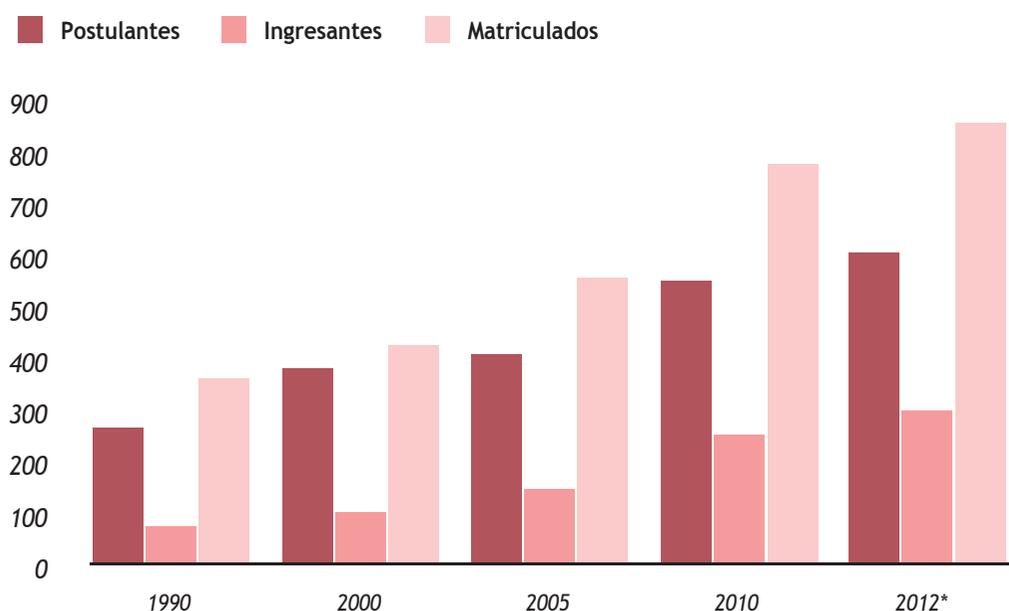
¹⁶ Un avance para superar este problema se dio en el año 2010 gracias a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. En el informe emitido por la Secretaría se precisan las competencias del MTPE y del MINEDU (Informe N° 086-2010-PCM/OAGJ-NRCR).

¹⁷ Recientemente, se han dado ciertos avances en este sentido, que si bien son insuficientes, cabe destacarlos. Así, el MTPE desarrolla estudios de demanda ocupacional (EDO) en colaboración con el sector productivo. Además, se ha presentado un proyecto de Decreto Supremo que busca crear Comités de Competencias Laborales en el marco de la Comisión Intersectorial de Empleo (CIE). Estos comités son equipos de trabajo de concertación y diálogo que deben permitir identificar y priorizar las necesidades del sector productivo, así como los estándares de desempeño laboral, para los procesos de normalización de competencias, y los requerimientos de capacitación y formación continua en las empresas del sector correspondiente.

B. Acceso y financiación

La cobertura de la educación superior es la que ha crecido estos últimos años. En el año 2014, un 30% de los jóvenes de 17 a 24 años estaba matriculado en un centro de educación superior, mientras que este porcentaje era sólo del 20 % en 2002¹⁸. En particular, es el acceso a la educación superior universitaria el que se ha incrementado, mientras que el porcentaje de jóvenes inscritos en instituciones de educación superior no universitaria no se ha incrementado en la misma magnitud. Según los datos de la ANR, entre 1990 y 2000 hubo un incremento del 18% de los alumnos matriculados en universidades, mientras que entre 2000 y 2012, este incremento fue de más del 100% hasta casi alcanzar los 860,000 (ver gráfico 7).

 Gráfico 7. Perú: Demanda por educación superior de la población (miles)



Nota: () Datos preliminares a septiembre del 2012. El dato de alumnos matriculados para cada año incluye a estudiantes que ingresaron en años previos.*

Fuente: Elaboración propia en base a (ANR, 2012).

Más destacable aún es que, a su vez, se ha producido un incremento notable del número absoluto y relativo de trabajadores con educación superior (técnica o universitaria, completa o

¹⁸ No obstante, aún persisten grandes diferencias según el nivel socioeconómico y otras características de las personas. Por ejemplo, León y Sugimaru (2013) observan que la tasa de matrícula en la educación superior es casi tres veces mayor en las zonas urbanas que en las áreas rurales, y diez veces mayor en el quintil de ingresos superior comparado con el quintil más pobre.

incompleta)¹⁹. En 2004 había 3 millones de trabajadores con educación superior, y este número se incrementó hasta 4.8 millones en 2014, con mayores incrementos para trabajadores con educación universitaria (ver cuadro 1). En términos proporcionales, el porcentaje de trabajadores con educación superior en la PEA ocupada se incrementó del 23% al 31% en el periodo analizado. Finalmente, cabe mencionar que el mayor incremento se ha dado en el número de trabajadores con estudios de postgrado. A pesar de representar un porcentaje mínimo de la PEA ocupada total, se observa una tendencia creciente hacia obtener mayores niveles educativos con el paso del tiempo (sobre todo para la población de 14 a 29 años de edad).

Las razones para este aumento notable de trabajadores con educación superior pueden explicarse por el dinamismo de la economía peruana en los últimos quince años, el incremento de la demanda de trabajo y de la demanda por mayores calificaciones de parte de los empleadores²⁰. Estos factores generarían expectativas de mejores oportunidades ocupacionales e ingresos si se opta por adquirir niveles superiores de educación que en décadas previas.

 **Cuadro 1. Perú: evolución del empleo según nivel educativo y edad**

	Población ocupada (millones)			Estructura (%)	
	2004	2014	Diferencia	2004	2014
Primaria	4,6	4,2	-0,4	36%	27%
Secundaria	5,4	6,7	1,3	41%	43%
Terciaria	3,0	4,8	1,8	23%	31%
No universitaria	1,5	2,2	0,7	12%	14%
Universitaria	1,4	2,3	0,9	10%	15%
Posgrado	0,1	0,3	0,2	1%	2%
Total	13,0	15,7	2,7	100%	100%

Fuente: Chacaltana y Ruiz (2015).

¹⁹ Entre 2004 y 2014, la PEA ocupada pasó de 13 a 15.7 millones de trabajadores.

²⁰ Según Díaz (2007) la cantidad de postulantes universitarios se comporta de forma pro cíclica con respecto al PIB, reflejando sus fluctuaciones.

Pero también se puede explicar por el fuerte incremento de la oferta educativa. En particular, en 1996 se aprobó el Decreto Legislativo 882 (Ley de Promoción de la Inversión en Educación) que autorizó la creación de instituciones con fines de lucro para la provisión privada, lo que estimuló la creación de nuevas universidades -con escasos mecanismos de control de calidad o pertinencia de su oferta educativa-. Es así que en el periodo 2001-2014 aparecieron un gran número de nuevas universidades (ver cuadro 2). Según SUNEDU, en 2013 existían 140 universidades: 51 universidades públicas y 89 privadas mientras que en el año 2001 sólo había 73. Adicionalmente, en 2014 había 1,803 CETPRO y 742 IST. Todas estas instituciones de educación para el trabajo albergaban en conjunto cerca de 1.5 millones de estudiantes distribuidos el 59% en universidades, el 24% en IST y el 17% en CETPRO. Estos estudiantes están concentrados principalmente en las áreas urbanas y en su mayoría asisten a instituciones privadas.

Se prevé entonces que en la siguiente década, el componente de trabajadores con alguna educación para el trabajo pueda seguir incrementándose en el país. Esto aumenta la presión para desarrollar mecanismos que aseguren la calidad y la pertinencia de la formación para el trabajo de forma que esta mayor educación implique que las personas cuentan con las habilidades y capacidades adecuadas para el desempeño en el mercado laboral. Este es un cambio muy significativo en comparación con décadas previas.

A pesar de su incremento, el nivel de participación en la educación superior sigue siendo bajo respecto a otros países. En el gráfico 8 se observa que la tasa bruta de matrícula en educación terciaria en Perú en el año 2010 es similar a la alcanzada en Corea del Sur hacia 1990, por encima del 40%. Asimismo, Perú se ha encontrado por encima del promedio latinoamericano en 2010, pero estos promedios se han ido incrementando a mayores tasas desde 1990, de tal forma que, de continuar esta tendencia, Perú quedaría por debajo del promedio en los próximos años. Si se compara con Chile, que a inicios de 1990 contaba con poco más de un 20% de personas matriculadas en programas de educación terciaria, se observa que Perú ha quedado rezagado respecto a este país en el año 2010 pues Chile subió al 65%. En Perú, entre 1990 y 2010 este indicador solo creció del 31% al 43% (gráfico 8).

El hecho de que la participación en la educación superior no sea tan elevada como en otros países no representa necesariamente un problema si este nivel corresponde a la estructura productiva del país y a las características de su crecimiento; y si se compensa con un nivel adecuado de la educación técnico-productiva (educación técnica). Según el (BID, 2013), los países que tienen sistemas de educación ligados al mundo laboral (es decir pertinentes) con mayor énfasis en la educación técnica, presentan mejores resultados de empleo juvenil. Este mismo informe indica que cuando se controla por diferencias en las habilidades y las características de los estudiantes, la educación técnica, en promedio, tiene retornos similares a la educación académica. Respecto al nivel de participación en la educación técnico-productiva, ofrecida por los CETPRO, no se ha producido un incremento similar al de la educación superior. El cuadro 2 muestra que a diferencia de los IST y de las universidades, el número de CETPROS se redujo entre el 2001 y el 2014.

Adicionalmente, en general, la capacitación para el trabajo sería reducida. No existe información actualizada sobre el porcentaje de trabajadores peruanos que recibe capacitación (formal e informal) por parte de sus empresas. Los datos más recientes corresponden a los años 1997 y 2001. Chacaltana (2005) encuentra que la capacitación proporcionada por las empresas urbanas del Perú alcanzaba al 18.7% y al 14.5% en esos años, respectivamente. Si actualmente este porcentaje se mantiene por debajo del 20%, se estaría más de 10 puntos porcentuales por debajo del promedio de los países que integran la OCDE. La intensidad de la capacitación laboral también se puede medir según su duración. Chacaltana (2005) también encuentra que, en promedio, los trabajadores peruanos dedicaban menos del 1% de su tiempo anual a actividades de capacitación, lo cual parece ser insuficiente. Por otra parte, se cuenta con información más actualizada sobre la proporción de empresas formales que ofrece una capacitación a sus trabajadores (indicador de incidencia) y sobre la intensidad de esta capacitación. Ambos indicadores son comparables al resto de países de la región (ver cuadro 3). Al desagregar por tamaño de empresa se constata

 **Cuadro 2. Perú: Población estudiantil en 2014 y evolución de las instituciones de educación superior entre 2004 y 2014**

Estudiantes matriculados 2014

	Inst. Técnico-Productivo	Inst. Tecnológico	Universidades
Nacional	244.694	361.400	880.792
Pública	123.388	109.368	n.d.
Privada	121.306	252.032	n.d.
Urbana	241.797	358.083	n.d.
Rural	2.897	3.317	n.d.
Hombres	85.956	153.083	416.954
Mujeres	158.738	208.317	463.837

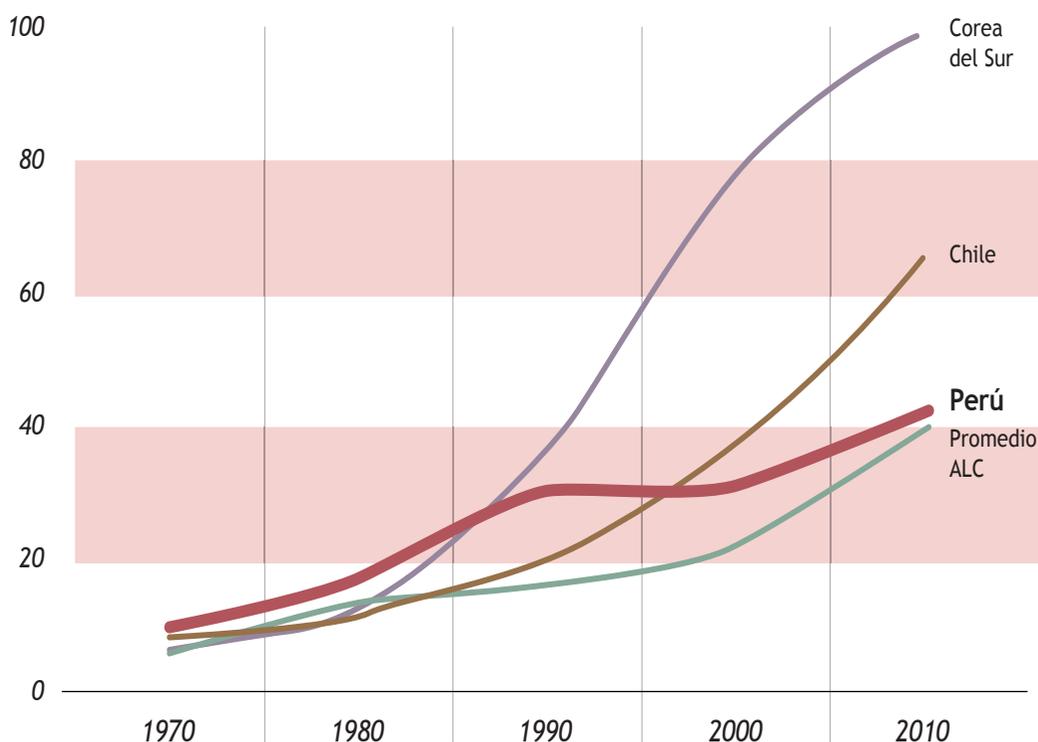
Instituciones Educativas 2012

	Inst. Técnico-Productivo		Inst. Tecnológico		Universidades	
	2001	2014	2001	2014	2001	2013
Nacional	1.911	1803	660	742	73	140
Pública	n.d.	769	n.d.	335	33	51
Privada	n.d.	1034	n.d.	407	40	89
Urbana	n.d.	1766	n.d.	720	n.d.	n.d.
Rural	n.d.	37	n.d.	22	n.d.	n.d.

Fuente: Censo Escolar 2001-2014 (MINEDU), estadísticas de la página web del INEI y ENAHO (2014).



Gráfico 8. Tasa bruta de matrícula en educación terciaria



Fuente: UNESCO Statistics and World Development Indicators.

Nota: Corresponde al número total de estudiantes matriculados en educación superior (independientemente de su edad) expresado como porcentaje de la población total del grupo etario cinco años después de finalizar la enseñanza secundaria.

que ambos indicadores son relativamente reducidos en el caso de las empresas más pequeñas. Por ejemplo, en el sector formal de la manufactura, y según los datos de la Encuesta a Empresas del Banco Mundial para 2010, sólo un 40% de las empresas formales de 5 a 19 trabajadores ofrece una capacitación a sus trabajadores. Esta proporción es del 80% en las compañías medianas (10-99 empleados) y del 90% en las grandes (100 trabajadores o más). En relación con estos resultados cabe señalar que, junto con las microempresas, las empresas pequeñas ocupan a un 80% de los trabajadores del país (MTPE, 2010).

En cuanto a la capacitación que ofrecen las empresas que sí capacitan a sus trabajadores -según la encuesta sobre el desarrollo de los recursos humanos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) ejecutada en el 2007-, esta es principalmente específica y/o para la actualización de los trabajadores, resultado que no varía según el tamaño de la compañía. Se observan diferencias por tamaño para los otros tipos de capacitación. Los negocios pequeños ofrecen más capacitación informal a sus empleados y menos del tipo transversal (o genérica). Esto coincide con los resultados de Chacaltana (2005), quien encuentra que los empleados que reciben capacitación formal presentan altos niveles de educación, trabajan en las empresas medianas y grandes y tienen mejores condiciones laborales (por ejemplo, contratos permanentes). En cambio, aquellos que reciben una capacitación informal se caracterizan por trabajar en micro y pequeñas empresas

y en condiciones menos favorables. También concuerda con la evidencia que se observa en otros países de la región (Gonzalez et al, 2014).

CEPAL (2011) utiliza los resultados de una encuesta a empresas para Lima Metropolitana sobre “Aspectos de Capacitación y Relaciones Laborales” realizada en 2009 y encuentra que las compañías utilizan preferentemente la modalidad de cursos internos (66%) y externos (59%). Las que

 **Cuadro 3: Intensidad e Incidencia de la Capacitación en las Firms de ALC.**

País	Año	Incidencia: Proporción de firmas que capacitan (%)	Intensidad: Proporción de trabajadores capacitados en firmas manufactureras que capacitan (%)
El Salvador	2010	60.4	54.1
Argentina	2010	58.1	61.2
Perú	2010	57.0	62.0
Colombia	2010	56.7	78.8
Ecuador	2010	56.4	65.0
República Dominicana	2010	55.9	46.1
Bolivia	2010	54.1	43.8
Barbados	2010	53.1	
Brasil	2009	52.7	67.3
Paraguay	2010	51.7	61.0
Costa Rica	2010	48.9	71.0
Bahamas	2010	46.9	
Chile	2010	45.9	49.2
México	2010	45.1	62.6
Guatemala	2010	43.6	67.7
Venezuela, R.B.	2010	39.0	74.5
Nicaragua	2010	35.2	59.2
San Cristóbal y Nieves	2010	35.0	
Santa. Lucia	2010	34.2	
Honduras	2010	33.8	58.0
Uruguay	2010	32.3	38.1
Trinidad y Tobago	2010	31.5	42.1
Jamaica	2010	26.1	41.8
Dominica	2010	22.4	
Panamá	2010	8.6	67.6

Fuente: González et al. (2014) basado en datos de la Encuesta a Empresas del Banco Mundial y del BID.

Nota: La proporción de firmas que capacitan se calcula con la pregunta: “Durante el año fiscal [de referencia], ¿este establecimiento ofreció programas formales de entrenamiento para sus trabajadores permanentes, de tiempo completo?”. La proporción de trabajadores capacitados en firmas manufactureras se calcula con la pregunta: “Con respecto a los programas formales de entrenamiento durante el año fiscal [de referencia], ¿qué porcentaje de trabajadores permanentes de tiempo completo recibió entrenamiento formal?”.

optan por cursos externos prefieren utilizar oferentes de capacitación formales. De hecho, la mayoría acudió a un IST (46%) y/o a una universidad (42%). Esta situación varía según el tamaño de la empresa. En general, las grandes utilizan una proporción superior de oferentes formales. Por ejemplo, el porcentaje de respuestas que indica “otro tipo de oferente” se reduce conforme se incrementa el tamaño de la empresa (19% y 37% respectivamente para las compañías medianas y grandes). Las categorías más utilizadas dentro de otros oferentes son las empresas especializadas y la capacitación interna.

Los problemas de acceso a la formación para el trabajo tienen relación, en gran medida, con dos factores concurrentes. Por un lado, una desproporción en la oferta formativa, que se concentra de manera desmedida en las ciudades y está claramente subrepresentada en ciudades más pequeñas y zonas rurales (en 2014, sólo 59 de las aproximadamente 2,500 instituciones de educación superior se encontraban en el ámbito rural, sin tomar en cuenta universidades). Esto no implica que se requieren oferentes de formación para el trabajo en todo el ámbito nacional, pero sí donde existe una demanda potencial y condiciones para ofrecer una formación de calidad y pertinencia.

Por otro lado, existe una escasez de financiación para formación laboral en el país, tanto pública como privada. Si bien la educación para el trabajo pública es gratuita, en muchos casos, los recursos públicos invertidos no alcanzan para mantener en calidad y número el equipamiento necesario, o no cubren la exigencia de insumos o equipos menores, lo que suele ser subvencionado por el mismo alumno (Escaráte, 2012). En cuanto a la educación para el trabajo privada, son los estudiantes y sus familias los que financian los estudios en los IST, CETPRO o servicios sectoriales de formación laboral. Al respecto, el número de instituciones y la matrícula en la oferta privada es superior a la pública.

Según (Espinoza, 2011), casi un 80% del gasto en capacitación lo financian directamente los hogares. Asimismo, (Beltrán, Castro, & Yamada, 2013) encuentran que las restricciones económicas son la principal razón por la cual una proporción elevada de peruanos no continúa con estudios superiores al terminar la educación básica. Esto, a su vez, se debe al hecho de que en los mercados de trabajo y financieros peruanos, no existen instrumentos que permitan financiar suficiente y adecuadamente la formación que requieren las personas. Se identifican tres restricciones principales. Una primera radica en la naturaleza del escaso capital humano que está incorporado en la persona y que se constituye en un mal colateral para acceder a un crédito en el mercado financiero (además de la falta de garantías reales suficientes para ser sujetos de crédito).

Una segunda está vinculada a la dificultad de generar e implementar contratos intergeneracionales. Gran parte de la inversión en formación inicial, sea en la escuela, en los institutos o las universidades, la financian los padres de familia, pero los retornos se materializan en el mercado laboral luego de la formación, para los hijos. Así, las familias que enfrentan restricciones de liquidez invierten una cantidad sub-óptima en formación (o invierten en formación de menor calidad) en comparación con las familias sin restricciones de liquidez y, por lo tanto, podrían enfrentar retornos potenciales más elevados en el mercado laboral. Desde esta perspectiva, sería óptimo que las familias con problemas de acceso tomen un crédito, inviertan en formación y materialicen dichos retornos.

La tercera restricción está relacionada con un problema de apropiación de los retornos de la inversión en capacitación de los trabajadores por parte de sus empresas. Las compañías enfrentan un desincentivo a invertir en la capacitación transversal de sus trabajadores debido a la posibilidad de que el empleado decida dejar la empresa una vez capacitado. El capital humano está incorporado en la persona y, por ello, es imposible obtener beneficios de la inversión en capacitación de habilidades blandas y transversales si el trabajador cambia de empleador. Es por esto que las empresas financian principalmente capacitaciones específicas, las cuales tienen una menor transferibilidad. Esto genera adicionalmente un problema de free-riding, es decir, que las compañías tengan incentivos aún mayores para no capacitar en habilidades transversales y blandas pues pueden apropiarse de la mayor productividad de un trabajador capacitado sin incurrir en los costos pecuniarios y de tiempo que la capacitación requiera (Chacaltana, 2005).

Por parte del Estado se desarrollan ciertas iniciativas orientadas a reducir las restricciones que tienen los individuos (y sus familias) para financiar y/o acceder a la formación laboral²¹. Se puede mencionar por ejemplo, al programa Beca 18 y al programa nacional de becas y crédito educativo (PRONABEC). También se puede considerar las Políticas Activas del Mercado Laboral (PAML)²² que ofrece el MTPE: los programas de capacitación (Jóvenes a la Obra) y de reconversión laboral (Vamos Perú), los programas de normalización y certificación de competencias laborales, el Servicio de Asesoría para la Búsqueda del Empleo (ABE), y los servicios públicos de orientación vocacional, información ocupacional e intermediación laboral²³. En general estos esfuerzos públicos son dispersos y muchos de los programas tienen una muy baja cobertura. Por ejemplo, el programa de capacitación laboral para jóvenes vulnerables “Projovent” del MTPE, que fue reemplazado en 2011 por el programa “Jóvenes a la Obra”, sólo benefició a 73,000 jóvenes en 15 años de funcionamiento. En el 2013, Jóvenes a la Obra²⁴ sólo capacitó a 12,151 jóvenes y ABE atendió a 26,714.

El Estado también trata de promover la formación para el trabajo, específicamente la capacitación en empresas, mediante incentivos tributarios. Entre el 2010 y el 2012 el país contó

²¹ Un aspecto poco explorado son las experiencias del sector privado de financiación de la formación profesional a través de sus políticas de responsabilidad social empresarial (RSE). Se cuenta con iniciativas de becas a nivel nacional o en las zonas de influencia de las empresas asentadas en el país, así como experiencias de gestión integral, como el Instituto Nuevo Pachacútec en sus especialidades de gastronomía, hotelería y electricidad, que cuenta con el apoyo directo de empresas privadas.

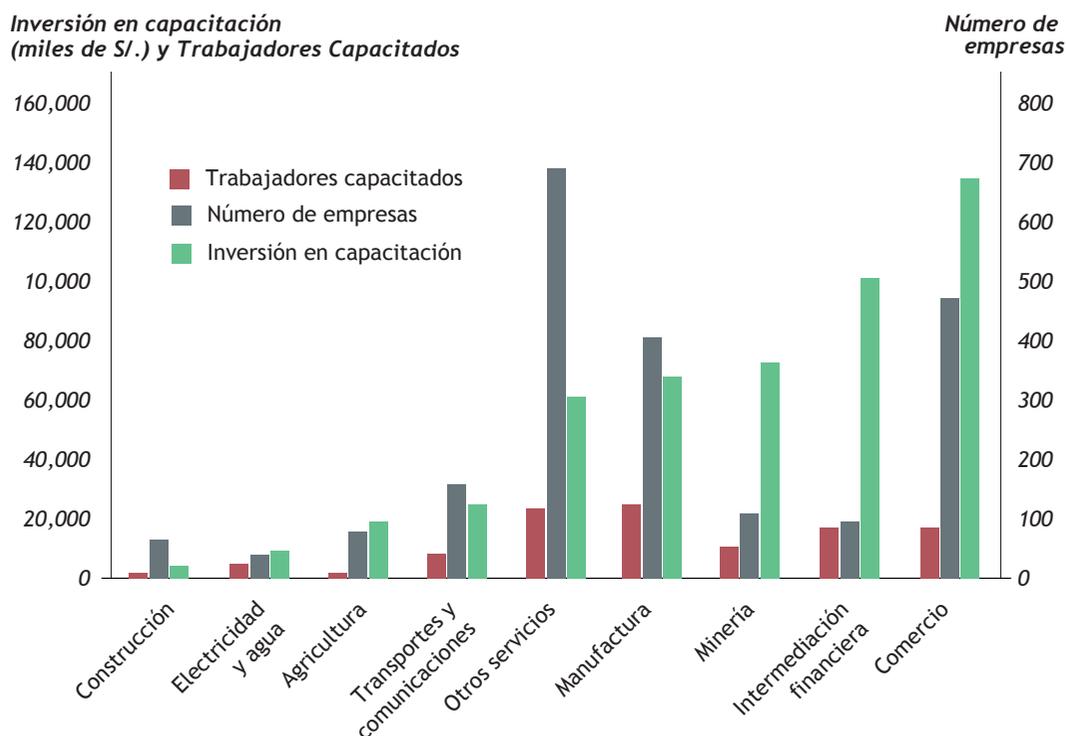
²² Son el grupo de políticas que busca lograr la rápida y eficiente inserción o reinserción de trabajadores desempleados o personas vulnerables de difícil inserción laboral (BID, 2013). Entre las principales políticas de este tipo tenemos los servicios de intermediación laboral y las políticas y/o programas de capacitación para personas desempleadas o inactivas. Actualmente, en el Perú estas PAML son ofrecidas por el Centro de Empleo de Perú (CE) que fue creado en el 2012 para articular en un solo espacio doce servicios de promoción del empleo, empleabilidad y emprendimiento (D.S. N° 001-2012).

²³ Adicionalmente, existen servicios nacionales de formación sectorial -SENATI, SENCICO, CENFOTUR e INICTEL- que son centros especializados y con cobertura nacional pero reducida, con diversos esquemas de financiación, combinando a veces contribuciones sectoriales con el pago de matrícula por parte de los alumnos. Además, en algunos casos el sector privado ha desarrollado esquemas de formación de manera autónoma como el Centro de Formación Bancaria de la ASBANC o el Instituto de Comercio Exterior de ADEX.

²⁴ A modo de comparación, en Chile el financiamiento de la educación superior se da mediante Crédito con Aval del Estado (CAE). Este esquema permitió una expansión de la cobertura aunque también generó una disminución de la calidad de la educación (las instituciones educativas permitían la permanencia de estudiantes aunque estos no aprobasen los cursos, de tal forma que la institución pudiese continuar recibiendo fondos del Estado).

con la Ley de Promoción a la Inversión en Capital Humano (LCH)²⁵. Esta ley buscaba incentivar la capacitación por parte de las empresas y tenía como objetivo promover el desarrollo del capital humano por empresas formales del ámbito privado, mediante la formación continua de sus trabajadores, mejorando habilidades laborales y contribuyendo al fortalecimiento de la competitividad del sector productivo nacional. Una característica tributaria importante de esta ley era que los montos invertidos en capacitación del personal podían ser deducidos hasta por un monto máximo equivalente al 5% del total de los gastos deducidos en el ejercicio. La ley obligaba a las empresas a presentar su Programa de Capacitación mediante un sistema virtual implementado por el MTPE. Así, representaba una oportunidad para empezar a supervisar y monitorear la acreditación efectiva de la calidad y pertinencia de los oferentes de formación laboral y de sus programas. En el año 2011, 2,080 empresas presentaron planes de capacitación, invirtieron S/. 488 millones y capacitaron a 105,000 trabajadores (ver gráfico 9).

 **Gráfico 9. Perú: Resultados 2011 del registro de programas de capacitación (LCH).**



Fuente: Dirección de Formación Profesional y Capacitación Laboral, MTPE.

²⁵ Esta Ley (LCH, N. 29498) fue promulgada el 16 de enero del 2010 y entró en vigencia a partir del 1 de enero del 2011. En 2013 fue derogada y se regresó a la situación anterior al 2012, eliminándose de la Ley toda alusión al gasto de capacitación, el límite de gastos por capacitación (5% de los gastos del ejercicio), el requisito de “generalidad” y la obligación de presentar el plan de capacitación.

El 76% del gasto en capacitación se concentró en cuatro sectores: minas y canteras (14.7%), manufactura (13.7%), comercio (27%) e intermediación financiera (20.6%)²⁶. La Ley fue derogada en 2012, pero esta experiencia ha mostrado que la cantidad de recursos movilizados bajo esta modalidad puede ser significativa.

La LCH va a ser remplazada por la Ley 30056 que fue promulgada en 2013. Esta norma tiene menor alcance, ya que sólo está orientada al sector industrial y no a buscar específicamente un incentivo tributario. Entre otros, incorpora una referencia al crédito por gastos de capacitación y gastos de investigación científica, tecnológica e innovación tecnológica. El reglamento de esta ley establece para el sector industrial un crédito tributario por los gastos de capacitación de las micro, pequeñas y medianas empresas²⁷. La norma aún no ha beneficiado a ninguna empresa y el Ministerio de la Producción trabaja actualmente en su mejora.

C. Calidad y pertinencia

A diferencia de la información sobre cobertura, la evidencia sobre calidad y pertinencia de la formación para el trabajo es escasa e indirecta. Hay cierta evidencia sobre las grandes carencias en términos de infraestructura, materiales y nivel de los docentes que presentan las instituciones de educación para el trabajo, cuestiones incompatibles con una formación de buena calidad. Por ejemplo, en las universidades, sólo el 7% de los docentes tiene un doctorado y apenas el 40% tiene títulos de posgrado (Banco Mundial, 2012). Asimismo, el número de profesores a tiempo completo se redujo del 47% en 1996 al 35% en 2010, y actualmente los profesores a tiempo completo representan el 68% del total en las universidades públicas y sólo el 17% en las privadas (Castro y Yamada, 2012). Por otra parte, la elevada proporción de empresas peruanas que enfrentan problemas para atender sus necesidades de capital humano ilustra bien la gravedad de la situación que afronta la formación para el trabajo en términos no sólo de calidad, sino también de pertinencia.

²⁶ Si bien la LCH fue derogada en el 2012, en julio del 2013 se aprobó la Ley N° 30056, “Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial”, la cual contempla la posibilidad de acceder a beneficios tributarios por concepto de inversiones en capacitación para las micro, pequeñas y medianas empresas (artículos N° 22 y 23). Así, se ofrece un crédito tributario contra el Impuesto a la Renta equivalente al monto total que gasten las empresas por la capacitación de sus trabajadores, siempre que este monto no exceda el 1% de su planilla anual de trabajadores del ejercicio en el que devenguen dichos gastos. Los programas de capacitación que serán reconocidos son aquellos que estén relacionados con una necesidad específica de la empresa para contribuir, a través de la capacitación de sus trabajadores, a la “generación de renta gravada y el mantenimiento de la fuente productiva”.

²⁷ En agosto del 2013 se reglamentaron los artículos referidos al crédito por gastos de capacitación (DS N° 234-2013-EF). Se estableció que el beneficio sólo será obtenido para empresas del sector de manufacturas, la capacitación tendrá un máximo de 400 horas y no se incluirán cursos que otorguen grados académicos. La aprobación de los programas de capacitación se dio mediante el DS N° 346-2013-EF de diciembre del 2013.

Esta situación se explica, entre otros factores, porque el sistema de formación para el trabajo actual carece de mecanismos e instrumentos suficientes y adecuados para asegurar la calidad²⁸. A diferencia de lo que hacen países como Reino Unido y Australia (ver sección 1) el licenciamiento y/o acreditación de los oferentes de formación y de las carreras son limitados y no están basados en resultados. En esta línea, hay pocos oferentes acreditados y el seguimiento de la calidad de la formación que proporcionan las instituciones no utiliza indicadores sobre los resultados en aprendizaje ni el desempeño o la inserción laboral de los egresados. De hecho, esta información no existía hasta finales del 2014. Tampoco hay mecanismos de rendición de cuentas ni criterios para una gestión basada en desempeño en la financiación que reciben las instituciones de educación para el trabajo. A esto se suma que la capacidad de verificación del cumplimiento de la normatividad por parte de las instituciones públicas responsables es débil y, por otro lado, la demanda de servicios educativos no ejerce una función de disciplina que fuerce a una mejora de la calidad.

En términos de pertinencia, el sistema de formación para el trabajo no involucra suficientemente al sector productivo. El sistema no genera incentivos para que las instituciones de educación para el trabajo ofrezcan carreras y/o cursos que requiere el mercado laboral local, ni para que se produzca una vinculación entre estos oferentes y las empresas que permita adaptar los currículos de formación a las necesidades de estas últimas. Así por ejemplo, un 70% de las nuevas universidades privadas ofrecen las carreras de economía y negocios, que son muy solicitadas por los estudiantes, a pesar de que aproximadamente un tercio de los profesionales egresados de estas carreras están subempleados en la actualidad (Castro & Yamada, 2012).

Estos problemas afectan tanto a la educación superior universitaria como a la no universitaria. Las instituciones de educación para el trabajo no universitarias tienen escasa autonomía frente a las autoridades de nivel regional y nacional. Por ejemplo, la normatividad no contempla la posibilidad de establecer convenios con empresas para utilizar sus instalaciones (Apoyo, 2013). Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación (MINEDU), las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) no tienen la capacidad necesaria para analizar las propuestas curriculares de las carreras y ciclos que le proponen los oferentes de educación, por lo que se limitan a fiscalizar que se cumpla de manera estricta los diseños curriculares nacionales, lo cual reduce las posibilidades de introducir mejoras (Escárdate 2012). Esto produce que la oferta pública esté rezagada en calidad y la oferta privada tarde hasta más de un año en implementar una carrera o ciclos nuevos²⁹. La permeabilidad de la oferta con la realidad nacional, regional y local es, en este contexto, muy difícil de poner en marcha. Ante un mundo productivo que evoluciona muy dinámicamente, tener un sistema formativo con baja capacidad de adaptación genera una brecha de actualización y calidad cada vez mayor.

²⁸ Para el aseguramiento de la calidad, en el 2006 se creó al SINEACE. Sin embargo, su implementación ha sido lenta. A finales del 2011 sólo se habían completado la autoevaluación para 56 carreras y 19 de ellas ya habían solicitado la evaluación externa para lograr la acreditación (Banco Mundial, 2011). Al respecto, a finales del 2012 se aprobó el Proyecto ProCalidad “Mejoramiento de la calidad de la educación superior” del Banco Mundial, el cual busca apoyar al SINEACE con la promoción de autoevaluaciones y evaluaciones externas, la financiación de planes de mejora, y la provisión de información sobre las IES. Este proyecto está actualmente paralizado mientras que el gobierno define que pasará con el SINEACE.

²⁹ Según Apoyo (2013), el proceso de autorización de nuevas carreras o programas es engorroso y puede tardar dos años aproximadamente.

Como se mencionó anteriormente, el MINEDU inició en el 2014 una reforma del sistema de educación superior orientada a mejorar su calidad. Esta reforma se basa en los siguientes cuatro pilares: (i) crear un sistema de información para que los estudiantes puedan tomar decisiones sobre qué y dónde estudiar; (ii) fomentar la calidad a través de fondos concursables y programas de becas del Estado; (iii) mejorar el sistema de acreditaciones para asegurar la calidad de la enseñanza. Para esto se considera reformar el SINEACE; y (iv) mejorar el licenciamiento obligatorio y la supervisión de los estándares básicos de calidad.

En lo que respecta la educación universitaria, a mediados del 2014 se aprobó la Nueva Ley Universitaria, no exenta de un intenso debate sobre todo en las universidades. Esta ley incluye algunos cambios: crea la SUNEDU, que reemplazaría a la ANR y al Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades (CONAFU). La SUNEDU representa una oportunidad para mejorar el aseguramiento de la calidad de la educación universitaria. Aunque, este aseguramiento estará limitado por el hecho de que, si bien el proyecto de ley original contemplaba la acreditación obligatoria de la calidad educativa de las universidades, esta finalmente continuará siendo voluntaria. La acreditación de la calidad de algunas carreras será obligatoria excepcionalmente y el crédito tributario por reinversión y otros beneficios se otorgarán en mérito al cumplimiento del proceso de acreditación. En este sentido, pareciera que la SUNEDU se limitará al licenciamiento de las universidades, pero no las supervisará ni evaluará. Tampoco está claro si esta acreditación la hará el SINEACE, y en general que pasará con el SINEACE. Asimismo, se desconoce cómo se buscará asegurar la calidad de la educación superior no universitaria y de la capacitación para el trabajo³⁰. Para esto, el MINEDU trabaja en una ley que crearía una nueva institución encargada de esta acreditación.

Por otra parte, el país está muy atrasado con la construcción de su sistema de competencias y su MNC. La experiencia en relación a los procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias es reciente en el Perú³¹. En el 2012, a iniciativa del MTPE, se constituyó la Comisión Multisectorial del Sistema de Normalización y Certificación de Competencias Laborales. Esta comisión concluyó sus actividades con una propuesta de Ley del Sistema de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (SCL). Esta Ley tiene por objeto crear el SCL, así como regular su funcionamiento, organización, ámbito y estructura. Lo define como único, funcional e integrado bajo un conjunto de principios, normas, procesos y estrategias, que articula la partici-

³⁰ Otras de las medidas consideradas por la Ley Universitaria son que (i) las autoridades universitarias de las universidades públicas se someterán a elecciones universales, (ii) la obtención del grado de bachiller se dará a través de la sustentación de una tesis de investigación y el conocimiento de un idioma extranjero o lengua nativa. Los bachilleres sólo podrán obtener la licenciatura en la universidad donde concluyeron sus estudios; (iii) las universidades estarán obligadas a publicar en sus portales electrónicos su información financiera y presupuestaria.

³¹ La primera experiencia de normalización y certificación en el país se da entre 1999 y 2003, con el desarrollo del proyecto ejecutado por el BID - Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR), que establece los estándares de desempeño de los trabajadores del sector turismo y desarrolla pilotos de certificación de trabajadores. A partir de esta experiencia, el MTPE plantea procesos mejorados para el sector confecciones, iniciando un proceso propio de establecimiento de una política pública en esta materia, el desarrollo de más sectores (construcción, industria, servicios y otros), con experiencias piloto de mayor alcance a nivel nacional. Durante este proceso la articulación con el sector educación (MINEDU y SINEACE) fue muy baja. Por un largo tiempo, la normalización de competencias ha sido un proceso paralelo y algunas acciones se han sobrepuesto, generando cierta confusión en los actores involucrados.

pación de organismos públicos, privados y de la sociedad civil, de carácter progresivo y gradual. El sistema debería contribuir a la mejora de la competitividad del mercado laboral, desarrollando las competencias laborales del capital humano, acorde a los continuos cambios y requerimientos de la demanda laboral de los sectores productivos más dinámicos del país, en armonía con las políticas y objetivos estratégicos de desarrollo nacional³². La propuesta contempla tres niveles de gobierno, que encabeza a nivel nacional el MTPE; el segundo nivel está conformado por los gobiernos regionales y los comités técnicos sectoriales; y el tercero serían los centros de certificación de competencias laborales. El nivel nacional cuenta con un Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales integrado por representantes del Poder Ejecutivo y del sector productivo, así como de los trabajadores.

A pesar que la Ley fue aprobada en 2012, el desarrollo del SCL es lento y el país se está quedando rezagado en comparación con otros de la región como México y Chile, que desarrollan sus propios SCL desde hace más de una década. Pese a los esfuerzos del MTPE, aún no se concreta una estrategia multisectorial de desarrollo de los comités técnicos en los sectores económicos estratégicos. Esta situación se explica principalmente porque a pesar de la ley, en la práctica, el sistema no cuenta con la arquitectura institucional adecuada y también porque no ha sido, hasta ahora, una prioridad de la política pública ni del mismo sector productivo del país. También se justifica por la dificultad técnica que implica el desarrollo de este tipo de sistemas, ya que se requiere desarrollar metodologías, mecanismos e instrumentos técnicos que son complejos y nuevos para la mayoría de las instituciones y empresas peruanas.

Finalmente, no existe una política o programa nacional de gran cobertura que permita a los jóvenes formarse y adquirir una experiencia relevante directamente en las empresas. A diferencia de países como Alemania (formación dual) y Australia o Reino Unido (contratos de aprendizaje), que priorizan esta políticas y programas, el Perú, aparte del programa Jóvenes a Obra (que como se mencionó en la sección anterior tiene una baja cobertura y está orientado únicamente a los jóvenes vulnerables) sólo cuenta con los “Convenios de Modalidades Formativas”, uno de los cuales es el de aprendizaje.

D. Información

El Perú no cuenta aún con información laboral y vocacional que permita orientar las decisiones de formación de las personas, las familias o las empresas. Ello genera deficiencias en la productividad y en la capacidad de acumular ingresos del individuo y, en el agregado, una asignación ineficiente de los recursos (más profesionales en carreras menos demandadas, por ejemplo). En primer lugar, los jóvenes y/o sus familias no disponen de información sobre los retornos en el mercado laboral de las distintas carreras ni sobre la calidad y pertinencia de la formación que imparten los oferentes. Esto conduce, según Valdivia (1994), a que el 58% de los estudiantes elija

³² Su objetivo es mejorar las competencias laborales de las personas, identificando estándares de competencias en sectores productivos de mayor relevancia económico-social, que permitirán la identificación y el reconocimiento del desempeño laboral, así como el desarrollo de una oferta de formación acorde a las demandas del mercado; coadyuvando al mejoramiento de la productividad y movilidad laboral, la empleabilidad y la competitividad empresarial y facilitando el acceso de la población vulnerable al mercado de trabajo.

un IST por su calidad, el 27% por su costo, y el 13% por su cercanía. Asimismo, provoca que un 80% de las personas con educación post secundaria considere haber escogido su carrera por “vocación” o “gusto”, y que no escogería la misma carrera o institución si pudiese elegir otra vez (Banco Mundial, 2011). Asimismo, Chacaltana (2012), basado en datos de la Encuesta Nacional de la Juventud Peruana (ENAJUV) de 2011, encuentra que el 78% elige carreras en función de sus gustos o habilidades, el 24% escoge carreras que considera bien remuneradas y el 22% elige las que cree tienen demanda laboral. También, Apoyo (2010) observa que un 64% de los jóvenes prefiere estudios universitarios a los técnicos a pesar de que las empresas manifiestan una creciente dificultad por encontrar trabajadores técnicos³³.

En segundo lugar, las empresas no tienen información que les permita evaluar los resultados o el efecto de los distintos programas de formación para el trabajo que les ofrecen y la calidad relativa de los distintos oferentes. Esto a su vez les imposibilita entregar señales a los oferentes para que adecuen sus productos a las necesidades de los distintos segmentos de empresas (Escárte, 2012). Finalmente, el Estado tampoco cuenta con información que le permita verificar si está invirtiendo recursos públicos en formación para el trabajo de las personas de manera costo-efectiva.

A finales del 2012, el Banco Mundial aprobó el Proyecto ProCalidad que está orientado a apoyar al MINEDU para mejorar la calidad de la educación superior. Entre otros, este proyecto busca desarrollar el “Sistema de Información del Aseguramiento de la Calidad (SIAC)”. Este debía recopilar, procesar y diseminar información sobre la calidad de las instituciones de educación superior y sobre el desempeño de los graduados en el mercado laboral. Para esto, el proyecto considera la creación de un observatorio de la acreditación de la educación superior (Acredita Perú), que proveería información sobre la acreditación de calidad de las carreras e instituciones de educación superior, y un observatorio de graduados de educación superior (Futuro Profesional) que contaría con información sobre el desempeño laboral de los graduados de la educación superior. El SIAC no ha sido desarrollado aún, ya que la implementación de ProCalidad está en revisión en el marco de la reforma de la educación superior que desarrolla el MINEDU. Como se comentó anteriormente, esta reforma considera la creación del sistema de información como uno de sus pilares principales.

Por su parte, el MTPE trabaja en su propia plataforma de orientación ocupacional denominada Servicio de Orientación Vocacional e Información Ocupacional (SOVIO). Este servicio de información está dirigido a jóvenes de 16 a 24 años y tiene como objetivo orientar la elección de la formación (profesional, técnica u ocupacional)³⁴. El servicio ofrece en una primera etapa servicios de orientación e información sobre la realidad del mercado laboral. Posteriormente, se exploran las

³³ Así se genera una discordancia entre calificación y ocupación. (Herrera (2005) con información de las ENAHO 2000-2005 encuentra que entre el 12% y el 18% de los ocupados urbanos está afectado por la sobre-educación, mientras que entre el 21% y 23% está afectado por la sub-educación. Chacaltana (2012) encuentra que sólo el 23% de los ocupados entre 15 y 29 años de edad trabaja en algo relacionado con sus estudios post-secundarios. Esto genera deficiencias en la productividad y en la capacidad de acumular ingresos del individuo y, en el agregado, una asignación ineficiente de los recursos.

³⁴ Además de los servicios presenciales de orientación, test psicológicos y asesorías personalizadas (ofrecidos en sus oficinas o a través de las ventanillas únicas del MTPE) SOVIO cuenta con un portal web que publica estudios regionales y artículos de interés con información sobre actividades económicas, demanda de trabajo y dinámicas ocupacionales. Durante 2013 atendió a más de 52,000 personas.

características personales de los postulantes para determinar qué habilidades e intereses tienen, así como su potencial emprendedor. Finalmente, en una tercera sesión, se les orienta de acuerdo con los resultados de las pruebas tomadas y se les asesora sobre las opciones de formación existentes. SOVIO se ve limitado al no ser parte de un sistema más amplio que involucre también al MINEDU, y por la escasa información sobre retornos de distintas carreras y/o cursos que puede ofrecer a sus beneficiarios.

Actualmente, el MINEDU y el MTPE, con el apoyo de IPAE (Instituto Peruano de Acción Empresarial), han coordinado para crear un solo observatorio educativo laboral, que se llamaría “Ponte en Carrera”. Este observatorio consistiría en una plataforma web dirigida a brindar información actualizada sobre las profesiones mejor remuneradas en el mercado y las instituciones dónde estudiar basándose en información sobre demanda laboral y la planilla electrónica. Además, incorporaría a SOVIO del MTPE. Así, ya no se crearía el SIAC considerado en el proyecto ProCalidad. Sin embargo, la tarea no es fácil, por lo que a diferencia de otros países como Chile y Colombia, hasta el 2014 el Estado no contaba con las bases de datos de los egresados de la educación superior. Estos datos son útiles para cruzarlos con información administrativa, por ejemplo, proveniente de la Planilla Electrónica, y calcular así los rangos de ingreso y el empleo formal de estas personas. Para solventar este problema en el corto plazo el gobierno ha buscado incorporar en la Planilla Electrónica datos sobre la educación de los trabajadores³⁵. Esta información sería presentada luego a través del observatorio “Ponte en Carrera”.

³⁵ RM N° 107 - 2014 - TR.



V

PROPUESTAS DE REFORMA: HACIA UN SISTEMA MEJORADO DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN EL PERÚ

En esta sección se explicitan algunas propuestas orientadas a mejorar el sistema de formación para el trabajo del Perú y convertirlo, en el mediano plazo, en un modelo de formación continua. Estaría orientado a mejorar las oportunidades laborales de la población así como la productividad de los trabajadores y de las empresas, contribuyendo al desarrollo social y económico mediante la promoción y el apoyo al desarrollo de competencias de la fuerza laboral a lo largo de toda la vida.

Dado el horizonte de tiempo que se requiere para lograr la transformación completa del sistema actual, se busca generar un “proceso de cambio” gradual, que esté articulado con la gestión del cambio (reforma) del Sistema de Educación Nacional, y no sólo un programa, norma, o modificación única y de efecto universal, con una visión de sistema. De este modo, se proponen acciones orientadas a los problemas de arquitectura institucional, financiación, calidad y pertinencia, e información, que se han identificado en el análisis de este documento como críticos para la operación del sistema. Además, se busca que este proceso sea nacional, que rescate iniciativas de vinculación sectorial como las que lleva a cabo actualmente el Consejo Nacional de Competitividad³⁶, y que involucre, de manera coordinada y sincronizada, a los principales actores de la

³⁶ Ver Decreto Supremo N.024-2002-PCM.

formación: instituciones públicas, oferentes privados y públicos, empresas, y representantes de empresas y trabajadores.

Las propuestas que se presentan buscan reconocer las orientaciones y los avances que ya ha realizado o viene realizando el país en relación a la formación para el trabajo. Por último, y no menos importante, se considera como requisito clave que el país desarrolle una visión de mediano y largo plazo para el sistema de formación para el trabajo y que el estado considere esta formación como un elemento prioritario dentro de su estrategia para el desarrollo productivo, la competitividad y el crecimiento económico del país.

1. MEJORAR LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

El tejido institucional asociado a la formación para el trabajo en el Perú es disperso y poco articulado, y no constituye un sistema articulado e integral, lo que genera problemas de coordinación y pérdida de impacto en los esfuerzos desarrollados. Además, este tejido no involucra del todo o suficientemente a todos los actores clave de la formación ni a los procesos regularizados de gestión necesarios para que las instituciones participantes cuenten con las capacidades y procesos de gestión fundamentales. Por tanto, se requiere incorporar y mejorar la articulación y colaboración de los sectores o actores de los cuales dependen las diversas dimensiones de la formación laboral. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE, Ley 29158), considera como una de las formas de organización del Poder Ejecutivo a los sistemas, según el artículo N° 43. Estos son definidos como los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la administración pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno.

En este marco, define también que un sistema funcional tiene por finalidad “asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado” (artículo N° 45). La Ley señala además que un sistema está a cargo de un ente rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento.

La constitución de un sistema funcional para la formación para el trabajo sería una alternativa viable, lo que implicaría una fuerte capacidad de articulación y colaboración de los sectores públicos directamente involucrados (MINEDU y MTPE) y las coordinaciones con sectores como producción, comercio exterior y turismo, agricultura, además del establecimiento de mecanismos de coordinación estrecha con las empresas, los servicios sectoriales de formación profesional y las universidades; entre otros. También conlleva la identificación de funciones clave y los procesos y procedimientos necesarios para que cada una de las funciones se hagan de forma estandarizada y monitoreable.

En el plano estratégico se propone crear un sistema funcional para articular las líneas estratégicas y las políticas relacionadas con la formación laboral. Este sistema deberá: (i) proveer una

mirada sistémica facilitando la coordinación intersectorial y con el sector productivo; (ii) proveer una visión integradora del mundo educativo y del mundo del trabajo de manera que los lineamientos y políticas respondan a criterios de acceso, calidad y pertinencia de la educación superior y de la capacitación; (iii) involucrar la participación del sector productivo; (iv) articular objetivos y políticas de las diversas instituciones involucradas; y (v) desarrollar los procesos y procedimientos de forma tal que las funciones se lleven a cabo de forma sistémica y fundamentada.

Relacionado con eso, será importante que queden establecidas y delimitadas de forma clara las funciones operativas de los principales actores del sistema de formación para el trabajo, y la interacción de cada una de ellos. En particular, se recomienda que el MINEDU y sus órganos adscritos se encarguen de implementar las políticas de educación superior; el MTPE de las políticas relacionadas con el SCL, y que se definan la instancia o las instancias que serán responsables de la generación de estándares, metodologías de seguimiento y evaluación, y acreditación externas de la calidad de las instituciones de educación superior y de capacitación para el trabajo. Desde el 2014, el MINEDU ha creado la SUNEDU para asegurar la calidad de las universidades pero falta definir quién será responsable del aseguramiento de calidad de la educación superior no universitaria y de la capacitación para el trabajo. Además, queda por definir qué pasará con SINEACE. En todo caso, se recomienda que estas instancias tengan autonomía técnica, funcional, presupuestaria y administrativa. Para luego concretar las funciones operativas en procedimientos y procesos involucrados en cada instancia.

Por otra parte, el desarrollo e implementación del sistema requerirá de una entidad rectora. Esta entidad sería la Autoridad Nacional de la Formación (ANF). La ANF tendría la facultad legal y las capacidades necesarias para poder: (i) desarrollar y luego asegurar el adecuado funcionamiento del SCL; (ii) elaborar las reglas o criterios que deben ser considerados por parte de todos los actores del sistema; (iii) desarrollar las políticas de calidad, operación y seguimiento de la gestión de las diferentes operadores del sistema (instituciones, organismos, instancias, etc.) involucradas en el aseguramiento de la calidad y mejora continua del sistema de formación; (iv) normalizar los procesos y procedimientos asociados al funcionamiento del sistema; y (v) realizar análisis y estudios sobre las necesidades de habilidades presentes y futuras.

Existen diversas alternativas para implementar la ANF (relación funcional, composición, etc.) pero es importante que tenga independencia y también cobertura de todo el ámbito de la formación para el trabajo. Es decir, que incluyan aspectos de educación superior universitaria y no universitaria y también de capacitación para el trabajo. Un requisito adicional es que el sector productivo tiene que tener una gran representatividad en la gobernanza de la ANF. Una posibilidad sería que la gobernanza de la ANF esté constituida en partes iguales entre el sector público y el privado (50% y 50%). En todo caso, al constituir la ANF se deberían considerar medidas que permitan reducir los siguientes riesgos: (i) la captura de la entidad rectora por parte de las entidades y agencias que operan en el marco del sistema de formación, como son por ejemplo la SUNEDU y los ministerios de Trabajo y Educación; (ii) la asimetría de información, de tal manera que los diferentes actores posean datos fragmentados del funcionamiento del sistema; y (iii) la selección adversa, de tal manera que los diferentes operadores del sistema limiten el acceso a determinados usuarios o se nieguen a prestar determinados servicios.

Otro requisito es que la ANF disponga de recursos financieros y técnicos (personal altamente cualificado) suficientes y estables en el tiempo para poder cumplir con sus objetivos, así como mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas.

2. ACCESO Y FINANCIACIÓN

La asignación de fondos a la formación para el trabajo en el país se canaliza, sobre todo, a través de las entidades de formación públicas y a través de mecanismos de mercado de trabajo sobre todo asalariado (contratos de formación, mecanismos contributivos y deductivos). Mejorar la financiación de esta formación requiere:

Primero, incrementar el financiamiento público de la formación para el trabajo y atarlo a resultados en el mercado laboral. En muchos casos, los jóvenes de bajos recursos no tienen acceso a una formación adecuada debido a que la única que está a su alcance es de baja calidad. Dado que la provisión de educación pública es un mecanismo importante para financiar el acceso de este tipo de población³⁷, es clave reformar el sistema público de provisión de servicios educativos y atarlo a resultados en el mercado laboral. Esto incluye repensar el vínculo de la formación para el trabajo con la educación básica, es decir, lo que antes se denominaba educación con variante técnica, con el fin de dotarla de una mayor calidad desde la escuela.

En esta misma dirección puede ayudar el desarrollo de un mecanismo de incentivos a hogares con recursos limitados para el gasto en educación para el trabajo, el cual puede ser tributario. Existe experiencia de incentivos para la formación en empresas, pero no en los hogares³⁸. En todo caso, es importante que los incentivos y apoyos financieros del Estado estén conectados con el sistema de aseguramiento de calidad de la formación para el trabajo. Este modelo se presentará en la siguiente sección. Para esto, habrá que desarrollar mecanismos de control, supervisión, y monitoreo que garanticen el buen uso de los recursos públicos y promuevan la calidad de la formación.

Adicionalmente, es necesario articular los mecanismos de financiación de naturaleza contributiva con las nuevas iniciativas de incentivos tributarios ensayadas en años recientes. Existe la posibilidad de sobreposición de incentivos o de abuso de los mismos por poblaciones no objetivo.

Segundo, la creación de un Fondo para la Formación para el trabajo (FFT). Este fondo serviría para asegurar el desarrollo y funcionamiento adecuado del sistema de formación para el trabajo y para ayudar a formular y promover las políticas, programas e instrumentos que sean necesarios. Asimismo, para financiar la capacitación laboral, especialmente de jóvenes desempleados o de quienes sólo tienen acceso a empleos informales. Las principales características de este fondo serían:

³⁷ Sin embargo, existen otros costos que limitan el acceso a la educación (tanto costos directos como costos de oportunidad) que requieren mecanismos adicionales de financiamiento.

³⁸ (Apoyo, 2013) elaboró una propuesta para incrementar los fondos de la educación superior y así mejorar la cantidad y calidad de los profesionales egresados, en particular de aquellos estudiantes con potencial académico y bajos recursos. Esta propuesta consiste en una asociación entre el Estado y las instituciones de educación superior para constituir un fondo de garantía que avale créditos educativos.

- Recursos públicos. Estos recursos provendrían del tesoro público. La discusión reciente sobre la promoción de la empleabilidad juvenil indica que el Estado es capaz de involucrarse directamente con la financiación de la capacitación para el trabajo, y verificar su cumplimiento.
- Rol de las regiones. La participación de las regiones pueden ocurrir a través del cofinanciamiento. Además, los recursos del fondo pueden ser asignados regionalmente de manera proporcional al pago de impuesto a la renta de las empresas. Otra opción es generar un sistema de asignación en el que un porcentaje depende del impuesto pagado y el remanente se reasigna con un criterio progresivo.
- Uso y tipo de beneficiarios. Este fondo serviría para el desarrollo y posterior funcionamiento del SCL y por lo tanto beneficiaría a los actores públicos y privados que forman parte del sistema. Además, también beneficiaría a dos tipos de personas. En primer lugar, a los trabajadores de empresas ubicadas en sectores en crecimiento y con alto potencial de desarrollo y de incremento de la productividad. En segundo lugar, a personas en busca de empleo y que son vulnerables (por ejemplo, jóvenes de bajos recursos económicos y/o personas que no logran conseguir empleos formales). En el primer caso, podrían ser recomendables los sistemas de préstamos o garantías al acceso. En el segundo, los esquemas focalizados de inclusión social serían el mecanismo aplicable³⁹.
- Proceso de evaluación y certificación de los beneficiarios. Quienes se capaciten deben pasar por un proceso de evaluación y certificación de competencias adquiridas como consecuencia de la capacitación. Los costos de la evaluación son subsidiados por el fondo, mientras que los de certificación los asumen el trabajador, la empresa o ambos, según acuerden de manera particular.
- Administración. El fondo será administrado por la ANF.
- Aseguramiento de su buen uso. Se deberá desarrollar mecanismos y procedimientos estandarizados que permitan asegurar la correcta utilización de los recursos del fondo.

³⁹ Esquemas de este tipo se han usado por ejemplo en la República de Corea. Para mas información véase (Cheon, 2014).

3. MEJORAR LA CALIDAD Y LA PERTINENCIA DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

El mercado de proveedores de formación para el trabajo en el Perú -incluyendo formación técnica y universitaria- no ha estado acompañado de mejoras en la calidad y la pertinencia de esta formación.

a) DESARROLLAR UN SISTEMA DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES (SCL) Y EL MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES (MNC) COMO EJES CENTRALES DEL SISTEMA DE FORMACIÓN CONTINUA

Se recomienda que el país acelere el desarrollo de su SCL. Para esto sería necesario mejorar la actual arquitectura institucional y de gestión del sistema en el marco de la reforma organizativa propuesta en la sección anterior. Esta mejora se debe basar en la experiencia internacional y en las características del país, y debe definir adecuadamente las funciones de rectoría, de administración o alta gestión del sistema, y de provisión de los servicios de certificación, formación y evaluación. También tiene que definir claramente las responsabilidades de cada actor del sistema, y monitorearlos y evaluarlos.

La construcción del SCL implica un esfuerzo a medio y largo plazo, debe ser gradual y contar con una estrategia desde el principio.

En el corto plazo se recomienda empezar por desarrollar de manera progresiva, pero bajo una misma metodología, comités técnicos sectoriales en los sectores económicos estratégicos para el país. Estos consejos estarían constituidos por representantes clave del sector productivo, de los trabajadores, de los oferentes de formación y de los gobiernos nacional y regional. Serían los encargados de analizar el desarrollo de su sector a nivel nacional y las tendencias internacionales, realizar estudios sectoriales de prospectiva, identificar las brechas de calificación, sistematizar información que permita aportar a la creación o transformación de políticas públicas relacionadas con su sector; desarrollar los estándares ocupacionales (normas de competencia) y/o cualificaciones, y financiar el desarrollo curricular según estos estándares. Estos comités permitirán involucrar al sector productivo en el desarrollo del sistema, pero también formar a nivel conceptual y operativo a los técnicos de las instituciones públicas participantes y a las empresas sobre los principales procesos del modelo (como son por ejemplo: la normalización, la evaluación y la certificación de competencias).

Es importante que los comités sectoriales cuenten desde un inicio con una alta participación del sector productivo, tanto de empleadores como de trabajadores, y tengan procedimientos regularizados y mecanismos de seguimiento, verificación y rendición de cuentas. Al principio, el sector público tiene que apoyar con recursos y personal a los comités, pero una vez constituidos, la sostenibilidad deberá ser co-responsabilidad del sector productivo. Habrá por tanto que plantear los incentivos apropiados para que, una vez reducida la financiación pública, las funciones se puedan desarrollar de forma pertinente. Asimismo es importante que las empresas que participaran en los pilotos sean las más grandes y representativas de su sector. Esto es necesario ya que estas compañías desarrollan las mejores prácticas en su gestión y cuentan con experiencia en la aplicación de

sistemas, ya sean productivos o de calidad, lo que les permite participar con mayor calidad en el desarrollo de los pilotos y ser aliadas clave para el desarrollo del SCL (Carvallo, 2013).

Además de los comités sectoriales, en el mediano plazo se necesita diseñar una estructura específica para el funcionamiento del Sistema de Competencias que esté basada en i) la creación de la instancia reguladora con autonomía financiera y de gestión, que en este caso sería la ANF y se ocuparía de orientar, regular y verificar la gestión de todos los actores, así como de garantizar los principios de calidad e inclusión y promover la participación de los sectores públicos, privados y sociales; ii) los organismos certificadores que cumplan la función de tercería en los procesos de certificación para garantizar la calidad de la misma y regulen el funcionamiento de los centros de evaluación; iii) la implantación de centros de evaluación responsables de realizar los procesos de formación y evaluación de las competencias con fines de certificación; iv) crear los mecanismos de verificación interna y externa como garantía de calidad tanto en la gestión del sistema como en la gestión de los servicios educativos y, finalmente, contar con un sistema informático para sistematizar y administrar la gestión del modelo y la atención a los usuarios finales.

Basándose en los productos generados por el SCL se podrá desarrollar paralelamente el MNC, para contar de este modo con un instrumento que fomente el aprendizaje permanente y oriente a las personas en sus opciones de formación y progresión en la educación formal y no formal; que facilite la movilidad en el mercado laboral; y que permita establecer la relación formación/trabajo en el desarrollo de las cualificaciones. El MNC apoyará también la gestión de la reforma de la educación en todos sus niveles desde una visión compartida y articuladora respecto a la funcionalidad de la educación para la inserción en el mercado laboral a lo largo de la vida.

También se recomienda que el gobierno destine recursos importantes al desarrollo del SCL. Estos recursos, que podrían provenir del FFT y estarían bajo la gerencia de la ANF, son necesarios para el diseño del sistema, pero también para la operación de su estructura y cada uno de sus componentes. Por ejemplo, a partir de estos recursos se podría constituir un fondo concursable al cual postularían los comités sectoriales para ser creados y continuar funcionando.

b) DESARROLLAR UN PROGRAMA NACIONAL DE APRENDIZAJE PARA JÓVENES

El Perú debería contar con un programa de aprendizaje para jóvenes de alcance nacional orientado a ofrecer a los jóvenes una oportunidad de formación en empresa. Este programa de aprendizaje debería permitir adquirir competencias laborales combinando cursos técnicos en un centro de formación con una experiencia aplicada en el lugar de trabajo en empresas que utilicen dichas competencias.

La duración de la formación debería ser equivalente a la que ofrecen las instituciones de formación sectorial como SENATI o SENCICO. Además, este programa debería estar atado al SCL y al sistema de aseguramiento de la calidad. Esto permitirá que los jóvenes aprendan y desarrollen habilidades requeridas por el sector productivo y que este aprendizaje sea reconocido adecuadamente por el sistema de formación para el trabajo, y constituya el inicio de una buena trayectoria laboral.

El Centro o instituto de formación sería el encargado de ofrecer los cursos técnicos y tendría la responsabilidad de establecer el plan formativo coherente con las necesidades del sector productivo. Para esto se requiere un trabajo conjunto con las empresas para identificar sus necesidades. Asimismo, la empresa establecería un convenio o contrato con el aprendiz que defina las responsabilidades del aprendiz y las responsabilidades de la empresa con el aprendiz.

Para promover el interés del sector productivo por el programa y la contratación de aprendices, el gobierno podría financiar parte del salario del aprendiz. Otra posibilidad sería que el gobierno, a través de la ANF, apoye (financieramente y técnicamente) a los comités técnicos sectoriales para que desarrollen programas de aprendizaje específicos en su sector y ayuden a las empresas a utilizarlos.

c) MEJORAR EL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

Este es un tema pendiente y de larga data. El SINEACE fue creado con ese fin y funciona desde 2006, pero el proceso de acreditación de las instituciones educativas ha sido lento, sobre todo en la educación superior no universitaria, y no ha cumplido su papel. Está pendiente una reforma del SINEACE y en 2014 se creó la SUNEDU. Por otra parte, se han hecho esfuerzos puntuales y poco institucionalizados como el Proyecto PROCALIDAD con el Banco Mundial, que prevé un apoyo técnico y financiero a la acreditación, así como al desarrollo del sistema de información de retornos de la educación, para la orientación de las decisiones de las personas que quieran seguir estudios superiores. Sin embargo, se requiere avanzar hacia una mayor institucionalización de estos esfuerzos.

El aseguramiento de la calidad en los sistemas de formación se lleva a cabo con la participación del sector privado en la detección de demandas, la elaboración de las normas de competencia y la definición de los estándares para la evaluación y la certificación. Es necesario preguntarse si se necesita un SINEACE para esto.

Específicamente, se recomienda definir que institución o instituciones se encargarán tanto del licenciamiento de todos los oferentes de formación para el trabajo como de la acreditación tanto de estas, de los programas, carreras y cursos. Será importante que estas instituciones tengan capacidad técnica y de gestión para realizar su trabajo, pero también autonomía. Se las debe dotar de instrumentos, estándares e indicadores para monitorear la calidad de los oferentes de formación laboral, los programas y cursos que acreditan. Estos indicadores deberían estar orientados hacia los resultados en términos de aprendizaje, pero también de resultados en el mercado laboral, es decir si los estudiantes lograron conseguir un empleo o mejorar su inserción laboral. Se podrían cruzar las bases de los egresados de las instituciones de educación para el trabajo con la Planilla Electrónica para hacer un seguimiento de la calidad. Además, la acreditación en calidad debe estar acompañada de un monitoreo y evaluación obligatorios y continuos basados en riesgos. Por ejemplo, se podría hacer un seguimiento como mínimo una vez por año en aquellas instituciones que tuviesen una baja calidad.

Por otra parte, se recomienda crear incentivos para promover la mejora de la calidad de los oferentes públicos de formación para el trabajo. Esta reforma se puede realizar en el corto plazo e involucraría al sistema público de provisión de servicios educativos en CETPRO, IST, y universidades públicas. La clave de la reforma es hacer que la oferta educativa de estos centros públicos responda a criterios de pertinencia al mundo del trabajo y de calidad educativa. Del mismo modo, se debería buscar una mayor vinculación entre estas instituciones⁴⁰. Esta reforma también incluiría la adecuación y consecuente monitoreo de la oferta privada, porque cerca de la mitad de la matrícula en instituciones de nivel superior se concentra en las privadas. Para lograr involucrar a estos centros, el Estado puede evaluar la cesión del derecho a otorgar títulos a nombre de la nación, condicionado a resultados y al proceso de licenciamiento y acreditación. Esta reforma dependería operativamente del MINEDU⁴¹.

d) MEJORAR LA INFORMACIÓN LABORAL Y VOCACIONAL

Una manera complementaria de promover la mejora de la calidad sería con una mayor transparencia del desempeño y los resultados de los oferentes de formación. Una forma de hacer evidente la calidad de las instituciones proveedoras de formación es generar y diseminar información sobre los retornos en el mercado laboral de las distintas carreras e instituciones de formación y el costo de las carreras. La reducción en la asimetría de información en este mercado (la calidad de este servicio sólo se conoce tiempo después de haberse consumido y generalmente con un lapso importante de tiempo) contribuirá a un funcionamiento más eficiente del mercado (con mejor toma de decisiones) y, por ende, al aumento en la productividad de los trabajadores y a una educación superior de más calidad. Por un lado, los postulantes a centros de educación superior podrán tomar decisiones acerca de qué carrera estudiar y en qué centro hacerlo, en función de indicadores que le permitan evaluar los retornos de las opciones de educación y los costos que manejen con mayor certeza. Esto influirá de manera positiva en su productividad laboral. Por otro lado, en la medida en que las decisiones más informadas se traduzcan en mayor competencia entre las instituciones de formación (por los resultados de la selección de carreras y centros donde estudiar) debería darse una homogenización en la calidad de los servicios ofrecidos que eleve, en promedio, la calidad de los mismos. Además, podría producirse un proceso de provisión de información más certera sobre la relación calidad-precio de los productos de los centros de educación superior.

Cabe señalar que esta información también debería incorporar aquella necesaria para que los docentes tomen decisiones respecto a su propia formación y desarrollo de sus competencias, en relación a los cambios organizativos y metodológicos que se plantean en el contexto nacional e internacional para la prestación de los servicios educativos.

El observatorio educativo laboral “Ponte en Carrera” que diseña el gobierno representa una buena

⁴⁰ En lo que respecta a las instituciones públicas, poner en marcha esta reforma requerirá considerar una mayor financiación, pero que esté atado a un mecanismo de seguimiento y de rendición de cuentas y de verificación de resultados, además de la evaluación y acreditación externas, y la elaboración de un plan de inversiones y de mejoramiento de los recursos humanos.

⁴¹ El MINEDU cuenta con un proyecto de ley para reformar la Ley del Instituto Superior Técnico.

oportunidad para ofrecer este tipo de información. Este observatorio podría ser operado por la ANF. Existen dudas sobre la calidad de los datos sobre la educación de los trabajadores que se podrán recolectar a partir de la Planilla Electrónica, por lo que el gobierno deberá desarrollar un sistema de verificación de la calidad de esa información. Por otra parte, en el mediano plazo será importante que el observatorio cuente con los datos sobre los egresados de la formación para el trabajo -para poder cruzarlos mejor con la Planilla Electrónica- y con una gama más amplia de información. Este observatorio es un mecanismo de difusión y recopilación de información por lo que su definición debe incorporar necesariamente los ámbitos nacionales, regionales y locales, así como la participación del sector privado. El observatorio deberá presentar la siguiente información:

Información sobre la oferta de carreras e instituciones educativas técnico-productivas, universitarias y no universitarias en el país y según región. Debería proporcionar al interesado información acerca de quienes ofrecen las carreras de su interés, además de información institucional. Esto debería ayudar a los usuarios a responder preguntas como: ¿Dónde puedo estudiar la carrera que me interesa (qué institución educativa la ofrece)? ¿Dónde está ubicada? ¿Cuenta con página web, cuál es su dirección en internet? ¿La universidad o instituto están autorizados? ¿Qué título o acreditación obtendré al finalizar la carrera? ¿Cuál es el costo de estudiar la carrera? ¿Cómo varía ese costo por centro educativo? Esta actividad puede tomar como referencia la experiencia e información del MINEDU (Censo Escolar, profesiografías), de la SUNEDU y de las propias universidades (directorio de facultades y carreras universitarias, etc.). En este punto es probable que se requiera la participación del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Privada (INDECOPI) para exigir y garantizar que todos los costos de la formación sean transparentes.

Información sobre la demanda de formación laboral. Explica las características y cantidad de postulantes por carrera y temas sobre el proceso educativo como el nivel de selectividad en el proceso de admisión, el nivel de matrícula por carrera y el logro educativo. La información de esta área ayudará a los usuarios a responder las preguntas: ¿Cuántos postulantes se presentan a la carrera que me interesa? ¿Cuál es la edad promedio, tipo de colegio de procedencia, lugar de nacimiento de los postulantes a la carrera que me interesa? ¿Cuántos postulantes ingresan? ¿Cuántos estudiantes hay en la carrera que me interesa? ¿Cuánto tiempo toma terminarla? ¿Cuántos estudiantes egresan por años en la carrera que me interesa? ¿Cuántos se titulan?

Información sobre los resultados del proceso formativo. Detalla el desempeño laboral de los egresados de la formación para el trabajo según carreras y/o cursos. Considera temas como la inserción laboral, tiempo de búsqueda, ingresos del primer empleo, trayectoria ocupacional y de ingresos e ingresos actuales. La información de esta área ayudará a los usuarios a responder preguntas como ¿Qué perspectivas de empleo ofrece la carrera que me interesa? ¿Cuál es la dificultad de conseguir empleo para los egresados de la carrera que me interesa? ¿En qué ocupaciones y ramas de actividad económica se insertan los egresados de esa carrera? ¿Cuál es el nivel de adecuación y utilidad de los estudios superiores para desempeñar su trabajo? ¿Cuál es el nivel de satisfacción respecto al trabajo realizado por los egresados de la carrera? ¿Cuánto ganan quienes egresan de la carrera que me interesa?

Adicionalmente al observatorio educativo laboral, un elemento central para mejorar la pertinencia de la formación es proporcionar información y consejo a los demandantes. De este modo se facilitarían las transiciones de la escuela al mercado de trabajo o hacia los estudios superiores. Estos datos se pueden diseminar a través de medios masivos o a través de servicios especializados de orientación vocacional. Estos últimos existen en colegios o centros de formación, e incluso en el sector público a escala nacional, regional o local, pero operan de manera independiente sin estándares comunes. **Un programa nacional de orientación vocacional y diseminación de información laboral podría concentrar y potenciar todos estos esfuerzos.**

Esto permitirá generar y proveer información sobre perfiles de postulantes (aptitudes académicas, conocimientos previos en ciencias o humanidades) y de las carreras y profesiones que se imparten en las universidades e institutos superiores del país. El objetivo es que los usuarios encuentren información relevante para responder a preguntas sobre si estudiar una carrera universitaria o técnica, sobre qué carreras se adaptan a sus aptitudes, etc. Este programa puede tomar como referencia la experiencia de SOVIO del MTPE, ya que este servicio tiene la experiencia para proporcionar orientación vocacional de manera masiva en los ámbitos donde se ha concentrado. El programa sería parte o estaría vinculado al observatorio “Ponte en Carrera”.



SUGERENCIAS SOBRE EL CÓMO: UNA APROXIMACIÓN PROGRESIVA

Perú debe emprender la reforma de su sistema de formación para el trabajo si desea convertir su importante episodio de crecimiento en una trayectoria de desarrollo. Esto es posible en las circunstancias actuales donde se dan avances importantes en el aspecto productivo y en la educación básica. La demografía -a través del denominado “bono demográfico”- y la rápida aunque desigual penetración de las tecnologías de la información también favorecen esta oportunidad.

Los cambios en el mundo del trabajo se han acelerado en tiempos recientes y es probable que se aceleren más en el futuro cercano al punto que se hace cada vez más difícil prever el tipo de habilidades que se demandaran en el mediano plazo. En estas circunstancias, es importante dotar a la mayor cantidad de peruanos de habilidades básicas para el trabajo. Estas habilidades (habilidades para aprender y adaptarse; leer, escribir y manejar cómputo competentemente; escuchar y comunicarse efectivamente; pensar creativamente; resolver problemas de manera autónoma; manejarse autónomamente en el lugar de trabajo; interactuar con compañeros de trabajo; trabajar en equipo o en grupos; manejo de tecnología básica; liderar efectivamente y seguimiento de la supervisión) son útiles en una economía globalizada⁴². Para los trabajadores, les ayuda a conseguir y mantener un trabajo; movilizarse en el mercado de trabajo; y los prepara para la formación continua. Para los empleadores, trabajadores con estas habilidades son más útiles porque les permiten enfrentar y adaptarse a los cambios cada vez más rápidos que ocurren en el lugar de trabajo⁴³.

⁴² Un estudio de OIT (2013) destaca que estas habilidades se van modificando en el tiempo y son útiles en diversos contextos, tanto en países de bajos ingresos como de altos ingresos.

⁴³ Un estudio reciente de The Economist Intelligence Unit (2015), encuentra que las habilidades más críticas son resolución de problemas, trabajo en equipo, comunicaciones, pensamiento crítico y creatividad. Aunque se espera que en los años siguientes la creatividad y las habilidades digitales (digital literacy) crezcan en importancia.

En ese sentido, es urgente describir las reglas del juego que permitan hacer realidad la formación a lo largo de la vida. Esto requiere una visión nacional que asocie la formación con objetivos de desarrollo de la competitividad, la productividad con desarrollo laboral y personal, así como un marco articulador de la formación y las calificaciones educativas. En particular, se requiere fortalecer la institucionalidad, tanto a nivel de un órgano rector para las políticas y las reglas del juego, como el fortalecimiento de las instituciones ejecutoras, aprovechando aquellas con capacidad técnica y economías de escala o fortaleciendo otras.

Reformar un esquema de funcionamiento institucional es, sin embargo, una tarea larga y delicada que debe realizarse en la perspectiva de un proceso. Aquí es necesario tomar en cuenta que el Perú es altamente heterogéneo. En los diversos sectores, regiones y estratos productivos y sociales del país conviven distintas realidades, productividades, calificaciones y potencialidades. Es por esto que, tomando una perspectiva nacional, hay que abordar este desafío de manera progresiva. En el cuadro siguiente se resumen las principales propuestas contenidas en este documento así como una propuesta de secuencia. Hay temas que son urgentes y que se pueden iniciar de inmediato, en el corto plazo. Otros requieren plazos mayores.

Es importante contar con una visión y establecer metas acordes con el grado de desarrollo del país, tomando en cuenta también que la base de conocimientos de un país determina en gran medida su base de producción potencial. Así, superar que 3 de cada 10 trabajadores cuenten con educación terciaria o una tasa bruta de matrícula en educación terciaria de 42% requiere un esfuerzo considerable y un acuerdo entre los empresarios, trabajadores y gobierno. Lo mismo sucede con el aseguramiento de la calidad y la pertinencia de la formación. En cualquier caso, el rol del gobierno y el fortalecimiento de la institucionalidad son claves tanto porque existen significativas externalidades en los mercados de formación, como por el hecho de que la simple ampliación de la base de conocimientos no asegura que la formación sea de calidad, y más importante aún, no garantiza un crecimiento con equidad.

**Cuadro 4. Hoja de ruta de la reforma del sistema de formación.**

	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
1. Nueva arquitectura institucional			
a. Crear un sistema funcional para articular las líneas estratégicas y las políticas relacionadas con la formación laboral.			
Identificar funciones clave, procesos y procedimientos.			
b. Crear la Autoridad Nacional de la Formación.			
2. Acceso y financiación			
a. Incrementar la financiación de las instituciones públicas para asegurar un acceso a servicios de calidad y pertinentes, sobre todo a la población joven tradicionalmente de bajo acceso y vulnerable.			
3. Mejorar la calidad y la pertinencia de la formación laboral			
a. Desarrollar un Sistema de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (SCL) y el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) como ejes centrales del sistema de formación continua.			
Desarrollo progresivo de comités técnicos sectoriales.			
Generar una estructura específica para el funcionamiento del Sistema de Competencias (requiere creación de ANF).			
Desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).			
b. Creación de un Fondo para la Formación para el Trabajo (FFT).			
c. Desarrollar un programa nacional de aprendizaje para jóvenes.			
d. Mejorar el sistema de aseguramiento de la calidad de la formación para el trabajo (definir instituciones a cargo).			
Definir instituciones a cargo del licenciamiento y la certificación.			
Crear incentivos para promover la mejora de la calidad de los oferentes públicos de formación para el trabajo.			
e. Mejorar la información sobre la formación laboral y vocacional: la oferta, la demanda de formación laboral y los resultados del proceso formativo.			
Desarrollar Observatorio Educativo Laboral: "Ponte en Carrera" y crear el Programa Nacional de Orientación Vocacional y de Difusión de Información Laboral			



REFERENCIAS

- ANR. (2012). Estadísticas Universitarias. Obtenido de Asamblea Nacional de Rectores: http://www.anr.edu.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=663:estadisticas-universitarias&catid=40:cnoticias&Itemid=679
- Apoyo. (2013). Cuatro medidas para enfrentar la escasez de mano de obra calificada. Propuestas de Política.
- Apoyo, I. (2010). Perfil del adolescente y del joven. Lima: Ipsos Apoyo.
- Banco Mundial. (2012). Proyecto para la Mejora de la Calidad de la Educación Superior. Documento de evaluación inicial del proyecto. Banco Mundial.
- Beltrán, Castro, & Yamada. (2013). La viabilidad de un sistema de crédito educativo en el Perú. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- BID. (2010). La era de la Productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos.
- Card. (1999). The causal effect of education on earnings. En Ashenfelter, & Card, Handbook of Labor Economics. Volume 3A. Amsterdam: Elsevier.
- Carvalho, Aymamí, & Villalobos. (2013). Conceptos Fundamentales y Glosario de Términos del Sistema de Competencia aplicado a la Gestión del Capital Humano. Consultores Formo Internacional.
- Castro, & Yamada. (2010). Educación superior e ingresos laborales: estimaciones paramétricas y no paramétricas de la rentabilidad por niveles y carreras en el Perú. Documento de discusión DD/10/06. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Castro, & Yamada. (2012). Convexification and Deconvexification of the Peruvian Wage Profile: A tale of Declining Education Quality. Documento de Discusión DD/12/02. Lima: Universidad Pacífico.
- CEDEFOP. (2010). Added value on national qualifications frameworks in implementing the EQF. European Qualifications Frameworks Series, N. 2. European Commission.
- CEDEFOP. (2011). The impact of vocational education and training on company performance. Research Paper N° 19. CEDEFOP.
- CEDLAS. (s.f.). Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales. Obtenido de <http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/esp/>

Chacaltana. (2005). Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

Chacaltana. (2009). Mercados de trabajo y calificaciones: Diagnóstico y políticas. Banco Mundial.

Chacaltana. (2012). Transiciones juveniles y trayectoria laboral: El caso peruano. Lima: OIT.

Chacaltana y Ruiz (2015). Transición de la escuela al trabajo en Perú: actualidad y perspectivas. Nota preparada para el CADE por la Educación 2015. Mimeo.

Chacaltana, & Ruiz. (2012). El empleo juvenil en el Perú: Diagnóstico y políticas. En Garavito, & Muñoz.

Chacaltana, & Yamada. (2009). Calidad del empleo y productividad laboral en el Perú. Washington, DC: BID.

Cheon, B. (2014). Skills Development Strategies and the High Road to Development in the Republic of Korea. En J. Salazar-Xirinachs, I. Nübler, & R. Kozul-Wright, Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for growth, Jobs and development. Ginebra: ILO-UNCTAD.

Chong, & Gradstein. (2004). Inequality, Institutions and Informality. Research Department Working Papers 516. Washington, DC: IADB.

CINTERFOR. (2009). Evaluación de impacto de la FP industrial realizada en el SENATI en el Perú. Dávalos. (2013). Modelo de proyecciones del empleo peruano. Lima: OIT.

Diario La Primera. (6 de Agosto de 2012). Hay escasez de mano de obra calificada. Obtenido de La Primera Digital: http://www.diariolaprimeraperu.com/online/economia/hay-escasez-de-mano-de-obra-calificada_117134.html

Díaz. (2007). Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta.

The Economist Intelligence Unit. (2015). Driving the skills agenda. Preparing students for the future.

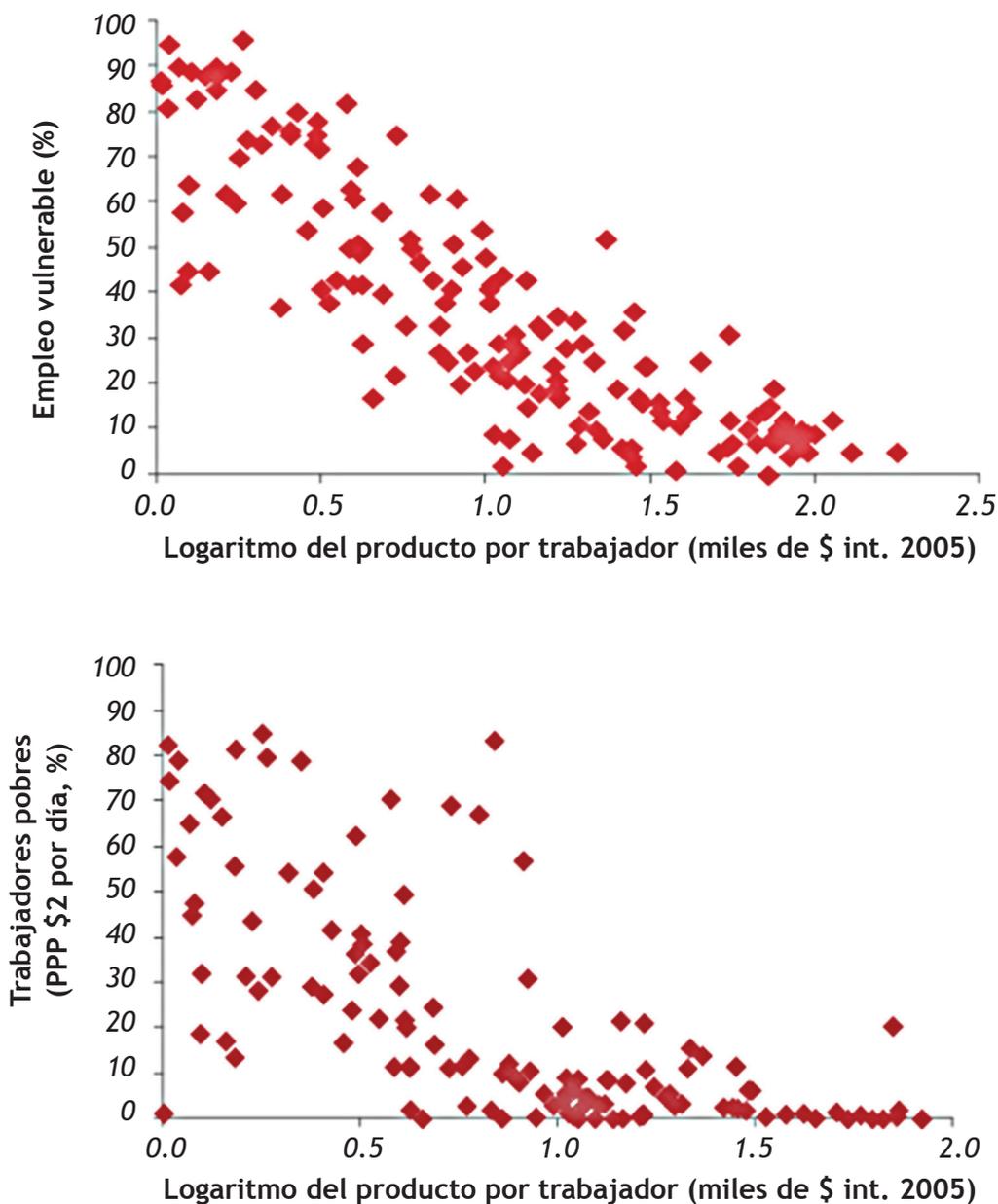
Escárdate. (2012). La formación y el desarrollo de la fuerza laboral en el Perú: Diagnóstico, análisis y recomendaciones de política hacia un sistema de formación y desarrollo de la fuerza laboral. Lima.

- Espinoza. (2011). Hacia un sistema nacional de capacitación en el Perú. En Weller, Fortalecer la productividad y la calidad del empleo: El papel de las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio y los sistemas nacionales de capacitación y formación profesional (pág. 283). Santiago de Chile: CEPAL.
- Fernández-Arias. (2014). La productividad y la acumulación de factor en América Latina y el Caribe: Una base de datos (Actualización 2014) . BID.
- FMI. (2015). Perspectivas de la economía mundial. Crecimiento dispar: factores a corto y largo plazo. Washington, DC: FMI.
- Gonzalez, Flores, & Rosas. (2013). Manos a la Obra: Los retos de la capacitación que ofrecen las firmas en América Latina. Nota Técnica. BID.
- Grafe, & Strazza. (2013). Análisis de las instancias de articulación de la política pública de Colombia relacionadas con la Estrategia de Gestión del Recurso Humano. Consultoría BID. . BID.
- Haelermans, & Borghans. (2012). Wage Effects of On-the-Job Training: A Meta-Analysis. *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 50, Issue 3, 505-528.
- Hanushek, & Woessmann. (2008). The Role of Cognitive Skills in Economic Development. *Journal of Economic Literature* Vol. 46(3), 607-668.
- Herrera. (2005). Sobre y sub-educación en el Perú urbano (1995-2002). En Chacaltana, Jaramillo, & Yamada, Cambios globales en el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo (págs. 181-228). Lima: Universidad del Pacífico.
- Hong, & López-Acevedo. (2007). Evaluating Mexico's Small and Medium Enterprise Programs. Washington, D.C: World Bank .
- Huneus. (2012). ¿Es rentable la capacitación de trabajadores con empleo? Nota Técnica. BID.
- Ibarrarán, Maffioli, & Stucchi. (2009). SME's Policies and Firms' Productivity in Latin America. IZA Discussion Paper No. 4486. IZA.
- ILO. (2013). Global Employment Trends 2013. Recovering from a second jobs dip. Ginebra: ILO.
- Infante, & Sunkel. (2012). Cambio Estructural.
- La República. (4 de Agosto de 2013). Falta mano de obra calificada por crecimiento económico. La República.
- Latinobarómetro. (2012). Informe Latinobarómetro 2012. Santiago de Chile: Corporación Latino-barómetro.

- Latinobarómetro. (2013). Informe 2013. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- León, & Sugimaru. (2013). Entre el estudio y el trabajo: Las decisiones de los jóvenes peruanos después de concluir la educación básica regular. Lima: GRADE.
- Manpowergroup. (2014). Talent shortage survey.
- MEF. (2011). Marco Macroeconómico Multianual 2012-2014. Lima: MEF.
- MEF. (2013). Marco Macroeconómico Multianual Revisado 2014-2016. Lima: MEF.
- OECD. (1994). The OECD Jobs Study, Evidence and explanations, Part II: The adjustment potential of labour market. París: OECD.
- OECD. (2009). OECD Programme for International Student Assessment (PISA). Recuperado el 28 de Enero de 2013, de OECD Programme for International Student Assessment (PISA): <http://www.oecd.org/pisa/>
- OECD. (2012). Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies. OECD Publishing.
- OIT. (2006). Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica 2006-2015. Lima: OIT.
- OIT. (2012). Panorama Laboral de América Latina y El Caribe 2012. Lima: OIT.
- OIT. (2013). Skills for Employment Policy Brief - Enhancing youth employability: the importance of core work skills. Ginebra: OIT.
- OIT. (2014). Global Employment Trends 2014: The risk of a jobless recovery. Ginebra: OIT.
- SENAJU. (2012). Perú: resultados finales de la primera encuesta nacional de la Juventud 2011. Lima: SENAJU.
- Thorn. (2006). Educación superior. En B. Mundial, Perú: La oportunidad de un país diferente.
- Valdivia. (1994). Educación superior tecnológica y mercado de trabajo: una aproximación a los factores asociados al desempeño laboral de los egresados. Lima: GRADE.
- Yamada, G. (2007). Retornos a la educación superior. ¿Vale la pena el esfuerzo? Lima: CIUP.
- Zwick. (2006). The Impact of Training Intensity on Establishment Productivity. Industrial Relations, Vol 45, No 1, 26-46.



Gráfico A1. Relación entre productividad, empleo vulnerable y trabajadores pobres (2013).





**Banco Interamericano de Desarrollo
Organización Internacional del Trabajo**

