

Estrategia de competencias de la OCDE Reporte Diagnóstico: Perú 2016







ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS DE LA OCDE REPORTE DIAGNÓSTICO: PERÚ

Esta traducción se publica en acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto de la obra original son responsabilidad exclusiva del (de los) autor(es) de la traducción. En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.





Originalmente publicado por la OCDE en inglés bajo el título: OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Peru © 2016 OECD Todos los derechos reservados

© 2016 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú para esta edición en español

Revisión de textos de la versión en español Mercedes F. Benites Montes

ACERCA DE LA OCDE

La OCDE es un foro único donde los gobiernos trabajan juntos para hacer frente a los retos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos para comprender y ayudar a los gobiernos a responder a los cambios y preocupaciones, tales como el gobierno corporativo, la economía de la información y los desafíos de una población que envejece. La organización proporciona un entorno en el que los gobiernos pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar las políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, la República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, la República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, el Reino Unido y los Estados Unidos. La Comisión Europea participa en los trabajos de la OCDE.

ACERCA DE ESTE INFORME

Este documento se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones e interpretaciones que figuran en el presente documento no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de los países miembros de la OCDE.

Este documento y cualquier mapa que se incluye en él son sin perjuicio de la condición o la soberanía sobre cualquier territorio, a la delimitación de las fronteras y las fronteras internacionales y al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades competentes de Israel. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

PREFACIO

Las habilidades son la base sobre la cual el Perú debe construir el futuro crecimiento y prosperidad. Después de varios años de crecimiento económico sostenido, alimentado por una abundancia de recursos naturales, Perú ha puesto la mira en avanzar hacia una economía más diversificada. Ahora es el momento de aprovechar las competencias del capital humano del Perú para impulsar la innovación y el crecimiento inclusivo para el futuro, y al mismo tiempo, abordar la informalidad eficazmente.

Allanar el camino hacia el crecimiento, la prosperidad y el bienestar dependerá, en gran medida, en desarrollar altos niveles de competencias relevantes con las necesidades del mercado de trabajo, facilitando el crecimiento del empleo, las transiciones eficientes y la reinserción laboral, así como hacer un mejor uso de las competencias en el lugar de trabajo. Hacer que esto suceda en la práctica requiere la acción concertada de los gobiernos. Perú ha emprendido una serie de reformas encaminadas a mejorar la capacidad de respuesta del sistema del mercado de trabajo y la educación, mejorar el marco fiscal, e impulsar el sector empresarial. Sin embargo, los gobiernos no pueden lograr mejores resultados de competencias solos. El éxito dependerá del compromiso y la acción de una amplia gama de grupos de interés.

Las competencias hacen más que aumentar el empleo, los ingresos y el crecimiento agregado. La información recogida en la evaluación de competencias de los adultos (PIAAC) muestra que en todos los países, los adultos con altas competencias básicas, tales como la alfabetización y aritmética gozan de un mejor estado de salud, se perciben a sí mismos partícipes de los procesos políticos y, confían más en los demás que aquellos con competencias inferiores. En resumen, el logro de niveles de competencias más altos fomenta la equidad y facilita la participación del pueblo en la democracia y la sociedad.

La Estrategia de Competencias de la OCDE proporciona a los países, un marco para el desarrollo de políticas coordinadas y coherentes que apoyen el desarrollo, la activación y el uso efectivo de las competencias. Los países que tienen más éxito en la movilización del potencial de las capacidades de su pueblo comparten una serie de características: proporcionan oportunidades de alta calidad para aprender durante toda la vida, tanto dentro como fuera de la escuela y en el lugar de trabajo; desarrollan programas educativos y de capacitación que son relevantes para los estudiantes y el mercado de trabajo; crean incentivos y eliminan elementos disuasivos para el suministro de competencias para el mercado laboral; reconocen y maximizan el uso de las competencias en el lugar de trabajo; buscan anticiparse a las necesidades futuras de capacidades y facilitan la localización y uso de la información relativa a la oferta educativa y el mercado laboral.

Este informe de diagnóstico identifica 9 desafíos de competencias para el Perú basado en un análisis realizado por la OCDE, organizaciones internacionales y data nacional, así como la información recibida del gobierno nacional y una amplia gama de grupos de interés, que incluyen individuos, empleadores, asociaciones de empleadores, sindicatos y proveedores de educación.

Siendo el primer país no miembro en embarcarse en un proyecto de Estrategia Nacional de Competencias con la OCDE, el Perú ha demostrado su compromiso en servirse de datos comparativos internacionales y buenas prácticas para hacer frente a sus propios desafíos de competencias. Del mismo modo, la experiencia de Perú será de gran interés para muchos otros países de todo el mundo.

Esperamos que este informe ayude a cimentar el camino del Perú hacia el crecimiento y progreso sostenibles, a través del diálogo nacional sobre los desafíos de competencias, recursos y aspiraciones. El éxito dependerá del trabajo conjunto de todos los actores para lograr un objetivo común.

La OCDE expresa su disposición para contribuir con los esfuerzos de Perú en el diseño e implementación de mejores políticas de competencias para lograr mejores empleos y una vida mejor.

Andreas Schleicher

Director de la Dirección de la OCDE para la Educación y Competencias y Asesor Especial del Secretario General de Política Educativa

AGRADECIMIENTOS

Este informe es parte de una serie de proyectos dentro del programa de trabajo de la OCDE, "Construyendo estrategias nacionales efectivas".

La OCDE está agradecida con el equipo de proyecto interministerial peruano, presidido por Astrid Sánchez del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y copresidido por Rommy Urbano, del Ministerio de Educación y por José La Rosa del Ministerio de Economía y Finanzas. La OCDE también agradece a Alberto Aquino, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, por coordinar el proyecto a nivel de políticas. Este proyecto se benefició, grandemente, por las numerosas contribuciones del equipo del proyecto nacional, el cual incluye representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y del Ministerio de la Producción, así como también del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Estamos especialmente agradecidos con Iván Figueroa y Yovana Acaro Ignacio del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, con Hugo Masías del Ministerio de Educación y con Carlos Portillo y Karen Trujillo del Ministerio de Economía y Finanzas. El equipo de la OCDE también quiere expresar su gratitud a Gustavo Yamada y Pablo Lavado de la Universidad del Pacífico, a María Arteta y Julio Gamero de la Organización Internacional del Trabajo y a Carmen Pagés-Serra, David Rosas y Carlos Tovar del Banco Interamericano de Desarrollo por compartir generosamente sus experiencias y conocimientos.

Gracias también a la Embajadora Cristina Velita Laboureix y Gonzalo Guillén, Consejero del Perú para la OCDE, por su gran apoyo y compromiso con este proyecto.

El equipo de la OCDE desea también agradecer a los representantes del gobierno del Perú, y a los grupos de interés que participaron en los talleres realizados en Lima durante el 2015-2016. Sus comentarios y conocimientos proporcionados durante el taller y por correo electrónico impulsaron este proceso y dieron forma a este reporte diagnóstico. También nos gustaría agradecer a todas las personas que generosamente nos brindaron su tiempo para recibir y responder nuestras numerosas preguntas acerca de las competencias del sistema peruano.

Si bien el reporte diagnóstico se basa en la información y análisis de la OCDE, de las autoridades peruanas y de otras fuentes publicadas, cualquier error o mal interpretación es responsabilidad del equipo de la OCDE.

José Luis Álvarez-Galván fue líder y responsable de coordinar este proyecto de la OCDE con el Perú. Michele Rimini (Directorado de Ciencia, Tecnología e Innovación), Juan Vásquez (Centro de Desarrollo), José-Luis Alvarez-Galván, Andrew Bell, Fernando Sols y Tanja Bastianic (Directorado de Educación y Habilidades) fueron autores de este informe. Tanja Bastianic y Cuauhtemoc Rebolledo-Gómez (Directorado de Educación y Competencias) condujeron el análisis de la información. Como líderes de equipo del proyecto de la OCDE, Andrew Bell proporcionó la orientación editorial y guía analítica durante el proceso de redacción, mientras que Joanne Caddy brindó orientación en el diseño y ejecución de los talleres y reuniones interministeriales. Deborah Roseveare (Jefa de la División de Competencias más allá de la Escuela, Directorado de Educación y Competencias) proporcionó liderazgo intelectual y supervisión estratégica.

El reporte diagnóstico de la OCDE para el Perú, se basa en los conocimientos, aportes y comentarios de un amplio equipo de expertos de la OCDE que incluye: Chris McDonald y Guillaume Lecaros (Directorado para el Sector Público y

Desarrollo Territorial); Jorge Carbonell (Secretaría de Relaciones Globales); Sebastian Nieto y Angel Melguizo (Centro de Desarrollo de la OCDE); y Pauline Musset (Directorado para la Educación y Competencias).

Sarah Puppini-Zaft y Florence Wojtasinski (Directorado para la Educación y Competencias) proporcionaron un apoyo invaluable para la gestión del proyecto, composición y diseño del reporte mientras que Elizabeth Zachary proporcionó apoyo con la corrección, revisión y edición del documento original publicado en el idioma inglés.

Tabla de contenidos

Ac	rónimos y abreviaciones
Re	esumen Ejecutivo
In	troducción
DE	SARROLLO DE COMPETENCIAS
In	troducción al desarrollo de competencias
De	esafío 1. Mejorar las competencias básicas y la culminación de la educación básica obligatoria
	El acceso a la educación está mejorando con el tiempo y es mayor en comparación a otros países de América Latina
	El acceso a la educación preescolar ha mejorado, posibilitando un comienzo más sólido en la educación de los niños
	Se ha mejorado el acceso a la educación primaria y secundaria
	A pesar de las mejoras en el rendimiento estudiantil y el acceso a la educación, las competencias de los jóvenes peruanos siguen siendo relativamente bajas
	El rendimiento de los estudiantes en el Perú varía considerablemente entre grupos socioeconómicos
	El Perú podría hacer más para abordar las desigualdades en el desempeño de competencias
	El Perú podría mejorar la eficacia de su sistema educativo incrementando la inversión y mejorando el uso de los recursos existentes
	La enseñanza de buena calidad es esencial para el éxito de los estudiantes en las escuelas
	Resumen e implicaciones políticas
	Notas
	Referencias
De	esafío 2. Mejorar el acceso a la educación superior de calidad y la transición al mundo laboral
	En Perú, los jóvenes y las mujeres tienen un alto riesgo de no poder realizar una transición exitosa hacia la educación superior y al trabajo
	El acceso a la educación superior está mejorando, sin embargo, muchos estudiantes se gradúan con habilidades de baja calidad que no son relevantes a las necesidades del mercado laboral
	Las disparidades en el acceso a instituciones de educación superior de alta calidad exacerban las desigualdades sociales
	La Educación Técnica y Formación Profesional (EFP) se ha expandido rápidamente en el Perú, pero existe preocupación por la calidad y relevancia de las competencias que adquieren los estudiantes
	El Perú ha tomado medidas en varios ámbitos para mejorar la calidad y la relevancia para el mercado laboral de las competencias adquiridas tanto en la educación superior como en institutos de EFP
	Resumen e implicaciones políticas
	Referencias

ACTIVACIÓN DE COMPETENCIAS
Introducción a la activación de competencias
Desafío 3. Mejorar el marco institucional del mercado laboral para impulsar el empleo formal
Las bajas competencias de muchos trabajadores peruanos ayudan a explicar el uso generalizado de contratos de empleo informal
Los contratos de empleo informal crean un impedimento para continuar con una inversión en competencias que puedan incrementar la productividad del trabajador y facilitar la transición al empleo formal
Reducir los costos de la seguridad social podría aumentar las oportunidades de empleo formal
Resumen e implicaciones políticas
Notas
Referencias
Desafío 4. Ampliar el alcance de las políticas activas del mercado laboral para mejorar la empleabilidad de los trabajadores
Las competencias de muchos peruanos no satisfacen completamente el mercado laboral
Las políticas activas del mercado laboral también juegan un papel importante en fomentar una mayor participación en el mercado laboral
No obstante el reciente incremento en el gasto, el uso de las PAML en el Perú aún es limitado
Los programas de capacitación son uno de los tipos más importantes de las PAML en el Perú, pero su impacto ha sido dispar
El servicio público de empleo desempeña un papel importante y creciente en el Perú, pero puede mejorarse
Existen numerosas formas de mejorar la efectividad de las PAML y el SPE en el Perú
La adopción de un marco nacional de cualificaciones podría facilitar el aumento de la activación de competencias en el sector formal
Resumen e implicaciones políticas
Notas
Referencias
UTILIZANDO LAS COMPETENCIAS
Iniciación al uso de competencias
Desafío 5. Mejorar la alineación entre la oferta y la demanda de competencias y fomentar un mejor uso de competencias en el trabajo
El uso efectivo de competencias mejora los resultados económicos y sociales para las personas, las empresas y la sociedad
Actualmente, el Perú no está haciendo un uso completo y efectivo de las competencias en las que ha invertido para su desarrollo
A pesar del gran número de personas sobrecalificadas para sus puestos de trabajo, muchas empresas reportan tener dificultad para encontrar trabajadores con las competencias que necesitan
Hay una serie de medidas que el Perú podría implementar para utilizar las competencias de manera más eficaz
Las capacitaciones subvencionadas por la empresa pueden mejorar el uso de competencias en el trabajo . Las prácticas profesionales de alto rendimiento pueden impulsar el uso de competencias en el trabajo Las instituciones del mercado laboral son importantes para el uso de competencias en el trabajo
Resumen e implicaciones políticas

Desafío 6. Realizar un mejor uso de competencias para fomentar una economía más diversificada y productiva	. 114
Perú puede aumentar la productividad y el crecimiento estimulando una mayor diversificación económica	. 115
Perú debe apoyar la expansión de los sectores de mayor demanda	. 117
Las políticas para desarrollar, activar y usar competencias de manera efectiva pueden apoyar la diversificación en sectores de mayor demanda	
Incrementar la innovación puede ayudar al Perú a diversificar y dinamizar la productividad	
Las universidades y las personas altamente calificadas son esenciales para el sistema de innovación de un país)
Las empresas en Perú no invierten lo suficiente en innovación	
Un espíritu emprendedor desarrollado también es la clave para fomentar una mayor innovación y productividad en el Perú	
Resumen e implicaciones políticas	. 127
Referencias	. 129
FORTALECER EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DEL PERÚ	. 131
Introducción al fortalecimiento del sistema de competencias del Perú	133
Desafío 7. Optimizar la información acerca del mercado laboral y la formación profesional para mejorar la elección de estudios y opciones de carrera, así como la formulación de políticas basadas en la evidencia	
Perú ha desarrollado un sistema sólido para recoger datos para informar sobre las decisiones de políticas relativas a las competencias	
Una mejor disponibilidad de información puede servir de gran ayuda a los estudiantes peruanos respecto a sus opciones de estudio y carrera	
Mejorar el uso de la información sobre el mercado de trabajo puede ayudar a enfrentar la escasez y disparidac de competencias en Perú	
La colaboración entre ministerios e interlocutores sociales puede aumentar la eficacia de los sistemas de información de competencias	
Construyendo capacidad para utilizar los datos con eficacia e implementar políticas basadas en evidencia	. 143
Resumen e implicaciones políticas	. 146
Referencias	. 147
Desafío 8. Mejorar la coordinación entre diferentes actores y niveles de gobierno para lograr mejores resultados de competencias	
El establecimiento de políticas diferenciadas y la colaboración horizontal eficaz podrían fortalecer los resultados de competencias y reducir las disparidades regionales en el Perú	;
Una mejor colaboración horizontal puede fortalecer el desarrollo, la activación y el uso de competencias er el Perú	
La colaboración vertical es esencial para garantizar la efectividad de la descentralización y de las políticas diferenciadas	
El Perú se enfrenta a una serie de desafíos para hacer que la colaboración vertical y la descentralización funcionen	
El Perú está implementando medidas para superar sus retos de coordinación vertical	. 157
Resumen e implicaciones políticas	. 159
Referencias	. 160
Desafío 9. Construir alianzas para asegurar que las políticas respondan a las necesidades cambiantes de	,
competencias	
Las alianzas son fundamentales para meiorar la eficacia y eficiencia del sistema de competencias	163

	s alianzas se encuentran en curso para ayudar a los peruanos a desarrollar competencias es
	nacerse más para impulsar las alianzas que aseguren que más peruanos desarrollen competencias nercado de trabajo necesita
	er alianzas entre los Servicios Públicos de Empleo y los empleadores podrían mejorar la activación petencias en el Perú
	nzas son fundamentales para garantizar que las competencias son utilizadas de la manera más n el trabajo
	nzas entre universidades y empresas pueden impulsar un uso más productivo de las competencias de stigadores
Resume	n e implicaciones políticas
Referen	cias
Siguientes	Pasos
Pasand	o del diagnóstico a la acción
Gráficos	
Gráfico 1.	Probabilidad de resultados sociales positivos entre adultos altamente alfabetizados
Gráfico 2.	Competencias importantes para los resultados del mercado de trabajo
Gráfico 3.	Productividad del trabajo y el uso de competencias de lectura en el trabajo
Gráfico 4.	Logro educativo de la población de 25 años a más (para el último año disponible)
Gráfico 5.	Competencia en matemáticas según los resultados de PISA 2012 (países seleccionados)
Gráfico 6.	Promedio de puntuación, variación y diferencias de género en el desempeño de los estudiantes en lectura
Gráfico 7.	Tasa de desempleo en países seleccionados, 2013
Gráfico 8.	Participación de los jóvenes que no se encuentran trabajando, estudiando, o en formación (% de población joven), 15-24 años de edad, datos más recientes disponibles o del 2014
Gráfico 9.	Principales carreras universitarias en Perú, 2010
Gráfico 10.	Empleo informal en el Perú (2007-2014)
Gráfico 11.	Ingresos salariales de los trabajadores formales e informales, distribución en relación con el salario mínimo en el Perú (en soles peruanos, 2014)
Gráfico 12.	El círculo vicioso entre bajo nivel de competencias y alta informalidad
Gráfico 13.	Informalidad y los costos de formalización de diferentes grupos salariales en el Perú, 2014
Gráfico 14.	Estado de actividad para los jóvenes (15-29) en grupos de diferentes ingresos en el Perú, 2014
Gráfico 15.	Dispendio en políticas activas del mercado laboral en Perú y países seleccionados (como % del PBI)
Gráfico 16.	Búsqueda de empleo a través de canales formales e informales en países seleccionados de LAC, 2009
Gráfico 17.	Productividad en el trabajo y el uso de competencias en lectura en el trabajo
Gráfico 18.	Porcentaje de empresas que reportan tener dificultades para cubrir puestos de trabajo, 2015
Gráfico 19.	Proporción de las empresas en el Perú y en otros países de América Latina que ofrecen capacitación en el trabajo, 2010
Gráfico 20.	Índice de Complejidad económica (ECI), 1990-2012
	Solicitudes de patentes por cada mil personas, comparando al Perú con los países de referencia y promedios selectos

	. Inversión empresarial en investigación y desarrollo, 2002 y 2013 (o al último año disponible) Percepciones de la coordinación entre las instituciones públicas, 2012	124 150
Tablas		
Principales	s Programas de capacitación vigentes en el Perú	88
Cuadros		
Cuadro 1.	La Estrategia de competencias de la OCDE: definición del concepto "competencias"	18
Cuadro 2.	La OCDE, estrategia de competencias: definir el concepto de "competencias"	33
Cuadro 3.	El programa OCDE en el Perú	37
Cuadro 4.	Programas de CEI y PRONOEI en Perú	4(
Cuadro 5.	Programa Juntos en el Perú	45
Cuadro 6.	Evaluaciones regionales de los alumnos de primaria	47
Cuadro 7.	Abordar el bajo rendimiento mediante el fortalecimiento de competencias sociales y emocionales en Portugal	48
Cuadro 8.	Ayudar a los estudiantes de bajo rendimiento	50
	Mejorar la infraestructura educativa pública en el Perú	51
	. Mejorar la calidad de los docentes en el Perú	52
	. Informe Competencias más allá de la escuela del Perú: educación y formación técnico profesional	61
	. Beneficios de las prácticas en empresas	62
	. Esfuerzos para facilitar la transición de la escuela al trabajo para jóvenes en países de la OCDE	63
	La nueva ley de educación superior y EFP en el Perú	65
	Ejemplos internacionales de acuerdos entre instituciones de EFP y universidades	67
	Programas para reducir las desigualdades educativas en el Perú	68
	Activación de competencias en el contexto de altas tasas de empleo informal	76
	Ejemplos de marcos de cualificación nacional	91
	Iniciativa para la calidad de empleo de la OCDE	101
	. Identificando barreras de la participación de los empleadores en la inversión para las competencias	105
	. Programas de formación para los trabajadores y las PYMES	106
	. Políticas para fomentar la innovación en el lugar de trabajo: ejemplos de buenas prácticas	108
	. Promover la mejor utilización de las competencias en Flandes, Bélgica	110
	. Consejo de la OECD en campos de desarrollo sostenible: Estudio Multidimensional del País en Perú	116
	Experiencias internacionales sobre diversificación productiva: Un camino desafiante	118
	Políticas de competencias y diversificación productiva en Corea	119
	Evaluando el equilibrio entre las competencias locales y regionales para la diversificación productiva	120
	Destacar la importancia del emprendimiento en el sistema educativo	126
	. Participación de actores en todo el sistema de habilidades para el fomento del espíritu emprendedor	127
	Sistema Estadístico Nacional Peruano	135
	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	136
	Observatorio Ponte en Carrera	137

Cuadro 33. Comisión de la Fuerza Laboral de Texas	138
Cuadro 34. Evaluación de competencias y ejercicios de anticipación en los países de la OCDE	140
Cuadro 35. Red de inteligencia de la fuerza de trabajo de Michigan	142
Cuadro 36. Sistema de Proyección Ocupacional Canadiense	143
Cuadro 37. Mejorando la base de evidencias sobre competencias	145
Cuadro 38. Las disparidades regionales y el crecimiento económico en el Perú	151
Cuadro 39. El enfoque de la OCDE para los desafíos de la gobernanza multinivel	152
Cuadro 40. Organismos estratégicos nacionales para dirigir la creación de políticas de competencias	155
Cuadro 41. Estructuras de gobernanza colaborativas en el ámbito local	158
Cuadro 42. Cómo construir asociaciones locales exitosas de base local	166
Cuadro 43. Integración de empleo y desarrollo económico en el ámbito local	167
Cuadro 44. Cooperación entre la academia y el lugar de trabajo: Campus Helgeland, Noruega	168
Cuadro 45. Asociaciones y externalización en políticas activas del mercado de trabajo	169
Cuadro 46. Irlanda: creando asociaciones entre los empleadores para alinear mejor las oportunidades de desarrollo de competencias con el mundo del trabajo	170
Cuadro 47. Acuerdos de colaboración entre el sector público y privado en Barcelona	171
Cuadro 48. Ejemplos de alianzas entre investigadores, universidades y empresas en los países de la OCDE	173

Acrónimos y abreviaciones

Banco Interamericano de Desarrollo

CAF Banco de Desarrollo de América Latina

CE Comisión Europea

CINE Clasificación Internacional Normalizada de la Educación

CV Curriculum Vitae

ECEC Educación y Cuidado en la Primera Infancia

ECI Índice de complejidad económica

ECLAC (CEPAL) Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EFP Educación y Formación Profesional

EMN Empresas Multinacionales

EPL Legislación de protección del empleo

GEID Gasto Empresarial en Investigación y Desarrollo

GVC Cadena Global de Valor

I+D Investigación y Desarrollo

IES Instituto de Educación Superior

IED Inversión extranjera directa

INEI Instituto Nacional de Estadística e Informática

LAC Latinoamérica y el Caribe

LFS Encuesta de Población Activa

MINEDU Ministerio de Educación del Perú

MTPE Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú

NINI Ni estudia Ni trabaja

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCDE LEED Programa de Desarrollo Económico y Creación de Empleos a Nivel

Local de la OCDE

Organización Internacional del Trabajo

ONG Organización no gubernamental

PAML Políticas activas del mercado laboral

PBI Producto bruto interno

PhD Doctorado

PIAAC Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de

los Adultos (Encuesta de Competencias de Adultos)

PISA Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante

PRI Instituto Nacional de Investigación

PTF Productividad total de factores

PyME Pequeña y Mediana Empresa

SAA Evaluación de competencias y ejercicios de anticipación

SPE Servicios Públicos de Empleo

Tecnologías de la información y las comunicaciones

TLO Departamento de autorización tecnológica
TTO Departamento de transferencia tecnológica

UIS Instituto de Estadísticas de la UNESCO

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia

y la Cultura

USAID Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

WEF Foro Económico Mundial

Resumen ejecutivo

¿Por qué una estrategia de competencias? Mejores competencias, mejores empleos, mejores condiciones de vida

En el siglo XXI, las competencias se han convertido en un factor clave para lograr el bienestar individual y el éxito económico de cualquier país. Sin una inversión adecuada en competencias, la gente queda en los márgenes de la sociedad, el progreso tecnológico no se transforma en crecimiento y los países son incapaces de competir en una economía mundial, cada vez más, basada en el conocimiento.

La estrategia de competencias de la OCDE brinda a los países un marco de referencia útil para analizar sus fortalezas y debilidades, al que pueden remitirse para adoptar medidas concretas en relación con los tres pilares en los que se apoya todo sistema nacional de competencias:

- 1. Desarrollar las competencias relevantes desde la infancia hasta la edad adulta.
- 2. Activar la oferta de competencias en el mercado laboral.
- 3. Utilizar las competencias adquiridas de manera eficaz en el ámbito socioeconómico.

Además, como cuarta y última dimensión sistémica, una estrategia de competencias efectiva debe reforzar la colaboración y coherencia de políticas entre los actores responsables y participantes en los tres pilares antes mencionados.

Construyendo una estrategia de competencias eficaz para el Perú

Perú ha sido uno de los actores económicos más sólidos de América Latina en los últimos años. El crecimiento de su PBI per cápita, a un ritmo casi constante a lo largo de la última década, ha ido acompañado de un marcado descenso en los índices de pobreza, este progreso económico del Perú, a la fecha se ha debido en gran parte, a la abundancia de recursos naturales y a los elevados precios de las materias primas en el mercado mundial. Por ello, resulta fundamental para el Perú garantizar una diversificación de su producción, aumentar la capacidad de exportación e integrarse a las cadenas de valor mundiales con bienes y servicios de mayor valor agregado. Fomentar el desarrollo, la activación y la adecuada utilización de competencias será esencial para lograr estas metas. Tal y como se ha demostrado en la Encuesta de Competencias de Adultos (PIAAC por sus siglas en inglés), que el Perú está implementando actualmente, unas mejores competencias no implican únicamente mayores niveles de productividad económica; sino también, otros beneficios relevantes, como una mejor salud, más confianza y una mayor propensión a contribuir con la sociedad, a través de otras múltiples actividades, muchas de ellas no remuneradas.

En 2014, la proporción de adultos peruanos con un nivel máximo de estudios equivalente al ciclo superior de educación secundaria (34%) era relativamente próxima a la media de la OCDE (40%); además, las tasas de ingreso a la educación terciaria también han aumentado significativamente. No obstante, los recientes progresos, Perú sigue contando con una mano de obra comparativamente poco cualificada, y una concentración relativamente alta de actividades de bajo valor agregado, lo que redunda en una elevada presencia de empleo informal.

En general, los trabajadores de la economía informal tienen menos probabilidades de recibir formación; de acceder a prácticas de recursos humanos participativas en las que puedan emplear sus competencias de manera más efectiva; asimismo, los trabajadores en la economía informal tienen más probabilidades de tener empleos precarios y de baja calidad. Además, las empresas que funcionan en el sector informal suelen invertir menos en formar a sus trabajadores o modernizar sus procesos productivos, lo que conlleva una menor productividad y crecimiento. Para la sociedad,

contar con un gran número de trabajadores informales supone mayores costes sociales e ingresos fiscales perdidos que podrían haberse invertido en ampliar las prestaciones educativas y formativas de toda la población.

Al dar la oportunidad a todos los peruanos de desarrollar competencias superiores y relevantes y apoyar a los empresarios con incentivos para mejorar sus métodos de gestión de recursos humanos, Perú podrá incrementar sus niveles de productividad y, por extensión, los incentivos para que los empleadores contraten a individuos en el sector formal. Las competencias son la piedra angular de la futura prosperidad del Perú y del bienestar de su población. Unas mejores competencias impulsarán el empleo, la productividad, el crecimiento económico y un mayor nivel de vida. De igual manera, impulsar de manera igualitaria mejores niveles de competencias también sentará las bases para construir una sociedad más sana, equitativa y cohesionada.

Desafíos para las competencias en el Perú

Perú es el primer país no miembro de la organización en emprender una estrategia nacional de competencias junto a la OCDE. El equipo nacional del proyecto, establecido por el gobierno peruano, está coordinado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y cuenta con representantes del Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía y Finanzas.

El presente informe de diagnóstico esboza para el Perú nueve desafíos a nivel de competencias. Estos desafíos se identificaron en dos talleres interactivos con diversos actores del sistema tales como empresarios, sindicatos, expertos e instituciones educativas y a través de un análisis exhaustivo de datos nacionales y de la OCDE, de la UNESCO, de la OIT, del Banco Mundial y el BID. Los desafíos se inscriben en el marco de los principales pilares de la estrategia de competencias de la OCDE y están expresados como declaraciones. Los seis primeros desafíos se refieren a los resultados de los tres pilares de desarrollo, activación y empleo de competencias. Los tres desafíos siguientes versan sobre el cuarto elemento sistémico de la estrategia, es decir, acerca de las condiciones facilitadoras que refuerzan el sistema de competencias en su conjunto.

Cuadro 1. La Estrategia de Competencias de la OCDE: definición del concepto «competencias»

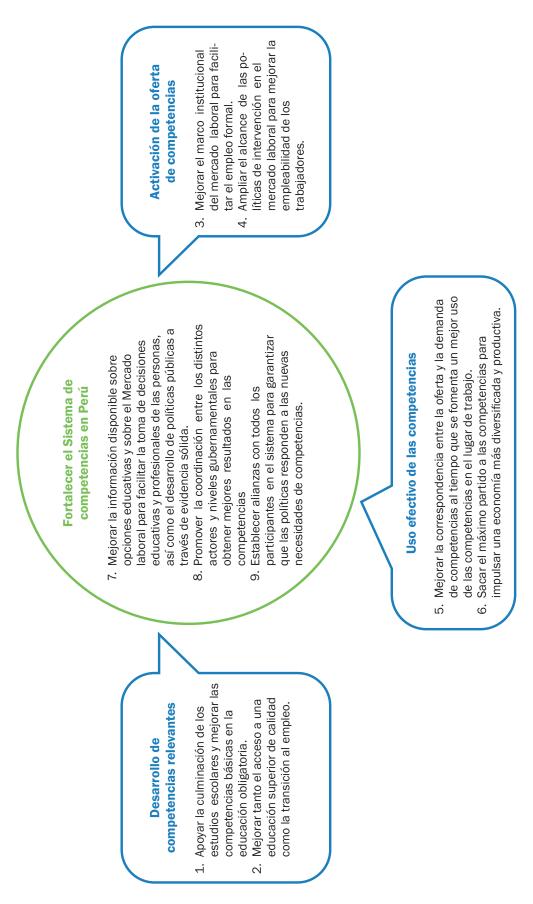
La Estrategia de Competencias de la OCDE define «competencias» como el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que pueden aprenderse y que permiten a los individuos desarrollar una actividad o tarea de manera adecuada y sistemática, y que pueden adquirirse y ampliarse a través del aprendizaje. Esta definición abarca toda la gama de competencias cognitivas, técnicas y socioemocionales. El conjunto de todas las competencias disponibles para la economía en un momento dado conforma el capital humano de un país.

La Estrategia de Competencias de la OCDE ha pasado de centrarse en el enfoque tradicional de las competencias (p.e.,. años de educación formal, cualificaciones/diplomas obtenidos) a una perspectiva mucho más amplia que incluye las competencias que las personas adquieren, utilizan, conservan e incluso pierden a lo largo de toda una vida. Las personas necesitan competencias para triunfar en el mercado laboral y contribuir a mejorar la situación social, al tiempo que construyen sociedades más cohesionadas y tolerantes.

Fuente: OECD (2012), Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en.

Todos los desafíos identificados están estrechamente interrelacionados; estas conexiones se señalarán a lo largo del informe. Limitarse a la implementación de políticas aisladas puede disminuir sensiblemente los beneficios que deben recibir grupos específicos en el Perú, como los jóvenes, así como afectar la capacidad de la economía y la sociedad para sentar unas bases sólidas para un futuro próspero.

9 DESAFÍOS EN MATERIA DE COMPETENCIAS EN EL PERÚ



Pilar 1: Desarrollo de competencias relevantes

- 1. Apoyar la culminación de los estudios escolares y mejorar las competencias básicas en la educación obligatoria. Muchos jóvenes peruanos no desarrollan las competencias necesarias para tener éxito en el trabajo y en la vida. Si bien el acceso a la educación y el nivel de las competencias han mejorado con el tiempo, una gran cantidad de jóvenes peruanos sigue teniendo, en términos comparativos, resultados muy bajos en comprensión lectora, matemáticas y ciencia. Sirva de ejemplo que solo cerca de un cuarto de los estudiantes peruanos igualan o superan el nivel 2 en los resultados de la evaluación PISA en matemáticas; mientras que, los otros tres cuartos de los estudiantes peruanos muestran conocimientos muy básicos o insuficientes. Esto significa que muchos de ellos son incapaces de realizar tareas matemáticas muy básicas y sencillas (nivel 1 o inferior). Es más, existen grupos con rendimientos mucho peores que otros, como aquellos provenientes de entornos socioeconómicos bajos, zonas rurales u hogares en los que el español no es la lengua materna, los que suelen tener resultados muy inferiores a la media en varios indicadores educativos. Las políticas de reciente implantación destinadas a garantizar que todos los peruanos tengan acceso a una educación de calidad deben conservarse; de todos modos, aún hay que trabajar mucho para lograr un progreso mayor y más rápido.
- 2. Mejorar el acceso a una educación superior de calidad y la transición al empleo. Muchos peruanos se enfrentan a una difícil transición desde la educación obligatoria hacia estudios superiores o al empleo. A pesar de los niveles comparativamente bajos de desempleo juvenil, cerca del 18% de los adultos jóvenes peruanos no trabajaba ni estudiaba en 2013. Pese a las grandes mejoras en el acceso la educación, las universidades peruanas y los institutos de formación profesional aún muestran estándares de calidad por debajo de los niveles internacionales. La expansión rápida y desregulada de la educación superior y la formación profesional ha afectado negativamente a la calidad y utilidad de las competencias que adquieren los estudiantes. Ante una creciente demanda, Perú permitió una expansión generalizada de la educación superior y la formación profesional sin previamente poner en marcha mecanismos que garanticen su calidad. Esto ha causado una gran heterogeneidad en lo que se refiere a la calidad de los programas y su vinculación con los requerimientos del mercado laboral; muchas instituciones carecen de ambas. La baja calidad de las instituciones se traduce en cursos que no se adaptan adecuadamente a las competencias que necesita el país.

Pilar 2: Activación de la oferta de competencias

- 3. Mejorar el marco institucional del mercado laboral para facilitar el empleo formal. Una característica definitoria del mercado laboral peruano es su elevado nivel de empleo informal. A pesar del reciente aumento en el nivel de participación y la disminución en las tasas de desempleo e inactividad, en 2014 el 70% de los trabajado- res peruanos laboraba en el sector informal. Como ya se ha mencionado, el empleo informal agrava los problemas relativos a la falta de inversiones en las competencias del trabajador y el empresario. El resultado es una menor inversión generalizada. Invertir menos en competencias implica, asimismo, que las empresas del sector in-formal continúen adoleciendo de baja productividad y, consiguientemente, sigan siendo incapaces de cubrir los costes asociados a la transición hacia el sector formal. Fomentar una mayor inversión en competencias puede aumentar la productividad y reducir la informalidad. Al mejorar las competencias de su fuerza laboral y, por extensión, su productividad, Perú puede incrementar los incentivos a la contratación formal de trabajadores. Perú también pueden limitar la informalidad reduciendo los costos asociados al empleo formal de trabajadores. Para ello, podría ser necesario desarrollar mecanismos que garanticen que los niveles del salario mínimo están alineados con la productividad de los trabajadores. También podría implicar subsidios para las contribuciones a la seguridad social de trabajadores con ingresos más bajos, que suelen ser quienes cuentan con menores competencias. Por último, los esfuerzos por promover la formalización deberían ir de la mano de la estrategia de diversificación del país. Al impulsar el crecimiento de sectores de alta productividad que requieren mayores competencias, Perú puede crear condiciones más propicias para que prosperen los contratos de empleo formales.
- 4. Ampliar el alcance de las políticas de intervención en el mercado laboral para mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Las Políticas Activas del Mercado Laboral (PAML) son una manera importante de activar a personas inactivas o desempleadas y promover el empleo. En Perú, el 12% de los adultos de entre 30 y 64 años se encuentra

inactivo o desempleado, y el 51% tiene un empleo informal. Solo el 35% de las personas en este tramo de edad tiene un empleo formal. Las transiciones desde el empleo informal hacia el formal son bastante escasas en el país: solo ocurre para el 20% y 18% de los varones y mujeres jóvenes, respectivamente. Las PAML y los Servicios Públicos de Empleo (SPE) pueden facilitar la transición de la escuela al trabajo, ayudar a los desempleados a encontrar un trabajo acorde a sus competencias y respaldar a los trabajadores empleados en el sector informal para acceder a trabajos de mayor calidad en el sector formal. Sin embargo, las PAML y los SPE aún están poco desarrollados en el Perú. Las inversiones en PAML están por debajo de muchos países latinoamericanos, como Brasil, Chile o Argentina, y muy por debajo de la media de la OCDE. Actualmente, las inversiones se concentran, sobre todo, en programas de formación y en los SPE. El alcance de los SPE sigue siendo limitado, aunque recientemente haya habido mejoras, como la creación del Centro de Empleo, Perú podría mejorar sus programas de formación alargando su duración, incorporando oportunidades de aprendizaje en un entorno laboral y adaptándolas más a las necesidades de los grupos a los que van dirigidos. Los SPE podrían ser mejores si se establecieran unos marcos más efectivos para su gestión y veracidad, se promoviera una búsqueda de empleo más personalizada y se hiciera un uso más generalizado de las tecnologías digitales que incrementan su alcance, efectividad y eficiencia.

Pilar 3: Uso efectivo de las competencias

- 5. Mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda de competencias y fomentar su mejor uso en el lugar de trabajo. El aprovechamiento de las competencias en el lugar de trabajo no es eficiente en el Perú. En 2013, la proporción de trabajadores sobre o infracualificados representaba el 50,5%, lo que supone una ligera mejora desde 2008, cuando alcanzaba el 53%. Este tipo de discordancias son un lastre para la productividad en el Perú. Sin embargo, a pesar del aparente desaprovechamiento de las competencias, las empresas peruanas afirman tener problemas para encontrar empleados con las competencias cognitivas, socioemocionales y técnicas que necesitan. Al mismo tiempo, la prevalencia de sobrecualificación podría apuntar a una distribución ineficaz de este tipo de trabajadores en la economía, o a una oportunidad perdida de reorganizar los puestos de trabajo en las empresas para sacar el máximo partido al talento del que disponen e incrementar su productividad y competitividad. La colaboración entre empresas e instituciones educativas podría reducir estas discordancias, mientras que una formación patrocinada por las empresas podría mitigar los desajustes de competencias y promover un uso efectivo de las mismas en el lugar de trabajo. Más aún, es preciso realizar mayores esfuerzos para concientizar a las empresas de que un máximo aprovechamiento de las competencias en el lugar de trabajo debería ser una prioridad en su estrategia de negocios. Unas mejores prácticas de recursos humanos pueden ubicar a los trabajadores en un entorno ideal para sacar el máximo partido a sus competencias e incentivar el aprendizaje continuo y el desarrollo de competencias. En este sentido, adoptar prácticas para un elevado rendimiento en el lugar de trabajo podría ser crucial para optimizar la utilización de las competencias.
- Sacar el máximo partido a las competencias para impulsar una economía más diversificada y productiva. La complejidad de la estructura productiva peruana es inferior a la de la mayoría de los países de referencia. En 2012, Perú ocupaba el puesto 80 de 144 países en términos de complejidad económica y, al contrario que la mayoría de los países latinoamericanos, este posicionamiento ha empeorado en las dos últimas décadas. Para mantener los actuales niveles de crecimiento económico, la economía peruana debe emprender un proceso de renovación estructural que permita crecer a los sectores más demandados y redirigir a los trabajadores hacia áreas más productivas de la economía. Mayores competencias permiten la introducción de nuevos productos e ideas de mercado y de negocio, al tiempo que garantizan una adaptación más rápida de los trabajadores a los nuevos métodos organizativos y productivos derivados de la transición hacia una economía más diversificada. Sin embargo, la diversificación productiva podría no beneficiar a trabajadores poco cualificados de empresas menos productivas que, como consecuencia, debieran enfrentarse a una mayor inseguridad económica y laboral. Una movilidad ascendente hacia puestos más productivos dentro del mercado laboral debería, por tanto, basarse en mecanismos que amplíen las competencias a nivel general, en lugar de centrarse en los trabajadores más cualificados ya existentes ubicados en puestos de baja productividad. Es más, aumentar el número de individuos muy cualificados, capaces de emprender actividades innovadoras y diseñar productos novedosos, podría solucionar el problema de la escasa innovación en el Perú a nivel de investigación y desarrollo (I+D) y patentes de actividades. Por último, la educación y las competencias pueden desempeñar un papel esencial en la creación de una cultura de

emprendimiento y el desarrollo de las competencias necesarias para respaldar el desarrollo de nuevos productos en sectores con gran demanda.

Fortalecer el sistema de competencias en Perú.

- 7. Mejorar la información disponible sobre las opciones educativas existentes y sobre el mercado laboral para facilitar la toma de decisiones educativas y profesionales de las personas, así como el desarrollo de políticas públicas a través de evidencia sólida. Perú cuenta con suficiente capacidad institucional para obtener varios indicadores necesarios para implantar políticas empíricas sobre competencias. Sin embargo, como ocurre en muchos países de la OCDE, el desafío sigue siendo conseguir que los ministerios aprovechen al máximo los datos para elaborar sus políticas. En general, los estudiantes peruanos carecen de la información necesaria para tomar decisiones fundadas sobre sus estudios o elegir una carrera, especialmente ahora que el sistema de educación postsecundaria se ha vuelto más complejo y, en cierta medida, opaco. Debería redoblarse el apoyo a portales web y otros instrumentos, como el observatorio «Ponte en Carrera», para facilitar información a los estudiantes sobre distintas opciones de estudio o trayectorias formativas de graduarse. Los trabajadores y las personas que buscan empleo podrían hacer un mejor uso de la información del mercado si se ofreciera en un formato más amigable. Es más, podrían desarrollarse en el Perú ejercicios de evaluación de competencias y de prospectiva (como los que ya se efectúan en varios países de la OCDE) para ofrecer orientación sobre la demanda futura de competencias, mitigando así, la escasez o desajuste de competencias.
- 8. Promover la coordinación entre los distintos actores y niveles gubernamentales para obtener mejores resultados en las competencias. Perú podría mejorar la situación de las competencias reforzando la colaboración horizontal entre los distintos ministerios, y la vertical entre diferentes niveles gubernamentales. Muchos ministerios y autoridades peruanas inciden en el desarrollo, activación y utilización de competencias; sin embargo, los sistemas de colaboración interministerial están relativamente subdesarrollados en el país. Para promover la colaboración entre los ministerios que desempeñan un papel sobre las competencias, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha creado recientemente, tres comités sectoriales de competencias en los sectores Saneamiento, Construcción y Turismo. Mantener este diálogo y transformarlo en acciones coordinadas será crucial para el éxito a largo plazo de estas iniciativas en el Perú. La coordinación entre los distintos niveles gubernamentales es esencial, teniendo en cuenta el deseo del Perú de convertirse en un gobierno altamente descentralizado. En muchos casos, más de un nivel gubernamental participa en la misma área de políticas públicas, y las divisiones entre los niveles nacional, regional y local son difusas. Esta cuestión se hace especialmente patente en el ámbito de la educación. Para lograr una descentralización más eficiente, deberían reforzarse las capacidades de las autoridades regionales y locales para permitir una implantación rigurosa de las políticas en función de su ubicación; de esta manera se reducirían las diferencias de competencias entre las distintas regiones y entre áreas urbanas y rurales.
- 9. Establecer alianzas con todos los participantes en el sistema para garantizar que las políticas respondan a las nuevas necesidades de competencias. Para mejorar el rendimiento de los países en lo que se refiere al desarrollo, la activación y el uso efectivo de las competencias, los gobiernos deben promover la colaboración y coordinación entre los distintos actores que participan o tienen influencia en el sistema. Una colaboración más estrecha puede lograr que se desarrollen competencias más pertinentes durante la formación profesional y la educación superior. El sistema de educación técnica peruano se caracteriza, por un lado, por la existencia de escuelas sectoriales, concebidas para responder a la demanda de competencias de sectores económicos específicos y, por el otro, por una oferta tanto pública como privada que tiene vínculos muy débiles con el sector productivo. Lograr que las empresas participen en el diseño y la gestión de los programas formativos de las escuelas no sectoriales garantizaría una mayor sintonía entre las competencias desarrolladas y las necesidades del mercado. Además, los empleadores deberían desempeñar un papel más activo en la concepción e implantación de los PAML. La participación de los empleadores en los programas de formación y activación mejoraría la calidad y relevancia de las competencias de quienes aún buscan trabajo y crearía un remanente de talento listo para emplearse. Una participación más activa de los empleadores en los ejercicios de evaluación y anticipación de competencias garantizaría un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda de competencias. Por último, las alianzas entre instituciones de educación superior y el sector privado podrían asegurar que la demanda local de trabajadores

altamente cualificados quedase satisfecha por la oferta de la correspondiente educación terciaria. Es más, las alianzas entre el mundo académico y el sector privado pueden servir para difundir conocimientos y promover una utilización más productiva de las competencias de los investigadores.

Del diagnóstico a la acción

El principal objetivo de este proyecto conjunto de la OCDE y el gobierno peruano para la «creación de una estrategia de competencias eficaz para Perú» es ofrecer una evaluación estratégica del sistema nacional de competencias en Perú y del modo en que estas se desarrollan, activan y utilizan. Este análisis es necesario para construir estrategias y políticas de competencias eficaces para cubrir la futura demanda de competencias en el país y equilibrar la oferta y la demanda de las mismas.

Ahora es el momento de enfocarse en la mejora de la adquisición de competencias para impulsar la productividad y la innovación, al tiempo que se crean los cimientos del futuro crecimiento económico del Perú. El presente informe diagnóstico representa una contribución a las futuras acciones que se emprendan en el país para mejorar la adquisición de competencias. De igual importancia para un futuro de éxito son los activos «intangibles» generados por la estrategia nacional de competencias, a través de un constante diálogo interministerial y la participación de los actores correspondientes en el periodo 2015-2016.

Este informe diagnóstico puede ser útil de distintas maneras: puede, por ejemplo, sentar las bases para promover un debate público sobre los desafíos a los que el Perú se enfrenta a nivel de competencias, y alentar a los actores sociales y al gobierno nacional y regional a trabajar en conjunto para enfrentarse a estos desafíos en el futuro. La OCDE está dispuesta a apoyar al Perú en sus continuos esfuerzos en diseñar e implementar mejores políticas de competencias que se traduzcan en mejores empleos y mejores condiciones de vida para todos los peruanos.

Introducción

En el siglo XXI, las competencias se han convertido en un factor clave para lograr el bienestar individual y el éxito económico de cualquier país. Sin una inversión adecuada en competencias, la gente queda en los márgenes de la sociedad, el progreso tecnológico no se transforma en crecimiento y los países son incapaces de competir en una economía mundial, cada vez más, basada en el conocimiento. En la medida que los países se esfuercen más por alcanzar mayores niveles de innovación y competitividad en sus economías, tendrán que enfocarse más en generar la combinación adecuada de las competencias, asegurándose que esas competencias estén plenamente activadas en el mercado laboral y maximizando su uso en los lugares de trabajo.

Esta introducción discute brevemente los recientes logros peruanos, algunos de los principales desafíos a enfrentar por delante y cómo las competencias jugarán un rol crítico en el moldeamiento de la futura prosperidad y bienestar del Perú. Concluye con el conjunto de desafíos de competencias que la OCDE ha identificado en el Perú, en estrecha colaboración con los actores involucrados, expertos y representantes del gobierno peruano.

El Perú ha tenido un gran avance en la última década

En 2009, el Perú se convirtió en un país de ingreso mediano alto, y desde entonces se ha convertido en uno de los actores económicos más fuertes en la región de América Latina. En 2015 tuvo un Ingreso Nacional Bruto de 194,6 mil millones de dólares americanos. Otros países de la región con ingresos medianos altos incluyen a Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Panamá. Alrededor del mundo, otros países con un nivel de ingresos similar son China, Kazajstán, Turquía, y Sudáfrica (World Bank, 2016).

Las tasas de pobreza se han reducido drásticamente y el PBI per cápita ha crecido en los últimos años. El Perú ha reducido las tasas de pobreza de 58,7% en 2004 a 22,7% en 2014 (World Bank, 2016). Al mismo tiempo, el PBI per cápita en Perú tuvo un crecimiento constante entre 2006 y 2015 (con la excepción de 2009). El crecimiento fue particularmente alto en 2007 y 2008 (7,2% y 7,8%, respectivamente), pero ha frenado en los últimos años, con tasas de crecimiento de 1% en 2014 y 1,9% en 2015 (World Bank, 2016).

El Perú ha aprovechado sus ricos recursos naturales y los altos precios en el mercado global. Como algunos otros países de la región, el Perú se ha beneficiado del precio relativamente alto de los productos básicos en los últimos años, especialmente en la industria minera, que ha sido impulsada en gran medida por la expansión económica de China. Los ingresos provenientes de recursos naturales alcanzaron un pico de 14,9% del PBI en 2007, sin embargo representaron alrededor del 8,7% del PBI en 2014. Los ingresos por recursos naturales y minerales como proporción del PBI han tenido un impresionante crecimiento en el Perú en los últimos años, alcanzando un pico de 11,7% del PBI en el año 2007. Esto significa que casi el 80% del ingreso total de la explotación de recursos naturales en el Perú llegó casi exclusivamente de la industria minera. Hasta 2014, las rentas minerales en el Perú representaron aproximadamente el 6,4% del PBI (World Bank, 2016).

La composición por edades de la población en el Perú está cambiando y aumentando proporcionalmente al tamaño de la fuerza de trabajo. La tasa de dependencia de edad¹ disminuyó de 64,6% en 2000 a 53,2% en 2015, es decir, una proporción creciente de la población se encuentra en edad de trabajar. La tasa de dependencia de edad es relativamente mayor en el Perú respecto del resto de la región de América Latina y de los países de la OCDE (50,2% y 52,6%, respectivamente, también en el año 2015). De la misma manera, la población de Perú está envejeciendo, mientras la tasa de dependencia se ha incrementado para la población de mayor edad (65 años a más) (de 8,1% en 2000 a 10,5% en 2015), mientras que la proporción de personas de 15 años a menos ha disminuido, en el mismo período, de 56,54% a 42,73% (World Bank, 2016).

La población peruana se está convirtiendo en una población con mejor educación y la participación de la fuerza de trabajo está aumentando, especialmente entre las mujeres. Un número cada vez mayor de estudiantes completan estudios de educación superior, ya sea educación terciaria o superior secundaria no terciaria (el porcentaje de trabajadores con educación superior completa aumentó en un 21,4% entre 2008 y 2013). Este aumento fue particularmente alto entre los trabajadores con estudios completos, que aumentaron 23,4%, en comparación con los que habían terminado la educación superior no universitaria, que creció en un 13%. Como resultado de estas tendencias positivas, en 2013 1,6 millones de trabajadores en el Perú habían terminado estudios universitarios y casi 1,5 millones habían terminado educación superior no universitaria (MTPE, 2014). La tasa de participación laboral en el Perú ha aumentado de 66% en 2000 a cerca de 69% en 2014, mientras que la tasa para las mujeres ha aumentado de 54% en 2000 al 60% en 2014 (alcanzando un pico de cerca del 67% en 2010) (World Bank, 2016).

Incremento en el acceso a la educación básica y culminación de la escuela. Las tasas netas de matrícula en educación primaria para los niños de 5 años (primer año de enseñanza obligatoria) obtuvieron alrededor de 93% en 2013, similar a América Latina y el Caribe (LAC), con un promedio de 91,5% y no lejos de la media de los países de la OCDE, con 97% (UNESCO/UIS, 2016). El promedio de años de educación entre adolescentes de 15 años se ha incrementado de 9,5 años en 2015 a 10,1 en 2014 (INEI, 2015) y el porcentaje de la población sin instrucción escolar o primaria incompleta disminuyó de 26,3% en 2005 a 18,1% en 2014 (UNESCO/UIS, 2016). De la misma forma, ha habido un gran aumento en la proporción de adultos que tienen al menos educación secundaria superior completa, de 26,3% en 2005 a 34,4% en 2014, que es similar a la tasa para Chile (35,5%) y todos los países de la OCDE (36,7%) y significativamente mayor al porcentaje para México (17,4%) y Costa Rica (16,6%).

Los adultos peruanos tienen, en promedio, mejor educación que sus contrapartes en la región de América Latina. Entre la población de más de 25 años, la proporción de peruanos sin escolaridad (5,1%) es inferior al promedio de América Latina (7,1%). En el otro extremo del espectro educativo, la participación de los adultos peruanos con una educación terciaria (21,1%) supera ligeramente la media regional (20,3%). Sin embargo, es en la proporción de la población adulta con educación media superior donde el Perú realmente se destaca, con 34,4% de la población manteniendo su más alto grado contra un promedio regional de 24,7%.

El Perú aspira a construir sobre estos logros, pero aún quedan por delante algunos desafíos relevantes.

El Perú aspira a seguir el camino del desarrollo económico y social a través de la diversificación productiva. El Perú ya ha tomado medidas para identificar y apoyar a sectores de alta demanda que puedan impulsar el crecimiento económico y el progreso social en un futuro cercano. Como parte del Plan Nacional de Diversificación Productiva, el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y el Ministerio de Turismo y Comercio Exterior (MINCETUR) han llevado a cabo ejercicios para identificar los sectores de la economía mundial cuyos bienes y servicios tienen alta demanda. Concentrándose en estos sectores, el Perú planea ampliar su capacidad de exportación e integrarse a las cadenas de valor mundial con bienes y servicios más complejos (PRODUCE, 2015).

La diversificación económica y los mayores niveles de productividad pueden reforzarse mutuamente. Una gran parte de la literatura económica (Hausmann y Bailey, 2008; McMillian y Rodrik, 2011) pone énfasis en la importancia de la diversificación sectorial y el cambio estructural como conductores para ayudar a las economías en desarrollo a reducir las brechas de ingresos y productividad con economías más desarrolladas. La diversificación productiva es necesaria debido a factores y ventajas que generan un alto crecimiento durante una fase inicial de desarrollo rápido, como el trabajo de bajo costo e imitación de la tecnología extranjera, que desaparecen cuando se alcanzan los niveles de ingresos medio y medio superior, por lo que requieren nuevas fuentes de crecimiento para sostener nuevos aumentos en el ingreso per cápita (Agenor y Canuto, 2012). Los países que logran salir de la pobreza y ser más prósperos son aquellos que pueden diversificarse más allá de la agricultura y otros productos tradicionales (McMillan y Rodrik, 2011). Las diferencias en las trayectorias de crecimiento de la productividad entre países de América Latina y algunos países asiáticos en las últimas décadas pueden explicarse debido al éxito de estos últimos en diversificar la estructura de sus economías y añadir más valor a sus exportaciones (OCDE, 2015).

La falta de diversificación económica puede ayudar a explicar los altos índices de empleo informal, los cuales tienen impactos negativos para los individuos y la sociedad. En términos generales, el empleo informal se refiere al empleo que no está bajo la protección de la ley laboral y la regulación de la seguridad social. El empleo informal en el Perú se situó en 72,8% en 2014, y se concentra en los sectores tradicionales de baja competencia/bajo valor agregado (INEI, 2015). Los países que no lograron alejarse de la agricultura y otras actividades tradicionales (y pasar a una economía más diversificada) se exponen a riesgos de informalidad, debido a los bajos niveles de productividad, prácticas de recursos humanos menos motivadoras y bajas condiciones de empleo. En promedio, los trabajadores en una economía informal tienen menos probabilidades de recibir capacitación, de participar menos en las altas prácticas de recursos humanos para usar sus habilidades de manera más eficaz, y es más probable que se encuentren en condiciones precarias que los obliguen a trabajar más horas y no logren un buen equilibrio entre el trabajo y los demás aspectos de la vida. Para la sociedad, tener una gran parte de la fuerza de trabajo en el empleo informal implica costos sociales más elevados y menor recaudación de impuestos. Las empresas que operan en el sector informal tienden a invertir menos en la formación de los trabajadores y en la modernización de la producción, lo que se traduce en una baja productividad y crecimiento. Por lo tanto, un cambio hacia la diversificación productiva, con énfasis en actividades de alta competencia/alto valor agregado, podría ayudar a reducir las actividades informales en el país.

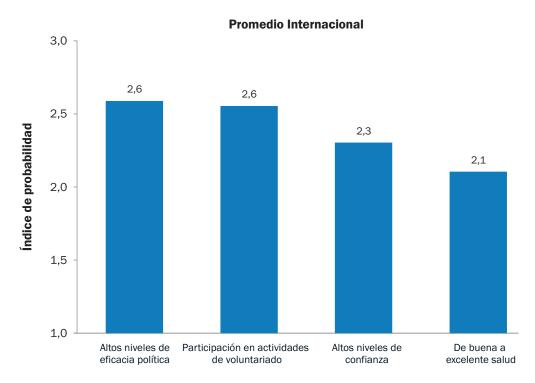
El Perú tiene como objetivo impulsar el crecimiento en sectores que necesitan más trabajadores altamente calificados. Por ejemplo, aumentar la cuota de producción en alta tecnología y bienes de las TIC² (Tecnologías de la Información y la Comunicación) podría ayudar a impulsar el crecimiento en el Perú, debido a que ambos aspectos se encuentran bajos en comparación con el nivel internacional. En el Perú, en el año 2015, la proporción de las exportaciones de alta tecnología (como proporción total de las exportaciones de manufacturas) fue de 4,7%, muy por debajo del promedio de 12,1% de América Latina y el promedio de la OCDE de 16,9% para el mismo año (World Bank, 2016). Además, en 2014, solo el 0,1% de las exportaciones totales correspondió a bienes TIC , una proporción muy baja comparada con el resto de América Latina (6,3%) y la OCDE (6,6%) en el mismo año (World Bank, 2016). Por el contrario, la proporción de la importación de bienes TIC fue de 8,9% en 2014, mientras que América Latina tuvo un 11,1% y la OCDE un 9,2% en el mismo año (World Bank, 2016).

Competencias clave para lograr las aspiraciones del Perú

Las competencias no solo conducen a incrementar la mano de obra y la productividad, sino que también fortalecen el empleo en trabajos de mejor calidad y mejoran los resultados sociales y de salud. Las competencias son relevantes para la lucha contra la desigualdad y la promoción de la movilidad social. Por ejemplo, en tres cuartas partes de los países de la OCDE, y también en muchos países no miembros, la desigualdad de ingresos se ha profundizado en las últimas dos décadas. Invertir en el capital humano es la manera más eficaz de promover el crecimiento y de distribuir, de manera más equitativa, sus beneficios. Invertir en competencias es mucho menos costoso, a largo plazo, que pagar las consecuencias de una salud precaria, menores ingresos, desempleo y exclusión social, los cuales están estrechamente vinculados con competencias inferiores (OCDE, 2012, 2013).

Gráfico 1. Probabilidad de resultados sociales positivos entre adultos altamente alfabetizados

Aumento de la probabilidad (índice de probabilidad) de adultos con una calificación en el nivel 4/5 en el reporte de alfabetización con altos ingresos, altos niveles de confianza y eficacia política, buena salud, participando en actividades de voluntariado y empleo, en comparación con adultos que obtuvieron calificaciones iguales o por debajo del nivel 1 en alfabetización (establecido)



Nota: Los índices de probabilidad se han ajustado por edad, género, nivel educativo y antecedentes de inmigración y lenguaje. Los altos salarios se definen como ingresos por hora de trabajadores que están por encima de la media del país.

Fuente: OECD (2016), OECD calculations based on the Survey of Adult Skills (PlAAC) 2012 (database), www.oecd.org/skills/piaac/.

Hay una fuerte asociación positiva entre el desempeño de competencias y la activación del mercado de trabajo. La evidencia de las encuestas de competencia de adultos (PIAAC) muestra que, en promedio, los individuos con mejor rendimiento en competencias también son más propensos a participar en el mercado laboral y obtener mejores salarios. El Gráfico 2 muestra cómo, en promedio, los individuos en el nivel máximo de desempeño de competencias en PIAAC (nivel 5) son menos propensos a estar fuera de la fuerza de trabajo (menos de la mitad de la proporción de aquellos con el nivel de rendimiento más bajo de competencias), menos propensos a ser desempleados y tener los salarios por hora muy por encima de los cuatro niveles inferiores.

■ Empleado ■ Desempleado ■ Fuera de la fuerza de trabajo Media salarial (Regla de la mano derecha) 100 25 Salarios por horas USD % de adultos 80 20 60 15 40 10 20 5 0 Nivel 2 Nivel 3 Nivel 4 Nivel 5 Nivel 1 Más competente Menos competente -

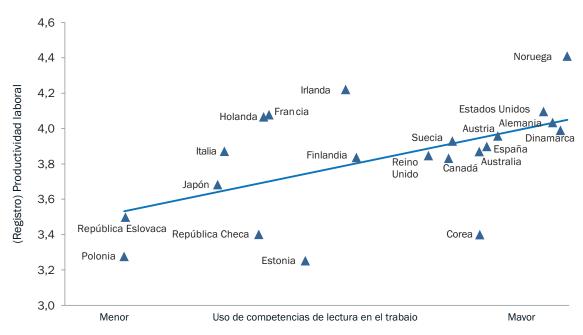
Gráfico 2. Competencias importantes para los resultados del mercado de trabajo

Fuente: OECD (2016), The Survey of Adult Skills (PIAAC) 2012, (database), www.oecd.org/skills/piaac/.

Existe una fuerte relación positiva entre el desarrollo de competencias, uso de competencias y productividad. Los altos índices de productividad pueden deberse a los resultados obtenidos por los trabajadores que desarrollan y emplean mejor sus competencias. Como se muestra en el siguiente gráfico, los trabajadores que hacen uso regular de competencias de lectura suelen ser más productivos. El nivel de desempeño de competencias, por lo tanto, puede ser un buen indicador de los niveles de productividad en muchos países.

Gráfico 3. Productividad del trabajo y el uso de competencias de lectura en el trabajo

(Establecida para el nivel de alfabetización y aritmética)



Nota: Las líneas son las mejores predicciones lineales. La productividad del trabajo es igual al PBI por hora trabajada, en precio actual en dólares americanos. Las estimaciones establecidas se basan en la regresión de cuadros mínimos lineales (OLS, por sus siglas en inglés), incluidos los controles para la alfabetización y las puntuaciones de competencia aritmética.

Fuente: OECD (2016), The Survey of Adult Skills (PIAAC) 2012, (database), Table A4.4, www.oecd.org/skills/piaac/.

Las competencias también son importantes para la reducción de la informalidad. La fuerza de trabajo con bajas competencias y la alta concentración en actividades de bajo valor agregado en el Perú son las principales causantes de la prevalencia de los contratos de empleo informal. La baja productividad de muchos trabajadores peruanos significa que no producen resultados suficientes como para cubrir los costos de ser contratados formalmente por los empleadores. Estos costos incluyen los salarios mínimos y los aportes al seguro social. Al proveer individuos con competencias relevantes y de alta calidad, y empleadores con apoyo e incentivos para mejorar sus prácticas de recursos humanos, el Perú puede elevar su productividad y, por extensión, los incentivos a los empleadores para contratar a personas en el sector formal.

La estrategia de competencias de la OCDE puede ayudar al Perú a responder a los desafíos de competencias.

La estrategia de competencias de la OCDE proporciona un marco estratégico integral e intergubernamental con el fin de ayudar a los países a maximizar su potencial de habilidades para impulsar el crecimiento económico incluyente y mejorar el bienestar. Ayuda a los países a identificar las fortalezas y debilidades de sus sistemas de competencias y la variedad existente de competencias en el país, para que sea referente internacional y desarrolle políticas para su mejora. En particular, la estrategia proporciona las bases sobre las cuales los gobiernos pueden trabajar efectivamente con todos los grupos de interés, gobiernos nacionales, locales y regionales, empleadores, trabajadores y estudiantes, y en todas las áreas políticas pertinentes para desarrollar habilidades relevantes desde temprana edad hasta la educación adulta, activar las competencias en el mercado laboral y colocar las competencias en uso efectivo en el trabajo y la economía en general.

Fomentar un enfoque conjunto de gobierno hacia el desarrollo de competencias

Maximizar el potencial de competencias de un país requiere un esfuerzo coordinado que involucre diversos ministerios. Para integrar las diversas áreas de educación y formación, trabajo, economía, impuestos, desarrollo económico local, investigación e innovación, es necesario que el gobierno, en su conjunto, tenga un enfoque hacia el desarrollo de competencias. Cada proyecto de Estrategias de Competencias de la OCDE pretende fomentar una mayor interacción e intercambio entre los ministerios pertinentes, con el fin de forjar una comprensión común de los desafíos de competencias en base a una acción conjunta.

El proyecto para la construcción de una efectiva Estrategia de Competencias para el Perú implica un equipo interministerial que incluye al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, al Ministerio de Educación y al Ministerio de Economía y Finanzas. Este equipo fue responsable de establecer la dirección estratégica para el proyecto, mediante la definición de aquellos resultados de las Herramientas del Diagnóstico de Estrategia de Competencia de la OCDE que son más relevantes para el Perú, y de asegurar que la fase de diagnóstico cubra todos los aspectos relevantes del sistema nacional de competencias.

Involucrar a los grupos de interés en el fortalecimiento del sistema de competencias

La implementación y el diseño de políticas eficaces de competencias exigen una comprensión amplia y compartida de la necesidad de mejorar las competencias, las fortalezas actuales y los desafíos que enfrenta el sistema de competencias del país, y las prioridades a tomar en cuenta. La estrategia de competencias de la OCDE resalta la necesidad de mirar más allá del gobierno y construir sólidas relaciones de colaboración con todos los actores involucrados, como empresarios, sindicatos, instituciones de formación, estudiantes, entre otros.

Cada proyecto nacional está diseñado para asegurar la propiedad y el compromiso de los grupos de interés y crear un compromiso compartido para realizar acciones concretas. Esto se logra involucrando activamente a los grupos de interés durante todo el proceso, en particular, a través de una serie de talleres. Cada taller consistió en debates estructurados de pequeños grupos de participantes, hablando en su idioma nativo mientras trabajaban a lo largo de una serie de ejercicios. En el caso del Perú:

- Más de 100 personas participaron en el taller de diagnóstico realizado el 26 y 27 de noviembre de 2016 en Lima, incluyendo el gremio de empleadores, sindicatos, proveedores de educación y capacitación, fundaciones y empresas privadas. Un número similar de grupos de interés también participó en el taller de retos de competencias en Lima el 2-3 de mayo de 2016.
- La participación activa de los grupos de interés peruanos durante estos eventos ha tenido un papel preponderante en la identificación de los principales desafíos que enfrenta el sistema de competencias del Perú y su aporte ha contribuido a la realización de este informe de diagnóstico.

Movilización de datos comparativos y experiencia internacional

Trabajando en estrecha colaboración con el equipo del proyecto nacional, la OCDE ha movilizado sus recursos para apoyar el análisis de oportunidades y desafíos de competencias del Perú. Estos recursos incluyen:

- El marco de Estrategia de Competencias y herramientas de diagnóstico de la OCDE para estructurar el análisis y los talleres.
- El diseño y realización de talleres interactivos que maximizan el debate entre diversos participantes, forjó una comprensión compartida entre los stakeholders sobre los desafíos de competencias que enfrenta actualmente el Perú y que generaron información concreta por escrito.

- Datos comparativos relevantes de la OCDE para analizar las tarifas en relación con otros países miembros de la OEDE en una serie de dimensiones importantes de competencias.
- Un equipo multidisciplinario de la OCDE que se vale de los conocimientos de todos los directorados relevantes de la Organización: educación y desarrollo de competencias y ciencia, tecnología e innovación.
- Una perspectiva externa e independiente con la cual crear un "terreno de juego uniforme" para todos los actores en el sistema de competencias y fomentar un diálogo constructivo.

Recurriendo a diversas fuentes de información en el desarrollo de un diagnóstico de competencias

Este reporte de diagnóstico se basa en tres fuentes principales de información: información de talleres y reuniones técnicas con los grupos de interés, datos comparativos de la OCDE y estudios de caso relevantes de otros países de la OCDE.



Los grupos de interés y el gobierno del Perú

Los desafíos de habilidades identificados por un conjunto diverso de grupos de interés - stakeholders - y el gobierno, que participaron en los talleres y discusiones técnicas, constituye la "columna vertebral" de este informe.



Análisis y datos comparativos de la OCDE

La riqueza de los datos comparativos y el análisis de la OCDE, las cuales sirven para arrojar información sobre los desafíos identificados por los actores, poniendo retos al Perú en un contexto internacional más amplio. Cada sección analiza un reto de competencias y ofrece datos comparativos internacionales de la OCDE y otras fuentes.



Estudios de caso

El informe ofrece una selección de estudios de caso concretos para ilustrar cómo otros países miembros de la OCDE han abordado desafíos similares en sus propios contextos.

Cómo los stakeholders ven los desafíos de competencias del Perú

Los talleres realizados en 2015-2016 fueron diseñados para animar a todos los interesados a expresar sus opiniones y generar evidencia cuantitativa y cualitativa sobre los principales retos de competencias que enfrenta el Perú. Esta información fue rescatada, a través de grupos de debates y reuniones bilaterales con la OCDE. Aunque muchos de estos desafíos de competencia eran conocidos hace mucho tiempo por todos los participantes, el ejercicio también generó nuevas ideas sobre cómo diferentes actores los perciben o formulan.

Los participantes del taller tenían una clara visión de las muchas fortalezas del sistema de competencias actual del Perú. Al trabajar en pequeños grupos, los participantes elaboraron una lista en la que acordaron una base sólida para construir el éxito en el futuro.

El Perú debe superar nueve desafíos clave de competencias para lograr cumplir sus ambiciones.

Estos desafíos fueron identificados, a través de talleres con los stakeholders, expertos y representantes del gobierno, y a través del análisis de la OCDE, la UNESCO, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial y los datos nacionales. Los problemas se describen en cada uno de los principales pilares de la estrategia de competencias de la OCDE y se enmarcan como resultado. Los seis primeros desafíos se refieren a los resultados específicos, a través de los tres pilares: desarrollar, activar y usar las competencias. Los siguientes tres desafíos se refieren a "habilitar" las condiciones que fortalezcan el sistema de competencias generales. El éxito en hacer frente a estos desafíos de competencias será la mejora en el rendimiento, a lo largo de todo el sistema de competencias.

Cuadro 2. La OCDE, estrategia de competencias: definir el concepto de "competencias"

La estrategia de competencias de la OCDE define las competencias (o habilidades) como el conjunto de conocimientos, atributos y capacidades que pueden ser aprendidas, que permiten a los individuos desarrollar de manera constante y exitosa una actividad o tarea, y que pueden ser construidas y ampliadas por medio del aprendizaje. Los conceptos de "habilidad" y "competencia" se usan indistintamente en este informe. La suma de todas las competencias disponibles para la economía en un momento dado forma el capital humano de un país.

La estrategia de competencias de la OCDE ha cambiado el enfoque desde la representación tradicional de competencias —como años de educación formal y capacitación u obtención de grados/diplomas— hasta una perspectiva mucho más amplia que incluye la adquisición, uso y mantenimiento, y también la pérdida, de competencias a lo largo del curso de la vida. Las personas necesitan competencias técnicas e interpersonales que las ayuden a tener éxito en el mercado de trabajo y una serie de habilidades que ayuden a contribuir a mejores resultados sociales y construir sociedades más cohesionadas y tolerantes.

Fuente: OECD (2012), Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en.

Todos los desafíos identificados están fuertemente interrelacionados y sus conexiones se identifican en todo el informe. Falta mirar más allá de la compartimentación política que tendrá consecuencias para grupos específicos en el Perú, tales como los jóvenes, así como para la economía y la capacidad de la sociedad para construir una base sólida para la prosperidad futura.

Pilar 1: Desarrollo de competencias relevantes

1. Apoyar la culminación de los estudios escolares y mejorar las competencias básicas en la educación obligatoria. Muchos jóvenes peruanos no desarrollan las competencias necesarias para tener éxito en el trabajo y en la vida. Si bien el acceso a la educación y el nivel de las competencias han mejorado con el tiempo, una gran cantidad de jóvenes peruanos sigue teniendo, en términos comparativos, resultados muy bajos en comprensión lectora, matemáticas y ciencia. Sirva de ejemplo, que solo cerca de un cuarto de los estudiantes peruanos igualan o superan el nivel 2 en los resultados de la evaluación PISA en matemáticas; mientras que, los otros tres cuartos de los estudiantes peruanos muestran conocimientos muy básicos o insuficientes. Esto significa que muchos de ellos son incapaces de realizar tareas matemáticas muy básicas y sencillas (nivel 1 o inferior). Es más, existen grupos con rendimientos mucho peores que otros, como aquellos provenientes de entornos socioeconómicos bajos, zonas rurales u hogares en los que el español no es la lengua materna, los que suelen tener resultados muy inferiores a la media en varios indicadores educativos. Las políticas de reciente implantación destinadas a garantizar que todos los peruanos tengan acceso a una educación de calidad deben conservarse; de todos modos, aún hay que trabajar mucho para lograr un progreso mayor y más rápido.

2. Mejorar el acceso a una educación superior de calidad y la transición al empleo. Muchos peruanos se enfrentan a una difícil transición desde la educación obligatoria hacia estudios superiores o al empleo. A pesar de los niveles comparativamente bajos de desempleo juvenil, cerca del 18% de los adultos jóvenes peruanos no trabajaba ni estudiaba en 2013. Pese a las grandes mejoras en el acceso la educación, las universidades peruanas y los institutos de formación profesional aún muestran estándares de calidad por debajo de los niveles internacionales. La expansión rápida y desregulada de la educación superior y la formación profesional ha afectado negativamente a la calidad y utilidad de las competencias que adquieren los estudiantes. Ante una creciente demanda, Perú permitió una expansión generalizada de la educación superior y la formación profesional sin previamente poner en marcha mecanismos que garanticen su calidad. Esto ha causado una gran heterogeneidad en lo que se refiere a la calidad de los programas y su vinculación con los requerimientos del mercado laboral; muchas instituciones carecen de ambas. La baja calidad de las instituciones se traduce en cursos que no se adaptan adecuadamente a las competencias que necesita el país.

Pilar 2: Activación de la oferta de competencias

- 3. Mejorar el marco institucional del mercado laboral para facilitar el empleo formal. Una característica definitoria del mercado laboral peruano es su elevado nivel de empleo informal. A pesar del reciente aumento en el nivel de participación y la disminución en las tasas de desempleo e inactividad, en 2014 el 70% de los trabajadores peruanos laboraba en el sector informal. Como ya se ha mencionado, el empleo informal agrava los problemas relativos a la falta de inversiones en las competencias del trabajador y el empresario. El resultado es una menor inversión generalizada. Invertir menos en competencias implica, asimismo, que las empresas del sector informal continúen adoleciendo de baja productividad y, consiguientemente, sigan siendo incapaces de cubrir los costes asociados a la transición hacia el sector formal. Fomentar una mayor inversión en competencias puede aumentar la productividad y reducir la informalidad. Al mejorar las competencias de su fuerza laboral y, por extensión, su productividad, Perú puede incrementar los incentivos a la contratación formal de los trabajadores. Perú también pueden limitar la informalidad reduciendo los costes asociados al empleo formal de trabajadores. Para ello, podría ser necesario desarrollar mecanismos que garanticen que los niveles del salario mínimo están alineados con la productividad de los trabajadores. También podría implicar subsidios para el pago del seguro social de trabajadores con ingresos más bajos, que suelen ser quienes cuentan con menores competencias. Por último, los esfuerzos por promover la formalización deberían ir de la mano de la estrategia de diversificación del país. Al impulsar el crecimiento de sectores de alta productividad que requieren mayores competencias, Perú puede crear condiciones más propicias para que prosperen los contratos de empleo formales.
- 4. Ampliar el alcance de las políticas de intervención en el mercado laboral para mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Las Políticas Activas del Mercado Laboral (PAML) son una manera importante de activar a personas inactivas o desempleadas y promover el empleo. En Perú, el 12% de los adultos de entre 30 y 64 años se encuentra inactivo o desempleado, y el 51% tiene un empleo informal. Solo el 35% de las personas en este tramo de edad tiene un empleo formal. Las transiciones desde el empleo informal hacia el formal son bastante escasas en el país: solo ocurre para el 20% y 18% de los varones y mujeres jóvenes, respectivamente. Las PAML y los Servicios Públicos de Empleo (SPE) pueden facilitar la transición de la escuela al trabajo, ayudar a los desempleados a encontrar un trabajo acorde a sus competencias y respaldar a los trabajadores empleados en el sector informal para acceder a trabajos de mayor calidad en el sector formal. Sin embargo, las PAML y los SPE aún están poco desarrollados en el Perú. Las inversiones en PAML están por debajo de muchos países de América Latina, como Brasil, Chile o Argentina, y muy por debajo de la media de la OCDE. Actualmente, las inversiones se concentran, sobre todo, en programas de formación y en los SPE. El alcance de los SPE sigue siendo limitado, aunque recientemente haya habido mejoras, como la creación del Centro de Empleo. Perú podría mejorar sus programas de formación alargando su duración, incorporando oportunidades de aprendizaje en un entorno laboral y adaptándolas más a las necesidades de los grupos a los que van dirigidos. Los SPE podrían ser mejores si se establecieran unos marcos más efectivos para su gestión y veracidad, se promoviera una búsqueda de empleo más personalizada y se hiciera un uso más generalizado de las tecnologías digitales que incrementan su alcance, efectividad y eficiencia.

Pilar 3: Uso efectivo de las competencias

- 5. Mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda de competencias y fomentar su mejor uso en el lugar de trabajo. El aprovechamiento de las competencias en el lugar de trabajo no es eficiente en el Perú. En 2013, la proporción de trabajadores sobre o infra cualificados representaba el 50,5%, lo que supone una ligera mejora desde 2008, cuando alcanzaba el 53%. Este tipo de discordancias son un lastre para la productividad en el Perú. Sin embargo, a pesar del aparente desaprovechamiento de las competencias, las empresas peruanas afirman tener problemas para encontrar empleados con las competencias cognitivas, socioemocionales y técnicas que necesitan. Al mismo tiempo, la prevalencia de sobrecualificación podría apuntar a una distribución ineficaz de este tipo de trabajadores en la economía, o a una oportunidad perdida de reorganizar los puestos de trabajo en las empresas para sacar el máximo partido al talento del que disponen e incrementar su productividad y competitividad. La colaboración entre empresas e instituciones educativas podría reducir estas discordancias, mientras que una formación patrocinada por las empresas podría mitigar los desajustes de competencias y promover un uso efectivo de las mismas en el lugar de trabajo. Más aún, es preciso realizar mayores esfuerzos para concientizar a las empresas de que un máximo aprovechamiento de las competencias en el lugar de trabajo debería ser una prioridad en su estrategia de negocios. Unas mejores prácticas de recursos humanos pueden ubicar a los trabajadores en un entorno ideal para sacar el máximo partido a sus competencias e incentivar el aprendizaje continuo y el desarrollo de competencias. En este sentido, adoptar prácticas para un elevado rendimiento en el lugar de trabajo podría ser crucial para optimizar la utilización de las competencias.
- 6. Sacar el máximo partido a las competencias para impulsar una economía más diversificada y productiva. La complejidad de la estructura productiva peruana es inferior a la de la mayoría de los países de referencia. En 2012, Perú ocupaba el puesto 80 de 144 países en términos de complejidad económica y, al contrario que la mayoría de los países de América Latina, este posicionamiento ha empeorado en las dos últimas décadas. Para mantener los actuales niveles de crecimiento económico, la economía peruana debe emprender un proceso de renovación estructural que permita crecer a los sectores más demandados y redirigir a los trabajadores hacia áreas más productivas de la economía. Mayores competencias permiten la introducción de nuevos productos e ideas de mercado y de negocio, al tiempo que garantizan una adaptación más rápida de los trabajadores a los nuevos métodos organizativos y productivos derivados de la transición hacia una economía más diversificada. Sin embargo, la diversificación productiva podría no beneficiar a trabajadores poco cualificados de empresas menos productivas que, como consecuencia, debieran enfrentarse a una mayor inseguridad económica y laboral. Una movilidad ascendente hacia puestos más productivos dentro del mercado laboral debería, por tanto, basarse en mecanismos que amplíen las competencias a nivel general, en lugar de centrarse en los trabajadores más cualificados ya existentes ubicados en puestos de baja productividad. Es más, aumentar el número de individuos muy cualificados, capaces de emprender actividades innovadoras y diseñar productos novedosos, podría solucionar el problema de la escasa innovación en el Perú a nivel de investigación y desarrollo (I+D) y patentes de actividades. Por último, la educación y las competencias pueden desempeñar un papel esencial en la creación de una cultura de emprendimiento y el desarrollo de las competencias necesarias para respaldar el desarrollo de nuevos productos en sectores con gran demanda.

Fortalecer el sistema de competencias en Perú.

7. Mejorar la información disponible sobre las opciones educativas existentes y sobre el mercado laboral para facilitar la toma de decisiones educativas y profesionales de las personas, así como el desarrollo de políticas públicas, a través de evidencia sólida. Perú cuenta con suficiente capacidad institucional para obtener varios indicadores necesarios para implantar políticas empíricas sobre competencias. Sin embargo, como ocurre en muchos países de la OCDE, el desafío sigue siendo conseguir que los ministerios aprovechen al máximo los datos para elaborar sus políticas. En general, los estudiantes peruanos carecen de la información necesaria para tomar decisiones para elegir sus estudios o carrera, especialmente ahora que el sistema de educación postsecundaria se ha vuelto más complejo y, en cierta medida, opaco. Debería redoblarse el apoyo a portales web y otros instrumentos, como el observatorio «Ponte en Carrera», para facilitar información a los estudiantes sobre las distintas especialidades disponibles y otros estudios profesionales para después de

graduarse. Los trabajadores y las personas que buscan empleo podrían hacer un mejor uso de la información del mercado si se ofreciera en un formato más amigable. Es más, podrían desarrollarse en el Perú ejercicios de evaluación de competencias y de prospectiva (como los que ya se efectúan en varios países de la OCDE) para ofrecer orientación sobre la demanda futura de competencias, mitigando así, la escasez o desajuste de competencias.

- 8. Promover la coordinación entre los distintos actores y niveles gubernamentales para obtener mejores resultados en las competencias. Perú podría mejorar la situación de las competencias reforzando la colaboración horizontal entre distintos ministerios, y la vertical entre diferentes niveles gubernamentales. Muchos ministerios y autoridades peruanas inciden en el desarrollo, activación y utilización de competencias; sin embargo, los sistemas de colaboración interministerial están relativamente subdesarrollados en el país. Para promover la colaboración entre los ministerios que desempeñan un papel sobre las competencias, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha creado recientemente, tres comités sectoriales de competencias en las áreas de saneamiento, construcción y turismo. Mantener este diálogo y transformarlo en acciones coordinadas será crucial para el éxito a largo plazo de estas iniciativas en el Perú. La coordinación entre los distintos niveles gubernamentales es esencial, teniendo en cuenta el deseo del Perú de convertirse en un gobierno altamente descentralizado. En muchos casos, más de un nivel gubernamental participa en la misma área de políticas públicas, y las divisiones entre los niveles nacional, regional y local son difusas. Esta cuestión se hace especialmente patente en el ámbito de la educación. Para lograr una descentralización más eficiente, deberían reforzarse las capacidades de las autoridades regionales y locales para permitir una implantación rigurosa de las políticas en función de su ubicación; de esta manera se reducirían las diferencias de competencias entre las distintas regiones y entre áreas urbanas y rurales.
- 9. Establecer alianzas con todos los participantes en el sistema para garantizar que las políticas responden a las nuevas necesidades de competencias. Para mejorar el rendimiento de los países en lo que se refiere al desarrollo, la activación y el uso efectivo de las competencias, los gobiernos deben promover la colaboración y coordinación entre los distintos actores que participan o tienen influencia en el sistema. Una colaboración más estrecha puede lograr que se desarrollen competencias más pertinentes durante la formación profesional y la educación superior. El sistema de educación técnica peruano se caracteriza, por un lado, por la existencia de escuelas sectoriales, concebidas para responder a la demanda de competencias de sectores económicos específicos y, por el otro, por una oferta tanto pública como privada que tiene vínculos muy débiles con el sector productivo. Lograr que las empresas participen en el diseño y la gestión de los programas formativos de las escuelas no sectoriales garantizaría una mayor sintonía entre las competencias desarrolladas y las necesidades del mercado. Además, los empleadores deberían desempeñar un papel más activo en la concepción e implantación de los PAML. La participación de los empleadores en los programas de formación y activación mejoraría la calidad y relevancia de las competencias de quienes aún buscan trabajo, y crearía, un remanente de talento listo para emplearse. Una participación más activa de los empleadores en los ejercicios de evaluación y anticipación de competencias garantizaría un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda de competencias. Por último, las alianzas entre instituciones de educación superior y el sector privado podrían asegurar que la demanda local de trabajadores altamente cualificados quedase satisfecha por la oferta de la correspondiente educación terciaria. Es más, las alianzas entre el mundo académico y el sector privado pueden servir para difundir conocimientos y promover una utilización más productiva de las competencias de los investigadores.

Cuadro 3. El programa OCDE en el Perú

El Programa País en el Perú fue lanzado en diciembre de 2014. El objetivo principal del programa es apoyar al Perú en el desarrollo de su programa de reforma y en la mejora de sus políticas públicas en áreas prioritarias clave. Se ha facilitado la adhesión del Perú a instrumentos jurídicos de la OCDE, su participación en órganos y programas de OCDE y la implementación efectiva de las normas y las mejores prácticas de la OCDE.

El Programa País en el Perú lleva a cabo una serie de revisiones de políticas, brindando recomendaciones al gobierno peruano sobre políticas específicas y acciones concretas en cinco áreas prioritarias: eliminación de las barreras al crecimiento, gobernabilidad pública, lucha contra la corrupción, capital humano y medio ambiente. Además, se han incluido talleres y actividades de mejora de capacidades en áreas como política fiscal, política regulatoria y estadísticas. Hasta la fecha se han presentado siete comentarios: volúmenes 1 y 2 del Estudio Multidimensional del País, Revisión de Desempeño Ambiental, Revisión de la Política Regulatoria, Revisión de las Competencias más allá de la Escuela, Revisión de Gestión Pública y Revisión Territorial.

El programa también ha permitido a funcionarios del gobierno peruano participar en diversos organismos de la OCDE, haciendo un intercambio de mejores prácticas y beneficiándose de experiencias de primera mano sobre la política de otros países en áreas como la política ambiental, inversión, mercados financieros, gestión pública, agricultura, comercio, desarrollo regional, entre otros. El programa también incluye la adhesión del Perú a instrumentos jurídicos seleccionados por la OCDE en áreas como la lucha contra la corrupción, el intercambio de información con fines fiscales, la inversión y la gestión pública.

Notas

- La tasa de dependencia de edad es el porcentaje de dependientes, personas menores de 15 o mayores de 64, con relación a la población en edad de trabajar, aquellos que se encuentran en las edades de 15 a 64. La información se muestra como proporción de dependientes por cien personas en edad laboral (World Bank, 2016).
- 2. Las exportaciones de los bienes de Tecnologías de la Información y de la Comunicación incluyen telecomunicaciones, audio y video, equipos de cómputo y otros relacionados, componentes electrónicos, y otros bienes de Tecnología de la Información y de la Comunicación. Se ha excluido el software (World Bank, 2016).

Referencias

- Agénor, P.R., and O. Canuto. (2012), "Middle-Income Growth Traps", World Bank Policy Research Working Paper No. 6210, World Bank, Washington, DC.
- Hausmann R. and Bailey (2008), "Achieving Export-Led Growth in Colombia", Working Paper Series rwp08-063, Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- INEI (2015), Evolución de los indicadores de empleo e ingresos 2004-2014, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú.
- McMillan, M.S., and D. Rodrik (2011), Globalization, structural change and productivity growth (No. 17143), National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- MTPE (2014), "La inadecuación ocupacional de los profesionales con educación superior en Perú", Boletín Economía Laboral n.42 septiembre 2014, Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, Lima, Perú.
- OECD (2016), The Survey of Adult Skills (PIAAC) 2012, (database), www.oecd.org/skills/piaac/
- OECD (2015), Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en.
- OECD (2013), OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en.
- OECD (2012), Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en.
- PRODUCE (2015), Plan Nacional de Diversificación Productiva, Ministerio de la Producción, Lima, Perú.
- UNESCO/UIS (2016), UNESCO Institute for Statistics Database, http://uis.unesco.org/Pages/default.aspx, (accessed September 2016).
- World Bank (2016), *World Development Indicators*, (database), http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators, (accessed September 2016).

DESARROLLO DE COMPETENCIAS



Introducción al desarrollo de competencias

Las competencias son críticas para el éxito de las personas en la economía y la sociedad. Cuando las personas cuentan con competencias sólidas, se encuentran mejor provistas para lograr el éxito en la educación superior, adaptarse a las necesidades cambiantes de competencias de los centros de trabajo y participar plenamente en la sociedad. Las competencias son un factor clave de innovación, productividad y, en última instancia, del crecimiento económico y de la mejora en la calidad de vida. El gobierno y los grupos de interés en el Perú han identificado dos principales desafíos relacionados con el desarrollo de competencias: (i) mejorar las competencias básicas y culminación de la escolaridad obligatoria, y (ii) mejorar el acceso a la educación superior de calidad y transición al trabajo.

Mejorar los resultados de los aprendizajes de los estudiantes en la educación obligatoria es fundamental para aumentar la participación en la formación profesional, que es importante para el logro de las aspiraciones del Perú en cuanto a crecimiento y diversidad económica. Además, será importante mejorar los resultados en la educación obligatoria para garantizar el éxito en el trabajo y la vida para aquellos que no alcancen la educación superior. Mejores resultados se traducen en mejores competencias, que luego se traducen en una mayor productividad. Tener mayores habilidades y ser más productivo aumentan la probabilidad de que los jóvenes encuentren empleo en el sector formal. El Perú ha tomado medidas significativas para mejorar el acceso a la educación: el número promedio de años de educación entre los jóvenes de 15 años llegó a 10,1 en 2013, de 9,5 años en 2005. Sin embargo, las competencias de los jóvenes peruanos siguen siendo bajas en comparación con sus pares de la OCDE, o incluso con los países que tienen niveles similares de desarrollo. Por ejemplo, el nivel de lectoescritura promedio de un estudiante de 15 años en el Perú se encuentra por detrás de la media estudiantil de América Latina, equivalente a ocho meses de escolaridad secundaria, y 3 años por detrás del estudiante promedio de la OCDE. Además, existen grandes brechas en el desempeño educativo según grupos socioeconómicos, géneros y grupos étnicos. PISA 2012 muestra que los estudiantes que provienen del 25% de hogares con mejor poder adquisitivo superan al 25% de aquellos provenientes de hogares más pobres por 2,5 años de escolaridad secundaria. Además, se estima que alrededor del 36% de la variación de conocimientos entre los alumnos de 15 años de edad en el Perú puede deberse a las diferencias en sus antecedentes socioeconómicos.

En el Perú, no osbtante las mejoras en los logros educativos y aumento en las tasas de participación en el mercado laboral, existe una porción substancial de egresados de secundaria que no continúan con una educación superior y no consiguen un trabajo. Entre la población de mayores de 25 años, la proporción de egresados de secundaria en el Perú (35%) es mayor que el promedio para América Latina (23%). Sin embargo, las tasas de graduación no suponen que todos los graduados obtendrán un título terciario o ingresarán inmediatamente a la fuerza de trabajo. En el Perú, la proporción de jóvenes que ni trabaja ni estudia (NINI) es considerable (15%), pero es aún una de las más bajas en la región de América Latina. Es importante para el Perú reducir el número de jóvenes NINI, lo que implica garantizar que los jóvenes tengan acceso a las universidades de alta calidad y a instituciones técnicas que proporcionen la mezcla correcta de instrucción y habilidades para que los estudiantes consigan el éxito económico. Actualmente, muchas de las universidades e instituciones técnicas del Perú no proporcionan a sus estudiantes competencias de alta calidad y relevantes para el mercado laboral.

Desafío 1

Mejorar las competencias básicas y la culminación de la educación básica obligatoria

A continuación, reproducimos algunos desafíos identificados por los participantes del taller peruano:

"Es necesario desarrollar una malla curricular orientada hacia la mejora de los resultados del aprendizaje".



"Los alumnos necesitan mejorar sus habilidades de comprensión de lectura, la hermenéutica debe enseñarse en los colegios de secundaria".

"La profesión docente necesita mejorarse: selección, formación, métodos de enseñanza y evaluación".

La culminación de la educación básica obligatoria y el desarrollo de competencias fundamentales son críticas para el éxito en el trabajo y la vida. Los estudiantes que han completado el segundo ciclo de educación secundaria y han desarrollado fuertes competencias básicas (como lectura, matemáticas y ciencias) disfrutan, en promedio, de ingresos más altos, mejor estado de salud y mayor participación ciudadana. También son menos vulnerables al desempleo y a trabajar en el sector informal. Tener un certificado de estudios de quinto de secundaria y sólidas competencias fundamentales también posibilita a las personas proseguir estudios superiores, cuya culminación está asociada con mejores resultados económicos y sociales. Contrariamente, las personas con bajos niveles educativos y de competencias básicas tienen más probabilidades de tener una situación económica desfavorecida, mayor riesgo de desempleo y a depender de subvenciones sociales (si se encuentran disponibles). Cuando las personas menos cualificadas encuentran un empleo, generalmente es en el sector informal debido a que su baja productividad no compensa el costo de ser contratado formalmente. Una población más cualificada beneficia a toda la sociedad, ya que reduce la desigualdad y aumenta la productividad del país (OCDE, 2012a).

El acceso a la educación está mejorando con el tiempo y es mayor en comparación a otros países de América Latina

Los peruanos invierten más años en su educación. Ampliar el acceso a la educación es un primer paso esencial para garantizar una mayor igualdad de oportunidades e impulsar la productividad. El promedio de años de estudios entre los 15 años de edad ha aumentado de 9,5 años en 2005 a 10,1 años en 2014 (INEI, 2015), y la proporción de la población sin educación o con educación primaria incompleta disminuyó de 26,3% en 2005 a 18,1% en 2014 (UNESCO/UIS, 2016).

Los peruanos tienen mayor nivel educativo que sus homólogos en muchos otros países de América Latina. Entre la población mayor de 25 años, la proporción de peruanos sin escolaridad (5,1%) está por debajo del promedio de América Latina (7,1%). Al otro lado del espectro educativo, la proporción de adultos peruanos con educación profesional (21,1%) supera ligeramente el promedio regional (20,3%). Sin embargo, es en la proporción de la población adulta con educación segundaria completa en la que Perú realmente destaca, con 34,4% comparado con el promedio Regional de 24,7% (Gráfico 4).

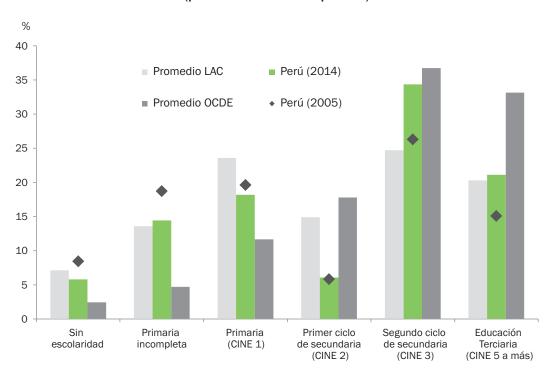


Gráfico 4. Logro educativo de la población de 25 años a más (para el último año disponible)

Nota: Promedio no ponderado.

Fuente: UNESCO/UIS (2016), UNESCO Instituto para Estadísticas, UNESCO, París,

http://Data.UIS.UNESCO.org/index.aspx?DataSetCode=EDULIT_DS, (consultado febrero de 2016).

El acceso a la educación preescolar ha mejorado, posibilitando un comienzo más sólido en la educación de los niños

La educación preescolar es importante para mejorar el bienestar infantil, su futura participación ciudadana y el éxito en el aprendizaje. La educación preescolar mejora el desarrollo cognitivo de los niños, especialmente de aquellos que se encuentran en desventaja socioeconómica. Los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) muestra que los jóvenes de 15 años de edad que han asistido a más de un año de educación preescolar obtienen mejores resultados que aquellos que no la han tenido, equivalente a más de un año de escolaridad secundaria, en promedio, (OCDE, 2013a). En el Perú, esta ventaja resulta ser como 1,3 años de escuela, la segunda diferencia más grande entre los ocho países de América Latina¹ participando en PISA (OCDE, 2013b).

Cuadro 4. Programas de CEI y PRONOEI en Perú

La expansión en el acceso a la educación preescolar en Perú ha sido respaldada por la creación de escuelas públicas llamadas Centros de Educación Inicial (CEI). Estas instituciones están diseñadas principalmente para brindar servicios educativos e instalaciones escolares para los niños y formación a los padres de familia y a otros miembros de la comunidad para apoyar el proceso de aprendizaje. los objetivos de los CEI son:

- 1. Proveer cuidado integral para niños menores de 6 años.
- 2. Detectar y tratar oportunamente cualquier trastorno biopsicosocial del niño.
- 3. Involucrar a los padres de familia y la comunidad en la promoción y gestión del cuidado infantil.
- 4. Capacitar a los padres de familia para cumplir su rol como los principales educadores de sus hijos.

Los CEI se componen de dos tipos de centros: 1) Centros para niños menores de 3 años de edad (Cunas); y 2) Centros para niños de 3 a 5 años de edad (Jardines de Infancia).

Otros programas no formales basados en la cogestión comunitaria han contribuido al aumento en el acceso al preescolar. El más significativo es el Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI). Puesto en marcha en 1970, el PRONOEI se creó principalmente para atender a niños de 3 a 5 años de edad de las zonas urbano marginales y rurales en estrecha colaboración con sus comunidades (las cuales proporcionan la mayor parte de la infraestructura). El objetivo del programa es proporcionar una atención de calidad a los niños, considerando el contexto cultural e involucrando a la comunidad y a una red de socios locales para el cuidado de los niños. De esta manera, estos programas ayudan a las familias y a las comunidades a involucrarse activamente en la planificación del proceso educativo. Sin embargo, los limitados recursos financieros destinados a los PRONOEI están relacionados con la baja asistencia y la alta deserción escolar.

Fuentes: Beltrán, A.C. and J.N. Seinfeld (2010), La heterogeneidad del impacto de la educación inicial sobre el rendimiento escolar en el Perú, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.

Diaz, J.J. (2006), Pre-school Education and Schooling Outcomes in Peru, Niños del Milenio [Young Lives], Lima,

Woodhead, M. (2009), "Pathways Through Early Childhood Education in Ethiopia, India and Peru: Rights, Equity and Diversity". Oxford, UK, Young Lives, Department of International Development, University of Oxford. (Working Paper No. 54.)

UNESCO (2012), Youth and Skills: Putting Education to Work. Paris, UNESCO Publishing.

El acceso a la educación preescolar para los niños de hasta 5 años de edad ha mejorado notablemente en Perú.

La tasa neta de matrícula de la población de 3 a 5 de edad alcanzó alrededor de 77% en 2013 y aproximadamente un 60% en 2005 (INEI, 2015). Esto es más alto que el promedio de la Región América Latina y el Caribe (LAC por sus siglas en inglés) de 62% en 2012, pero está todavía por debajo del promedio de la OCDE (84%). Este incremento se ha debido, principalmente, a la provisión de educación preescolar a través de los CEI y PRONOEI (cuadro 4). Otros programas sociales, tales como el Programa Juntos, también han mejorado el acceso a la educación preescolar para las familias en situación de pobreza o pobreza extrema. Esto ha sido logrado al proporcionar incentivos adecuados para el acceso, a través del uso de los servicios de salud y a la promoción del principio de responsabilidad compartida (Cuadro 5).

Cuadro 5. Programa Juntos en el Perú

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS) es un programa de transferencia monetaria condicionada adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) como parte de la política social y estrategia para la reducción de la pobreza impulsada por el gobierno peruano. Fue creado en el año 2005 para reducir la pobreza, especialmente de los niños cuyos padres vienen de un nivel socioeconómico bajo. El Programa tiene como objetivo desarrollar el capital humano de quienes viven en hogares extremadamente pobres, dentro un marco de responsabilidad compartida entre las familias y el gobierno al proporcionar acceso y uso de los servicios de nutrición, educación, y salud. El programa pone un fuerte énfasis en el restablecimiento de los derechos fundamentales, incrementando la participación cívica, y el fortalecimiento de la vigilancia ciudadana de las prestaciones sociales por parte de los líderes de la comunidad.

Este incentivo está condicionado al cumplimiento de ciertos compromisos que apuntan a promover y garantizar el acceso a salud y a la educación de niños y adolescentes hasta los 19 años de edad, y que viven en hogares extremadamente pobres.

La estructura del programa JUNTOS representa un cambio significativo de otros programas sociales en el Perú. En primer lugar, a diferencia de los programas anteriores para la mitigación de la pobreza, la selección de los beneficiarios se realiza a nivel de hogares, asegurando que los recursos lleguen a las familias que más lo necesitan. Además, JUNTOS promueve la salud y la educación en las comunidades regionales y pueblos y, al hacerlo, logra mejores resultados en la lucha contra la pobreza y acelera el desarrollo del capital humano en hogares de extrema pobreza. Desde su creación, se han registrado importantes avances en el acceso a los servicios de salud, nutrición y educación de la población objetivo. Estas mejoras incluyen un incremento del 4% en la cobertura de los niños que asisten a primer grado de primaria.

Fuente: MIDIS (2016), Programa Juntos y Juntos en cifras 2005-2014, www.juntos.gob.pe/images/publicaciones/Juntos%20en%20cifras%202005-2014.pdf, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima, Perú.

Se ha mejorado el acceso a la educación primaria y secundaria

El acceso a la educación primaria es alto comparado internacionalmente. Las tasas de matrícula neta en educación primaria para los niños de 5 años de edad (primer año de educación obligatoria) fue alrededor de 93% en el 2013, similar al promedio de LAC con 91,5%, y no lejos de la media de los países de la OCDE de 97% (UNESCO/UIS, 2016). El porcentaje de alumnos que tuvo que repetir un año de educación primaria disminuyó significativamente de 10,6% en 2000 a 4,1% en el 2013 (UNESCO/UIS, 2016) y la tasa de deserción acumulada en la educación primaria fue también considerablemente reducida de 21,9% en 2001 a 9,5% en 2013 (UNESCO/UIS, 2016).

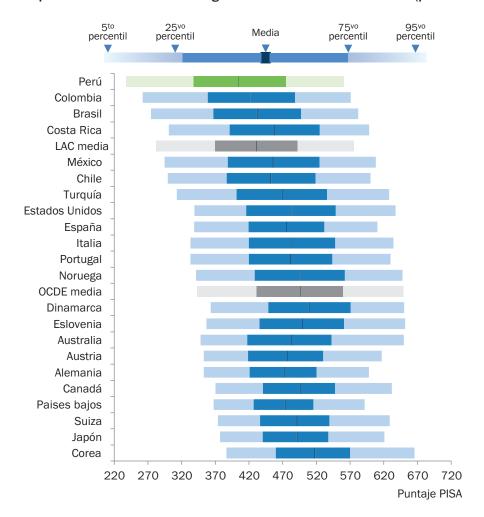
Las tasas de rendimiento en educación secundaria han mejorado. La proporción de adultos con educación secundaria completa ha aumentado considerablemente de 26,3% en el 2005 a 34,4% en el 2014, que es similar a la tasa de Chile (35,5%) y al promedio de países de la OCDE (36,7%) y significativamente mayor a la de México (17,4%), Costa Rica (16,6%), y a muchos otros países de América Latina. El porcentaje de alumnos que repiten un año en la educación secundaria ha disminuido, de 5,6% en 2002 al 4,1% en 2013. La tasa de deserción escolar a nivel secundaria también ha disminuido, de casi 18% en 2010 a menos de 11,5% en 2013 (UNESCO/UIS, 2016). Los motivos de deserción son numerosos e incluyen el coste de oportunidad de estudiar y a la necesidad de apoyar a la familia, especialmente entre las mujeres (ESCALE, 2015).

A pesar de las mejoras en el rendimiento estudiantil y en el acceso a la educación, las competencias de los jóvenes peruanos siguen siendo relativamente bajas

Los estudiantes peruanos tienen niveles comparativamente bajos de competencias fundamentales. En las tres áreas de evaluación PISA (lectura, matemáticas y ciencias), los estudiantes peruanos (15 años de edad) tienen un rango inferior en promedio que sus homólogos de otros países participantes. Sin embargo, cabe señalar que la mayoría de los países participantes de la prueba PISA tiene un mayor PBI per cápita que el Perú, que se encuentra positivamente relacionado a los logros educativos y de competencias.

Comparativamente, pocos estudiantes en Perú tienen un rendimiento por encima del nivel básico de dominio de competencias. Como se muestra en el Gráfico 5, solo el 25% de los estudiantes peruanos alcanzan el nivel 2 o más de competencia en matemáticas, mientras que los estudiantes de los países de la OCDE alcanzan el 77%. Esto significa que el 75% de los peruanos de 15 años de edad son incapaces de realizar, inclusive, tareas de matemáticas muy simples.

Gráfico 5. Competencia en matemáticas según los resultados de PISA 2012 (países seleccionados)



Nota: LAC incluye Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay. Fuente: *OECD (2014), PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do* (Volumen I, Edición revisada. Febrero 2014): *Student Performance in Mathematics, Reading and Science, PISA, OECD Publishing, Paris*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en.

Las habilidades básicas de los estudiantes peruanos han mejorado con el tiempo. Desde la primera evaluación PISA en el año 2000, ningún país ha mejorado más que Perú, que experimentó un aumento de 76 puntos en matemáticas, 57 en lectura y 40 en ciencia. Sin embargo, cabe señalar que Perú comenzó desde un nivel relativamente bajo. Esta mejora ha ocurrido en un contexto en el que ha aumentado la tasa neta de inscripción de alumnos de 15 años al sistema escolar (PISA evalúa sólo niños matriculados en educación formal) de 66% a 87% entre 2001 y 2012. México y Colombia tienen calificaciones promedios más altos en PISA que Perú, pero tenían las tasas de inscripción de alrededor del 70% para jóvenes de 15 años de edad, alrededor de 2012. Para cualquier país, aumentar el rendimiento en PISA e incrementar la matrícula es un logro significativo. Los resultados de otras evaluaciones de dominio de competencias también confirman que las competencias de los estudiantes peruanos han mejorado con el tiempo. Datos del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE, una evaluación regional que prueba a los estudiantes en 15 países de América Latina del 3° y 6° grado) muestran que el Perú ha mejorado sus resultados de competencias en la educación primaria en los últimos años (véase el cuadro 6).

Cuadro 6. Evaluaciones regionales de los alumnos de primaria

El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) era parte de una serie de evaluaciones regionales que comenzaron en 1996 con el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE) y fue seguido en 2006, por el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). El objetivo de estas evaluaciones, llevadas a cabo en estudiantes de 3° y 6° grado de primaria de 8 y 11 años de edad, permitió medir el logro de aprendizaje de los estudiantes de primaria de la región, en las áreas de matemáticas, lenguaje, escritura y ciencias, así como identificar factores que afectan estos resultados. Quince países participaron en el TERCE: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y el Estado de Nuevo León (México).

La evaluación midió a profundidad, las habilidades de escritura de los estudiantes permitiendo la medición del nivel de competencias en organización, síntesis y la coherencia y cohesión de ideas de los estudiantes. Una innovación de TERCE en relación con los estudios anteriores fue incluir un módulo para medir el acceso, la magnitud y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (Tics) en el aula, y el efecto sobre los logros de aprendizaje de los estudiantes. Además, TERCE incorporó módulos nacionales con temas relativos a cada país. Estos módulos fueron parte de los cuestionarios sobre factores asociados y contenían información específica de cada país. Fueron diseñados en coordinación con los países participantes, que debían seleccionar un tema de investigación sobre el cual les gustaría obtener más información, bajo la hipótesis de que este es un importante factor explicativo de los resultados de los estudiantes en el país.

Los resultados de TERCE para el Perú muestran que el país parece haber elevado su desempeño en la educación primaria, con significativas mejoras en el rendimiento escolar desde el año 2006 en la prueba de lectura para el 3º grado, cuyo resultado se encuentra por encima de la media regional para la prueba. También ha mejorado sus resultados en la evaluación de lectura para los estudiantes de 6º grado, pero en este caso el resultado aún está por debajo de la media para la región.

Fuente: UNESCO (2014), Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), Primera Entrega de Resultados, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, Santiago, Chile.

El rendimiento de los estudiantes en el Perú varía considerablemente entre grupos socioeconómicos.

El nivel socioeconómico influye más en el éxito estudiantil en el Perú que en la mayoría de los países. En el Perú, el 30,4% de la varianza en los resultados de matemáticas en PISA es explicado por las diferencias en los antecedentes socioeconómicos – el más alto entre todos los países latinoamericanos participantes en la prueba PISA y la tercera más alta entre todos los países participantes (OCDE, 2013a). Los estudiantes provenientes del 25% de

hogares más ricos superan en rendimiento a los provenientes del 25% más pobre por el equivalente de alrededor de 2,5 años de la escuela secundaria. Las diferencias socioeconómicas también representan la mayor parte de la brecha de rendimiento entre los estudiantes matriculados en las escuelas públicas y las privadas. La correlación entre la situación socioeconómica de los estudiantes y el nivel de recursos educativos de sus escuelas es mayor en Perú que en cualquier otro país latinoamericano que participa en la prueba PISA y muy por encima del promedio de la OCDE (OCDE, 2013a).

Cuadro 7. Enfrentar el bajo rendimiento mediante el fortalecimiento de competencias sociales y emocionales en Portugal

Mediadores para el Éxito Escolar fue establecido en el 2006 por la Asociación de Empresarios para la Inclusión Social (Associação de Empresários pela Inclusão Social, EPIS) con el objetivo de enfrentar el bajo rendimiento escolar y reducir las tasas de deserción.

El programa está destinado a niños y jóvenes entre los 6 y 24 años de edad. Según la investigación del profesor James Heckman, el programa coloca las competencias emocionales y sociales como parte central de su trabajo. Los estudiantes reciben ayuda individualizada para desarrollar competencias que son compatibles con el aprendizaje tradicional en las escuelas, tales como la perseverancia, la motivación, la disciplina y el control emocional. La colaboración, la afabilidad y otras competencias sociales también son desarrolladas, a través de una serie de actividades de trabajo en equipo.

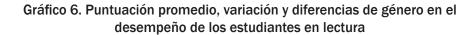
En siete años, el proyecto ha capacitado a 1700 estudiantes con el apoyo de mediadores entrenados, que han contribuido en un aumento del 12% en las tasas de éxito escolar en 60 municipios portugueses. En 2013, el 67% de estudiantes fue promovido satisfactoriamente de grado. Actualmente, el proyecto está en 120 escuelas y hay planes para ampliarlo a más escuelas en todo el país cada año.

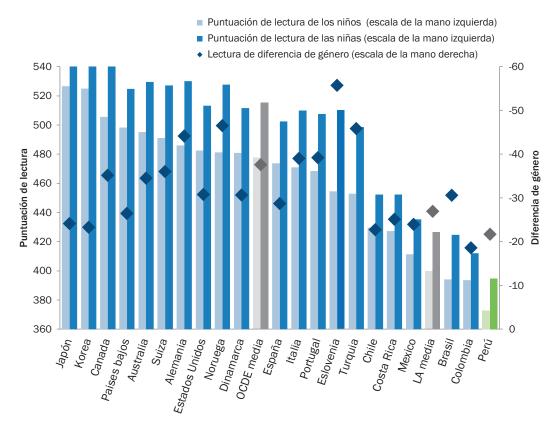
Un nuevo programa que pretende centrarse sobre la empleabilidad de la juventud también está previsto para el 2015 en colaboración con el Instituto de Empleo y Formación Profesional (EFP). Por el momento, los planes de implementación sólo cubren los archipiélagos portugueses de Azores y Madeira.

Fuente: EPIS (2014), Programa Mediadores para o Sucesso Escolar, Associação de Empresários pela Inclusão Social, http://www.epis.pt/homepage.

El rendimiento escolar varía significativamente entre grupos étnicos. Los estudiantes que hablan castellano en casa superan, en matemáticas, a aquellos quechua hablantes por el equivalente a más de dos años de educación secundaria. Esta brecha puede surgir debido a las diferencias en el acceso a la educación. Las tasas de matrícula y culminación en todos los niveles de educación son más bajas en los grupos étnicos amazónicos, quechuas y aymaras que entre aquellos de origen caucásico (Castro & Yamada, 2011).

La brecha de competencias por género es comparativamente más pequeña, pero la brecha de logro educativo es grande. Como en muchos otros países, las niñas superan a los niños en lectura y los niños superan a las niñas en matemáticas. Esta brecha de género es la más pequeña entre todos los países participantes en PISA; sin embargo, el puntaje para niños y niñas tiene el promedio más bajo entre los países participantes. La brecha de género en el logro educativo se ha cerrado en el último año en las zonas urbanas, pero aún es significativo en las zonas rurales, en donde las mujeres completaron solo siete años de educación en promedio, en comparación con 8,5 años para los hombres (OCDE, 2014).





Nota: Los datos han sido clasificados en orden descendente por puntaje en lectura de los niños. Fuente: OECD (2014), PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I, Revised edition, February 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science, PISA, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en.

El Perú podría hacer más para abordar las desigualdades en el desempeño de competencias.

Ayudar en el logro de los aprendizajes a estudiantes de bajo rendimiento es una prioridad. Los estudiantes de bajo rendimiento son uno de los mayores retos de cualquier sistema educativo, y requieren apoyo especial. Dicho apoyo podría orientarse a las necesidades específicas de los estudiantes de bajo rendimiento, pero también a incrementar los recursos disponibles para abordar los desafíos. Estos recursos no son solo financieros sino que también incluyen calidad de la enseñanza y el compromiso de la familia y la comunidad para apoyar a aquellos estudiantes que requieren ayuda especial. El cuadro 8 es un resumen de dos ejemplos diferentes: por un lado, el programa de culminación de la escuela en Irlanda que tiene como objetivo apoyar a los estudiantes mediante un conjunto de actividades extracurriculares en su mayoría; mientras que en el otro ejemplo, el currículo escolar en Finlandia es individualizado para que pueda adaptarse a las condiciones específicas del estudiante.

Cuadro 8. Apoyar a los estudiantes de bajo rendimiento

El programa de culminación de la escuela de Irlanda (SCP por sus siglas en inglés) tiene como objetivo prevenir que los estudiantes se atrasen y deserten, tanto en la primaria como en la secundaria. El programa incluye diversas actividades para apoyar a los estudiantes, dependiendo de las circunstancias particulares de cada escuela. Las actividades incluyen "clubes de desayuno", apoyo después de la escuela, clubes de tareas, programas de actividades para después de la jornada escolar y programas vacacionales, tutoría, apoyo en el aprendizaje, desarrollo personal y social, y apoyo terapéutico.

En Finlandia, el aprendizaje individualizado y enseñanza diferenciada se han convertido en principios básicos. Los estudiantes construyen sus propios horarios de aprendizaje sobre un menú de cursos en su escuela o por otras instituciones educativas. Los cursos seleccionados pueden completarse a ritmos diferentes dependiendo de las capacidades o situación de vida de los estudiantes. Los estudiantes pueden retomar cursos que no fueron aprobados satisfactoriamente.

Fuentes:

OECD (2012b), Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.

Välijärvi, J. and P. Sahlberg (2008), "Should 'failing' students repeat a grade? A retrospective response", in Journal of Educational Change, Vol. 9/4, pp. 385-389.

El Perú podría mejorar la eficacia de su sistema educativo incrementando la inversión y mejorando el uso de los recursos existentes.

La inversión en educación es comparativamente baja en Perú, y muy por debajo del promedio de la OCDE. En niveles menores de inversión se ha encontrado que un mayor gasto en educación tiene un efecto positivo en la eficacia de los sistemas educativos. Por ejemplo, PISA muestra que antes de alcanzar el umbral de US\$ 50 000² países con un gasto acumulado de US\$ 10 000 más alto que otros tienen una puntuación, en promedio, de 27 puntos más alto en matemáticas (OCDE, 2013b).

Los gastos totales en educación en el Perú ascendieron solo a 3,6% del PBI en 2014. Este gasto se distribuyó de la siguiente manera: la educación preescolar contaba con 16%, la educación primaria con 39%, la educación secundaria con 31% y la educación terciaria contaba con 14% (UNESCO/UIS, 2016). En comparación, los países de la OCDE gastan en promedio 5,3% de su PBI en educación (de los cuales 28% solo para educación terciaria, una proporción tres veces más grande que Perú en términos de PBI per cápita).

Para lograr una mejor educación y resultados en competencias, el Perú debe comprometerse a una mayor inversión y mejor uso de los recursos existentes. El incremento de la inversión en educación en los últimos años (a partir de alrededor del 3% del PBI en 2004 al 3,6% del PBI en 2014 para educación primaria y terciaria) indica un compromiso de las autoridades peruanas para mejorar los resultados educativos (UNESCO/UIS, 2016). Además, uno de los compromisos expresados en el Acuerdo Nacional (un acuerdo sobre los objetivos a largo plazo del Perú) es alcanzar un nivel de gasto en educación equivalente al 6% del PBI. La mayoría de las nuevas inversiones se han asignado al Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED), un programa público que tiene como objetivo ampliar y mejorar la infraestructura educativa pública. El gobierno peruano también ha tomado medidas para hacer un uso más eficiente de los recursos mediante el diseño de un esquema de incentivos llamado Bono Escuela, que vincula el desarrollo profesional de los docentes con los resultados educativos de sus estudiantes. En el nivel regional, se ha implementado un nuevo esquema de financiamiento que enlaza recursos (US\$ 60 millones en 2015) dirigidos a los gobiernos regionales con logros en varios objetivos de desempeño (PCM/MEF, 2016).

Cuadro 9. Mejorar la infraestructura educativa pública en el Perú

El Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED) es un programa dependiente del Viceministerio de Gestión Institucional del Ministerio de Educación y tiene como objetivo mantener, ampliar, mejorar, sustituir, rehabilitar y construir nueva infraestructura educativa pública en todos los niveles de educación (básica, superior e institutos técnicos).

La inversión en infraestructura es canalizada a través del PRONIED hacia autoridades locales y regionales. PRONIED también es responsable de promover la participación del sector privado y la sociedad civil en el financiamiento, gestión, mantenimiento, implementación y evaluación de infraestructura de la educación pública.

Entre 2011 y 2015, la inversión en infraestructura educativa superó los US\$ 3,5 mil millones, la cifra más alta en las últimas décadas. Esto permitió la rehabilitación o construcción de alrededor de 4 000 escuelas, y al mismo tiempo, aumentar los recursos destinados al mantenimiento. PRONIED ha jugado un papel importante en garantizar escuelas adecuadas para el sistema educativo, invirtiendo 1 066 millones de soles (US\$ 322 millones) en 2015, lo que es equivalente a todo lo que se invirtió en 2013 y 2014. Más del 50% de la inversión se dedicó a nuevos proyectos y el resto, a nuevas aulas y equipamiento en las escuelas existentes.

Fuente: PRONIED (2015), Boletín 01, www.pronied.gob.pe/wp-content/uploads/Boletín-N°-01-inversión.pdf.

La enseñanza de buena calidad es esencial para el éxito de los estudiantes en las escuelas.

Los profesores juegan un rol importante en determinar los resultados de las competencias. La investigación empírica indica que la calidad de la enseñanza tiene un impacto en los futuros salarios y en la elección de carreras de los estudiantes; también explica gran parte de la variación en el rendimiento escolar. (Rockoff, 2004; Rivkin et al., 2005; Chetty et al., 2014). Los resultados de la evaluación PISA sugieren que la relación profesor-alumno, positiva y constructiva, está fuertemente asociada con el rendimiento en matemáticas y el bienestar social y emocional de los estudiantes (OCDE, 2013b).

Los profesores en Perú enfrentan una serie de desafíos que pueden impactar negativamente en su desempeño y en el logro de habilidades de los estudiantes. Por ejemplo, los salarios de los profesores son 30% o inferior al de otros trabajadores profesionales en el país (Bruns & Luque, 2014). Al mismo tiempo, los profesores reciben formación insuficiente y trabajan dentro de un marco regulatorio que no recompensa la buena enseñanza (Rivero, 2010). En 2012, se aprobó una ley (Ley de Reforma Magisterial) para reformar la profesión docente y mejorar la calidad de los profesores. Esta reforma pretende introducir la meritocracia en la carrera docente, ofreciendo mejores condiciones de trabajo y salarios a los profesores con mejor desempeño, a través de planes de incentivos que promuevan el desarrollo profesional docente (véase cuadro 10).

Resumen e implicaciones políticas

El Perú ha progresado sustancialmente en mejorar el acceso a la educación. Más peruanos están asistiendo a la escuela y completando niveles educativos más altos que en el pasado. El éxito de Perú en mejorar el acceso a la educación y atención tempranas merece un reconocimiento especial, dada su importancia para el éxito posterior en la escuela.

Sin embargo, muchos peruanos jóvenes no están desarrollando las habilidades necesarias para el éxito en el trabajo y en la vida. Mientras que el acceso a la educación y el desarrollo de competencias han mejorado con el tiempo, una gran parte de la juventud peruana todavía tiene bajos niveles comparativos de logro en lectura, matemáticas y

ciencias. Además, ciertos grupos tienen un desempeño mucho peor que otros. Los de menos nivel socioeconómico, los de zonas rurales y hogares donde el castellano no es la lengua materna tienen un desempeño mucho peor que el promedio en una serie de indicadores de éxito en la educación. Recientemente, se ha implementado políticas para asegurar que una educación de calidad llegue a todas las personas en el Perú; dichas políticas deben mantenerse, ya que hay aún más por hacer para lograr un avance con mayor rapidez.

El Perú debe asignar más recursos a la educación y mejorar el uso de los recursos existentes. El Perú debería aumentar su gasto en educación como proporción del PBI para que se acerque al promedio de la OCDE. Además, necesita poner un mayor énfasis en la mejora de la calidad de enseñanza, del salario de los maestros y brindar más oportunidades para el continuo desarrollo profesional.

Cuadro 10. Mejorar la calidad de los docentes en el Perú

En 2012, se aprobó una ley (Ley de Reforma Magisterial) para reformar la profesión docente y mejorar la calidad de los profesores. Esta reforma pretende introducir criterios más meritocráticos en el desarrollo de la carrera docente, como mejores condiciones de trabajo, salarios acordes con el desempeño y esquemas de incentivos para promover el desarrollo profesional continuo. Esta es una de las principales áreas estratégicas de acción de la administración actual en el sector Educación.

Se estableció un régimen laboral único para todos los profesores del sector público para que los actuales y futuros profesores puedan disfrutar de beneficios y oportunidades similares. La nueva ley tiene como objetivo establecer las condiciones necesarias para permitir, entre otras cosas, una buena selección de profesores, progresión y procesos de desarrollo profesional.

La ley también ofrece a los profesores la oportunidad de acceder a una profesión con buenas oportunidades de carrera y remuneración que se incrementa sobre la base del mérito. En términos del desarrollo profesional, la ley reconoce las peculiaridades de la profesión docente y ha ampliado el número de áreas profesionales donde se puede evaluar el desempeño del profesor, incluyendo prácticas de enseñanza innovadoras. La reforma también posibilita a los profesores acceder a puestos de mayor responsabilidad, tal como de director o subdirector de las instituciones educativas, o incluso director de una UGEL (unidad administrativa a cargo de varias escuelas). La nueva ley abre una serie de alternativas para el desarrollo profesional y oportunidades de carrera para los profesores.

Los profesores son importantes para el éxito de cualquier sistema educativo, y la nueva ley tiene como objetivo brindar oportunidades y continuidad en el desarrollo profesional a los profesores de tal manera que provean una enseñanza de alta calidad a los niños peruanos.

Fuente: Congreso del Perú (2012), Ley de Reforma Magisterial 29944, Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial.

Notas

- 1. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay.
- 2. Sobre este nivel, la relación entre gasto por estudiante y desempeño parece no estar claramente asociada.

Referencias

- Beltrán, A.C. and J.N. Seinfeld (2010), La heterogeneidad del impacto de la educación inicial sobre el rendimiento escolar en el Perú, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.
- Bruns, B., J. Luque (2014), Great teachers: how to raise student learning in Latin America and the Caribbean, World Bank Group, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/01/19798994/great-teachers-raise-student-learning-latin-america-caribbean.
- Castro, J.F. and G. Yamada (2011), "Brechas étnicas y de sexo en el acceso a la educación básica y superior en el Perú", Working Papers, No. 11-04, Departamento de Economía, Universidad del Pacífico.
- Chetty, R., J.N. Friedman and J.E. Rockoff (2014), "Measuring the Impacts of Teachers I: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates", American Economic Review, Vol. 104(9), pp. 2593-2632.
- Congreso del Perú (2012), Ley de Reforma Magisterial 29944, Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial.
- Díaz, J.J. (2006), Pre-school Education and Schooling Outcomes in Peru, Niños del Milenio [Young Lives], Lima.
- EPIS (2014), *Programa Mediadores para o Sucesso Escolar,* Associação de Empresários pela Inclusão Social, www.epis.pt/homepage.
- ESCALE (2015), Estadística de la calidad educativa (database), Ministerio de Educación, http://escale.minedu.gob.pe/.
- INEI (2015), Estadísticas: índice temático sociales (database), Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú, www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/.
- MIDIS (2016), Programa Juntos *and* Juntos en cifras 2005-2014, www.juntos.gob.pe/images/publicaciones/Juntos%20en%20cifras%202005-2014.pdf, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Lima, Perú.
- OECD (2014), PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Volume I, Revised edition, February 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science, PISA, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en.
- OECD (2013a), PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed, PISA, O OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en.
- OECD (2013b), PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV), PISA, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en.
- OECD (2012a), Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en.

- OECD (2012b), Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.
- PCM/MEF (2016), Informe Preelectoral, Administración 2011-2016, Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas, República del Perú, Enero.
- PRONIED (2015), Boletín 01, http://www.pronied.gob.pe/
- Rivero, J. (2010), Teacher performance and its impact on the quality of education in Peru, Policy Paper, October 2010, FOCAL (Canadian Foundation for the Americas), Ottawa, Canada.
- Rivkin, S.G., E.A. Hanushek and J.F. Kain (2005), "Teachers, schools, and academic achievement", Econometrica, Vol. 73(2), pp. 417-458.
- Rockoff, J.E. (2004), "The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data", American Economic Review, Vol. 94(2), pp. 247-252.
- UNESCO/UIS (2016), UNESCO Institute for Statistics Database, http://uis.unesco.org/Pages/default.aspx.
- UNESCO (2014), Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), Primera Entrega de Resultados, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, UNESCO, Santiago, Chile.
- UNESCO (2012), Youth and Skills: Putting Education to Work, UNESCO Publishing, Paris.
- Woodhead, M. (2009), "Pathways Through Early Childhood Education in Ethiopia, India and Peru: Rights, Equity and Diversity", Working Paper 54, Young Lives, Department of International Development, University of Oxford, Oxford, UK.

Desafío 2

Mejorar el acceso a la educación superior de calidad y la transición al mundo laboral

A continuación, reproducimos algunos desafíos identificados por los participantes del taller peruano:

"Se debería abordar las brechas étnicas y de género en la participación y la tasa de éxito en la educación y la transición hacia el mercado de trabajo".

"Garantizar que la orientación vocacional en la educación secundaria se lleve a cabo considerando las necesidades del mercado laboral".

"Las universidades deben ayudar a más estudiantes procedentes de un nivel socioeconómico menor".



"Fortalecer los sistemas de becas como l Beca 18".

"Instaurar incentivos públicos para fortalecer el aprendizaje en el trabajo en los CETPRO".

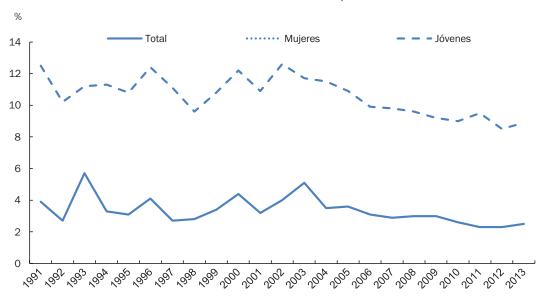
Propiciar la transición exitosa de la educación básica obligatoria a la educación superior y al empleo formal es crítico para el éxito a largo plazo de los jóvenes, de la economía y de la sociedad. Para los individuos, mayores niveles de logro y de competencias educativas están asociados a mayor empleo e ingresos (OCDE, 2012). Los jóvenes que no adquieren altos niveles de educación y competencias tienen más probabilidad de encontrarse desempleados. Además, los jóvenes que son incapaces de lograr la transición de la escuela al empleo de manera exitosa tendrán, más adelante, un mayor riesgo de desempleo, menores ingresos en promedio y menor participación en la sociedad (OCDE, 2012). La transición de la escuela al trabajo puede verse obstaculizada si la educación es de mala calidad (Bedi & Edwards, 2002). Para la economía, una población más cualificada constituye un factor importante de crecimiento de la productividad, apoyando así, la prosperidad económica y mejores condiciones de vida. Esta relación está bien documentada por pruebas empíricas. Por ejemplo, Hanushek y Woessmann (2012) muestran que aumentar las habilidades cognitivas por una desviación estándar conduce al incremento anual del PBI per cápita de dos puntos porcentuales. Para la sociedad, una población con más educación y cualificación se asocia con el aumento de la participación ciudadana, un mayor compromiso político y mejores condiciones de salud (OCDE, 2012).

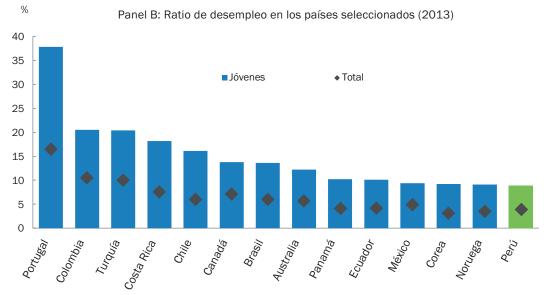
En Perú, los jóvenes y las mujeres tienen un alto riesgo de no poder realizar una transición exitosa hacia la educación superior y al trabajo.

El desempleo juvenil en el Perú no es tan alto en comparación con otros países, pero es alto en relación con el desempleo en la población total. La tasa de desempleo juvenil en el Perú (8,8%) es menor que el promedio de la OCDE (13,9%) y mucho menor que en otros países de América Latina, tales como Chile (16,8%) y Costa Rica (26,1%), como se muestra en el Gráfico 7. Sin embargo, desde la década de 1990, la tasa de desempleo juvenil en el Perú ha sido aproximadamente tres veces mayor que la tasa de desempleo total.

Gráfico 7. Tasa de desempleo en países seleccionados, 2013

Panel A: Evolución del ratio de desempleo en el Perú

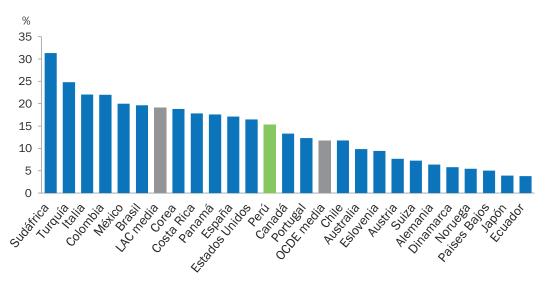




Fuente: OIT (2014), Key Indicators of the Labour Market, 8th Edition, International Labour Office, Geneva.

Muchos jóvenes abandonan el sistema educativo, retrasan su entrada al mercado laboral o se desalientan y renuncian al mundo laboral. En 2013, 1,4 millones de jóvenes en el Perú no se encontraban ni trabajando ni estudiando (NINI). Esto representa aproximadamente el 15% de los adultos jóvenes entre los 15 y 24 años de edad, debajo de la media de la región de América Latina y el Caribe (LAC) (19,1%), pero más alto que el promedio de la OCDE (11,8%), como se muestra en el Gráfico 8. Entre otros temas, uno de los principales obstáculos que los jóvenes peruanos encuentran en la transición al mercado laboral es la falta de servicios de orientación vocacional disponibles. Solo el 7,6% de los jóvenes peruanos informa haber recibido apoyo y asesoramiento formal para encontrar trabajo, y muchos dependen de los contactos familiares o de la interacción directa con las empresas (Ferrer Guevara, 2014).

Gráfico 8. Participación de los jóvenes que no se encuentran trabajando, estudiando, o en formación (% de población joven), 15-24 años de edad, datos más recientes disponibles o del 2014



Nota: información de 2012 para el promedio de Australia, Estados Unidos, México, LAC. Información del 2011 para Corea. Información del 2010 para Chile.

Fuente: World Bank (2016), Share of youth not in education employment or training, World Bank Database, http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.NEET.ZS?cid=DEC_SS_WBGDataEmail_EXT, World Bank, Washington DC (access octubre de 2016).

Las mujeres, especialmente aquellas con niños, y las personas de bajos niveles socioeconómicos están sobrerrepresentadas entre los NINI. En 2013, el porcentaje de mujeres entre la población NINI era dos veces más alto (24,2%) que el de los hombres (10,5%) (OIT, 2014). La paternidad temprana evita que los jóvenes peruanos busquen continuar con la educación superior (Chacaltana & Ruiz, 2012). Además, el costo de oportunidad de completar la educación y la falta de interés también está impulsando a jóvenes peruanos a abandonar sus estudios (Ferrer Guevara, 2014).

El acceso a la educación superior está mejorando, sin embargo, muchos estudiantes se gradúan con habilidades de baja calidad que no son relevantes a las necesidades del mercado laboral.

La ampliación del sistema de educación superior ha incrementado las oportunidades de proseguir estudios superiores para los peruanos. En el Perú, la proporción de graduados de estudios post secundarios y terciarios de 25 años de edad a más, aunque aún más baja que el promedio de la OCDE, es mayor que el promedio para América Latina (UNESCO/UIS 2016). Este es el resultado del rápido incremento del logro en el nivel terciario en las últimas décadas. La ampliación en el acceso a la educación terciaria se inició en 1995 con la aprobación de la Ley 26439, que liberalizó la educación superior en el Perú y creó el Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades (CONAFU). Este organismo autónomo fue responsable de evaluar, autorizar y supervisar el funcionamiento de las universidades del Perú. La aprobación de la "Ley de Promoción de la Inversión en la Educación" en 1996 permitió a los inversionistas financiar la creación de nuevas universidades. Estos cambios legislativos han llevado a una rápida expansión de la educación terciaria, alimentada, en gran parte, por el incremento de instituciones de educación superior privadas. Como consecuencia, la tasa de matrícula bruta en educación terciaria aumentó de 31,2% en 2001 a 40,6% en 2010 (UNESCO/UIS, 2016). La proporción de estudiantes matriculados en universidades privadas aumentó de 45% en 2004 a casi 69% en 2013 (INEI, 2015).

Sin embargo, el incremento de la oferta educativa en educación superior puede haber afectado la calidad. Muchas universidades han surgido en los últimos quince años, pero esta expansión ha sido acompañada por el deterioro en su calidad. Este crecimiento ha conducido a una disminución en la selectividad de la admisión, la misma que requiere tener un nivel de destrezas inferior entre los ingresantes. También tiene como resultado la contratación de más profesores a tiempo parcial y menos profesores a tiempo completo (Castro & Yamada, 2013; Brunner & Hurtado, 2011), lo que puede implicar una disminución en la calidad de la enseñanza y el contenido del curso. Además, los incentivos financieros privados y las fórmulas de financiación que priorizan un número mayor de matrículas que sobrepasa la demanda del mercado laboral han motivado a las instituciones de educación superior (HEI por sus siglas en inglés) a ampliar su oferta educativa con carreras populares (por ejemplo, Administración de Empresas y Comunicación), generando así un desajuste entre el campo de estudio y la cualificación (véase Desafío 5).

Los estudiantes pueden no estar alineando adecuadamente su carrera elegida con las necesidades del mercado laboral. Los estudiantes se concentran principalmente en carreras como Derecho, Administración y Contabilidad (Gráfico 9), para los cuales la demanda del mercado laboral puede ser baja (Brunner & Hurtado 2011), mientras que pocos estudian áreas técnicas cuya demanda puede ser mayor.

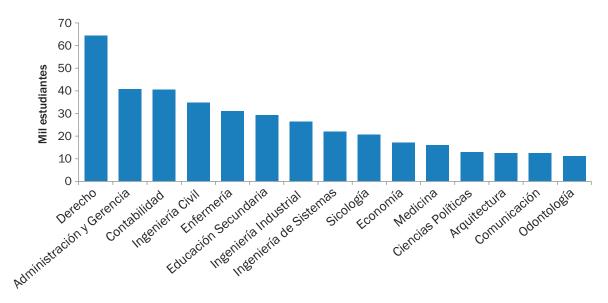


Gráfico 9. Principales carreras universitarias estudiadas en Perú, 2010

Fuente: ANR (2012), Asamblea Nacional de Rectores, Datos Estadísticos Universitarios, http://censos.inei.gob.pe/cenaun/redatam_inei/doc/ESTADISTICA_UNIVERSITARIAS.pdf.

La falta de procedimientos que aseguren la calidad en las instituciones de educación superior conlleva a tener bajos niveles de competencias en la educación superior. La expansión descontrolada de la oferta de programas de educación superior no estuvo acompañada de procesos apropiados de supervisión y monitoreo de la calidad educativa de las muchas universidades privadas con fines de lucro que se establecieron como resultado del proceso de liberalización. Mientras que las universidades públicas dependen principalmente de la transferencia de recursos financieros del gobierno, la misión con fines de lucro de algunas universidades privadas les permite responder mejor a la creciente demanda de educación superior (Brunner & Hurtado, 2011). Sin embargo, estas universidades establecidas recientemente son de peor calidad, cuando se consideran indicadores como el rendimiento de los estudiantes, la relación maestro-alumno y la calidad académica (Yamada et al., 2015). Mientras que los mecanismos para el monitoreo y aseguramiento de la calidad pueden regular y corregir las deficiencias estructurales en las universidades privadas, la clave para mejorar los resultados en las competencias de los estudiantes en la educación terciaria está vinculada, en gran medida, a la mejora de las competencias que se desarrollan en la educación obligatoria (véase desafío 1).

Las disparidades en el acceso a instituciones de educación superior de alta calidad exacerban las desigualdades sociales.

Las modalidades actuales de acceso a instituciones de educación superior tienden a reforzar las desigualdades sociales y a reducir la movilidad social. La expansión de la educación superior en el Perú, y la disminución en la selectividad de ingresantes de las instituciones, han incrementado las oportunidades de acceder a una educación superior para los estudiantes que provienen de familias de bajos ingresos, pero, al mismo tiempo, han aumentado sus probabilidades de estudiar en una institución educativa superior de baja calidad (Yamada et al., 2015). Las escuelas secundarias privadas en el Perú cuentan con más recursos y tienen, normalmente, mayor calidad que las escuelas públicas (Álvarez Parra, 2012). Históricamente en el Perú, los estudiantes egresados de las escuelas privadas prosiguen estudios superiores (León & Sugimaru, 2013) es por ello que, las instituciones privadas cuentan, generalmente, con mejor información acerca de la calidad de las instituciones y pueden asesorar a sus estudiantes a elegir, de manera informada, su postulación a una institución de educación superior. Los estudiantes de escuelas secundarias privadas generalmente provienen de un nivel socioeconómico más alto (Alvarez Parra, 2012). Como resultado de tales factores, los estudiantes con mejor nivel económico de las escuelas privadas, pueden acceder a una educación terciaria de calidad que sus pares económicamente menos favorecidos provenientes de las escuelas públicas. Al relegar a los estudiantes de bajos ingresos a instituciones de baja calidad, estas dinámicas aumentan el riesgo de que estos individuos se encuentren, así mismos, en trabajos para los que están sobrecalificados (Yamada et al., 2015). En el Perú, por lo general, las IES más selectivas suelen ser financiadas con recursos públicos. De las veinte universidades más selectivas en el país, diecinueve eran públicas en 2004 (Díaz, de 2008). Esto crea una situación en la que los hijos de familias que pueden pagar una escuela secundaria privada pueden acceder a instituciones de educación superior que no solo son de mayor calidad, sino también financiadas con recursos públicos. Por el contrario, los estudiantes con menor poder adquisitivo que asisten a escuelas secundarias públicas tienden a ingresar a instituciones de educación superior de menor calidad y más costosas (Yamada et al., 2015). Esta dinámica refuerza las desigualdades existentes e inhiben el progreso social.

Existen varias maneras en las que el Perú puede mejorar la equidad en el acceso a una educación superior de alta calidad. El Perú debe asegurarse de que todas las instituciones cumplan con ciertos estándares básicos mínimos, e incrementar el número de universidades públicas para aquellos menos favorecidos económicamente. Además, se debe asignar más recursos a las instituciones que atienden a las poblaciones menos favorecidas. El gobierno también podría establecer cuotas para que las universidades públicas reciban a un cierto número mínimo de personas provenientes de determinados grupos desfavorecidos (por ejemplo, basados en el género, antecedentes socioeconómicos, etnicidad).

La Educación Técnica y Formación Profesional (EFP) se ha expandido rápidamente en el Perú, pero existe preocupación por la calidad y relevancia de las competencias que adquieren los estudiantes.

El surgimiento de instituciones de Educación Técnica y Formación Profesional (EFP) privadas ha ampliado el acceso a una variedad de programas formativos y de educación profesional. Hay más de setecientos Institutos de Educación Superior Tecnológico (IEST) que ofrecen programas de dos y tres años conducentes a certificaciones reconocidas por el país como "técnicos" y "técnicos profesionales", y 1800 Centros de Educación Técnico Productivo (CETPRO) que ofrecen formación de ciclos cortos (uno o dos años). El sector IEST ha crecido significativamente en las últimas dos décadas, particularmente, tras el paso del Decreto Legislativo 882, que permitió el establecimiento de instituciones educativas privadas de estudios post secundarios. Como en el sector universitario, las instituciones técnicas pertenecen, prioritariamente, a proveedores privados. Poco más del 70% de los estudiantes IEST están matriculados en instituciones privadas, el 30% restante se encuentra en instituciones públicas (MTPE/MINEDU, 2015). Las escuelas privadas no reciben ninguna financiación directa del Ministerio de Educación y dependen, básicamente, de la matrícula y de las pensiones de los estudiantes para su financiación. Las escuelas son libres de establecer sus propios sistemas de pagos, que varían ampliamente entre las instituciones, desde US\$ 100 por semestre a US\$ 8000 (McCarthy & Musset, 2016).

Al igual que con la educación superior, la rápida expansión de EFP puede conducir a desarrollar competencias que no están alineadas con las necesidades del mercado laboral. Es un objetivo clave de cualquier sistema de educación técnica asegurar que los programas que ofrece, y las competencias que genera, logren satisfacer las necesidades del mercado laboral. En el caso de Perú, la revisión de reportes internos y externos, así como el análisis del mercado laboral han encontrado una alineación precaria entre las competencias brindadas por los programas de EFP y las necesidades de competencias del mercado laboral (OCDE, año 2015; OCDE/CAF/ CEPAL, año 2015; MTPE/ MINEDU, 2015). Más específicamente, el sistema tiene una sobreoferta de graduados en campos menos técnicos, y ofrece menos graduados en tecnología y ciencia. La liberalización de la educación en el Perú ha dado lugar a que los centros tecnológicos, se enfoquen en atraer al mayor número de estudiantes posible, en lugar de mejorar la calidad de los aprendizajes y su relevancia, exacerbando así, la desconexión entre la oferta y demanda de competencias.

El Perú carece de un conjunto adecuado de políticas que asegure la calidad de los programas y proveedores de educación. La fuerte dependencia en proveedores de educación privados que operan con una considerable autonomía operativa limita la capacidad del gobierno de monitorear cómo se imparten los programas ofrecidos por ellos. A su vez, las instituciones públicas de EFP no pueden ir a la par con los avances de la industria, debido a la insuficiente inversión por parte del gobierno. La segmentación del mercado de proveedores de Educación y Formación Técnico Profesional, entre aquellos administrados por el Ministerio de Educación (MINEDU) y los administrados por el sector privado complica aún más, los esfuerzos para construir un marco general para el monitoreo y evaluación de la calidad y contenido de los programas. Como resultado, existe una amplia variabilidad en el contenido y la calidad de los programas, con efectos perjudiciales e inadecuados al mercado de trabajo. La segmentación, también puede exacerbar las desigualdades existentes para aquellos estudiantes que solo pueden solventar estudios en instituciones públicas de baja calidad (McCarthy & Musset, 2016).

El acceso a oportunidades para el aprendizaje basado en el trabajo debe ampliarse para mejorar la calidad y pertinencia de la EFP con el marcado de trabajo en el Perú. Un aprendizaje basado en el trabajo bien diseñado e impartido beneficia a los empleadores, ya que forma trabajadores con las competencias que la empresa necesita, y a los estudiantes con competencias relevantes para su empleabilidad y la consecuente mejora de sus ingresos. Si bien en el Perú, algunos programas y escuelas proporcionan una amplia exposición al lugar de trabajo, otros proporcionan poco o nada, lo que disminuye su relevancia para el mercado laboral. Las iniciativas sectoriales —en producción, construcción y turismo— han desarrollado mejor el enfoque del aprendizaje basado en el trabajo, gracias a su estrecha conexión con la comunidad de empleadores a la que atienden (Desafío 9). La red de escuelas técnicas del sector productivo e industrial (SENATI) tiene un programa de aprendizaje sólido, creado tomando como modelo los sistemas de capacitación dual europeos. Por otro lado, los estudiantes de IEST y CETPRO tienen poco acceso a oportunidades de aprendizaje basado en el trabajo. Para los estudiantes de IEST convencionales, la calidad y disponibilidad de oportunidades para el aprendizaje basado en el lugar de trabajo varía considerablemente. Algunas escuelas tienen una sólida interrelación con empleadores en sectores específicos, tales como servicios financieros o de exportaciones comerciales y están bien posicionados para ayudar a los estudiantes a obtener pasantías. Pero muchos otros no, lo que deja a muchos estudiantes —a menudo a aquellos de familias de bajos ingresos que acuden a las escuelas públicas—, con menos oportunidades de participar de experiencias basadas en el lugar de trabajo.

Cuadro 11. Informe Competencias más allá de la escuela del Perú: Educación y Formación Técnico Profesional

El informe "Competencias más allá de la escuela" del Perú forma parte de una serie de informes del país sobre EFP preparada por la OCDE. Desde 2007, la OCDE ha revisado los sistemas de educación técnica, a través de más de cuarenta estudios de países como: Australia, Austria, Bélgica (Flandes), Canadá, Chile, China, Costa Rica, República Checa, Dinamarca, Egipto, Alemania, Hungría, Islandia, Indonesia, Irlanda, Israel, Kazajstán, Corea, México, Países Bajos, Noruega, Perú, Rumania, República Eslovaca, España, Suecia, Sudáfrica, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y Vietnam.

Los informes implican un análisis profundo del sistema del país conducente a un conjunto de recomendaciones de política respaldadas por dicho análisis. El informe "Competencias más allá de la escuela" del Perú fue preparado a solicitud del gobierno peruano; el proceso incluyó dos visitas del equipo de la OCDE al país, en septiembre y noviembre de 2015. Las visitas incluyeron reuniones con una amplia variedad de responsables de formular políticas, empresarios, profesores, estudiantes y otros actores interesados en los sistemas de desarrollo de competencias del país, así como visitas a instituciones educativas y de formación que atienden tanto a jóvenes como a adultos. Conjuntamente con el análisis, las autoridades peruanas proporcionaron un informe que daba cuenta, de manera concisa, de los programas y políticas de la EFP existentes en el país (MTPE/MINEDU, 2015).

El informe comienza con una mirada al amplio contexto social y económico de los esfuerzos para el desarrollo de competencias del Perú y describe las principales características —incluyendo fortalezas— de la infraestructura actual de la educación técnica del país. El Perú tiene una infraestructura educativa bien desarrollada, con una amplia gama de ofertas de EFP, sobre todo en comparación con cualquier otro país —perteneciente o no— a la OCDE. El sistema de educación técnica ha comprometido a los grupos de interés de los sectores público y privado, y el Perú está construyendo un sólido sistema de información que puede respaldar una educación técnica de alta calidad. Particularmente notable es la página web www.ponteencarrera.pe de los ministerios de Educación y de Trabajo, la misma que: proporciona información sobre el costo e impacto de carreras específicas en el mercado laboral ofrecidas por todos los institutos técnicos y universidades del país. Existen varios programas orientados a brindar oportunidades educativas a jóvenes provenientes de familias pobres (por ejemplo, BECA 18) y a jóvenes con rezago escolar (Jóvenes Productivos y Doble Oportunidad). El Perú también ha desarrollado mecanismos para reconocer el aprendizaje previo y ha creado centros de certificación donde los trabajadores pueden recibir una certificación de sus competencias aprendidas informalmente en el trabajo.

A pesar de sus muchas fortalezas, el sistema de educación y capacitación del Perú afronta desafíos importantes que deben abordarse para que el país alcance sus objetivos de desarrollo económico y social. El capítulo 2 del informe de "Competencias más allá de la escuela" explora cómo el Perú puede mejorar la alineación entre la oferta de programas de EFP y las demandas del mercado laboral. El capítulo 3 se centra en estrategias para mejorar la calidad en sus programas de EFP. El capítulo 4 examina la estructura fragmentada del sistema de educación y capacitación del Perú y ofrece recomendaciones sobre cómo facilitar la transición del estudiante de un sistema o nivel hacia al siguiente. El capítulo 5 se centra en la necesidad de abordar las inequidades en el acceso a EFP de alta calidad, particularmente para estudiantes de bajos recursos, pertenecientes a grupos rurales e históricamente desfavorecidos. El capítulo 6 explora cómo el Perú puede ayudar a los estudiantes a tomar decisiones informadas sobre su educación y formación, a través de herramientas y recursos informáticos que les brinde información sobre las carreras y programas de estudio, así como servicios de información al consumidor.

Para obtener más información acerca del informe de la OCDE sobre EFP, ver www.oecd.org/education/Vet.

Fuentes: OECD (2010), Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training,
OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-en; OECD (2014), Skills beyond School: Synthesis Report, OECD
Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en; Lima; McCarthy and Musset (2016), A Skills beyond School review of Peru, OECD Reviews of Vocational Education and Training,
OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265400-en.

Cuadro 12. Beneficios del aprendizaje basado en el lugar de trabajo

El aprendizaje en el lugar de trabajo (WBL por sus siglas en inglés) engloba una diversidad de condiciones, incluyendo entrenamiento, aprendizaje informal en el trabajo, prácticas en empresas conducentes a la obtención de un título profesional y pasantías de diversos tipos. Manejadas efectivamente, el aprendizaje en el lugar de trabajo ofrece una experiencia real y beneficia a todos los participantes, ya que contribuye a mejorar el mercado de trabajo y los resultados económicos. Los resultados descritos en la publicación Preparándose para Trabajar (OCDE, 2010) incluyen:

- Para los estudiantes. El aprendizaje basado en el trabajo proporciona un entorno sólido para el
 aprendizaje, permite tener una experiencia real de trabajo, facilitando el desarrollo de competencias
 prácticas al operar maquinaria moderna, así como trabajar con colegas y supervisores, además de
 familiarizarse con la más reciente tecnología y metodologías de trabajo. Asimismo, las habilidades
 sociales, como el trato con clientes, también se aprenden de manera más efectiva en el lugar de
 trabajo que en las aulas o ambientes de trabajo simulados.
- Para los estudiantes y los empleadores. Existe una relación clara entre las competencias aprendidas y la demanda del mercado laboral. La oferta de prácticas laborales existente, es un indicador de que el programa de aprendizaje en el lugar de trabajo es valorado en el mercado laboral. En los sistemas en los que la oferta de programas de formación profesional está ligada a la disponibilidad de prácticas laborales, los empleadores pueden propiciar la combinación de ofertas formativas en el lugar de trabajo con las prácticas o pasantías laborales.
- Para los estudiantes y los empleadores. El aprendizaje en el lugar de trabajo sirve como una herramienta de reclutamiento eficaz. En el lugar de trabajo, los empleadores llegan a conocer y a evaluar a los estudiantes, quienes a su vez, se familiarizan con la empresa y con el empleador, lo que proporciona, a ambas partes, información valiosa que puede conducir a la contratación, o a a buscar otras alternativas.
- Para los empleadores. El trabajo realizado por los alumnos proporciona un beneficio productivo. Esto no solo es importante para los aprendizajes, sino también para las prácticas de más largo plazo en las que los alumnos tienen el tiempo para dominar las habilidades productivas.
- Para las autoridades públicas. El aprendizaje en el lugar de trabajo es una buena inversión. Ofrecer
 programas formativos de alta calidad fuera del lugar de trabajo puede resultar muy costoso, sobre todo
 en los campos en los que el equipo moderno es costoso y requiere una actualización continua, y donde
 los profesionales expertos requieren salarios sustanciales.

Fuentes: OECD (2014), Skills beyond School: Synthesis Report, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/Skills-Beyond-School-Synthesis-Report.pdf.

OECD (2010), Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-en.

Las escuelas sectoriales están mejor posicionadas para proporcionar prácticas profesionales a sus estudiantes debido a sus estrechas relaciones con los empleadores. Las escuelas sectoriales están en una buena posición para diseñar un currículo que cumpla con los actuales y futuros requerimientos de la industria. Sin embargo, las escuelas sectoriales representan solo una pequeña parte del total de matrículas en EFP (alrededor del 10% al 15%) y tienen procesos de admisión muy selectivos, que incluyen pruebas de habilidades cognitivas (McCarthy & Musset, 2016). Como resultado, estas escuelas están en condiciones de reclutar a los mejores candidatos, que luego se integran perfectamente en el mercado de trabajo, mientras que los aspirantes restantes no pueden acceder a oportunidades similares de aprendizaje basado en el lugar trabajo quedándose sin la oportunidad de desarrollar habilidades que están bien alineadas con las necesidades del mercado de trabajo.

Perú puede aprender de los esfuerzos de otros países para incrementar las oportunidades para el aprendizaje en el lugar de trabajo para sus estudiantes. Como se muestra en el cuadro 13, los países han explorado diferentes opciones para asegurarse de que sus alumnos (sobre todo en el EFP) cuenten con una experiencia adecuada de formación en el lugar de trabajo. Sin embargo y para tener éxito, esta práctica requiere de una estrecha cooperación con los empleadores.

Cuadro 13. Esfuerzos para facilitar a los jóvenes, la transición de la escuela al trabajo en países de la OCDE

El Sistema de Educación y Formación Técnico y Profesional (sistema EFP/PET) de Suiza. El sistema suizo está fuertemente conducido por el empleador y el mercado, y es una alianza exitosa entre la Confederación, los cantones y las organizaciones profesionales. Las escuelas y el aprendizaje en el lugar de trabajo están bien integrados. El sistema cuenta con buenos recursos y es capaz de incorporar equipamiento moderno. Sus programas de EFP basados en el aprendizaje en el lugar de trabajo se pagan por sí mismos, en el sentido de que los beneficios para la mayoría de los empleadores son mayores que los costos. Hay una amplia gama de ofertas educativas terciarias. Se han incorporado procedimientos flexibles para permitir la movilidad y evitar el anquilosamiento. Los profesores y formadores profesionales, evaluadores y directores están bien preparados. El control de calidad y los procedimientos de evaluación nacional están garantizados. La orientación y el asesoramiento son sistemáticos y profesionales. Sin embargo, los cambios demográficos actuales, con reducción del número de la población base, pueden agudizar la competencia entre la educación académica y la técnico profesional. El ingreso de compañías internacionales sin una tradición formativa amenaza el sistema de capacitación dual suizo. Varias preocupaciones de equidad enfrentan el sistema de EFP (Hoeckel, Field & Grubb, 2009).

El fomento de pasantías en Noruega. Noruega no tiene una tradición en formación profesional en el lugar de trabajo, sin embargo, ha desarrollado, recientemente, un sistema de aprendizaje profesional exitoso. En Noruega, el sistema de EFP postsecundario es de dos años de escuela seguidos por dos años de prácticas en una compañía. Incluso los que no logran encontrar prácticas pueden permanecer en la escuela un año más. En 2013, el gobierno de Noruega puso en marcha una nueva iniciativa que tuvo como objetivo aumentar el número de pasantías de mejor calidad y contratar nuevas empresas como instituciones formativas para el aprendizaje en el lugar de trabajo.

Esquema de garantía juvenil. Las políticas del mercado laboral activas tratan de asegurar una transición adecuada de la escuela al trabajo y prevenir el desempleo a largo plazo. En 1984, Suecia introdujo la primera genuina garantía juvenil, seguido por Noruega en 1993 y por Dinamarca y Finlandia en 1996. Más recientemente, otros países han puesto en marcha programas similares de empleo juvenil, incluyendo Austria, Alemania, Países Bajos y Polonia. El 15 de enero de 2014, diecisiete Estados miembros de la UE presentaron el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil (Comisión Europea). Sus diferencias hacen referencia sobre todo a los tipos de medidas, criterios de elegibilidad, duración y remuneración. A pesar de la limitada evidencia del impacto de las Garantías Juveniles, una evaluación de la garantía juvenil de Suecia mostró que, en 2008, jóvenes desempleados de 24 años de edad eran capaces de encontrar un trabajo más rápidamente que otro grupo control de participantes e otras medidas de servicio público de empleo.

En Finlandia, la evidencia estadística ha mostrado que la Garantía Juvenil finlandesa tuvo como resultado una reducción del desempleo, a través de la asistencia de empleo directa o por capacitación complementaria conducente a un empleo. En Austria, a pesar de la alta deserción experimentada por los jóvenes participantes en la garantía, aproximadamente el 58% de los jóvenes que participaron en pasantías en 2010 se integraron al mercado laboral después de tres meses y, el 63% después de doce meses. El éxito de la Garantía Juvenil dependerá de la fortaleza de las instituciones subyacentes (como el sistema público de empleo y el sistema de pasantías) y mecanismos coordinados entre los diferentes actores. En países donde esas instituciones y mecanismos no están aún bien desarrollados, el éxito de Garantías Juveniles estará limitado (OCDE, 2014).

Cuadro 13. Esfuerzos para facilitar a los jóvenes, la transición de la escuela al trabajo en países de la OCDE (continuación)

Muchos sistemas de empleos públicos de la OCDE están ofreciendo sitios web o páginas web y otras campañas en los medios de comunicación especialmente dirigidos a los jóvenes. Muchos intentan utilizar medios modernos (por ejemplo, Servicios SMS o aplicaciones para celulares inteligentes) y hablan el "idioma" de los jóvenes. El Sistema de Empleo Público de Suecia ha lanzado una cuenta de Facebook para representar a la Organización a nivel nacional, y llegar a los jóvenes. Esta iniciativa fue lanzada en enero de 2011 con el objetivo de crear un foro que reuniera a las personas y discutiera sobre temas relacionados con el empleo y la búsqueda de empleo. Las cuentas son manejadas por dos expertos en sistemas de empleos públicos, quienes inician discusiones, preguntas y debates mediatos, pero no deben participar en el asesoramiento individual (si fuera solicitado por los participantes del sistema de empleo público). Las publicaciones son normalmente hipervínculos a noticias e información, pero también pueden ser solo preguntas para estimular el debate (por ejemplo la pregunta más popular hasta ahora: "¿Cuál es tu profesión soñada?") (Scharle y Weber, 2011).

Fuentes: Hoeckel, Field and Grubb (2009), OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Switzerland 2009, OECD Reviews of Vocational Education and Training, http://dx.doi.org/10.1787/9789264113985-en. Cedefop (2012), Norway - The social contract for VET, Cedefop, http://www.cedefop.europa.eu/node/12431. OECD (2014b), OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Norway, OECD, Paris, http://skills.oecd.org/developskills/documents/OECD_Skills_Strategy_Diagnostic_Report_Norway.pdf.

El Perú ha tomado medidas en varios ámbitos para mejorar la calidad y la relevancia para el mercado laboral de las competencias adquiridas tanto en la educación superior como en institutos de EFP.

Recientemente, el Perú ha reformado sus sistemas universitario y técnico con el objetivo de fortalecer la calidad y relevancia de los cursos ofrecidos. La nueva Ley de Educación Superior de 2014 tiene como objetivo mejorar la calidad de la educación superior, brindando al Ministerio de Educación, la autoridad para regular el sector mediante la creación de la SUNEDU (ver cuadro 14). El 20 de octubre de 2016, una nueva ley fue aprobada por el Congreso peruano sobre el funcionamiento de las instituciones de educación superior (incluida EFP) (véase también el cuadro 14).

Cuadro 14. La nueva ley de educación superior y de EFP en el Perú

A. La nueva Ley de Educación Superior y el establecimiento de la SUNEDU

La Ley Universitaria se aprobó en 2014 para fortalecer la calidad y relevancia del sistema de educación superior del Perú. La ley se centra en la calidad de la educación superior, ahora administrada por el Ministerio de Educación.

Uno de los hitos de esta ley es la creación de la SUNEDU (Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria). Los principales objetivos de este organismo son: autorizar el servicio de Educación Universitaria bajo condiciones básicas de calidad, supervisar la calidad de este servicio, y supervisar y controlar el uso de recursos públicos y beneficios otorgados a las universidades con fines educativos y mejoramiento de la calidad. Con la nueva ley, solo las universidades que cumplan con el proceso de acreditación integral pueden ser elegibles para obtener beneficios fiscales. La junta de la SUNEDU se compone de siete miembros: cinco elegidos en competencia abierta y los dos otros representantes del Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CONCYTEC).

Otro aspecto importante de la ley es su compromiso para mejorar la transparencia mediante el establecimiento de un sistema de información de educación superior. La ley también incluye cambios sustanciales en las elecciones de autoridades de las Universidades Públicas mediante el establecimiento de elecciones universitarias.

Fuente: Congreso de la República (2014), Perú, Ley Universitaria Perú https://es.scribd.com/doc/231556208/ley-universitaria y MINEDU (2016).

B. La Ley de Institutos y de Escuelas de Educación Superior (incluida la EFP)

La nueva Ley de Institutos y de Escuelas de Educación Superior fue aprobada el pasado 20 de octubre de 2016 por el Congreso peruano. Esta ley presenta cinco cambios importantes:

- Un nuevo marco institucional para servicios educativos.
- Proporciona flexibilidad en el sistema académico.
- Establece requisitos básicos de calidad para la acreditación.
- Crea la Carrera Pública de Docentes para la educación superior técnica.
- Fortalece la administración general de los institutos y escuelas de educación técnica superior.

Un nuevo marco institucional para servicios educativos

Los institutos técnicos de educación superior, tendrán como objetivo, proporcionar educación técnica ofreciendo el bachillerato técnico, así como títulos profesionales y técnicos con un énfasis pedagógico en formación aplicada. Los grados ofrecidos por las instituciones técnicas serán válidos para continuar con estudios de posgrado.

Proporciona flexibilidad en el sistema académico

La ley propone brindar mayor libertad a las instituciones educativas para que puedan adaptarse mejor, a las necesidades cambiantes del mercado laboral. En este sentido, la nueva ley establece nuevos estándares para la gestión académica con más mecanismos flexibles para adaptar el currículo en cada institución, así como los procedimientos académicos asociados a cada plan de estudios.

Cuadro 14. La nueva ley de educación superior y de EFP en el Perú (continuación)

Establece requisitos básicos de calidad para la acreditación

La nueva ley establece un número de requisitos básicos de calidad para la acreditación de instituciones técnicas de educación superior concerniente a las áreas de: aseguramiento de calidad básica para la administración institucional y académica; relevancia de programas académicos; adecuados recursos en infraestructura, equipos y aprendizaje; personal docente adecuado, y una financiación adecuada de recursos. Estos requisitos básicos tienen como objetivo garantizar una buena calidad para todos los programas ofrecidos.

Crea la Carrera Pública de Docentes para educación superior técnica

Actualmente, los profesores de educación superior (institutos técnicos, institutos educativos y las escuelas de arte) no cuentan con una carrera formal/institucional. Esta brecha afecta, no solo el salario o al personal docente, sino también restringe las oportunidades de ascenso y otros beneficios. La nueva ley establece un concurso público para ocupar cargos permanentes en instituciones de educación superior técnica.

Fortalece la administración general de institutos y escuelas de educación técnica superior

La nueva ley refuerza el papel de los gobiernos regionales para el manejo de las instituciones técnicas y escuelas de educación superior. Además, crea una Oficina de Administración de Institutos y Escuelas de Educación Superior (EDUCATEC), que será responsable de la planificación del Sistema de la Educación Superior Técnica y administración de la Red Nacional de Institutos Técnicos Públicos de Educación Superior. EDUCATEC llevará a cabo el desarrollo y establecimiento de la educación superior técnica del Estado en cercana coordinación con los gobiernos regionales.

[1] El acto de promulgación ejecutado por el presidente del Congreso se lleva a cabo cuando el presidente de la República no ha usado sus poderes constitucionales de promulgación de leyes dentro de quince días laborables, y también cuando el Congreso adopta la decisión de insistir en su texto original.

Fuente: MINEDU, 2016.

El Perú está haciendo esfuerzos para mejorar la alineación entre las competencias suministradas por los programas EFP y las competencias exigidas por los empleadores. Recientes reformas, como la nueva Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, intentan mejorar la alineación entre la oferta de graduados de las escuelas técnicas y las actuales demandas de la economía. La ley pretende mejorar la calidad de las carreras técnicas y su conexión con el mercado laboral. Se ha creado una Oficina de Administración de los Institutos y Escuelas de Educación Superior (Educatec), que está diseñada para administrar mejor, los recursos de estas instituciones y sus vínculos con la economía. Esta ley también ha creado una nueva carrera para profesores que utiliza un enfoque basado en el mérito como una forma de mejorar la formación y las capacidades de los docentes, así como la contratación de los mejores profesionales para el sistema. La ley también promueve el aprendizaje basado en las prácticas laborales. Juntos, estas reformas están diseñadas para mejorar la calidad de la EFP y fomentar el desarrollo de las habilidades que necesita la economía.

El Perú ha tomado medidas para mejorar la regulación de las prácticas laborales. El Perú ha desarrollado un marco legal que busca garantizar los derechos de las partes involucradas en los programas de aprendizaje, tales como empresas, estudiantes e instituciones educativas. La ley peruana establece un marco especial para los acuerdos laborales en el contexto del aprendizaje en el lugar de trabajo, y establece algunos principios guías que deben regir estos acuerdos laborales. Específicamente, la ley establece principios que rigen un amplio conjunto de iniciativas, a través de las cuales las empresas contribuyen a la formación profesional. Dentro de este marco, las experiencias de prácticas laborales se definen como aquellas en las cuales la mayor parte de la instrucción se lleva a cabo en la

empresa. Para ello, el artículo 11 de la Ley 28518 establece que toda experiencia por práctica laboral (Aprendizajes con Predominio en la Empresa) debe ser definido por un contrato de práctica laboral que establece compromisos y responsabilidades entre: 1) la empresa; 2) un joven estudiante que ha completado la educación primaria y es mayor de 14 años; 3) un centro de formación profesional (CETPRO, IEST, etc.) (MTPE, 2012). La mayoría de programas de prácticas laborales en Perú están sujetos a este régimen.

Sin embargo, asegurar que haya rutas adecuadas hacia la educación superior es todavía un reto de la EFP. Un programa técnico de alta calidad, no solo debe enseñar competencias académicas y técnicas relevantes, sino también debe de ser capaz de facilitar una transición exitosa del estudiante hacia el empleo o hacia la educación superior (OCDE, 2014). Sin embargo, como el sistema de educación tecnológica peruano está altamente fragmentado, los programas tienden a ser la etapa final y no hay otros caminos para continuar con la formación profesional. Los estudiantes que obtienen un certificado técnico en un CETPRO sin tener un certificado del nivel secundario de básica regular, aún está imposibilitados para proseguir estudios en una universidad o un IEST. La falta de rutas claras representa un derroche de recursos, puesto que los estudiantes deben volver a tomar los mismos cursos, o peor aún, puede desalentar a los estudiantes de inscribirse en un programa de EFP como primera opción. Muchos países tienen acuerdos entre los diferentes tipos de instituciones para asegurar que no existan callejones sin salida (véase el cuadro 15). Los marcos de certificación pueden proporcionar una estructura útil para la movilidad de los estudiantes y facilitar las transiciones; también ayudan a los empleadores a comprender la utilidad de ciertas certificaciones.

Cuadro 15. Ejemplos internacionales de acuerdos entre instituciones de EFP y universidades

A continuación, se recogen algunos ejemplos de acuerdos para la articulación:

- En Canadá, las políticas de articulación varían desde un proceso sistemático de transferencia de crédito en toda la provincia de Columbia Británica hasta la transferencia negociada bilateralmente por las instituciones en Ontario.
- En Francia, es posible que los estudiantes del Institut Universitaire de Technologie (IUT) puedan ser admitidos por los Grandes Écoles después de los dos primeros años de estudio, cuyos egresados de nivel de maestría pueden, a su vez, seguir programas de doctorado en las universidades.
- En Noruega, donde el reconocimiento de crédito entre las instituciones ha sido obligatorio desde 1981, entre 10% y 20% de los estudiantes cambian de instituciones en el transcurso de sus estudios —sobre todo de las universidades a facultades— durante los tres primeros años, mientras que el flujo se invierte después.
- En el Reino Unido, la legislación permite a los estudiantes con estudios técnicos de dos años acceder a una licenciatura (normalmente tres años a tiempo completo) a través de un año adicional a tiempo completo o dos años a tiempo parcial. En 2007-2008, 59% de estudiantes a tiempo completo y 42% de estudiantes a tiempo parcial que cursaban estudios técnicos empezaron a estudiar para una licenciatura en 2008-2009. La mayoría de los estudiantes que continuaron sus estudios lo hizo en la misma institución.

Fuente: OECD (2014a), Skills beyond School: Synthesis Report, OECD Publishing, Paris, http://DX.doi.org/10.1787/9789264214682-en.

Perú está haciendo esfuerzos para reducir las desigualdades en el acceso a la educación mediante la puesta en marcha de nuevos programas de becas. El PRONABEC (Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo) ha puesto en marcha varias iniciativas para reducir las desigualdades en la educación. Por ejemplo, BECA 18 posibilita el acceso a educación superior a estudiantes en situación de pobreza o pobreza extrema, mientras que la Beca Doble Oportunidad solventa estudios a aquellos estudiantes con estudios de básica regular incompletos. Por su parte, la Beca Presidente de la República apoya a egresados universitarios que desean proseguir estudios en el extranjero. BECA 18 también pretende abordar las disparidades regionales, ya que las carreras que financia la beca, están alineadas con las necesidades locales existentes. Al culminar sus estudios, los becarios deben regresar a su región de origen (véase cuadro 16). Beca Doble Oportunidad ofrece, a aquellos que han abandonado el sistema educativo, la oportunidad de volver y completar su educación básica, y matricularse, posteriormente, en un curso de capacitación para ingresar al mercado laboral regional.

Cuadro 16. Programas para reducir las desigualdades educativas en el Perú

Beca 18

Implementado por el PRONABEC, BECA 18 es una beca que apoya a los estudiantes en situación de pobreza o pobreza extrema que han destacado durante sus estudios de secundaria básica regular. El objetivo del programa es reducir las desigualdades en el acceso a la educación superior, mediante la financiación de becas completas para programas técnicos y profesionales relacionados con la ciencia y la tecnología. El programa apoya a estudiantes de bajos recursos en su acceso a la educación superior con subvenciones para gastos de matrícula, pensiones académicas y otros para garantizar la culminación de la carrera con éxito y su posterior inserción en el mercado laboral. Entre 2011 y 2015, BECA 18 otorgó becas a más de 49 000 jóvenes en situación de pobreza o pobreza extrema, abarcando el 94% de los distritos en todo el país, de los cuales, el 75% de jóvenes son provenientes de distritos en extrema pobreza. La beca ha procurado mantener la equidad de género, otorgando el 45% de las becas, a mujeres y el 55% a hombres.

Los fondos públicos (en forma de ayuda financiera estudiantil) se dirigen a las escuelas que han reunido los criterios de elegibilidad que se alinean con la meta del gobierno de ampliar el acceso a la educación post secundaria de alta calidad a estudiantes de bajos recursos. Las instituciones que participan en BECA 18 son elegidas en base a parámetros de evaluación de calidad que es aprobado bajo una metodología de selección aprobada por el programa y adaptado a cada convocatoria. Las carreras identificadas con las becas otorgadas están relacionadas con las necesidades de desarrollo productivo y requerimientos del mercado laboral en la región de origen de los beneficiarios. Los becarios de BECA 18 han sido previamente admitidos en instituciones de educación superior, principalmente privadas (más del 90%). En relación con el tipo de institución, 69% de los beneficiarios ha optado por estudiar en instituciones tecnológicas superior o institutos, y 31% en universidades; 60% de todos los estudiantes estudia carreras en las áreas de ingeniería y tecnología.

Beca Doble Oportunidad

Implementado en 2015 por el PRONABEC, la Beca Doble Oportunidad está dirigida a jóvenes de 17 a 25 años que han estado fuera del sistema de educación básica por tres o más años, pero que no han completado los dos últimos años de secundaria y se encuentran en una severa desventaja en el mercado laboral. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), solo 65% de adolescentes terminan la educación secundaria a tiempo. Las evidencias muestran que los hombres jóvenes de regiones fuera de Lima están sobre representados con el 40% de desertores (51% en la sierra, 17% en la selva y el 22% a lo largo de la costa) que han abandonado la educación temprana por razones económicas y la necesidad de empezar a trabajar.

A través de este programa, se ofrece la oportunidad a los estudiantes que han perdido al menos tres años de escolaridad, de volver al sistema educativo para completar los estudios básicos, participar en capacitación productiva y cursos de extensión completa para ingresar al mercado laboral de su región. La beca cubre el costo de la matrícula y un subsidio de vida para dos años. El programa ha beneficiado a 1754 estudiantes hasta la fecha, y más del 90% de los estudiantes han elegido estudiar en dos institutos técnicos del país: SENATI (formación técnica para la industria manufacturera) y TECSUP (formación tecnológica). Mecánica y mantenimiento de equipos de cómputo son los campos de estudio con mayor demanda. La mayoría de los beneficiarios son hombres (61%), y 88% provienen de diferentes regiones del país (12% provienen de Lima). Según el Ministerio de Educación, 41% de los beneficiarios provienen de un bajo nivel socioeconómico y 20% tiene al menos un hijo.

Fuente: PRONABEC (2015), Institutional Report 2012-2015,

http://www.pronabec.gob.pe/modPublicaciones/descarga/MemoriaInstitucional_2012-2015_Ingles.pdf.

Resumen e implicaciones políticas

Muchos peruanos enfrentan dificultades al realizar la transición desde la educación obligatoria hacia otros estudios o hacia el trabajo. A pesar de los relativamente bajos niveles de desempleo en los jóvenes, alrededor del 18% de jóvenes en el Perú no se encontraban ni empleados ni en el sistema educativo en 2013. En el futuro, esta generación puede estar en mayor riesgo de convertirse en desempleados a largo plazo, y los que encuentran trabajo tienen un mayor riesgo de ser sobrecalificados o empleados en el sector informal.

Las transiciones hacia el empleo se ven obstaculizadas por la falta de educación superior de alta calidad y programas de formación. A pesar de una gran expansión en el acceso, las universidades peruanas e institutos técnicos están por debajo de los estándares internacionales en términos de calidad. La oferta de programas existentes no es lo suficientemente sensible a las necesidades de competencias del país.

La expansión rápida y no regulada de la educación superior y técnica ha impactado negativamente en la calidad y pertinencia de las competencias adquiridas por los estudiantes. Ante una mayor demanda de un mayor nivel de educación, el Perú liberalizó la educación superior y el sector técnico sin poner primero en su lugar, los mecanismos para asegurar la calidad necesaria. Esto genera gran heterogeneidad de calidad de programas y relevancia de trabajo, con muchas instituciones que carecen de ambos. Para elevar la calidad en la educación superior, el Perú debe mejorar el desarrollo de competencias en la educación obligatoria para que futuros estudiantes estén mejor preparados para el éxito en la educación superior (Desafío 1). Además, hay una mayor necesidad de monitoreo y supervisión para que las universidades e instituciones técnicas respondan a las necesidades de los estudiantes, la economía y la sociedad.

La desigualdad en el acceso a las mejores instituciones de educación superior está exacerbando las desigualdades y obstaculizan la movilidad social. Postulantes provenientes de familias de buena situación económica acuden, desproporcionalmente, a instituciones públicas de educación superior de calidad, mientras que los jóvenes de familias menos favorecidas asisten a instituciones privadas de educación superior de baja calidad y con altos costos de pensiones. Estos patrones refuerzan las desigualdades existentes e inhiben la movilidad social.

Tanto la educación superior como los sistemas de EFP deben fortalecer sus nexos con los empleadores. La mala alineación entre los conocimientos producidos por las universidades y los centros de EFP con las necesidades del mercado laboral perjudica las aspiraciones del Perú en diversificar su economía. Impulsar el aprendizaje en el lugar de trabajo en el marco de los programas de EFP, tal y como se aplica con éxito en las escuelas sectoriales, así como la realización de prácticas profesionales en la educación superior, promovería la alineación entre la oferta y la demanda de competencias.

Referencias

- Álvarez-Parra, F. (2012), "Diferencias en la calidad de la educación e ineficiencia: un análisis basado en el método de frontera estocástica", CAF working papers n.2012/12.
- ANR (2012), Asamblea Nacional de Rectores, Datos Estadísticos Universitarios. Available at http://censos.inei.gob.pe/cenaun/redatam_inei/doc/ESTADISTICA_UNIVERSITARIAS.pdf.
- Bedi, A.S. and J.H.Y. Edwards (2002), "The impact of school quality on earnings and educational returns evidence from a low-income country", Journal of Development Economics, Issue 68, pp. 157-185.
- Brunner and Hurtado (2011), Educación Superior en Iberoamérica Informe 2011. Primera edición: octubre de 2011, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Santiago de Chile.
- Castro, J.F. and G. Yamada (2013), "Evolución reciente de la calidad de la educación superior en Perú: No son buenas noticias", in Calidad y Acreditación de la educación superior: retos urgentes para el Perú, Universidad del Pacífico and Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria.
- Cedefop (2012), Norway The social contract for VET, Cedefop, www.cedefop.europa.eu/node/12431.
- Chacaltana, J. and C. Ruiz (2012), "El empleo juvenil en el Perú: diagnóstico y políticas", in Cecilia Garavito *and* Ismael Muñoz (eds.), Empleo y protección social, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, pp. 291-327.
- Congreso de la República (2014), Ley Universitaria Perú, https://es.scribd.com/doc/231556208/Ley-Universitaria.
- Díaz, J.J. (2008), "Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta", in Benavides, Martín (ed.), Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate, GRADE, Lima, pp. 83-129.
- Ferrer Guevara, R.A. (2014), "Transiciones en el mercado de trabajo de las mujeres y hombres jóvenes en el Perú", Work4Youth publication series, Nº 18, International Labour Office, Geneva.
- Hanushek, E.A. and L. Woessmann (2012), "Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation" Journal of Economic Growth, Vol. 17, Springer, Dordrecht, pp. 267-321.
- Hoeckel, Field, & Grubb (2009), OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of Switzerland 2009, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264113985-en.
- ILO (2014), Key Indicators of the Labour Market, 8th edition, International Labour Office, Geneva.
- INEI (2015), Estadísticas: índice temático sociales (database), Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú, www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/.

- León, J., and C. Sugimaru (2013), Entre el estudio y el trabajo: las decisiones de los jóvenes peruanos después de concluir la educación básica regular, GRADE, Lima.
- McCarthy, M. and P. Musset (2016), A Skills beyond School review of Peru, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265400-en.
- MINEDU (2016), sitio web disponible en: http://www.minedu.gob.pe/.
- MTPE (2012), Ley sobre modalidades formativas laborales, Ley Nº 28518. Congreso de la República. Lima. Perú.
- MTPE/MINEDU (2015), Informe base sobre "Competencias más allá de la escuela en el Perú", background report prepared for the OECD Directorate for Education and Skills, Lima.
- OECD (2014a), Skills beyond School: Synthesis Report, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en.
- OECD (2014b), OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Norway, OECD, Paris, http://skills.oecd.org/developskills/documents/OECD_Skills_Strategy_Diagnostic_Report_Norway.pdf.
- OECD (2012), Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en.
- OECD (2010), Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-en.
- OECD/CAF/ECLAC (2014), Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en.
- Scharle, Á. and Weber, T. (2011), Youth guarantees: PES approaches and measures for low skilled young people, Thematic Synthesis Paper prepared for the PES to PES Dialogue programme.
- PRONABEC (2015), *Institutional Report 2012-2015. Available at:* http://www.pronabec.gob.pe/modPublicaciones/descarga/Memorialnstitucional 2012-2015 Ingles.pdf.
- World Bank (2016), Share of youth not in education employment or training, World Bank Database, http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.NEET.ZS?cid=DEC_SS_WBGDataEmail_EXT, World Bank, Washington DC (accessed October 2016).
- Yamada, G., P. Lavado and J. Martinez (2015), "An Unfulfilled Promise? Higher Education Quality and Professional Underemployment in Peru", IZA Discussion Paper N° 9591, http://ssrn.com/abstract=2713011.

ACTIVACIÓN DE COMPETENCIAS



Introducción a la activación de competencias

Para notar los beneficios de las inversiones en competencias, las competencias de las personas en edad de trabajar deben activarse completamente en el mercado laboral. Las personas que emplean sus competencias en el mercado de trabajo disfrutan de mejores resultados económicos y sociales. Al activar todas las competencias disponibles, un país puede maximizar su crecimiento económico y apoyar la transición hacia una economía más productiva, basada en el conocimiento.

Las competencias no pueden activarse completamente en el mercado laboral por una variedad de razones. En todos los países, muchas personas están fuera de la fuerza laboral, ya sea por circunstancias o por elección. Las razones van desde situaciones personales o familiares y factores financieros desmotivadores para trabajar. Ciertos grupos en particular enfrentan mayores barreras para emplear sus competencias en el mercado laboral. Estos incluyen mujeres, jóvenes, minorías étnicas y personas mayores. Ayudar a estos grupos subrepresentados a participar de manera más plena en la economía, implica una variedad de medidas, entre ellas: identificación de individuos inactivos, ofrecer oportunidades de formación, asegurar que el sistema de prestaciones les ofrece incentivos para ingresar o regresar al mercado laboral, y eliminar las barreras de la demanda en los empleadores que realizan las contrataciones. Se identificaron dos retos principales con respecto a la activación de competencias en el Perú: promover más empleo formal y estable y fortalecer las políticas activas del mercado laboral para mejorar la empleabilidad.

La prevalencia de acuerdos de empleo informal es un lastre para el bienestar individual y la productividad nacional. La informalidad tiene consecuencias negativas para el individuo, para las finanzas públicas y para la economía (véase el cuadro 17). Mejorar los resultados de competencias en educación básica (Desafíos 1 y 2) y aumentar los incentivos para desarrollar competencias en la edad adulta (Desafíos 4 y 5) puede elevar la productividad de los trabajadores, aumentando los incentivos a los empleadores para contratar trabajadores formalmente. El Perú podría impulsar el empleo en el sector formal reduciendo los costos asociados a la contratación formal. Esto podría implicar calibrar niveles de salario mínimo para reflejar mejor la productividad de los trabajadores, o subsidiar las contribuciones de seguridad social para trabajadores poco calificados.

Las Políticas Activas del Mercado Laboral (PAML) podrían desempeñar un papel más importante en la mejora de la activación de competencias en el Perú. Las políticas activas pueden facilitar las transiciones de la escuela al mercado laboral, ayudar a los desempleados a encontrar empleo y a mejorar la alineación entre la oferta y la demanda de competencias. Desafortunadamente, las políticas activas del mercado laboral aún no han sido desarrolladas en el Perú. El país podría mejorar sus programas de formación, mediante el aumento de la duración del programa, integrando oportunidades de prácticas en las empresas, y adaptándolas de mejor manera a las necesidades de grupos objetivos específicos. Además, el servicio público de empleo podría mejorarse, mediante la introducción de mejores marcos de gestión y mejor manejo del desempeño, más ayuda en la búsqueda de un empleo a medida, y la expansión del uso de las tecnologías digitales para ampliar su alcance, eficacia y eficiencia.

Cuadro 17. Activación de competencias en el contexto de altas tasas de empleo informal

En el Perú, como en muchos países de bajos y medianos ingresos, las altas tasas de participación en el mercado laboral y empleabilidad coexisten con las altas tasas de empleo informal. En términos generales, el empleo informal se refiere al empleo que no está bajo la protección de la Ley Laboral y de la Regulación de la Seguridad Social. Las altas tasas de empleabilidad en el sector informal reflejan, en parte, las competencias de fuerza laboral comparativamente más bajas en estos países. La cantidad de trabajadores poco calificados disminuye las iniciativas de los empleadores a ofrecer salarios y seguridad social, normalmente asociados a la contratación de trabajadores contratados formalmente. Como resultado, los empleadores solo podrán ofrecer a estos trabajadores empleo bajo las condiciones de trabajo informal. Los mismos trabajadores pueden seleccionar la economía informal si los salarios que ganan son bajos y el empleo en la economía formal signifique pagar altos impuestos y aportaciones de seguridad social.

Las altas tasas de empleo informal son una preocupación para los individuos y la sociedad. En promedio, los empleados informales ganan salarios más bajos, cuentan con menos protección como trabajadores y tienen menos oportunidades de mantener y desarrollar sus competencias. Para la sociedad, tener gran parte de su fuerza laboral empleada en el sector informal implica mayores costos sociales y menor recaudación. Además, las empresas que funcionan en el sector informal tienden a invertir menos en la formación de los trabajadores y en la modernización de la producción, lo que se traduce en baja productividad y crecimiento.

Desafío 3

Mejorar el marco institucional del mercado laboral para impulsar el empleo formal

A continuación, reproducimos algunos desafíos identificados por los participantes del taller peruano:

"Muchos tipos de acuerdos laborales".

"Incentivos fiscales para emplear formalmente a los trabajadores".



"Fortalecer las capacidades de las PYMES para contratar trabajadores formalmente respetando la legislación y normas fiscales".

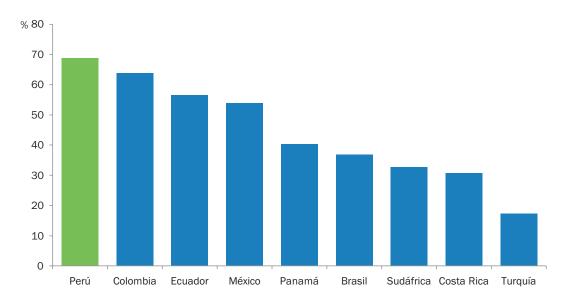
El empleo informal impone un alto costo sobre los individuos y la sociedad.¹ Más allá de carecer de ciertas protecciones sociales, las personas empleadas en el sector informal por lo general ganan salarios más bajos y tienen menos oportunidades para desarrollar y mantener sus competencias existentes. Para la sociedad, una gran economía informal implica mayores costos sociales y falta de recaudación de impuestos que podrían ser utilizados para hacer inversiones en competencias y capital, lo que aumentaría la productividad y el crecimiento (OCDE, 2016; Jütting y& De Laiglesia, 2009; Loayza, 2007). Este es un tema importante en un país como el Perú, donde a pesar del fuerte crecimiento de la productividad laboral en la última década, el nivel de productividad sigue siendo bajo, con solo el 24% del nivel de los Estados Unidos.

Los acuerdos de trabajo informal rara vez son un peldaño para el empleo formal. Si los acuerdos de empleo informal brindaran oportunidades para aprender nuevas competencias y se desarrollaran en empleos mejor remunerados y más seguros en la economía formal, entonces sería una preocupación menor. Sin embargo, hay una movilidad muy limitada entre el empleo informal y el formal, con casi ninguna posibilidad de dejar el empleo informal, una vez que se empiece a trabajar en este (Jaramillo, 2013).

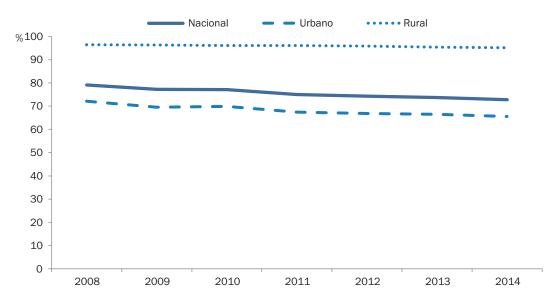
La informalidad es un problema grande y persistente en el Perú, con una tasa de empleo informal de 72,8% en 2014 (INEI, 2015). La definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el empleo informal, aplicada solo a empleo no agrícola², muestra que la proporción de empleo informal en el Perú (72,8%) es una de las más grandes en la región de América Latina y el Caribe (LAC por sus siglas en inglés) (Gráfico 10, panel A) (OIT, 2016; OCDE, 2015). Sin embargo, la proporción de empleo informal bajó ligeramente tras un reciente período de expansión económica (disminución de un 80% en 2007 a 72,8% en 2014) (Gráfico 10, panel B) (INEI, 2015). La mayor parte de esta reducción se llevó a cabo en las zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales, el empleo informal era relativamente estable.

Gráfico 10. Empleo informal en el Perú (2007-2014)

Panel A. Tasa de informalidad en países seleccionados (% del empleo no agrícola)



Panel B. Evolución en el tiempo (2008-2014)



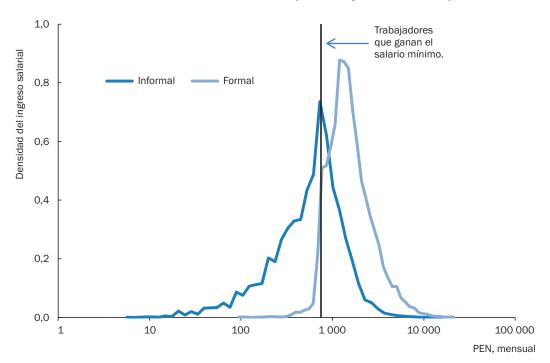
Fuente: OECD (2015), Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment, Graph 2.28, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en.

Determinados grupos socioeconómicos son más propensos a ser contratados de manera informal que otros. El empleo en la economía informal es más prevalente entre trabajadores jóvenes (edad 15-29) y mayores (edad 65 +), mujeres con bajos niveles de educación y que viven en zonas rurales (OCDE, 2015). El empleo en el sector informal, especialmente para estos grupos, está muy relacionado con los ingresos. Por ejemplo, entre las personas de 29 años de edad que trabajan en la economía informal, nueve de cada diez viven en hogares extremadamente pobres; seis de cada diez viven en hogares moderadamente pobres; cinco de cada diez viven en hogares vulnerables, y solo dos de cada diez viven en hogares de clase media.³

Las bajas competencias de muchos trabajadores peruanos ayudan a explicar el uso generalizado de contratos de empleo informal.

La baja productividad de muchos trabajadores peruanos hace difícil para ellos encontrar un empleo formal. La baja productividad de la fuerza laboral peruana significa que los trabajadores no producen suficientes resultados como para cubrir el costo de ser contratados formalmente. Este patrón de competencias inferiores que llevan a una baja productividad y alta informalidad se observa en muchos países en desarrollo (Laporta & Shleifer, 2014). Los ingresos salariales de más del 50% de los asalariados informales en el Perú están por debajo del salario mínimo (vea Gráfico 11). Al utilizar el ingreso como un agente de productividad de los trabajadores, la interpretación es que estos trabajadores, predominantemente menos calificados, tienen niveles de productividad por debajo del umbral mínimo de producción necesaria para justificar ganar el salario mínimo en la economía formal.

Gráfico 11. Ingresos salariales de los trabajadores formales e informales, distribución en relación con el salario mínimo en el Perú (en soles peruanos, 2014).



Nota: Kernel estima el ingreso del mercado laboral equivalente a un mes para trabajadores dependientes, dependiendo de su clasificación como *formal* o *informal* sobre la base de la metodología INEI. La barra negra representa el salario mínimo (PEN 750, aunque fue definido en PEN 850 en mayo de 2016).

Fuente: OECD (2016), Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264264670-en.

Mejorar las competencias de los peruanos puede ayudarlos a escapar del empleo informal. Los desafíos relacionados con la mejora de las competencias en Perú se discuten en el Desafío 1 (educación obligatoria), Desafío 2 (educación superior), Desafío 4 (formación para subempleados y desempleados), y Desafío 5 (el lugar de trabajo).

Los contratos de empleo informal crean un impedimento para continuar con una inversión en competencias que puedan incrementar la productividad del trabajador y facilitar la transición al empleo formal.

Un gran sector informal inhibe las actividades de desarrollo de competencias que podrían conducir a una mayor productividad y a una mayor empleabilidad en la economía formal. Debido a la precariedad de los contratos de empleo informal, los riesgos asociados con la inversión en competencias para el trabajador y el empleador aumentan, y se tiene como resultado general una menor inversión. Una menor inversión en competencias significa que las empresas en el sector informal continúan sufriendo de baja productividad y, por extensión, siguen siendo incapaces de costear los gastos asociados con la transición al sector formal. De la misma manera, los trabajadores empleados en el sector informal generalmente no tienen derecho a beneficiarse de las políticas activas del mercado laboral (discutido en el Desafío 4), sobre todo en servicios de capacitación y de intermediación para mejorar los niveles de competencia y la empleabilidad de los trabajadores, ya sea por falta de pago de impuestos y aportaciones a la seguridad social o porque son más difíciles de identificar y alcanzar. Como consecuencia, los trabajadores no desarrollan altos niveles de competencia y productividad que les permitiría encontrar un empleo formal. Este círculo vicioso significa que los bajos niveles de competencia llevan a un empleo con baja productividad en industrias donde hay oportunidades limitadas para continuar mejorando las competencias (Ver Gráfico 12).

Baja Bajo nivel de productividad competencias laboral Oportunidades limitadas para El ingreso por aprender y trabajador es acceder a muy bajo para capacitación cubrir costos de formalización Empleado en la economía informal

Gráfico 12. El círculo vicioso entre bajo nivel de competencias y alta informalidad

Fuente: Trabajo propio del autor.

Reducir los costos de la seguridad social podría aumentar las oportunidades de empleo formal.

El costo de la seguridad social es uno de los principales obstáculos hacia el empleo formal para las personas poco calificadas. Una de las razones por las cuales la informalidad sigue siendo alta en el Perú son los altos gastos de formalización (principalmente contribuciones al seguro social, incluyendo seguro médico y aportes al fondo de pensiones), concerniente a los ingresos de muchos trabajadores, pero especialmente para aquellos con bajos niveles de competencias. Para un empleado con un ingreso promedio del primer percentil (el más bajo en la distribución de ingresos), el costo de contribuir a programas de seguridad social es de 124% que el de los ingresos laborales, lo que hace que la participación en la economía formal sea inasequible (Ver Gráfico 13). El costo de la formalización disminuye mientras se eleva el ingreso, tal como se observa en el Gráfico 13, por la tendencia hacia menores costos de contribuciones al seguro social (como porcentaje del ingreso del trabajador) y las tasas de informalidad con el aumento de ingresos.

El alto costo de las contribuciones a la seguridad social es una barrera particularmente importante para las personas de bajos ingresos. El costo de las contribuciones a la seguridad social es particularmente alto para los asalariados en los tres primeros percentiles de la distribución de ingresos. Debido a la positiva asociación entre competencia y productividad por un lado, y productividad e ingresos por el otro, los asalariados de bajos ingresos son más propensos a tener menores competencias. El precio de las contribuciones a la seguridad social se establece en el nivel del salario mínimo (sexto percentil), pero los niveles generales de informalidad siguen siendo altos, incluso después de que los costos de la seguridad social se vuelven constante. No obstante los bajos costos relativos a las aportaciones a la seguridad social, el 14% de la población, en el percentil con mejores ingresos es empleada en la economía informal.

Tasa de informalidad (eje izquierdo) % Costo de formalización (% del ingreso mensual obtenido) (eje de la derecha) 100 140 120 80 100 60 80 60 40 40 20 20 0 0 D3 D4 D8 D9 D5 D6 D7 D10 Decimos

Gráfico 13. Informalidad y los costos de formalización de diferentes grupos salariales en el Perú, 2014.

Fuente: OECD (2016), Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264264670-en.

El Perú puede reducir la informalidad reduciendo los costos asociados con la contratación de trabajadores poco calificados. Los salarios mínimos representan uno de los principales componentes del costo total laboral. Si se fijan salarios mínimos demasiado altos, se puede crear un elemento disuasorio para contratar trabajadores formalmente. Los mecanismos que vinculan los salarios mínimos con niveles de productividad o precios pueden ayudar a reducir estos impedimentos. Una acción a tomar sería permitir un salario mínimo diferenciado en las diferentes regiones del Perú, el cual estaría estrechamente relacionado con los niveles reales de productividad y costo de trabajadores en la región. Subvencionar las contribuciones a la seguridad social (total o parcialmente) para los trabajadores de ingresos más bajos, generalmente aquellos con bajos niveles de competencia, también podría favorecer la contratación formal, particularmente entre aquellos para quienes las contribuciones sociales representan un alto porcentaje de sus ingresos salariales (OCDE, 2016).

Ciertos cambios políticos han contribuido a la disminución del empleo informal en los últimos años. Uno de los principales cambios institucionales que han contribuido a la formalización es la instauración, en el 2007, de la obligación de presentar un sistema de nómina electrónica (planilla electrónica) a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) con información sobre los trabajadores, pensionistas y prestadores de servicios, entre otros, ya que incrementó la capacidad del Ministerio de Trabajo para supervisar e inspeccionar el mercado laboral, a través del uso de los registros y capacidad instalada de la SUNAT. Otro factor potencial que ayuda a explicar la reducción en el empleo informal son los incrementos en la cobertura de diferentes tipos de seguro de salud en el Perú, y la Ley de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME), aprobada en 2003, que les otorgó diferentes regímenes fiscales como incentivo para la formalización (FORLAC-OIT, 2014).

Resumen e implicaciones políticas

El alto nivel de empleo informal es una característica propia del mercado laboral del Perú. A pesar de los recientes aumentos en las tasas de participación, y la disminución de las tasas de desempleo e inactividad, aproximadamente el 73% de los trabajadores fueron empleados informalmente en 2014. Para las personas, los contratos de empleo informal se asocian con salarios más bajos, menos protección social y menos oportunidades para desarrollar y mantener sus competencias existentes. Para la sociedad, una gran economía informal implica mayores costos sociales y falta de recaudación que se podría utilizar para hacer inversiones en competencias y capital que podría, a su vez, aumentar la productividad y el crecimiento.

Un gran sector informal inhibe la actividad de desarrollo de competencias que puede conducir a una mayor productividad. Los acuerdos de empleo informal elevan los riesgos asociados con la inversión en competencias para el trabajador y el empleador, con el resultado general de una menor inversión. Una menor inversión en competencias también significa que las empresas en el sector informal continúan sufriendo de baja productividad y, por extensión, siguen siendo incapaces de costear los gastos asociados con la transición al sector formal.

Fomentar una mayor inversión en competencias puede aumentar la productividad y reducir la informalidad. El Perú puede incrementar los incentivos para emplear a trabajadores formalmente mejorando las competencias de la fuerza laboral y, por extensión, su productividad. Esto podría implicar el aumento de incentivos y oportunidades para el desarrollo de competencias en educación obligatoria, educación superior, entre los desempleados, y en el lugar de trabajo.

El Perú puede también reducir la informalidad reduciendo los costos asociados con la contratación formal de trabajadores. Esto conlleva a la creación de mecanismos para garantizar que los niveles de salario mínimo se encuentren vinculados con la productividad de los trabajadores. Esto también podría significar subvencionar las contribuciones sociales para los trabajadores de ingresos más bajos, por lo general aquellos con bajos niveles de competencias.

Notas

- 1. En el Perú, los trabajadores empleados informalmente son aquellos que se encuentran en cualquiera de las siguientes categorías: 1) Propietarios de empresas o trabajadores independientes con una unidad de producción que es parte del sector informal; 2) Trabajadores asalariados sin seguro social financiado por el empleador (se mide en la práctica por la afiliación y contribución al seguro de salud), o 3) trabajadores familiares, sin importar la naturaleza formal o informal de la unidad productiva en la que trabajan. (INEI, 2014).
- 2. En este caso, el empleo informal en actividades no agrícolas es utilizado por el bien de la comparación, dada la disponibilidad internacional de este indicador.
- 3. Las clases socioeconómicas se definen utilizando la clasificación del Banco Mundial: "Pobreza extrema" = jóvenes pertenecientes a hogares con un ingreso per cápita diario menor a US\$ 2,50. "Pobreza moderada" = jóvenes pertenecientes a hogares con un ingreso per cápita diario de US\$ 2.50-4.00. "Vulnerable" = personas con un ingreso per cápita diario de US\$ 4.00-10.00 "Clase media" = jóvenes pertenecientes a hogares con un ingreso per cápita diario mayor a US\$ 10,00.

Referencias

- FORLAC-ILO (2014), "Trends in informal employment in Peru: 2004-2012", Notes on Formalization, Programme for the Promotion of Formalization in Latin America and the Caribbean, International Labour Office, Geneva.
- ILO (2016), Key Indicators of the Labour Market, 9th Edition, Database.
- INEI (2015), Evolución de los indicadores de empleo e ingresos 2004-2014, Instituto Nacional de Estadística e Informática, agosto 2015, Lima, Perú, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1294/libro.pdf.
- INEI (2014), "Producción y empleo informal en el Perú, Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012" [*Production and Informal Employment in Peru, A Satellite Account of the Informal Economy 2007-2014*], Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1154/libro.pdf.
- Jaramillo, M. (2013), "Employment growth and segmentation in Peru, 2001-2011", Country case study on labour market segmentation, Employment Working Paper N° 151, International Labour Office, Geneva.
- Jütting, J. and J. de Laiglesia (2009), *Is Informal Normal?: Towards More and Better Jobs in Developing Countries, OCDE Publishing, Paris*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264059245-en.
- Laporta and Shleifer (2014), "Informality and Development", Journal of Economic Perspectives, Vol. 28, N° 3, Summer 2014, pp. 109-126.
- Loayza, N. (2007), *The causes and consequences of informality in Peru, DT 2007-018, Working Paper Series,* Banco Central de la Reserva del Perú, www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2007/Working-Paper-18-2007.pdf.
- OECD (2016), Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264264670-en.
- OECD (2015), Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en.
- OECD (2014a), *OECD Economic Surveys: Spain 2014, OECD Publishing, Paris*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-esp-2014-en.

Desafío 4

Ampliar el alcance de las políticas activas del mercado laboral para mejorar la empleabilidad de los trabajadores

A continuación, reproducimos algunos desafíos identificados por los participantes del taller peruano:

"Fortalecer los servicios públicos de empleo por aumentar su cooperación con los empleadores y la introducción de procedimientos de supervisión y evaluación".

"Micro y pequeños empresarios carecen de los servicios de asesoramiento laborales".



"Implementar y difundir un marco nacional de cualificaciones".

Es esencial activar y mejorar las competencias de la fuerza de trabajo para sostener el crecimiento económico y promover la inclusión. Las competencias no activadas representan no solo un desperdicio de recursos en el presente, sino también un desperdicio de los recursos invertidos para desarrollar estas competencias. Las competencias no utilizadas suelen atrofiarse con el tiempo, mientras más personas hagan uso de sus competencias y participen en tareas complejas y exigentes en su trabajo o capacitación, tendrán más probabilidades de prevenir el declive de su nivel de las competencias debido al envejecimiento.

Las competencias de muchos peruanos no satisfacen completamente el mercado laboral.

Las competencias de muchos peruanos no se encuentran plenamente activadas en el mercado laboral. El Perú tiene altas tasas de informalidad (en 2014, 72,8% de los trabajadores fueron empleados informalmente) (OCDE, 2016a), una alta incidencia de subempleo¹ (12% en 2015), y una comparativamente baja, pero no insignificante, tasa de desempleo (4,5% en el 2014 en las áreas urbanas). Solo alrededor del 28% se emplean en el sector formal (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Muchos jóvenes experimentan dificultades en la transición de la escuela al trabajo. Alrededor del 15% de jóvenes entre 15 y 24 años de edad, Ni estudia Ni trabaja (NINI), el 30% son empleados de manera informal, y sólo el 22% son empleados formales. El 36% restante se encuentra estudiando, o trabajando y estudiando (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Los resultados del mercado laboral varían mucho entre los grupos socio-económicos. La transición de la escuela al trabajo es particularmente preocupante para los jóvenes que viven en hogares pobres y extremadamente pobres, mientras que los de clase media muestran un mejor comportamiento (Gráfico14). Por ejemplo, a los 29 años, casi todos los jóvenes que viven en hogares extremadamente pobres se encuentran dentro de los NINI o trabajando en empleos informales, mientras que esta situación es menos apremiante para los jóvenes provenientes de hogares de clase media, donde solo 3 de cada 10 se encuentran dentro de los NINI o trabajando en un empleo informal. Las diferencias entre hombres jóvenes y mujeres también son significativas: el 34% de hombres y el 45% de mujeres son NINI o se encuentran trabajando en un empleo informal. Esta variación de género se explica, principalmente, por una tasa mucho mayor de NINI entre mujeres (30%) que entre hombres (11%). Sin embargo, cabe señalar que algunos NINI, especialmente mujeres jóvenes que trabajan en labores domésticas, son productivas y contribuyen a la economía: el 70% de las mujeres NINI se dedica al trabajo doméstico no remunerado, en comparación con el 10% de los hombres NINI (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Las competencias de muchos adultos en edad laboral no se encuentran totalmente activadas. En el Perú, la transición de la informalidad hacia la formalidad es baja, solo el 20% de los hombres jóvenes y el 18% de las

mujeres jóvenes acceden a un empleo formal después de un año de haber laborado en un trabajo informal (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Entre los adultos de 30-64 años de edad, el 12% está inactivo o desempleado, mientras que el 51% está empleado informalmente. Solo el 35% de las personas de 30-64 años se encuentra empleado formalmente, el porcentaje restante está conformado por estudiantes o estudiantes que trabajan (CAF/OCDE/CEPAL, 2016).

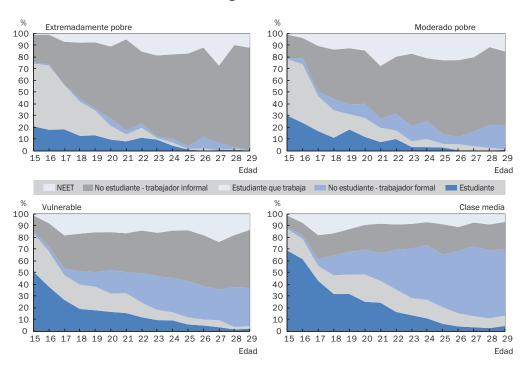


Gráfico 14. Estado de actividad para los jóvenes (15-29) en grupos de diferentes ingresos en el Perú, 2014

Notas: Las clases socio-económicas se definen mediante la clasificación del Banco Mundial y se refieren a los jóvenes pertenecientes a hogares con un ingreso per cápita diario: inferior a 2.50 USD: 'Pobres extremos'; entre USD 2.50-4.00: "Pobres moderados"; entre USD 4.00-10.00: "Vulnerable"; y superior a 10.00 USD = "Clase media". Las líneas de pobreza y los ingresos están expresados en USD 2005 PPA por día (PPA = paridad del poder adquisitivo). Fuente: OECD/CAF/ECLAC (2016), Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en.

Las políticas activas del mercado laboral también juegan un papel importante en fomentar una mayor participación en el mercado laboral.

El desarrollo de competencias relevantes y de alta calidad en la educación básica es la mejor forma de garantizar el éxito en el mercado laboral. Los individuos con mayores niveles de educación y competencias tienen más probabilidades de ser empleados en el sector formal y obtener salarios más altos. Los desafíos para mejorar el desarrollo de competencias relevantes y de alta calidad en el Perú, se discute en los Desafíos 1 y 2.

Las políticas activas del mercado laboral (PAML)² son también críticas para facilitar la participación en el mercado laboral y el empleo remunerado. Las políticas activas facilitan una mejor transición de la educación al mercado laboral y respaldan a quienes se encuentran trabajando de manera subempleada o con dificultades en el acceso a empleos de buena calidad. Según la OCDE, las políticas activas pretenden "atraer a más personas hacia la fuerza de trabajo eficaz, contrarrestar los posibles efectos negativos del desempleo y de los beneficios relativos a los incentivos laborales, mediante el impulso de su condicionalidad en la búsqueda activa de empleo y la participación en las medidas para mejorar la empleabilidad, así como gestionar los servicios de empleo y otras medidas del mercado laboral para que de esa manera, promuevan efectivamente y faciliten el retorno al trabajo" (OCDE 2013).

No obstante el reciente incremento en el gasto, el uso de las PAML en el Perú aún es limitado

En el Perú, las PAML comprende una diversa gama de políticas y programas, incluyendo capacitación, intermediación y servicios públicos de empleo. A pesar de la expansión de las PAML en los países de Latinoamérica en los últimos años, su desarrollo es aún mucho menor que en los países de la OCDE. Gracias a la información recogida por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) sobre las PALM en el Perú y en la región de América Latina y el Caribe (LAC), este informe recoge la clasificación de la OIT de las políticas activas, el cual tiene cinco categorías: 1) capacitación; 2) creación directa de empleo, principalmente a través de programas de empleo público; 3) incentivos de empleo; 4) incentivos para el autoempleo y el micro-emprendimiento; y 5) servicios de mercado laboral, principalmente los Servicios Públicos de Empleo (OIT, 2016). En el Perú, durante las últimas dos décadas, las PALM se han concentrado principalmente, en los servicios de capacitación y mercado laboral.

A pesar del incremento del gasto en las PAML durante la última década, la inversión sigue siendo comparativamente modesta. Los países de América Latina y el Caribe han experimentado un incremento del gasto en políticas activas (OIT, 2016) (en la última década o dos). Sin embargo, en el Perú, el gasto público en políticas activas, como porcentaje del PBI total, aumentó de casi cero a solo 0,05% entre 2000 y 2010 (Cerutti et al. 2014). Esto se compara desfavorablemente con otros países de América Latina, tales como Brasil, Chile o Argentina, que han experimentado un incremento mayor, llegando a 0,57%, 0,45% y 0,42% respectivamente (Gráfico15). El gasto en Perú está muy por debajo en comparación con otros países de la OCDE, donde la inversión promedio fue 0,55% del PBI en el 2012. En Dinamarca y Suecia, el gasto en políticas activas como porcentaje del PBI llega a 2,1% o 1,32%, respectivamente (OCDE, 2015). Las PAML en la región de América Latina y el Caribe se ha enfocado principalmente en los jóvenes, y en los grupos vulnerables o desempleados, entre otras categorías (las categorías se superponen en muchos casos) (OIT, 2016). En el Perú, el gasto en las PAML se concentra en la capacitación y en los Servicios Públicos de Empleo y mercado laboral.

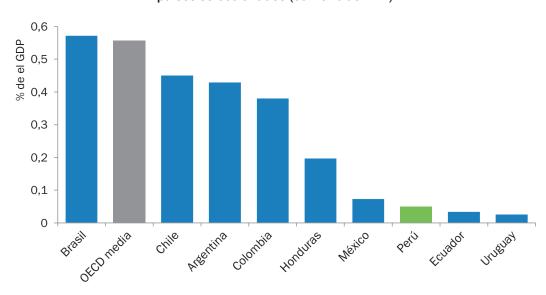


Gráfico 15. Gasto en políticas activas del mercado laboral en Perú y países seleccionados (como % del PBI)

Notas: Los datos utilizados por la OCDE corresponden al 2012 y no son directamente comparables, debido al uso de una fuente distinta a la usada para los países de la región. Los datos mostrados para Chile y México, países miembros de la OCDE, han sido tomados de Cerutti et al. (2014) para hacerlos directamente comparables con otros países de América Latina.

Fuentes: OECD (2016b), "Labour market programmes: expenditure and participants", OECD Employment and Labour Market Statistics (database), OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-en. Cerutti et al. (2014), "Social assistance and labour market programmes in Latin America: methodology and key findings from the social protection database", Social protection and labour discussion paper no. 1401, World Bank Group, Washington, DC.

La falta de desarrollo de PAML en el Perú puede ayudar a explicar por qué la búsqueda de trabajo informal sigue siendo el canal dominante, a través del cual las personas buscan trabajo. En el Perú, solo el 20% de los trabajadores en 2010 buscó trabajo, a través de los canales formales, mientras que el 80% restante buscó puestos de trabajo, a través de redes, conocidos, contacto directo con los empleadores, etc. (Gráfico16). Las búsquedas de trabajo informales conducen a ineficiencias en el proceso de compatibilidad laboral, principalmente porque no se cuenta con información sobre todas las oportunidades de empleo y las empresas no tienen toda la información sobre las personas en busca de un trabajo. Además, puede reforzar las desigualdades existentes, como la de aquellos que tienen bajos niveles de educación y competencias, y más probable, a los que pertenecen a grupos en desventaja socio-económicos, debido a que suelen tener redes y conexiones sociales menos favorables para encontrar empleos de alta calidad en el sector formal (Mazza, 2011).

% 100
90 80 70 60 50 40 30 20 10 0 Retard Colorrida Medica Critic Retarda Interes Paris Retarda Re

Gráfico 16. Búsqueda de empleo a través de canales formales e informales en países de América Latina y el Caribe (LAC) seleccionados, 2009

Fuente: Mazza, J. (2011), "Dinamizando el Empleo: Avances y Próximos Pasos para los Servicios de Intermediación Laboral en América Latina y el Caribe", Notas Técnicas BID-TN-344, Banco Interamericano de Desarrollo.

Los programas de capacitación son uno de los tipos más importantes de las PAML en el Perú, pero su impacto ha sido dispar.

Los programas de capacitación son los más usados en la política activa del mercado laboral en la región LAC (Betcherman et al, 2007) y en el Perú (OIT, 2016). Los programas de capacitación varían desde la capacitación institucional (dentro de un aula) "capacitación en el trabajo" o capacitación alternativa, la cual es una combinación de capacitación en aula con el aprendizaje en el lugar de trabajo. (CAF/OCDE/CEPAL, 2016). En el Perú, los programas de formación comenzaron a ganar importancia después de 1997, cuando se creó el programa Pro Joven para personas entre 18 y 29 años de edad. Pro Joven, que funcionó hasta el 2011, combinó el aprendizaje tanto en el aula como en el trabajo. Actualmente, hay tres programas principales administrados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo particularmente relevantes: Jóvenes Productivos, Impulsa Perú, y Trabaja Perú (ver tabla 1).

Tabla 1. Principales Programas de capacitación vigentes en el Perú

Programa	Grupo objetivo	Objetivos	Modalidades	Presupuesto y los beneficiarios
Trabaja Perú (2011- 2016)	Desempleados y subempleados personas que viven en pobreza o pobreza extrema	Para crear empleos de calidad en forma sostenida	Empleo a corto plazo para la población vulnerable a través de la "Unidades Zonales desconcentradas"	137 804 empleos temporales
				190 072 beneficiarios
Impulsa Perú (2009 2016)	Edad 18-59 Desempleados,	Para promover el empleo, y mejorar	Trabajo de capacitación,	109 000 personas.
	subempleados o en riesgo de perder sus puestos de trabajo	las habilidades y la empleabilidad	certificación de competencias y capacitación para el autoempleo	134,6 millones de soles
Jóvenes Productivos (2011- 2016)	Jóvenes entre 15 y 29 años en situación de pobreza, extrema pobreza o vulnerabilidad, tanto de zonas rurales y urbanas	Desarrollar y fortalecer habilidades para el empleo y el emprendimiento	Formación para la empleabilidad Formación para el emprendimiento	89 623 beneficiarios
				166 millones de soles en todo el período
				40 millones de soles para el 2016

Fuente: Elaboración del autor con datos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Perú, marzo de 2016.

Los programas de formación, en el Perú han tenido resultados dispares. Las evaluaciones de impacto han demostrado su contribución en la creación de puestos de trabajo en la economía formal, pero su impacto global ha sido limitado debido a su tamaño relativamente pequeño. Por ejemplo, la primera evaluación a largo plazo del programa Pro Joven mostró que el programa incrementó la probabilidad de encontrar un empleo formal, y que estos resultados parecieron ser estables, según se observó tres años después de que los beneficiarios concluyeron el programa. (Diaz y Rosas, 2015). "Construyendo Perú", un programa que entre 2006 y 2011 se centró en los desempleados o subempleados de los grupos desfavorecidos de todas las edades, incrementó los salarios de las mujeres y su probabilidad de encontrar un trabajo en la economía formal, pero los resultados para los hombres no fueron estadísticamente significativos (OIT, 2016). La evaluación de los programas de formación en otros países de América Latina muestran que han tenido resultados similares. Hay algunas lecciones que pueden extraerse de estas experiencias. Específicamente, los programas de formación tienen mayor impacto cuando: se invierte más tiempo en la capacitación en el lugar de trabajo; la duración total del programa es más larga; cuando se focalizan en grupos específicos; y cuando capacitan en múltiples competencias e integran diferentes tipos de capacitación complementaria, entre otros. (OECD/CAF/ CEPAL2016).

El servicio público de empleo desempeña un papel importante y creciente en el Perú, pero puede mejorarse.

Los servicios públicos de empleo (SPE) son un medio importante y rentable para impulsar una mayor activación de competencias. El SPE contribuye a abordar ciertas fallas del mercado laboral, incluyendo la baja compatibilidad entre la demanda y la oferta de trabajo, las asimetrías de información, los costos de búsqueda de empleo, así como el desempleo prolongado (OCDE, 2015; BID, 2015; Mazza, 2011). En países de la OCDE, el SPE normalmente orienta a los trabajadores a buscar trabajo y a corresponder con las vacantes existentes, también provee o refiere a cursos de

capacitación. El SPE también ayuda a las empresas que buscan llenar sus puestos vacantes. El SPE ha demostrado ser una de las políticas activas más rentables, generalmente con costos bajos de implementación (Card, Kluve y Weber, 2010).

El SPE de Perú es comparable con lo hallado en muchos países grandes de América Latina, pero por debajo del promedio de la mayoría de los países de la OCDE. Los SPE en la región de América Latina pueden categorizarse en tres niveles amplios de servicio. El primer nivel, o nivel más básico, solo proporciona un servicio de empleo básico (es decir, principalmente creando el servicio con funciones básicas) y puede encontrarse en países tales como Bolivia y Paraguay. El SPE de Perú cae dentro del nivel medio, ya que ofrece una cobertura más amplia y establece mecanismos para la valoración y evaluación de sus servicios. El SPE también proporciona un "Centro de atención de servicios múltiples", entre otros. Otros países con SPE en la segunda etapa del desarrollo son Brasil, Chile, Colombia y México. El tercer nivel de SPE integra más las políticas sociales, laborales y económicas. Los SPE de este tipo pueden encontrarse en muchos países de la OCDE, pero hasta el momento en ningún país de América Latina (Mazza, 2011).

El Perú ha tomado medidas en los últimos años para mejorar su SPE. El SPE de Perú ofrece una amplia gama de servicios. Con el fin de ayudar a las personas a encontrar un empleo, el Perú ha implementado el servicio de intermediación laboral de manera presencial o virtual, así como servicios focalizados en ciertos sectores, zonas geográficas o grupos socio-económicos específicos. El SPE de Perú, también provee un servicio de consejería que enseña y orienta a las personas a identificar sus principales competencias y a prepararse para el proceso de búsqueda de empleo (por ejemplo, cómo hacer un CV o prepararse para entrevista de trabajo). Además, brinda a los jóvenes de 18 a 25 años de edad, un "Certificado Único Laboral", el cual valida en un solo documento, la información sobre su identidad, experiencia laboral formal y antecedentes policiales. Tener toda esta información disponible en un documento único elimina las barreras burocráticas de tiempo, espacio y costo en la tramitación de las principales certificaciones requeridas al momento de postular a un puesto de trabajo. El SPE también proporciona otros servicios para mejorar la empleabilidad de los trabajadores, como capacitación y reconocimiento formal de sus habilidades adquiridas durante su experiencia laboral. Mientras que estos son servicios dirigidos a aquellos en búsqueda de un empleo, el SPE en el Perú también ha estado desarrollando servicios para aquellos que quieren emprender un negocio y para las empresas que requieren trabajadores adecuados para llenar sus puestos vacantes. La integración de todos estos servicios en un centro de atención de servicios múltiples - "Centro de Empleo" en el 2012, fue un paso importante hacia la articulación mejorada de todos los servicios de empleo proporcionados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la integración de servicios a nivel nacional y subnacional.

Existen numerosas formas de mejorar la efectividad de las PAML y el SPE en el Perú.

Se puede aprender lecciones importantes de los países de la OCDE acerca de cómo mejorar las PAML y SPE en el Perú. Las economías de la OCDE tienen una larga historia con la provisión de PAML y SPE. Estas experiencias y los conocimientos adquiridos de ellas, pueden ser muy útiles para guiar al Perú a mejorar, fortalecer y ampliar sus propios servicios. Por ejemplo, la experiencia de países de la OCDE sugiere que la efectividad del SPE del Perú puede mejorarse, a través de una mejor gestión del desempeño y rendición de cuentas. Esto implica medir resultados de los programas para mejorar la comprensión de sus efectos y permitir su mejora continua, finalizar programas ineficaces o ineficientes y reasignar fondos a los que funcionen, y aumentar la rendición de cuentas de los gastos en el SPE y PAML en términos más generales. Las experiencias de países de la OCDE también sugieren que, los servicios de asistencia eficaz para la búsqueda de trabajo sean de alta calidad y se encuentren adaptados a las necesidades de las personas. Además, se debe mejorar y modernizar los sistemas de SPE tomando ventaja de la tecnología digital y otras que cambian la forma en la que las personas interactúan, y que ofrecen oportunidades para ampliar el alcance del SPE (OCDE, 2015).

Las PAML y el SPE deben diseñarse para reflejar las particularidades del mercado laboral peruano, incluyendo el gran sector informal. En un país como el Perú, donde las altas tasas de empleo coexisten con altos índices de contratos de empleo informal, el reconocimiento de competencias adquiridas en el trabajo es importante para ayudar a los trabajadores a acceder a puestos de trabajo formales y mejorar sus perspectivas de trabajo. El Perú ha tomado una serie de medidas para mejorar el reconocimiento de las competencias adquiridas en el trabajo, a través de varios centros de certificación vigentes, creados, generalmente, para sectores determinados. Sin embargo, el sistema para

la validación y el reconocimiento de habilidades es todavía débil y fragmentado, y no existe ningún marco nacional de cualificaciones (Chacaltana et al., 2015). En el 2012, una ley - Ley del Sistema de Normalización y Certificación de Competencias Laborales - deliberó la Comisión Multisectorial del Sistema de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, que realizó una propuesta de un sistema que certifica las habilidades adquiridas en el lugar de trabajo. Sin embargo, hasta la fecha, la ley no ha sido aprobada.

Las PAML y el SPE podrían integrarse mejor con la estrategia de desarrollo económico para el país. Garantizar que las PAML el SPE puedan brindar a los peruanos las mejores oportunidades para desarrollar y activar sus competencias, ayudará a aumentar la productividad y el crecimiento. En este sentido, para maximizar su impacto, las PAML y el SPE deben ser diseñados para respaldar ampliamente la estrategia económica y de diversificación en el Perú. Por ejemplo, se debería aprovechar la capacitación, a través de las PAML, para ayudar a asegurar que el Perú tenga las competencias que necesita para lograr su crecimiento y diversificación económicos.

La adopción de un marco nacional de cualificaciones podría facilitar el aumento de la activación de competencias en el sector formal.

Los marcos de cualificación y sistemas de reconocimiento y validación de competencias pueden validar competencias adquiridas en el empleo informal. El reconocimiento de un aprendizaje previo, entendido como el proceso de certificación de competencias preexistentes puede ser especialmente útil en el Perú, porque la informalidad del mercado laboral es alta, y, como resultado, muchas personas pueden haber adquirido diferentes tipos de competencias relevantes sin ningún registro formal (Field, Musset y Álvarez-Galván, 2014). Además, el reconocimiento del aprendizaje previo puede estimular a los adultos, en el sector informal, a regresar a la educación, mediante la validación de las competencias que ya han adquirido a lo largo de su experiencia de trabajo. Los marcos de cualificación pueden hacer sistemas de competencias más transparentes, para que los valores de las cualificaciones puedan ser reconocidos por los estudiantes, empleadores y otros grupos de interés. Sin embargo, estos marcos no pueden operar de forma aislada y, para ser efectivos, requieren el compromiso de todos los grupos de interés (Field, Musset y Álvarez-Galván, 2014).

Los marcos de cualificación nacional ayudan a mejorar la comunicación y colaboración entre actores en el sistema de competencias. Los marcos de cualificación nacional demuestran la equivalencia de estudios, formación, capacitación y experiencia laboral basada en la cantidad y el nivel de aprendizaje. Los sistemas de cualificación son a menudo regulados, y a veces sujetos a un marco general que los ubica en secuencia ordenada de niveles. Los marcos de cualificaciones nacionales incluyen todos los títulos habidos en el sistema educativo y de capacitación de un país. Estos marcos organizan las cualificaciones en distintos niveles, comenzando con los niveles más bajos correspondientes a competencias de nivel básico y cada nivel adicional requiere el dominio de competencias y conocimientos más complejos. Los marcos establecen lo que los estudiantes deben conocer, comprender y ser capaces de hacer en base a una cualificación otorgada (OCDE, 2014).

El Perú ha implementado una serie de mecanismos que reconocen la adquisición de competencias en contextos educativos formales e informales. Sin embargo, aún no existe un sistema único e integrado para la certificación de las competencias relacionadas con el trabajo. La realidad fragmentada del sistema educativo profesional peruano deja la responsabilidad de certificar las competencias en manos de diferentes ministerios y autoridades. El Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Calidad Educativa (SINEACE) emite una serie de certificados que cubren competencias básicas adquiridas a través del trabajo en ocupaciones como carpintería, producción de café y ganadería. También es responsable de la certificación de las competencias de los programas en institutos post-secundarios (IEST), tales como enfermería, técnicos farmacéuticos y fisioterapia. Estos certificados también se aplican a un número de egresados de Centros de Educación Técnica Privada (CETPRO). El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es el encargado de desarrollar perfiles ocupacionales y recientemente ha publicado un catálogo nacional de cualificaciones. En 2011, el MTPE lanzó un servicio que permite a los trabajadores en determinadas áreas certificar sus competencias, a través de un proceso de evaluación realizado por terceros, que también les otorga una certificación oficial. El Ministerio ha autorizado a una variedad de centros de certificación de competencias, incluyendo a algunas escuelas, asociaciones de la industria y centros de trabajo locales, a administrar los exámenes de certificación (OCDE, 2016b).

La armonización de los mecanismos existentes para el reconocimiento de las competencias relacionadas con el trabajo puede promover la movilidad social y mejorar la distribución de competencias. En un fragmentado, pero vibrante sector de formación profesional como el peruano, y en el contexto de una alta informalidad económica, un marco de cualificación nacional puede asegurar un mejor nivel del campo de juego para todos los interesados en el sistema de competencias. Muchos grupos de interés peruanos reconocen los beneficios que puede traer tal marco. Los empresarios de medianas y grandes empresas ven a los marcos de cualificación, como un instrumento para certificar el proceso de aprendizaje continuo que sucede dentro de la empresa. Para los trabajadores de pequeñas y medianas empresas, un marco de cualificaciones es una oportunidad para la movilidad laboral en las empresas. Para aquellos que no culminaron ningún nivel de educación formal y se emplean en el sector informal, los marcos de cualificación pueden traducirse en el reconocimiento social y perspectivas de carrera más brillantes (SINEACE, 2015).

Cuadro 18. Ejemplos de marcos de cualificación nacional

Bélgica (Flandes)

El uso de un marco de cualificaciones desde el 2009 tiene como objetivo hacer las cualificaciones más transparentes y comparables. La intención del marco es aclarar qué programas llevan al mismo nivel de cualificación y al mismo trabajo, hacer cualificaciones equivalentes independientemente de donde hayan estudiado los alumnos, ya sea en un centro de educación para adultos, en una universidad o en un centro de competencia. También da mayor visibilidad a las diferentes cualificaciones para los estudiantes y los empleadores. Crea una nueva cualificación profesional comenzando con una evaluación de cómo la cualificación se traducirá en un programa de formación e identifica a los proveedores del servicio mejor adaptados para ofrecer dicho programa. El hecho de que los requisitos están definidos por competencias debe ayudar a promover el reconocimiento del aprendizaje previo.

Sudáfrica

Sudáfrica implementó un marco de cualificación nacional en 1995. Se pretende: 1) crear un marco nacional integrado para logros de aprendizaje; 2) facilitar el acceso a la movilidad y la progresión dentro de la educación, formación y trayectorias profesionales; 3) mejorar la calidad de la educación y formación; y 4) acelerar la reparación de la discriminación injusta del pasado. Recientes reformas tratan de simplificar el marco y limitar la proliferación de cualificaciones. El marco identifica diez niveles de logro de aprendizaje e incluye tres sub marcos cubriendo: 1) educación general, formación y capacitación profesional; 2) cualificaciones de educación superior; y 3) cualificaciones ocupacionales y comerciales. Se espera que las reformas ayuden a mejorar la articulación y promueva, eficazmente, la orientación profesional y el reconocimiento de los aprendizajes previos, mejorando también la coordinación entre las diferentes instituciones y participantes involucrados en el sistema educativo.

Fuentes: Musset, P. (2013), A Skills beyond School Commentary on Flanders, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD, www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/ASkillsBeyondSchoolCommentaryOnFlanders.pdf.

DHET (2013), White Paper for Post-School Education and Training, Department of Higher Education and Training-Republic of South Africa, Pretoria.

Resumen e implicaciones políticas

Las PAML y el SPE juegan un papel importante en la mejora de la activación de competencias. Las PAML y el SPE pueden facilitar una mejor transición de la escuela al trabajo, ayudar a los desempleados a encontrar un trabajo acorde con sus aptitudes, y apoyar a los empleados en el sector informal en la transición a empleos de mayor calidad en el sector formal. Para lograrlo, las PAML y el SPE pueden ayudar a mejorar la alineación entre la oferta y demanda de competencias, de tal modo que respalde el crecimiento y diversificación económica a la que el Perú aspira.

Las PAML y SPE permanecen sin desarrollarse en el Perú. A pesar de reciente aumento del gasto, la inversión en las PALM se encuentra por debajo de otros países de América Latina, incluyendo Brasil, Chile y Argentina, y muy por debajo del promedio de la OCDE. El gasto existente se concentra altamente en programas de formación y SPE. Los programas públicos de capacitación en el Perú han tenido resultados dispares. La formación, auspiciada por la empresa, es relativamente infrecuente, pero en el pasado, los incentivos tributarios para la capacitación en las empresas tuvieron resultados positivos. Sin embargo, estos incentivos fiscales han ido desapareciendo desde entonces. El alcance de SPE sigue siendo limitado, pero ha habido algunas mejoras recientes, incluyendo la implementación de un servicio de empleo "centro de atención de servicios múltiples".

El Perú podría tomar una serie de medidas para mejorar sus servicios de activación de competencias. A partir de la experiencia aprendida en Perú y en países de la OCDE, el Perú podría mejorar sus programas de formación, incrementando su duración, incorporando oportunidades para el aprendizaje en el lugar de trabajo y adaptándolas a las necesidades de los grupos focalizados. Podría también considerarse nuevamente, otorgar beneficios tributarios para las empresas que capaciten a sus trabajadores. El SPE podría mejorarse aún más, a través del mejoramiento de la gestión del desempeño y de los marcos de rendición de cuentas, incrementar la asistencia en la búsqueda de empleo y extender el uso de las tecnologías digitales ampliando su alcance, eficacia y eficiencia.

La aplicación de un marco de cualificación nacional facilita la activación de competencias desarrolladas en el empleo informal. El reconocimiento de un aprendizaje previo puede ser especialmente útil en el Perú para validar y activar diferentes tipos de competencias relevantes, desarrolladas por los peruanos en el sector formal sin ningún registro válido. Además de activar competencias anteriormente invisibles, este marco facilitará la coherencia política y asegurará que la política diseñada resulte en competencias medibles y comúnmente entendidas.

Notas

- 1. El subempleo es definido por el INEI (Instituto Nacional de Estadística del Perú) de dos formas: subempleo visible (medido por horas) conformado por empleados que trabajan menos de 35 horas a la semana y quisieran trabajar más, y subempleo invisible (subempleo por ingresos) conformado por aquellos que trabajan más de 35 horas a la semana, pero ganan menos que la canasta básica familiar.
- Las PAML incluyen un alto rango de acciones y programas que han sido categorizados por la OCDE (OCDE 2015). Hay siete categorías: 1)
 Servicios Público de Empleo; 2) Capacitación; 3) Rotación laboral y Trabajo compartido; 4) Iniciativas de empleo; 5) Empleos protegidos y respaldados y rehabilitación profesional; 6) Creación de trabajos directos; e 7) Iniciativa de emprendimiento.

Referencias

- Betcherman, G., M. Godfrey, S. Puerto, F. Rother, and A. Stavreska (2007), "A review of interventions to support young workers: Findings of the Youth Employment Inventory", SP Discussion Paper NO.0715, Social Protection, World Bank.
- Card, D., J. Kluve, and A. Weber (2010), "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis", Journal, Royal Economic Society, vol. 120(548), pages F452-F477.
- Cerutti, P., A. Fruttero, M. Grosh, S. Kostenbaum, M.L. Oliveri, A. Rodriguez, P. Claudia and V. Strokova (2014), "Social assistance and labour market programmes in Latin America: methodology and key findings from the social protection database", Social protection and labour discussion paper no. 1401, World Bank Group, Washington, DC.
- Chacaltana, J., J.J. Diaz, and D. Rosas-Shady (2015), "Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú", ILO-IDB.
- DHET (2013), White Paper for Post-School Education and Training, Department of Higher Education and Training-Republic of South Africa, Pretoria.
- Díaz, J.J. and D. Rosas (2016), "Impact Evaluation of the Job Youth Training Programme Projoven", IDB Working Paper Series, IDB-WP-693, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- Field, S., P. Musset and J. Álvarez-Galván (2014), *A Skills beyond School Review of South Africa, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing.* http://dx.doi.org/10.1787/9789264223776-en.
- IDB (2015), Empleos para Crecer, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- ILO (2016), "Soluciones Eficaces. Políticas Activas de Mercado de Trabajo en América Latina y el Caribe", *International Labour Office, Geneva.*
- Mazza, J. (2011), "Dinamizando el Empleo: Avances y Próximos Pasos para los Servicios de Intermediación Laboral en América Latina y el Caribe", Notas Técnicas IDB-TN-344, *Inter-American Development Bank, Washington DC.*
- Musset, P., (2013), A Skills beyond School Commentary on Flanders, *OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD, Paris*, www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/ASkills BeyondSchoolCommentaryOnFlanders.pdf.
- OECD (2016a), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations, OECD Publishing, Paris*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264264670-en.
- OECD (2016b), "Labour market programmes: expenditure and participants", OECD Employment and Labour Market Statistics (database) http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-en.
- OECD (2015), *OECD Employment Outlook 2015, OECD Publishing, Paris,* http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en.

- OECD (2014), *Skills beyond School: Synthesis Report, OECD Publishing, Paris,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en.
- OECD/CAF/ECLAC (2016), *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship, OECD Publishing,* Paris, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-en.
- SINEACE (2015), "Demanda laboral de técnicos en el Perú y expectativas sobre la certificación de competencias", Lima, Perú. https://www.sineace.gob.pe/wp-content/uploads/2016/02/Libro-Demanda-Laboral_Cliente.pdf.

UTILIZANDO LAS COMPETENCIAS



Iniciación al uso de competencias

Las inversiones en el desarrollo y activación de competencias son críticas para asegurar que los individuos tengan las competencias que necesitan para el éxito económico y social, así como las oportunidades para utilizar estas competencias. Sin embargo, las políticas de competencias exitosas también necesitan asegurar que las competencias se utilizan de manera eficaz para que las inversiones en las competencias proporcionen mayores retornos al individuo y a la sociedad. En la edad adulta, las competencias se desarrollan, en gran parte, informalmente, a través de la experiencia laboral. Las competencias que no se utilizan completamente tienden a atrofiarse. Las competencias que no se utilizan completamente en el trabajo representan una oportunidad perdida para aumentar la productividad, competitividad, innovación y crecimiento en beneficio de los individuos, las empresas y la sociedad en su conjunto.

El Perú actualmente no está haciendo un uso óptimo de las competencias de su fuerza laboral, y el uso de competencias en el lugar de trabajo es insuficiente. Las empresas en Perú son menos propensas que sus contrapartes a adoptar prácticas de trabajo innovadoras que puedan hacerlas más productivas y competitivas. Esto implica un desaprovechamiento de talento que podría utilizarse para mejorar la productividad y competitividad de la empresa. Hacer mayor uso de las competencias por parte de la fuerza laboral del Perú requerirá de mayores esfuerzos para sensibilizar a las empresas sobre la importancia de asegurar que el uso eficaz e intensivo de competencias es un componente central de sus estrategias de negocio.

Las empresas y los países pueden mejorar su desempeño cuando involucran a sus trabajadores altamente calificados, empresarios, universidades e institutos de investigación en sus sistemas de innovación. Los trabajadores con grados educativos superiores llevan a cabo investigaciones que conducen a nuevas innovaciones que contribuyen a mejoras substanciales de los procesos y a la introducción de nuevos productos y servicios. Ellos también encarnan el saber-hacer necesario para adoptar, adaptar y aplicar nuevas tecnologías e innovaciones en el trabajo, y así aumentar la productividad y las ganancias. Los empresarios son necesarios para aportar nuevas ideas al mercado; las universidades e institutos de investigación son necesarios para generar y transferir nuevos conocimientos a las empresas y formar a los trabajadores altamente calificados y a los empresarios que el sector privado necesita para hacer crecer la economía. Actualmente, pocas empresas peruanas participan activamente en la innovación. El Perú invierte relativamente poco en conocimiento y capital intelectual y emplea, relativamente, a pocos trabajadores con conocimiento y capital intelectual. Además, existen fuertes barreras para el emprendimiento, mientras que la inversión en investigación y desarrollo es comparativamente bajo en las universidades.

El Perú no se dará cuenta de su completo potencial económico y social, a menos que mejore la manera en que utiliza las competencias en las que ya ha invertido para incrementar la innovación y productividad. Para las empresas significa incluir las competencias en sus estrategias de negocio. Para el país significa asegurar que las inversiones en competencias, investigación e innovación estén alineadas con objetivos económicos más amplios.

Desafío 5

Mejorar la alineación entre la oferta y la demanda de competencias y fomentar un mejor uso de competencias en el trabajo

Una selección de retos identificados por los participantes del taller peruano:

"Proporcionar incentivos a las empresas para la formación de sus trabajadores".

"Mejorar las competencias sociales de los trabajadores".

"Necesidad de prácticas de recursos humanos que tomen en cuenta las competencias de los trabajadores".



"Identificar a los trabajadores con más antigüedad que, gracias a su experiencia, pueden capacitar y guiar a los nuevos empleados en la cultura y procesos de la empresa".

Una mejor utilización de las competencias en el Perú conllevaría a niveles más altos de productividad laboral. Con un creciente número de peruanos que concluyen la educación superior (MTPE, 2014), hay preguntas en cuanto a si las empresas pueden y tienen el espacio para beneficiarse plenamente de una fuerza laboral más instruida. Estudios de la OCDE han demostrado que, diferentes niveles de utilización de competencias en el trabajo explican las grandes diferencias en la productividad laboral entre países (Quintini, 2014), mientras que la existencia de aptitudes o la inadecuación de cualificaciones afecta negativamente, la productividad laboral (Adalet, McGowan & Andrews, 2015). En consecuencia, garantizar que las empresas tomen conciencia y hagan un mejor uso del capital humano con el que cuentan, es fundamental para impulsar el trabajo y la productividad total de los factores (PTF) del país, en consonancia con los objetivos del Plan Estratégico Nacional hacia 2021.

El uso efectivo de competencias mejora los resultados económicos y sociales para las personas, las empresas y la sociedad.

Los individuos que se encuentran en sintonía con sus puestos de trabajo disfrutan de ingresos más altos y mejor satisfacción en el trabajo. La investigación de la OCDE ha demostrado que las competencias y la sobre cualificación tiene consecuencias significativas en el salario y satisfacción en el trabajo: mientras que un trabajador sobrecalificado puede ganar más que un trabajador bien calificado en el mismo trabajo (4% más en promedio entre los países de la OCDE), él o ella ganará menos que alguien con los mismos niveles de cualificación cuyo puesto de trabajo se encuentre acorde con sus cualificaciones (Quintini, 2014). Además, las personas bien emparejadas a su puesto de trabajo tienen más probabilidades de ser felices y a recurrir menos a la búsqueda de empleo que los trabajadores que están sobrecalificados o subcalificados (Quintini, 2011).

Mejorar el uso de competencias puede ayudar a aumentar la productividad y el crecimiento nacional. El uso de la lectura y escritura se correlacionan positivamente con la productividad del trabajo entre países de la OCDE (Gráfico17). Incluso después de establecer las puntuaciones de aptitud promedio en alfabetización y aritmética, el uso promedio de lectura y escritura explica una parte considerable (50% y 44% respectivamente) de la variación en la productividad laboral entre los países (Quintini, 2014). En otras palabras, la manera en que las competencias se utilizan en el trabajo tiene un impacto importante en la productividad, más allá del impacto del dominio en dichas competencias.

Gráfico 17. Productividad en el trabajo y el uso de competencias en lectura en el trabajo



Nota: Las líneas son las mejores predicciones lineales. La productividad laboral es igual al PBI por hora trabajada en precios US\$ actuales. Las estimaciones establecidas se basan en la regresión de OLS, incluyendo controles para la puntuación de competencias en alfabetización y la aritmética. Los errores estándar están entre paréntesis.

Fuente: OECD (2012), Survey of Adult Skills (PIAAC) (database), Table A4.4, www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm.

Actualmente, el Perú no está haciendo un uso completo y efectivo de las competencias en las que ha invertido para su desarrollo.

Los niveles globales de competencias han mejorado en los últimos años, con un número creciente de estudiantes que han concluido estudios de educación superior, ya sea a nivel terciario o postsecundaria no terciaria. La proporción de trabajadores que han completado la educación superior aumentó en 21,4% entre 2008 y 2013. Este aumento fue particularmente grande para los trabajadores que completaron estudios universitarios, los cuales aumentaron 23,4%, en comparación con el aumento del 13% para aquellos que completaron educación superior no universitaria. Como resultado de estas tendencias positivas, 1,6 millones de trabajadores en el Perú completaron estudios universitarios en 2013 y casi 1,5 millones educación superior no universitaria (MTPE, 2014).

Hay una desalineación entre las competencias de los trabajadores y las necesidades de competencias en los puestos de trabajo en el Perú. La evidencia sobre la concordancia entre las competencias de los trabajadores y los requisitos de competencias de sus puestos de trabajo en el Perú está formada por estudios que examinan la concordancia entre las cualificaciones y los puestos de trabajo. Las cualificaciones pueden interpretarse como paquetes de competencias. En 2013, la proporción de trabajadores que estaban sub o sobrecalificados fue de 50,5%, lo que representa una modesta mejora desde 2008, cuando fue del 53%. En el mismo año, 42% de aquellos que habían terminado la universidad y 58,6% de aquellos que habían completado la educación superior no universitaria estaban sobrecalificados para los puestos de trabajo en los que se desempeñaban (MTPE, 2014). La sobrecalificación es alta entre los trabajadores con mayor educación, lo que significa un problema persistente para el Perú.

La alta tasa de subutilización de competencias en el Perú puede ser un lastre para la productividad. La sobrecalificación y las altas tasas de empleo informal pueden ayudar a explicar, diferencias en los niveles de productividad en los diferentes sectores. La productividad en el Perú es menor en los sectores con mayor participación de los trabajadores sobrecalificados, como la agricultura, el comercio y la construcción (Céspedes et al., 2014). Los

niveles de productividad y la concordancia entre las cualificaciones de los trabajadores y el uso de competencias en el trabajo mejoran con el tamaño de la empresa (Céspedes et al., 2014; MTPE, 2014). Esto sugiere que la mayor productividad de las empresas más grandes del Perú puede deberse, en parte, al uso más eficaz de las competencias en el trabajo. Sin embargo, mientras que la utilización de competencias de manera más eficaz puede fomentar la productividad, algunos sectores son intrínsecamente menos productivos que otros, porque requieren bajos niveles de competencias. Como resultado, para un equilibrio adecuado es esencial alentar a las empresas a ser más productivas mediante la contratación de trabajadores altamente calificados (véase Desafío 6) y asegurar que la fuente de personas con un alto nivel educativo se absorba completamente en el mercado de trabajo.

Los trabajadores sobrecalificados son aquellos que poseen cualificaciones que superan los requisitos de sus puestos de trabajo. Esto puede explicarse por el bajo nivel de competencias de los trabajadores, menor al que se espera de alguien con una certificación, o por trabajadores cuyas carreras tienen una demanda limitada en el mercado laboral. Este problema no es exclusivo del Perú. OCDE (2013) encontró que, en promedio, entre los países de la OCDE, más del 75% de los que están sobrecalificados están emparejados con sus puestos de trabajo sobre la base de los conocimientos necesarios para esos trabajos. En tales circunstancias, este tipo de sobrecalificación puede ser un reflejo de la baja calidad o relevancia educativa, discutidas a mayor profundidad en el Desafío 2. La sobrecalificación también puede reflejar la contratación de los trabajadores en empleos que requieren normalmente bajos niveles de cualificaciones, y, por extensión, niveles más bajos de competencias de los que en realidad poseen. En estos casos, puede decirse que las competencias de los trabajadores pueden no ser totalmente utilizadas.

Los trabajadores subcalificados son aquellos que poseen cualificaciones que no cumplen con el estándar usualmente requerido para los trabajos que llevan a cabo. Esto puede deberse a personas que han adquirido competencias en los puestos de trabajo que los han emparejado con las competencias necesarias para dicho trabajo. Una vez más, la OCDE (2013) encuentra que, en promedio, entre los países que la conforman, más del 75% de los que están subcalificados están emparejados con las habilidades requeridas para desempeñarse en ese puesto de trabajo. La subcalificación también puede ser una señal de que los empleadores se ven obligados a contratar a trabajadores con un nivel más bajo de competencias del que realmente requieren, debido a la falta de trabajadores cualificados.

La incidencia en la inadecuación de las cualificaciones varía entre los grupos poblacionales y los tipos de empresa. Es más probable que los trabajadores jóvenes y pobres de las zonas rurales, y aquellos que trabajan en pequeñas empresas o en el sector informal no reúnan los requisitos necesarios que exigen sus puestos de trabajo: 57,2% de aquellos entre 18 y 29 años de edad están sobrecalificados para sus puestos de trabajo, comparados con el 43,2% de aquellos entre los 45 y 59 años de edad. La incidencia de los trabajadores con cualificaciones más altas de las necesarias para sus puestos de trabajo es de 60% para las personas que viven en zonas rurales, comparado con el 49% para los que viven en zonas urbanas; esto es, el 68,3% para los pobres y solo el 49,2% repartido entre otros grupos de ingresos. La sobrecalificación también es más frecuente entre los trabajadores independientes (72,1%) que entre asalariados (42,7%), y es mayor aún, entre aquellos que trabajan en pequeñas empresas (59,2%) que entre aquellos que trabajan en medianas empresas (39,9%) y grandes empresas (55,3%) (MTPE, 2014).

En el Perú, la sobrecalificación de la fuerza laboral varía considerablemente entre los sectores económicos. Según datos de la encuesta nacional de hogares (ENAHO), los trabajadores con educación superior (sean profesionales o con estudios en curso) tienen más probabilidad de estar sobrecalificados para sus puestos de trabajo si son empleados en agricultura, pesca y alimentación del ganado (88,7%); comercio (81,4%); industria (61,7%); y construcción (53,7%). En comparación, la proporción de trabajadores cuyas cualificaciones de educación superior están emparejadas con las necesidades de sus puestos de trabajo supera a aquellos sobrecalificados en los sectores de servicios (60,3%) (MTPE, 2014) y minería (51%). La mayor prevalencia de empleo informal en determinados sectores y en empresas más pequeñas puede ayudar a explicar esta heterogeneidad sectorial en las tasas de sobrecalificación. Entre los trabajadores con educación superior, las tasas de sobrecalificación son mucho mayores para aquellos que trabajan en el sector informal (77,5%) que en el sector formal (36,6%), debido a que las empresas informales generalmente son menos productivas y hacen menor uso de las competencias de sus empleados. Esto se ve reforzado por la observación en trabajadores que han completado la educación post secundaria, quienes también podrían estar sobrecalificados si trabajan en sectores económicos caracterizados por bajas tasas de formalidad, tales como agricultura (6,5%), comercio (23,4%) e industria (30,3%) (Chacaltana & Yamada, 2009).

Los trabajadores en el Perú cuyas competencias responden a las necesidades de sus puestos de trabajo suelen ser empleados en trabajos de "alta calidad". Según el índice de calidad de trabajo del MTPE (ICE), que incluye indicadores de ingresos, acuerdos contractuales, seguridad social y horas hombre de trabajo- cuyas competencias responden a los requisitos de sus puestos de trabajo tienen, en promedio, más probabilidades de ser empleados en trabajos de "alta calidad" que los trabajadores cuyas competencias no están emparejadas con su trabajo (MTPE, 2014).

Cuadro 19. Iniciativa para la calidad de empleo de la OCDE

El marco de la OCDE para medir y evaluar la calidad del empleo considera tres objetivos y dimensiones medibles de la calidad del empleo que son importantes para el bienestar de los trabajadores y relevantes para la política. Juntos, proporcionan una evaluación global de la calidad del empleo.

La calidad de ingresos se refiere al grado en que los ingresos recibidos por los trabajadores en sus puestos de trabajo contribuyan a su bienestar. Aunque la escala de ingresos ofrece un punto de referencia clave para evaluar su contribución al nivel de vida, la manera en que estos ingresos son distribuidos, también resulta importante para el bienestar de la fuerza laboral. La OCDE mide la calidad de ingresos con un índice que representa el nivel de ingresos y su distribución a lo largo de la fuerza de trabajo.

La estabilidad del mercado laboral captura los aspectos de la seguridad económica relacionados con la probabilidad de pérdida del empleo y su costo económico para los trabajadores. Esto se mide por el riesgo de desempleo que abarca el riesgo de convertirse en desempleado y la duración prevista del desempleo. También se mide por el grado de seguro público de desempleo, que toma en cuenta tanto la cobertura de los beneficios como su generosidad.

Calidad del clima laboral captura aspectos no económicos de la calidad del empleo e incluye factores que se relacionan con la naturaleza y contenido del trabajo realizado, tiempo de trabajo y las relaciones de trabajo. Los puestos de trabajo que se caracterizan por un alto nivel de demanda, como presión del tiempo o factores de riesgo de salud física, combinada con recursos insuficientes para llevar a cabo las tareas que el trabajo requiere, como la autonomía de trabajo y apoyo social en el trabajo, constituyen un factor de riesgo de salud importante para los trabajadores. Por lo tanto, la calidad del clima laboral se mide por la incidencia de la tensión en el trabajo, que es una combinación de alta demanda en el trabajo y limitados recursos.

Fuente: OECD (2016b), How good is your Job? Measuring and Assessing Job Quality, OECD, Paris, www.oecd.org/std/labour-stats/Job-quality-OECD.pdf.

A pesar del gran número de personas sobrecalificadas para sus puestos de trabajo, muchas empresas reportan tener dificultad para encontrar trabajadores con las competencias que necesitan.

En el Perú, las empresas experimentan dificultades para encontrar las competencias que necesitan. Según las últimas encuestas de empresa llevada a cabo por el Banco Mundial, casi el 34% de los empleadores en América Latina lucha por encontrar trabajadores calificados, el nivel más alto en cualquier región del mundo. Esto ocurre a pesar de décadas de aumentar la matrícula en educación primaria y secundaria (Banco Mundial, 2015). La situación en el Perú es ligeramente mejor, con un 28% de las empresas que identifican una fuerza de trabajo inadecuadamente educada, como una limitación importante para su negocio. Una encuesta similar realizada por el Grupo Manpower, una empresa de reclutamiento de personal, encontró que, en 2014, una proporción mucho mayor de empresas en Perú (69%) enfrenta dificultades para encontrar a los trabajadores que necesitan: el segundo porcentaje más alto de las empresas en América Latina (Manpower, 2015). A pesar de la variación significativa en sus resultados, ambos estudios sugieren que un gran número de empresas experimenta desafíos en la búsqueda de las competencias que necesitan.

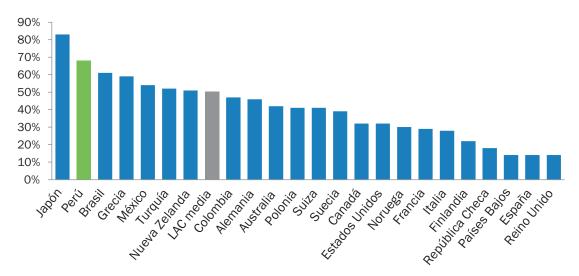


Gráfico 18. Porcentaje de empresas que reportan tener dificultades para cubrir puestos de trabajo, 2015

Nota: Partiendo de la media, ocho países: Perú, Brasil, México, Colombia, Costa Rica, Panamá, Guatemala y Argentina. Fuente: *Manpower (2015), Talent Shortage Survey,* <u>www.ManpowerGroup.com/WPS/WCM/Connect/ManpowerGroup-en/Home/Thought-Leadership/Research-Insights/Talent-Shortage-2015/Talent+Shortage+Results.</u>

Muchas empresas peruanas encuentran que los graduados no tienen las competencias cognitivas, sociales y emocionales necesarias para el trabajo. Independientemente del nivel de educación que buscan, las empresas parecen poner mucha importancia en las competencias sociales y emocionales, como "trabajo en equipo" y "perseverancia", de la misma manera que en las competencias técnicas. Además, los comportamientos y cualidades personales, tales como la honestidad y responsabilidad, parecen tener igual importancia, como tener iniciativa y organización (Lavado et al., 2015). Una investigación reciente de la OCDE ha demostrado la importancia de las competencias sociales y emocionales (también conocidas como habilidades no cognitivas) en una variedad de resultados a lo largo de la vida, incluida la salud, la participación cívica y el compromiso (OCDE, 2015a), y ha demostrado que puede enseñarse. Para cerrar esta brecha de competencias, hay una necesidad de centrarse, no solo en mejorar el desarrollo de competencias técnicas, sino también en habilidades sociales y emocionales. Este es un desafío que Perú comparte con otros países de la región de América Latina (Melguizo y Perea, 2016).

Hay una serie de medidas que el Perú podría implementar para utilizar las competencias de manera más eficaz.

La compatibilidad entre competencias y las necesidades del mercado laboral pueden mejorarse mediante el fortalecimiento de la colaboración entre la educación y el sector privado. Una colaboración más fortalecida entre la educación y las empresas puede mejorar la relevancia curricular de lo que se enseña y mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones educativas a las necesidades del mercado laboral (Desafíos 7 y 9). También puede resultar en un incremento de prácticas profesionales en las empresas, que puede mejorar la alineación entre la oferta y la demanda de competencias, permitiendo a los empleadores probar a los trabajadores potenciales y ver la compatibilidad antes de contratarlos (OCDE, 2014a). Por ejemplo, el uso de pasantías o prácticas en ciertas áreas puede brindar información a los empresarios sobre los niveles de competencias "reales" de un candidato. En algunos casos, esto puede llevar a contratar al candidato, incluso si él/ella tiene calificaciones menores que los teóricamente necesarios.

Las capacitaciones subvencionadas por la empresa pueden mejorar el uso de competencias en el trabajo.

Al invertir en las habilidades de sus empleados, las empresas pueden mejorar su productividad y competitividad. La educación y capacitación patrocinada por el empleador puede ayudar a los empleados a mejorar sus competencias cognitiva, social y emocional y habilidades específicas a su ocupación. Los niveles más altos de estas competencias pueden, a su vez, aumentar la productividad y la innovación dentro de la empresa y en la economía. Además, la capacitación a los empleados ayuda a las empresas a reducir los costos de reclutamiento y recursos humanos, mientras que, al mismo tiempo, mejora la motivación del trabajador y la reputación de la empresa en el mercado laboral. Esto puede aumentar la capacidad competitiva de la empresa y facilitar la contratación de trabajadores más productivos, creando así, un círculo virtuoso de innovación y productividad. Mediante el aumento de tales prácticas en términos generales, el Perú puede también mejorar la competitividad y productividad nacional.

El Perú podría hacer más para promover el desarrollo de mayores competencias en los empleos. En el Perú, la inversión de los empresarios en la capacitación es comparativamente baja, pero los datos relevantes son escasos. Un estudio encontró que el 57% de las empresas manufactureras que operan en el sector formal ofrecen capacitación en el Perú, lo que es relativamente alto en comparación con otros países de la región (Gráfico19). Sin embargo, dado el alto número de empresas informales en el Perú, alrededor del 87% de todas las empresas (INEI, 2014), la proporción de empresas que ofrecen capacitación es mucho menor (Díaz et al., 2015). Las estimaciones basadas en ENIVE, una encuesta de hogares llevada a cabo en el área de Lima Metropolitana entre 2004 y 2011, sugiere que la capacitación administrada directamente por las empresas en los sectores formales e informal alcanza solo al 8,4% de la población (Lavado et al., 2015). En el informe de la Competitividad del Foro Económico Mundial, el Perú ocupa el puesto 93 de 144 países en términos de inversión corporativa en capacitación, muy por debajo del promedio de la OCDE y por debajo de países que son comparables al Perú en términos de PBI per cápita.

60% 50% 40% 30% 20% 10% 0% Colombia Veletiela Brasil Salagila_l México Guaternala Bolivia *kico* Chile

Gráfico 19. Proporción de las empresas en el Perú y en otros países de América Latina que ofrecen capacitación en el trabajo, 2010

Fuente: Díaz, J.J., Chacaltana, J. y Rosas Sombra, D. (2015). "Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú". ILO-IADB. Lima.

La incidencia de la formación patrocinada por la empresa varía mucho dependiendo del tamaño de la empresa. En general, el 62% de trabajadores en el Perú declara que las empresas para las que trabajan ofrecen capacitación, las pequeñas empresas brindan capacitación al 40% de sus trabajadores, las medianas empresas brindan capacitación al 80% y las grandes empresas al 90% (Díaz et al., 2015). Algunas grandes empresas en el Perú tienen la escala suficiente para establecer sus propias universidades y centros técnicos, como el consorcio peruano Interbank, que posee y opera con una gran variedad de proveedores de servicio, tales como bancos, compañías de seguros, minoristas, tiendas por departamento, cadenas de restaurantes y farmacias, universidades, institutos técnicos y escuelas. Sin embargo, estos centros no tienen reconocimiento oficial y, por lo tanto, no pueden certificar la adquisición de competencias. Algunas otras compañías grandes han establecido convenios con prestigiosos centros de formación técnica para la capacitación directa de nuevos técnicos. Por ejemplo, Ferreyros, el proveedor de equipos Caterpillar para la minería y construcción, ejecuta un programa de capacitación práctica utilizando equipos Caterpillar en 33 escuelas técnicas (Lavado et al., 2015). La formación patrocinada por las empresas también es proporcionada por las escuelas de formación profesional sectoriales que pertenecen a servicios nacionales de formación sectorial, tales como el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI), en colaboración con destacadas multinacionales.

El Perú puede hacer más para incentivar a las empresas a invertir en el desarrollo de competencias. En el Perú, un número de políticas públicas para apoyar la formación laboral ha tenido resultados positivos, pero ya no están vigentes. Entre 2010 y 2012, la Ley de Promoción de la Inversión en Capital Humano proporcionó incentivos para la capacitación laboral, permitiendo una deducción de impuestos hasta un determinado límite para que estos fondos sean invertidos en la formación de los trabajadores dentro de la empresa. En 2011, 2080 empresas presentaron planes de formación, y la inversión de las empresas alcanzó un nivel de PEN 488 millones (soles peruanos), con 105 000 trabajadores entrenados bajo este esquema (Díaz et al., 2015). Cuando se compara con el impacto de un programa de formación proporcionado directamente por el sector público, el impacto de estas políticas fue relativamente fuerte. En 2013, se aprobó una ley para promover la inversión, el desarrollo productivo y el crecimiento de las empresas. En particular, esta ley brinda a las PYMES un crédito contra el impuesto a la renta por gastos de capacitación. Inicialmente, este crédito fue hasta el 1% de su nómina; luego aumentó hasta un 3%. Esta ley estará en vigencia, al menos inicialmente, para el período 2014-2016 (Gobierno del Perú, 2013). Estas políticas pueden mitigar la falta de incentivos que enfrentan algunas empresas, principalmente las pequeñas, para financiar la formación de los trabajadores a desarrollar competencias generales (a diferencia de competencias específicas de la empresa) que son transferibles a otras empresas (véase el cuadro 20). De manera más específica, bajo estos esquemas el costo es compartido por la empresa y el Estado, disminuyendo los riesgos financieros asociados con la provisión de capacitación para desarrollar competencias generales o específicas de la empresa.

Existe una necesidad particular de incentivar la inversión en competencias entre las empresas más pequeñas. Además de los sistemas de crédito/deducción de impuestos, como las previstas por la Ley de Promoción de la Inversión en Capital Humano, que tiende a beneficiar a las grandes empresas y los trabajadores calificados, el gobierno podría incentivar directamente a las Pequeñas y Medianas empresas (PYMES) y a los trabajadores, que llevan la mayor parte de los costos de formación en Perú, a emprender un plan de capacitación. Un fondo gubernamental directo de capacitación laboral para los trabajadores informales y de microempresas podría ayudar a enfrentar el problema de la falta de declaraciones a la renta entre las empresas informales e impulsar la capacitación de los trabajadores (Lavado et al., 2015). Por otra parte, se debe dar importancia a alcanzar la equidad, extendiendo subsidios para cubrir programas que mejore el desarrollo del conocimiento y de las competencias no cognitivas de trabajadores de los sectores menos productivos de la economía peruana.

Cuadro 20. Identificando las barreras que inhiben a los empleadores a invertir en competencias

La OCDE ha recogido algunos temas y experiencias comunes respecto a las barreras más frecuentes para la participación de los empleadores en el desarrollo de competencias (OCDE, 2013b). En general, es necesario lograr una mayor comprensión recíproca de las perspectivas, terminologías y posturas del gobierno, así como de los empleadores para lograr la participación del empresariado en el diseño e implementación de las políticas de competencias.

Se han identificado una serie de barreras internas y externas que inhibe la participación del empresariado, siendo las siguientes:

- Carencia de un argumento sólido que permita convencer a las altas gerencias, que las competencias son vitales para asegurar la viabilidad de las empresas en el futuro. Tiempo, recursos y capacidad limitada para analizar las propias necesidades de competencias, establecer alianzas con los proveedores de capacitación y ofrecer prácticas de alta calidad – especialmente entre las Pymes.
- Renuencia del empleador a invertir en capacitación a la medida "in house" o colaborar con otras empresas para el desarrollo de competencias debido al riesgo de que los competidores "atraigan" a los empleados capacitados.
- Muchos jóvenes carecen de conocimientos básicos y no están preparados para el trabajo o aprendizaje.
- Limitada flexibilidad y capacidad de respuesta de las instituciones de educación y formación a las cambiantes necesidades del mercado laboral.
- Complejidad e inconsistencia del diseño, entrega y financiación de las políticas de gobierno.

Fuente: OECD (2013b), OECD Skills Strategy Spotlight: Employer Engagement to Enhance Skills Investment, no 02, February 2013 http://Skills.oecd.org/developskills/Documents/employerengagementtoenhanceskillsinvestment.html.

Perú puede aprender de otros países a cómo fomentar la capacitación en pequeñas y medianas empresas. En una economía donde las PYMES son dominantes, las políticas dirigidas a mejorar la utilización de competencias en estas empresas pueden ayudar a aumentar la productividad. Un reciente análisis de la OCDE proporciona ejemplos de cómo los responsables políticos pueden estimular la interconexión entre empleadores, particularmente entre las PYMES, para coinvertir y diseñar iniciativas de formación en el trabajo en asociación con instituciones educativas y el gobierno. Por ejemplo, en Irlanda, la "Skillnets" (Red de competencia) (Cuadro 21) se apoya en fuertes redes locales de pequeñas y medianas empresas para desarrollar y ofrecer capacitación a personas desempleadas y trabajadores. También brinda capacitación a los gerentes de las PYMES.

Cuadro 21. Programas de formación para los trabajadores en actividad y las PYMES

Corea

Todos los programas de formación para los trabajadores en actividad en Corea se financian mediante el Fondo de Seguro de Empleo. La mayoría de los programas comprenden subvenciones pagadas a los empleadores que ofrecen programas de desarrollo de competencias para sus empleados. El gobierno reembolsa gastos de capacitación a los empleadores asegurados cuando proporcionan, ya sea directamente o a través de proveedores tercerizados, formación profesional autorizada por el Ministerio de Educación y Trabajo. También pueden costear un subsidio para cubrir los costos de capacitación y salario mínimo cuando el empleador ofrece licencias por capacitación a los trabajadores con uno o más años de servicio.

Hay una serie de programas para incentivar a las PYMES a capacitar a sus empleados. Las PYMES pueden tener un reembolso de la totalidad o parte de los costos de formación para sus empleados que participan en programas de capacitación autorizados para mejorar su desempeño en "funciones básicas", tales como ventas, marketing, producción y gestión de calidad, recursos humanos y gestión de la organización.

Existe respaldo para aquellos grupos que conformen un "consorcio de capacitación" orientado a proporcionar formación profesional a los trabajadores de las PYMES. El gobierno subvenciona gastos de capacitación, gastos de instalación y equipos para el consorcio, el cual podría estar integrado por empresas, federaciones de empresarios, universidades y otros proveedores de capacitación. En el proyecto del consorcio del 2011 participaron alrededor de 250000 empleados de 120000 PYMES, una muy pequeña proporción de todos los empleados de las PYMES en Corea.

Irlanda

Skillnets de Irlanda fue establecida en 1999 para promover y facilitar la capacitación laboral y la mejora de las competencias en las PYMES. Es la mayor organización en Irlanda que financia la capacitación laboral. En 2011, tenía 70 redes operacionales, a través de las cuales se capacitó a más de 40 000 personas con un gasto total de 25 millones de Euros. Es un organismo financiado por el estado, conducido por el sector empresarial que cofinancian conjuntamente con las empresas, especialmente las PYMES, cuando cooperan en redes, para identificar y ofrecer una formación adecuada a sus trabajadores. Una red de PYMES, en su mayoría regional o sectorial, es conducida por un grupo directivo conformado por representantes de empresas locales. El grupo directivo da orientación estratégica al administrador de la red, quien coordina toda la actividad operativa para la entrega de un plan de formación con intervenciones de aprendizaje adecuados para los miembros de la compañía. El programa nacional es coordinado por Skillnets, quien contrata a todas las redes y brindan programas de apoyo y monitoreo para garantizar la entrega de resultados cuantitativos y cualitativos previstos. En el 2011, Dublín contaba con 30 redes, las cuales eran redes predominantemente sectoriales, de ámbito nacional y afiliadas a una empresa. Entre las empresas miembros, el 25% tiene base en Dublín, con 33% de los capacitados.

Fuentes: OECD (2014b), Employment and Skills Strategies in Ireland, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264207912-en.

OECD (2013c), Korea: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264189225-en.

Las prácticas profesionales de alto rendimiento pueden impulsar el uso de competencias en el trabajo.

Las prácticas y el ambiente laboral tienen una fuerte influencia en el uso eficaz de las competencias. La OCDE (2016a) señala que: "lo que sucede dentro del lugar de trabajo - la manera en la que el trabajo es organizado y el diseño de los puestos de trabajo, al igual que las prácticas gerenciales adoptadas por la empresa es un determinante clave de cómo se utilizan las competencias. Se ha argumentado, particularmente, que se puede lograr un mejor uso de las competencias y una mayor productividad, mediante la implementación de las denominadas High Performance Workplace Practices (HPWP) (Prácticas Laborales de Alto Rendimiento). Estas prácticas laborales incluyen organización del trabajo y las prácticas gerenciales se encuentran positivamente relacionadas con el uso de competencias para el procesamiento de la información en el trabajo (OCDE, 2016a). Ello explica el 14% y el 27% de la varianza en el uso de competencias entre los trabajadores. La manera en la que el trabajo es organizado, el trabajo en equipo, autonomía, asignación de tareas, supervisión, rotación en el trabajo y la aplicación de nuevos aprendizajes, influye en el grado de flexibilidad interna para adaptar las tareas laborales a las competencias de los nuevos empleados, y promueve una mejor distribución de la fuerza laboral para las tareas requeridas. Algunas prácticas gerenciales, como bonificaciones, oportunidades de capacitación y flexibilidad en el horario de trabajo, ofrecen incentivos a los trabajadores para que hagan un uso más efectivo de sus competencias en el trabajo.

En el Perú, las prácticas laborales de alto rendimiento no están generalizadas. Por ejemplo, las empresas peruanas generalmente no establecen procedimientos adecuados para alinear los objetivos de capacitación de sus empleados con los objetivos generales de la organización. Una encuesta realizada entre 87 grandes empresas peruanas muestra que, aunque las políticas de formación están diseñadas tomando en cuenta las ventajas competitivas de una empresa, debido a que éstas dependen, en cierta medida, de los conocimientos y competencias de los empleados, no están necesariamente alineadas con los objetivos estratégicos de la empresa (Sibina, 2014). Las barreras más grandes identificadas son la falta de planificación y distribución de las capacidades en las empresas. Parece ser, que los trabajadores, entre otras cosas, no comunican lo suficiente y solo poseen un pequeño grado de autonomía. Estas prácticas de trabajo y organizacionales caracterizan, generalmente, a las organizaciones de alto rendimiento.

Cuadro 22. Políticas para fomentar la innovación en el lugar de trabajo: ejemplos de buenas prácticas

En **Finlandia**, el Programa de Desarrollo del Trabajo funcionó como un programa nacional desde 1996 al 2003 (programa TYKE) y continuó, con mayores recursos, del 2004 al 2010 (programa TYKES). Durante este tiempo, el Programa financió a más de 1800 proyectos de desarrollo en centros de trabajo finlandeses. Este Programa fue implementado debido a la convicción de que el lento crecimiento de la productividad en Finlandia y la consiguiente débil competitividad de las empresas en muchas industrias tradicionales, eran resultado del uso inadecuado de las competencias en el trabajo. El programa tuvo como finalidad diseminar las nuevas prácticas gerenciales organizacionales y de trabajo, así como modelos y herramientas y desarrollar una cultura de "organización para el aprendizaje" en Finlandia.

El programa inicialmente se centró en empresas unipersonales, sin embargo, las redes fueron adquiriendo mayor protagonismo, por lo que también hubo mayor énfasis en la diseminación de las buenas prácticas y el aprendizaje mutuo. El Programa dio especial atención a las soluciones innovadoras en temas organizacionales y relacionados al trabajo. En 2008, el programa fue transferido a la Agencia Finlandesa para la Tecnología e Innovación - Tekes y la promoción de la innovación en el lugar de trabajo obtuvo una posición permanente en la producción de servicios a las empresas. Hoy en día, Tekes financia el desarrollo de la organización del trabajo, a través de un nuevo programa titulado: Liideri, Negocio, Productividad y Alegría en el trabajo. Las evaluaciones cualitativas sugieren que los programas TYKE y TYKES promovieron, eficazmente, la innovación y la productividad en el trabajo (Oosi et al., 2010; Arnkil, 2003).

En **Australia**, el compromiso político con el alto rendimiento en el trabajo ha sido impulsado por la necesidad de aumentar la innovación y la productividad. Una serie de iniciativas australianas han tratado de promover las mejores prácticas en esta área, que data desde la creación del Programa de Demostración de Mejores Prácticas a inicio de 1990, hasta la más reciente, Sociedad del Programa de Becas de Trabajo que se lleva a cabo actualmente en Victoria (Stone, 2011; Wiesner, McDonald y Banham, 2007). Este programa ofrece becas competitivas para propiciar los cambios en el lugar de trabajo que beneficien a todos los grupos de interés y está diseñado para fomentar el desarrollo de prácticas cooperativas en el lugar de trabajo. Proporciona recursos para financiar la contratación de consultores para trabajar con las organizaciones e invertir en capacitaciones relevantes. Existe evidencia que demuestra el éxito que algunas determinadas empresas han tenido al incorporar el alto rendimiento en el trabajo, habiendo experimentado un mejor rendimiento.

En los **Países Bajos** existen varias iniciativas para incrementar la difusión y la aplicabilidad de las prácticas laborales de alto rendimiento (HPWP) emprendidas por el gobierno, empresas e institutos educativos. Por ejemplo, en la provincia holandesa de Noord-Brabant, el gobierno regional colabora con diversos grupos de interés para estimular las prácticas laborales de alto rendimiento en el trabajo y aumentar la cohesión entre las diversas iniciativas locales. Asimismo, el gobierno regional ha creado subsidios para las HPWP. Las empresas de la región, también pueden ser acreedoras de un premio a la Innovación Social, como reconocimiento a una iniciativa HPWP promisoria. Según una encuesta a gran escala realizada por el Instituto de Investigación para la Innovación de la Universidad Erasmo de Róterdam (INSCOPE), la región de Noord-Brabant es una de las principales regiones en los países bajos con distintos tipos de innovación. Otra iniciativa es la Expedition Social Innovation, financiado por el gobierno holandés, en el que un grupo de empresarios y directivos se reúnen y discuten sobre lo que puede significar las prácticas de alto rendimiento para su organización, y cómo pueden incorporarlas en sus empresas.

En **Nueva Zelanda**, la búsqueda de la innovación en el trabajo se ha centrado en mejorar el desarrollo de la productividad. El país ha señalado la mala utilización de competencias en el trabajo como una cuestión política clave. En este contexto, la organización para el desarrollo de iniciativas laborales de alto impacto High-Performance Working Initiative (HPWI)) ofrece asesoría empresarial dirigida a pequeñas y medianas empresas con el objetivo de dinamizar los métodos de trabajo para mejorar el desempeño, y la satisfacción y el

Cuadro 22. Políticas para fomentar la innovación en el lugar de trabajo: ejemplos de buenas prácticas (continuación)

compromiso del empleado. Los asesores empresariales trabajan con las empresas para ayudarlos a mejorar su productividad. Los recursos son cofinanciados por la agencia gubernamental de innovación Callaghan Innovation y las empresas. La organización para el desarrollo de iniciativas laborales de alto impacto - HPWI es parte de una gama de servicios más amplios que ofrece la agencia para la innovación Callaghan Innovation para ayudar a las empresas a mejorar su rendimiento mediante la mejora de sus competenticas en innovación.

Fuentes: Arnkil, R. (2003), "The Finnish Workplace Development Programme: A Small Giant?", Concepts and Transformation, Vol. 9, núm. 3, págs. 249-278.

Oosi, O. et al (2010), "Arjen muutoksista työelämän innovaatiotoiminnaksi – Työelämän kehittämisohjelma 2004-10 Arviointiraportti", informe del programa de Tekes, N° 5/2010, Helsinki.

Stone, I. (2011), "International Approaches to High Performance Working", Evidence Report, No. 37, UK Commission for Employment and Skills.0ECD (2016a), 0ECD Employment Outlook 2016, 0ECD Publishing, Paris, http://DX.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en.

Wiesner, R., J. McDonald and H. Banham (2007), "Australian Small and Medium Sized Enterprises: A Study of High Performance Management Practices", Revista de Gestión y Organización, Vol. 13, págs. 227-248.

El diálogo entre trabajadores y empleadores puede facilitar la adopción de prácticas de trabajo que promuevan un mejor uso de las competencias. En Suecia, por ejemplo, se exige por legislación, la participación del empleado en la gestión de las empresas. La Ley de Cogestión sueca requiere que los empleadores negocien con los sindicatos laborales antes de realizar cambios en su estrategia o práctica de negocio. En Suecia, las prácticas laborales de alto rendimiento (HPWP por sus siglas en inglés) son incuestionables y de uso general. Incluso en países donde no hay (o existe una cantidad mucho más limitada) obligación legal para que los empleadores involucren a los sindicatos en las decisiones administrativas, hay muchos ejemplos de colaboración entre empleadores y sindicatos para la formación y desarrollo profesionales. Por ejemplo, *Unionlearn* es la Confederación Sindical para la educación, aprendizaje y desarrollo de competencias del Reino Unido. Capacita a los trabajadores y se compromete con los empleadores a desarrollar planes de formación habiendo capacitado con éxito a más de 30000 representantes que, a su vez, proporcionaron formación a más de 220 000 personas en los últimos 12 años. Las evaluaciones han señalado una mayor conciencia y disposición hacia la formación por parte de los empleadores y de los trabajadores (OCDE, 2016a).

Las instituciones del mercado laboral son importantes para el uso de las competencias en el trabajo.

Las instituciones del mercado laboral pueden afectar la manera en que las competencias son utilizadas por los empleadores. Las instituciones del mercado laboral pueden ser utilizadas como un impulsador político para mejorar el uso de competencias. Por ejemplo, el rigor de la legislación de protección del empleo (LPE) para los trabajadores permanentes reduce la flexibilidad del mercado laboral y la distribución eficiente de los trabajadores en sus puestos de trabajo, por lo tanto, es probable que aumente la disparidad de competencias. Sin embargo, esta legislación también puede incrementar los costos laborales y la tasa media de permanencia en el empleo, lo que podría propiciar que los empleadores hagan un mejor uso de las competencias de su fuerza de trabajo, sobre todo, si la generación y renovación de contratos temporales de empleo están restringidos por ley. Contar con salarios mínimos más altos y cuñas fiscales podrían alentar a mejorar el uso de competencias, ya que un canal eventual para que las empresas puedan ajustarse a los costos de salarios más altos es utilizar, más eficientemente, las competencias de su personal. (Hirsch, Kaufman y Zelenska, 2015; OCDE, 2016a). Una reciente evidencia de los países de la OCDE (OCDE, 2016a) muestra que, el efecto de una LPE más estricta tiende a incrementar la disparidad de las competencias en lugar de promover que las empresas hagan uso de competencias de manera más eficaz. Teniendo en cuenta esto, el Perú debe considerar si las instituciones del mercado laboral están calibradas para maximizar el uso de competencias.

Cuadro 23. Promoviendo la mejor utilización de las competencias en Flandes, Bélgica

En Flandes, Bélgica, se han construido alianzas entre los sindicatos, la academia y representantes del gobierno para ayudar a los gerentes a promover la mejor utilización de competencias en diversos sectores. Tal colaboración es particularmente evidente en la provincia de Limburg. La decisión de Ford de salir de la región, demostró recientemente la fragilidad de la economía local, que tradicionalmente se ha basado en trabajos poco cualificados y unos cuantos grandes empresarios. Los responsables políticos locales se enfrentan ahora, con el problema de encontrar nuevos empleos para los extrabajadores poco calificados de la fábrica y cuyas habilidades transferibles son limitadas. Al mismo tiempo, el objetivo es impulsar a la región hacia empleos más productivos y calificados. El sindicato local ha respondido al establecer "mejores talleres de práctica" para la organización innovadora del trabajo, en colaboración con una coalición entre la academia, sindicatos, empresas y asesores (Sinergia de Flandes), subvencionada por el gobierno flamenco.

Los mejores talleres de práctica están en los sectores de construcción, logística, salud, economía social, asistencia social y agrícola. Cada uno funciona como una red de aprendizaje donde las empresas comparten experiencias. Cada taller cubre siete temas, cada uno corresponde a una especialidad en la que los gerentes pueden tener incidencia.

Uno de los temas ha sido explorar nuevas formas para ampliar el mercado base de las empresas mientras se mejora la calidad del empleo, otro tema ha sido explorar formas de involucrar a los trabajadores en la toma de decisiones. Los talleres han resultado tan útiles, que el sector de construcción ejecuta, ahora, sus propios talleres, independientes de la financiación pública. La Fundación para la Innovación en el Trabajo (*Stichting Innovatie en Arbeid* en su idioma original) de Flandes también recoge ejemplos de iniciativas que combinan la organización de trabajo y la utilización de competencias y los hace públicos a través de un sitio web.

Los sectores de asistencia social y salud en Flandes también han sido foco de reestructuración para producir empleos de mejor calidad en varias regiones, espoleado por la escasez de mano de obra y competencias locales. En Limburg, la Agencia de Desarrollo Provincial (POM Limburg) estableció en el 2010, una plataforma llamada Plataforma de Cuidado Limburg (Plataforma Zorglandschap Limburg) para abordar temas de organización de trabajo en el sector salud, la misma que contó con el respaldo del gobierno provincial. Este esquema se ha centrado en mejorar la organización del trabajo dentro de los hospitales locales y hogares de ancianos para crear una organización de trabajo más flexible y aumentar la productividad. Otro grupo de trabajo se ha centrado en combinar trabajos de medio tiempo en las organizaciones para crear puestos de trabajo a tiempo completo. Esto muestra el potencial del sector público para mejorar la utilización de competencias y la calidad del empleo en su propia fuerza laboral, que puede ser particularmente significativo en las zonas rurales donde el sector público es un empleador local importante.

Fuente: OECD (2015b), Employment and Skills Strategies in Flanders, Belgium, OECD Reviews on Local Job Creation, Publicación de la OCDE, París, http://DX.doi.org/10.1787/9789264228740-en.

Resumen e implicaciones políticas

El Perú no está haciendo uso completo de las competencias en las que ha invertido para su desarrollo. El desarrollo y activación de competencias son necesarias pero insuficientes para aumentar la productividad y competitividad: las competencias también deben utilizarse de manera eficaz en el trabajo. En el Perú, el uso de competencias en el trabajo es ineficiente, puesto que muchos trabajadores se encuentran sobrecualificados o subcualificados para sus puestos de trabajo. Este tipo de disparidad es un lastre para la productividad del Perú.

A pesar de las aparentes altas tasas de subutilización de competencias, las empresas todavía enfrentan dificultades para encontrar las competencias que necesitan. En cierta medida, estos altos índices de sobrecualificación reflejan deficiencias en el desarrollo de competencias relevantes y de alta calidad en la escuela y la educación superior.

En el Perú, las empresas informan haber tenido problemas para encontrar a empleados con competencias cognitivas, socio-emocionales y habilidades técnicas que necesitan. Estos son temas tratados a mayor detalle en el Desafío 2. Al mismo tiempo, la prevalencia de sobrecualificación puede sugerir una distribución ineficiente de trabajadores calificados a lo largo de la economía o una oportunidad perdida por parte de las empresas para reorganizar sus puestos de trabajo y hacer un mejor uso del talento que tienen a su disposición, de forma que podría aumentar su productividad y competitividad.

El Perú puede hacer más para mejorar la correspondencia y el uso efectivo de competencias en los lugares de trabajo. La colaboración entre las empresas y las instituciones educativas podría reducir las brechas, mientras que la formación patrocinada por la empresa podría mejorar la inadecuación de competencias y el uso de las mismas en el trabajo. Se necesita mayores esfuerzos para crear conciencia entre las empresas sobre la importancia de hacer un uso eficaz e intensivo de competencias en el trabajo y hacerlo un componente central de sus estrategias de negocio. Unas mejores prácticas de recursos humanos pueden ubicar a los trabajadores en un entorno ideal para sacar el máximo partido a sus competencias e incentivar el aprendizaje continuo y el desarrollo de competencias. En este sentido, adoptar prácticas para un elevado rendimiento en el lugar de trabajo podría ser crucial para optimizar la utilización de las competencias.

Referencias

- Arnkil, R. (2003), "The Finnish Workplace Development Programme: A Small Giant?", Concepts and Transformation, Vol. 9, No. 3, pp. 249-278.
- Wiesner, R., J. McDonald and H. Banham (2007), "Australian Small and Medium Sized Enterprises. Study of High Performance Management Practices", Journal of Management and Organisation, Vol. 13, pp. 227-248.
- Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2015), "Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data", OECD Economics Department Working Papers, No. 1209, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5js1pzx1r2kb-en.
- Céspedes, N., and N. Ramirez-Rondan (2014), "Total Factor Productivity Estimation in Peru: Primal and Dual Approaches" [Una estimación de la productividad total de factores en el Perú: un enfoque primal y dual. Economía], Vol. 37(73), p. 9.
- Chacaltana J. and G. Yamada (2009), "Calidad del empleo y productividad laboral en el Perú", *Research Department Working document #691 RG-K1097*, Inter-American Development Bank.
- Diaz, J.J., Chacaltana and D. Rosas Shady (2015), "Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú", ILO-IDB, Lima.
- Government of Peru (2013) "Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial". Lima. http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_GRAL_INVERSION_LEY_30056/Ley%20N%2030056.pdf.
- Hirsch, B., B. Kaufman and T. Zelenska (2015), "Minimum Wage Channels of Adjustment", Industrial Relations: A Journal of Economy and Society, Vol. 54, No. 2, pp. 199-239.
- INEI (2014), Producción y Empleo Informal en el Perú, Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012 (*Production and Informal Employment in Peru, A Satellite Account of the Informal Economy 2007-2014*), Instituto Nacional de Estadistica e Informatica, Lima, www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1154/libro.pdf.
- Lavado, P., J. Rigolini and G. Yamada (2015), "Giving Peru a Productivity Boost: Towards a System of Continuous Education and Training" IZA working paper.
- Melguizo, Á. and J.R. Perea (2016), "Mind the skills gap! Regional and industry patterns in emerging economies", OECD Development Centre Working Papers, No. 329, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jm5hkp7v145-en.
- Manpower (2015), *Talent Shortage Survey, available at:* www.manpowergroup.com/wps/wcm/connect/manpowergroup-en/home/thought-leadership/research-insights/talent-shortage-2015/talent+shortage+results.
- MTPE (2014), "La inadecuación ocupacional de los profesionales con educación superior en Perú", Boletin Economia Laboral n.42 septiembre 2014, Ministerio Trabajo y Promoción Empleo, Lima, Perú.

- OECD (2016a), *OECD Employment Outlook 2016, OECD Publishing, Paris,* http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en.
- OECD (2016b), How good is your Job? Measuring and Assessing Job Quality, OECD, Paris, www.oecd.org/std/labour-stats/Job-quality-OECD.pdf.
- OECD (2015a), Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226159-en.
- OECD (2015b), Employment and Skills Strategies in Flanders, Belgium, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264228740-en.
- OECD (2014a), *Skills beyond School: Synthesis Report, OECD Publishing, Paris,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en.
- OECD (2014b), Employment and Skills Strategies in Ireland, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264207912-en.
- OECD (2013a), OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en.
- OECD (2013b), OECD Skills Strategy Spotlight: Employer Engagement to Enhance Skills Investment, no 02, February 2013, http://skills.oecd.org/developskills/documents/employerengagementtoenhanceskillsinvestment.html.
- OECD (2013c), Korea: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers, Back to Work, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264189225-en.
- OECD (2012), Survey of Adult Skills (PIAAC), (database), Table A4.4, www.oecd.org/site/piaac/surveyofadultskills.htm.
- OECD (2010), Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-en.
- Oosi, O. et al. (2010), "Arjen muutoksista työelämän innovaatiotoiminnaksi Työelämän kehittämisohjelma 2004-10 Arviointiraportti", Tekes Programme Report, No. 5/2010, Helsinki.
- Quintini, G. (2014), "Skills at Work: How Skills and their Use Matter in the Labour Market", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 158, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jz44fdfjm7j-en.
- Quintini, G. (2011), "Right for the Job: Over-qualified or Under-skilled?", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 120, OECD, Paris.
- Sibina (2014), Factores determinantes de la planificación de la formación que impactan en el logro de los objetivos organizacionales en las grandes empresas peruanas, Lima, Perú.
- Stone, I. (2011), "International Approaches to High Performance Working", Evidence Report, No. 37, UK Commission for Employment and Skills.
- World Bank (2015), Enterprise Surveys, World Bank Group, www.enterprisesurveys.org/data.

Desafío 6

Realizar un mejor uso de competencias para fomentar una economía más diversificada y productiva

Una selección de retos identificados por los participantes del taller peruano:

"Promover programas de formación para los sectores de alto crecimiento identificados".

"Introducir programas de capacitación para el uso de nuevas maquinarias y tecnologías".

"Sin suficientes oportunidades profesionales, los profesionales más talentosos dejan el país".



"No hay suficientes investigadores".

"Promover una cultura de investigación y desarrollo en las escuelas y fortalecerla en las universidades".

"Fomentar habilidades para el emprendimiento".

La fortaleza económica del Perú se basa, principalmente, en los "commodities". El Perú no ha podido cambiar la producción de materias primas a productos de fabricación más sofisticados y a otros sectores que hacen uso intensivo de conocimientos. En la última década, las exportaciones de tecnología de Perú han permanecido muy bajas en comparación con la mayoría de los países de referencia. En particular, en el 2013, sólo el 3% de las exportaciones de Perú fueron productos de mediana y alta tecnología. Mientras que el país ha logrado un notable crecimiento en volúmenes de producción de exportaciones no tradicionales (productos de agricultura, pesca, química, manufactura y textil), que actualmente son 2,6 veces mayor que hace 10 años, este incremento ha de atribuirse, mayoritariamente al aumento de productos con bajos niveles de sofisticación (PRODUCE, 2015). Las importaciones de Perú incluyen maquinaria industrial y equipos, aceite crudo y refinado y los vehículos de transporte y construcción. Esto sugiere que el Perú es dependiente de las importaciones de bienes manufacturados y productos de alta tecnología.

La economía en el Perú no está bien diversificada. La complejidad de la estructura de producción del Perú es más baja que la mayoría de los países de referencia. El Índice de Complejidad Económica (*ECI* por sus siglas en inglés) clasifica la diversidad y complejidad de la canasta de exportación de un país. Combina medidas de diversidad de un país (cuántos productos produce un país) y la ubicación de esos productos (el número de países capaces de producir esos productos). En 2012, Perú ocupó el puesto 80 de 144 países de complejidad económica y, en contraste con la mayoría de las economías de América Latina, su índice de complejidad económica ha empeorado en las últimas dos décadas (Gráfico21).

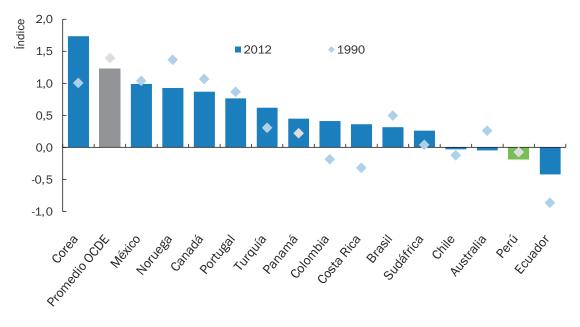


Gráfico 20. Índice de Complejidad económica (ECI), 1990-2012

Nota: ECI clasifica la diversidad y complejidad de la canasta de exportación de un país. Los productos más complejos son productos químicos y maquinaria sofisticada, mientras que los productos menos complejos son materias primas o productos agrícolas simples.

Fuentes: Hausmann et al. (2012), The Atlas of Economic Complexity, Puritan Press, Cambridge, MA.

Simoes and Hidalgo (2012), "The Economic Complexity Observatory: An analytical tool for understanding the dynamics of economic development", Workshop at the Twenty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence, August 2011, Cambridge, MA.

La innovación y el espíritu empresarial son esenciales para el crecimiento de la diversificación económica y la productividad. Actualmente las bajas tasas de innovación y de emprendimiento constituyen un lastre para la competitividad del Perú en los mercados internacionales. El país registra bajos niveles de investigación y desarrollo (I+D) públicos y privados, mientras que la actividad empresarial se limita a los sectores tradicionales (OCDE, 2011). La innovación y el emprendimiento sustentan la creación de nuevos productos, nuevos negocios y nuevos mercados. Sostener tasas más altas de innovación y actividad empresarial ayudará al Perú a incrementar la complejidad de su economía y la competitividad de su canasta de exportación.

El uso de competencias de manera más eficaz será esencial para promover una economía más diversificada, innovadora y productiva. Los esfuerzos para diversificar y crear una economía más innovadora necesitan complementarse con una estrategia para el uso más efectivo de competencias existentes y la creación de condiciones que generan una mayor demanda de competencias superiores. Tales medidas establecerían las bases para una transformación productiva, permitiendo al Perú subir el peldaño del valor agregado para conquistar los segmentos más altos de la cadena de valor y fortalecer las bases para una tasa sostenida de innovación y actividad empresarial.

Perú puede aumentar la productividad y el crecimiento estimulando una mayor diversificación económica.

Perú ha sido testigo de una década de crecimiento sustancial en la productividad del trabajo, pero solo tiene una modesta contribución en la reasignación de mano de obra de bajos a altos sectores productivos. Entre 2001 y 2012, el promedio de producción por trabajador se incrementó de 9,238 a 13,850 soles peruanos, que corresponde a un incremento anual promedio de 3,8 puntos porcentuales. En consonancia con lo que se ha observado en otros países de América Latina (*McMillan y Rodrik*, 2011), los componentes del sector interno tenían un impacto positivo sobre la productividad del trabajo. La eficiencia dentro del mismo sector ha aumentado la productividad laboral agregada

en 34,7 puntos porcentuales (2,7% anual), mientras que el cambio estructural en la forma de la reasignación de los trabajadores de sectores menos productivos a más productivos aumentaron la productividad laboral agregada en 15,2 puntos porcentuales (1,3% anual). Los efectos de reasignación estructural fueron más notables en el caso de la agricultura, un sector que ha perdido 8,3% de su fuerza de trabajo empleada en ocupaciones más productivas. Al mismo tiempo, la agricultura fue una de las actividades económicas que registró un alto crecimiento de productividad laboral (4,6% en base anual), junto con el comercio (4,5%) y construcción (3,4%). Sin embargo, la actividad manufacturera, la cual es altamente productiva, logró solo un crecimiento de 2,7% en la productividad, de tal modo que se respalda la idea de una leve convergencia en la productividad entre actividades.

El Perú puede fomentar una economía más productiva, a través de una estrategia de diversificación. Una gran parte de la literatura económica (*Hausmann y Bailey*, 2008; *McMillian y Rodrik*, 2011) hace énfasis en la importancia de la diversificación sectorial y el cambio estructural como conductores para ayudar, a las economías en desarrollo, a reducir las brechas de ingresos y productividad con economías más desarrolladas. La diversificación productiva es necesaria porque los factores y ventajas que generan un alto crecimiento durante la fase inicial de rápido desarrollo, tales como trabajo de bajo costo y la imitación de tecnología extranjera, desaparecen cuando se alcanza niveles de ingresos medios y medio superior, por lo que requiere de nuevas fuentes de crecimiento para mantener más aumentos en el ingreso per cápita (Agenor y Canuto, 2012). Los países que logran salir de la pobreza y conseguir más ingresos son los que pueden diversificarse de la agricultura y otros productos tradicionales (*McMillan y Rodrik*, 2011). Las diferencias en las trayectorias de crecimiento de la productividad entre América Latina y algunos países asiáticos en las últimas décadas se pueden explicar por la capacidad de éstos para diversificar la estructura de sus economías y para agregar más valor a su canasta de exportación. Para apoyar al Perú en sus esfuerzos hacia la diversificación económica, la OCDE inició una revisión integral que busca apoyar a los formuladores de políticas peruanos en el diseño de políticas que reconcilien los objetivos económicos, sociales y ambientales (cuadro 24).

Cuadro 24. Opinión de la OCDE para el desarrollo sostenible: Estudio Multidimensional del Perú

El Estudio Multidimensional del País realizado por la OCDE (MDCR por sus siglas en inglés) adapta la amplia experiencia de la OCDE a las realidades emergentes y las economías en desarrollo. Los responsables políticos necesitan reconciliar los objetivos económicos, sociales y ambientales para asegurarse de que el camino hacia el desarrollo de su país sea sostenible y que mejore la vida de los ciudadanos. Para apoyar esta necesidad, el análisis de la OCDE tiene como objetivo diseñar políticas y estrategias que no solo promuevan el crecimiento, sino también el desarrollo en un sentido más amplio.

Los comentarios son "multidimensionales" en varios aspectos. En primer lugar, se aborda múltiples objetivos políticos, no sólo la tasa de crecimiento, sino también su sostenibilidad y equidad, así como dimensiones no económicas de bienestar. En segundo lugar, trata temas transversales que cubren un amplio espectro del ámbito político, en lugar de tener un enfoque estrictamente sectorial. Ayudan a entender las relaciones subyacentes entre los desafíos de las competencias. En tercer lugar, considera las dimensiones de muchas de las opciones políticas, en particular la compatibilidad y complementariedad entre políticas.

En particular, el Estudio Multidimensional de la OCDE se compone de tres fases bien diferenciadas: volumen 1 "Evaluación inicial", volumen 2 "Análisis riguroso y recomendaciones", y volumen 3 "Del análisis a la acción".

El volumen 1 del Estudio Multidimensional del Perú fue el primer análisis en el marco del Programa País suscrito entre el Perú y la OCDE para ser lanzado por el Secretario General en octubre de 2015 (OCDE, 2015). Se identificó los principales obstáculos para la consecución de objetivos sostenibles y equitativos en términos de bienestar y crecimiento económico. El volumen 2 analiza y ofrece recomendaciones en tres áreas identificadas como claves para impulsar el desarrollo sostenible e inclusivo: diversificación económica y productividad,

Cuadro 24. Opinión de la OCDE para el desarrollo sostenible: Estudio Multidimensional del Perú (continuación)

conectividad (infraestructura de transporte y logística) y lucha contra la informalidad. El volumen 3 proporcionará apoyo para la implementación de dichas recomendaciones. Como en otras economías de América Latina, esta fase final es particularmente relevante para el Perú, dada la complejidad de la economía política y el proceso de formulación de políticas para que la reforma suceda.

Para cada fase, se publica un informe y se organiza una serie de talleres. La metodología del Estudio Multidimensional de la OCDE se basa en el análisis económico cuantitativo, así como en enfoques cualitativos incluyendo previsión y talleres participativos. Los métodos cuantitativos incluyen los métodos estándar y un análisis comparativo con una selección de países, mencionados como los países de referencia.

Fuente: OECD (2015b), Multi-dimensional Review of Peru: Volume I. Initial Assessment, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en.

Perú debe apoyar la expansión de los sectores de mayor demanda.

Estimular la expansión de los sectores de mayor demanda puede aumentar la productividad y el crecimiento.

En una economía mundial cada vez más interconectada, es necesario extender el crecimiento más allá de las fronteras nacionales para encontrar mercados en los que exista una alta demanda de los productos del país, y donde exista un espacio para integrarse a las cadenas globales de valor (CGV). Varias empresas peruanas, incluyendo las PYME, ya se benefician de la integración en las CGV, aunque ello se debe, principalmente, a que ofrecen productos estandarizados con un bajo valor agregado (Peña-Vinces et al., 2016). El apoyo y la coordinación con el Gobierno puede ser muy útil para fomentar las ventajas competitivas de las empresas peruanas. Por ejemplo, la coordinación del Gobierno con el sector privado puede originar economías de escala, al alinear las metas de las diferentes empresas con objetivos comunes de innovación. El apoyo del Gobierno también puede facilitar la identificación y la detección de los productos de mayor demanda y los sectores en los que el Perú puede aprovechar sus fortalezas para aportar un valor agregado a los mercados de forma satisfactoria.

Perú ya ha adoptado medidas para identificar y apoyar los sectores de mayor demanda. Como parte del Plan Nacional de Diversificación Productiva, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) ha llevado a cabo iniciativas para identificar los sectores de la economía mundial cuyos bienes y servicios tienen una alta demanda. Al centrarse en estos sectores, el Perú podría extender su capacidad de exportación e integrarse a las CGV con bienes y servicios más complejos (PRODUCE, 2015).

Cuadro 25. Experiencias internacionales sobre diversificación productiva: Un camino desafiante

La historia económica ha demostrado que solo unos pocos países, tras haber alcanzado la categoría de país de ingreso medio, han llegado a obtener la categoría de un país de ingreso alto. Solo uno (la República de Corea) de los siete países que podrían clasificarse como países de ingreso medio en 1975 logró alcanzar la categoría de país de ingreso alto en 2005. Por el contrario, Brasil y Sudáfrica, que duplicaron el ingreso per cápita de Corea en 1975, se han mantenido a un nivel estable. Muchos países de ingresos medios tienden a cometer dos errores comunes: se ciñen por mucho tiempo a las políticas exitosas del pasado o abandonan de forma prematura las industrias que podrían haber servido como base para su proceso de especialización.

Avanzando, hacia una economía más diversificada: Malasia

En las últimas décadas, Malasia ha aprovechado los tres canales de la globalización: comercio, capital y gestión económica, para expandir su sector comercial. De esta forma, se ha convertido en uno de los exportadores más sofisticados de bienes manufacturados en el mundo. Al mismo tiempo, el sector servicios en Malasia todavía tiene que modernizarse y contribuir sustancialmente al crecimiento económico.

La estrategia económica de Malasia para transformarse en un país de ingresos altos para el 2020 es contar con el firme respaldo del Programa de Transformación Económica (PTE), las iniciativas estratégicas de reforma (SRI, por sus siglas en inglés) y el Programa de Transformación de Gobierno (GTP, por sus siglas en inglés). Se espera que las inversiones públicas, a través del PTE se aceleren en el futuro, a medida que la implementación de grandes proyectos de infraestructura e inversión cobre impulso y las empresas vinculadas al gobierno financien dichos proyectos. Estas inversiones también han impulsado los sectores privados de minería, servicios y manufactura en ámbitos de crecimiento específicos.

El PTE ha realizado grandes avances en liberalizar actividades de servicios y manufactura fundamentales para atraer una fuerza de trabajo especializada y moderar las restricciones aplicadas a la movilidad del capital. Sin embargo, se puede hacer más. Los formuladores de políticas deben promover el emprendimiento y la innovación para empezar a cosechar los beneficios de las redes de información y la fuerza de trabajo especializada antes de que se agoten las ganancias obtenidas de una fuerza de trabajo barata y la difusión del conocimiento. Desarrollar a la brevedad el sistema de educación postsecundaria y de educación superior será fundamental para generar graduados con las habilidades que los empleadores requieren.

Fuente: Flaaen A., E. Ghani and S. Mishra (2013), "How to Avoid Middle-Income Traps? Evidence from Malaysia", in Economic Premise-Poverty reduction and economic management network, The World Bank, Washington DC, http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.689.5231&rep=rep1&type=pdf.

Las políticas para desarrollar, activar y usar competencias de manera efectiva pueden apoyar la diversificación en sectores de mayor demanda.

Las políticas de competencias pueden ayudar al Perú a lograr una mayor diversificación económica. Lograr el cambio estructural requiere un enfoque global y unánime a nivel gubernamental, por medio del cual se incorporen los objetivos estratégicos del Gobierno central en las acciones políticas de varios ministerios, incluyendo aquellos con la responsabilidad de desarrollar, activar y usar competencias. El desarrollo efectivo de competencias asegura que las empresas puedan contratar a personas que trabajen con productos cada vez más complejos. Para facilitar la diversificación productiva, es importante que los actores en el sistema de competencias atiendan la escasez de competencias que se ha identificado en los sectores de alta productividad, tales como maquinaria y vehículos de motor (Melguizo y Perea, 2016), por medio de programas de formación patrocinados por empresas y el fortalecimiento de la relevancia y la calidad del trabajo de la formación y educación técnica. También es necesario abordar la cuestión sobre la cualificación de los trabajadores que han culminado la educación secundaria (Desafío 5) y son empleados por el extremo inferior del sector productivo de la economía peruana. Para ello, se deben diseñar los incentivos y eliminar

los obstáculos para garantizar mayores niveles de flexibilidad en el mercado laboral (Desafíos 3 y 4), facilitando así, la transición de los trabajadores en los sectores económicos.

Cuadro 26. Políticas de competencias y diversificación productiva en Corea

El desarrollo económico de Corea ilustra cómo el objetivo global de diversificación productiva fue alcanzado y acompañado por políticas adecuadas de desarrollo de competencias. El gobierno de Corea inició una estrategia de desarrollo económico basada en un enfoque de arriba hacia abajo, que consistió en dos pilares principales. Primero, el gobierno eligió industrias de base, en las cuales el desarrollo económico del país debe sostenerse (p. ej. la industria química ligera o pesada). Luego, el gobierno evaluó las capacidades formativas de los empleadores, y dependiendo de si fueron consideradas suficientes o no de satisfacer la necesidad de mano de obra calificada y técnica, optó por apoyar a los empleadores para que implementen una formación en la empresa o capacitó directamente a la fuerza de trabajo que se necesitaba.

Los dos primeros Planes Quinquenales de Desarrollo Económico - PQDE (*Five Year Economic Developing Plan - FYEDP*) fueron la base para la industrialización de Corea. Las estimaciones de la oferta y demanda de la mano de obra calificada se incluyeron en los planes. Las políticas de desarrollo de competencias fueron desarrolladas y luego implementadas en base a estas estimaciones. La introducción y las revisiones posteriores de la Ley de Formación Profesional y de los planes de desarrollo de competencias también fueron una parte crucial de los PQDE y de los Planes de Promoción Científica y de la Tecnología (1962-66 y 1966-77) o del Plan Quinquenal de Desarrollo de Recursos Humanos (1972-76), que se desarrollaron en paralelo con los PQDE. Con los años, la gestión de los programas de formación y sus planes de financiación ha evolucionado para considerar, tanto el ciclo económico como las demandas globales derivadas de los procesos de cambio tecnológico.

En una época en que las desigualdades entre las poblaciones rurales y urbanas eran elevadas, las diferencias resultantes en las tasas de empleo y los niveles de cualificación entre la mano de obra nacional eran significativas y se reflejaban en la productividad individual y en las disparidades salariales. Para abordar este desafío de la desigualdad, el gobierno diseñó políticas para mejorar la productividad y las oportunidades de empleo, a través de la prestación de capacitación.

 $Fuente: \textit{Korea Development Institute/World Bank Institute} (2007), \textit{Korea as a Knowledge Economy Evolutionary Process and Lessons Learned, Seoul, Korea, www.usp.ac.fj/worldbank2009/frame/Documents/Publications_regional/409300PAPER0KR1010FFICIALOUSE00NLY1.pdf.} \\$

Se necesita competencias fuertes a nivel local y regional para fomentar una mayor diversificación económica.

El Plan Nacional para la Diversificación Productiva tiene como objetivo identificar potenciales clústeres productivos regionales, mediante una evaluación de sus fortalezas y debilidades económicas relativas. Como parte de este proceso, las reservas regionales de competencias y las instituciones de formación se deben considerar en la evaluación del potencial regional. Por ejemplo, la mina de fosfatos Bayóvar en la región Piura podría convertirse en el motor de un clúster que se especializa en productos químicos y farmacéuticos, pero solo si es apoyada por inversiones adecuadas en la activación y el desarrollo de competencias locales (PRODUCE, 2015). Las asociaciones entre los institutos técnicos y las empresas privadas (Desafío 9), tales como aquellas que explotan la mina, ya están poniendo en marcha programas de formación específicos por sector, que podrían complementarse con programas específicos de educación superior en química y farmacia facilitados por la universidad local. En términos más generales, la información sobre las competencias disponibles y ejercicios de anticipación y evaluación de competencias debe apoyar los debates sobre la identificación de sectores con alto potencial de crecimiento (Desafío 7), mientras que el número de titulados de educación superior debe estar alineado con las demandas laborales previstas de estos sectores para minimizar los desajustes y la escasez de competencias.

Una base sólida de competencias puede atraer la inversión extranjera, fomentar el desarrollo ulterior de competencias y facilitar la transferencia de conocimientos. El ejemplo de Bayóvar ilustra el rol de las Inversiones

Extranjeras Directas (IED) y de las empresas multinacionales, en el fomento del desarrollo económico al aportar conocimiento e inversiones extranjeras directas. Las experiencias internacionales muestran que los vínculos entre las empresas multinacionales y locales son una importante fuente de transferencia de tecnología, ya que las empresas multinacionales aportan entrenamiento, asistencia técnica e información sobre nuevas tecnologías (ver cuadro 27).

Cuadro 27. Evaluando el equilibrio entre las competencias locales y regionales para la diversificación productiva

El Programa para el Desarrollo Económico y del Empleo a nivel local (LEED, por sus siglas en inglés) de la OCDE ha desarrollado una herramienta estadística para ayudar a entender el equilibrio entre la oferta y la demanda de competencias en los mercados de trabajo locales. Según esta metodología, las economías locales pueden clasificarse en cuatro categorías distintas: equilibrio de competencias altas, déficit de competencias, excedente de competencias, o la trampa de competencias deficientes. Los resultados de los análisis de competencias deben interpretarse en términos relativos, ya que las categorías se calculan en relación con la mediana de la distribución para un análisis determinado (p. ej. dentro de un país, a través de regiones similares, en áreas metropolitanas).

Medición de la oferta de competencias

Con el fin de aproximar la oferta de competencias, se utiliza el porcentaje de la población en edad laboral con una educación postsecundaria. Pese a que la educación no es un representante perfecto para las competencias, es el único indicador comparable entre los países y consistentemente disponible en el nivel subregional.

Medición de la demanda de competencias

Para aproximar la demanda de competencias, las dos variables siguientes se han combinado en un índice compuesto:

- Ocupación: porcentaje de población con ocupaciones de mediana y alta cualificación.
- Productividad: Valor Agregado Bruto (VAB) o Producto Interno Bruto (PIB) por trabajador o salario (según disponibilidad de datos).

Las ocupaciones de mediana y alta cualificación se identifican con el propósito de este estudio como aquellas profesiones que requieren por lo menos una educación postobligatoria, y puestos directivos que requieren un período pertinente de experiencia laboral.

El VAB por trabajador, el PBI por trabajador y los salarios pueden ser útiles para representar la productividad y varían significativamente entre regiones. Estos proporcionan un indicio de la intensidad en que los niveles más elevados de habilidades se utilizan en el trabajo, y que normalmente se reflejan en una mayor producción y remuneración.

Fuente: OECD (2014), Job Creation and Local Economic Development, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264215009-en.

Pese a que en general es beneficioso para el país, la diversificación económica puede vulnerar la permanencia de los trabajadores poco cualificados. Dentro del sector, la mejora de la productividad generalmente sucede con la expansión de las empresas más productivas en detrimento de aquellas que son menos productivas y que suelen emplear trabajadores menos cualificados. Como consecuencia, este proceso de destrucción creativa, a menudo resulta en el recorte de personal poco cualificado. El trabajo de la OCDE (OCDE, 2016a) muestra que el 2,7% de los trabajadores con

un año o más de permanencia en el puesto de trabajo son desplazados anualmente a países miembros de la OCDE. La investigación demuestra que tal abandono de trabajo se asocia, en mayor grado, a mejores ingresos económicos del trabajador y a la satisfacción en general (Hijzen y Menyhert, 2016 en OCDE, 2016a). Sin embargo, los trabajadores que son menos móviles o menos capaces de adaptarse a los nuevos requerimientos del trabajo – usualmente los menos cualificados – puede enfrentar mayor inseguridad, volatilidad de sus ingresos y desempleo, debilitando los potenciales beneficios de recolocación (OCDE, 2016a). El gran número de empresas con baja producción en el sector informal en el Perú significa que existe un gran número de trabajadores poco cualificados con acceso limitado a oportunidades de formación y con mayor riesgo de perder sus puestos de trabajo.

Se necesita medidas para ayudar a los trabajadores desplazados a mejorar o actualizar sus competencias, y así mitigar las desigualdades que acarrea la diversificación económica. Se precisa de políticas que fomenten el desarrollo de habilidades básicas y técnicas entre los trabajadores destituidos y poco cualificados para minimizar el desempleo y la pobreza. Sin embargo, también es importante asegurar que, los medios que faciliten la movilidad de trabajadores hacia empresas más productivas no impliquen sacar a los mejores empleados de las empresas con menor producción. La integración de productos y servicios peruanos en cadenas de valor mundiales, y los correspondientes aumentos en producción peruana per cápita, debe asegurar que la transición equilibrada hacia la alta cualificación y la alta productividad beneficie a todos los trabajadores.

Incrementar la innovación puede ayudar al Perú a diversificar y dinamizar la productividad.

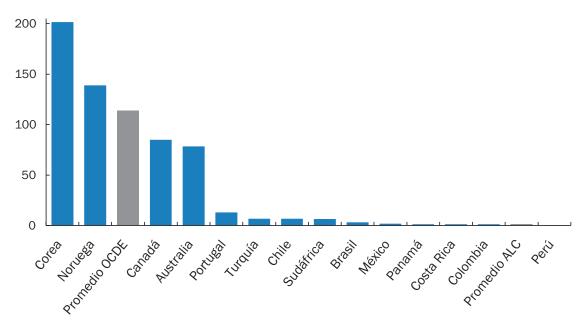
Una mayor innovación puede avivar las aspiraciones que tiene el Perú para lograr un crecimiento económico sostenido, a través de la diversificación productiva y la integración en cadenas de valor mundiales. La innovación, la cual implica la creación y difusión de nuevos productos, procesos y métodos, puede ser un elemento crítico para el progreso económico y social del Perú. Aunque no es un objetivo en sí, la innovación proporciona la base para nuevas empresas, nuevos puestos de trabajo e incremento de la productividad (OCDE, 2015a). Como tal, merece una atención especial en el contexto de los objetivos estratégicos de las políticas del Perú con miras hacia el 2021. La experiencia exitosa de los países emergentes y en desarrollo indican que, un papel más activo por parte del gobierno en el fomento de la innovación podría ayudar al Perú a desarrollar nuevas ventajas competitivas y a mitigar las restricciones que dificulten este proceso (OCDE, 2011).

La inversión para la investigación y el desarrollo, tanto por parte del sector público como por las empresas, es muy baja y tiene un impacto directo sobre la capacidad de innovación. El Perú sigue siendo uno de los países con el menor presupuesto destinado a la ciencia y tecnología en la región de América Latina. En 2014, obtuvo el puesto 100 de 144 países por la capacidad total de innovación, ocupó el puesto 117 por la calidad de sus instituciones de investigación, el 109 por la colaboración de universidades y la industria de la investigación y el desarrollo, y el 119 por el gasto de las empresas en investigación y el desarrollo (Foro Económico Mundial, 2014a). El gasto de las empresas en investigación y desarrollo sobre el PBI es uno de lo más bajos en América Latina y sigue estando muy por debajo de los niveles promedio de la OCDE (OCDE, 2015).

Varias restricciones dificultan la capacidad de innovar del Perú. El débil desarrollo para la innovación en el Perú, medido por su producción relativa de patentes (Gráfico 22), puede en parte explicarse, por la falta de una orientación estratégica clara en la asignación de recursos para actividades de I&D en las universidades y centros públicos de investigación. El Perú permanece detrás de los países de referencia en términos de inversión pública para la investigación y el desarrollo. Mientras que el presupuesto total para la ciencia y tecnología del Perú fue de 17,4 millones en 2013, en Colombia fue de 210 millones y en Chile fue de 546 millones de dólares (OCDE, 2015b). Varios factores institucionales están detrás de este bajo rendimiento en la inversión en I&D. A diferencia de otros países de América Latina, el Perú no ha desarrollado una fuerte infraestructura pública para la ciencia y la tecnología en su sistema universitario o en los institutos públicos de investigación entre 1960 y 1970. Además, la orientación de las políticas sobre la ciencia y la tecnología han sido objeto de varias revisiones repentinas en los ciclos políticos, creando incertidumbre y desacuerdos sobre la importancia de I&D como una fuente de crecimiento económico y de competitividad, reduciendo al mismo tiempo, los incentivos para la cooperación científica entre los actores peruanos (OCDE, 2011).

Gráfico 21. Solicitudes de patentes por cada mil personas, comparando al Perú con los promedios y países de referencia seleccionados





Nota: Los datos se basan en promedios de 2010-2011. La fuente dada no tiene valores disponibles de Ecuador por lo que se excluye de ALC y de los países de referencia.

Fuente: OECD (2016b), OECD Indicators on Patent (database), http://www.oecd.org/sti/inno/oecdpatentdatabases.htm, (accedido en Octubre del 2016).

Las universidades y las personas altamente calificadas son esenciales para el sistema de innovación de un país.

La investigación de la OCDE ha destacado la importancia de las competencias como elemento clave para la innovación. Partimos de la idea de que las personas cualificadas generan conocimientos que pueden utilizarse para crear e implementar innovaciones. La evidencia de los países de la OCDE muestra que, en las ciudades estadounidenses, el aumento del 10% de la porción de trabajadores con al menos un título universitario se asocia con un aumento de las patentes (ajustadas por calidad) per cápita de casi el 10% (OCDE, 2015a). Además, tener una fuerza laboral altamente cualificada aumenta la capacidad de las empresas para absorber innovaciones. Al actuar como ejemplos a seguir, los trabajadores altamente cualificados pueden también motivar a sus colegas a desarrollar sus habilidades (OCDE, 2015a). Las habilidades interactúan sinérgicamente con otros aportes del proceso de innovación, incluyendo la inversión de capital. Por ejemplo, los estudios demuestran que el capital humano complementa la inversión y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Además, las competencias originan iniciativas empresariales, lo que a menudo representa innovación y cambio estructural (OCDE, 2015a).

Para la transición hacia una economía basada en el conocimiento, Perú necesitará fortalecer la calidad de sus instituciones de educación superior. En el contexto del crecimiento económico sostenido y el aumento de las tasas de matrícula en educación secundaria en los últimos 25 años, ha habido una fuerte demanda social de educación superior. Esta demanda ha sido satisfecha por un aumento significativo de la oferta educativa, a través de la creación de un gran número de instituciones de educación superior públicas y, en especial, privadas, de las cuales sólo algunas forman parte del sistema universitario. De acuerdo con las últimas estimaciones proporcionadas por la ANR (Asamblea Nacional de Rectores), en 2012 se registró un total de 140 universidades en Perú, un número impresionante en comparación con otros países de la OCDE con población similar (por ejemplo, Canadá tiene aproximadamente 100

universidades) (CONCYTEC, 2014). Sin embargo, este aumento de cantidad no ha sido acorde a la calidad educativa, ya que muchas de las instituciones privadas de educación superior recién establecidas carecen de mecanismos de garantía de la calidad y tienden a estar desconectadas de las necesidades de la economía y del mercado laboral. (OCDE, 2011, CONCYTEC, 2014).

Perú debe aumentar el número de graduados que puedan realizar actividades de Investigación & Desarrollo. Además de la carencia e incompatibilidad de competencias (Desafío 5) en la economía peruana, la falta de calidad en la educación superior anula la capacidad de innovación del país, ya que relativamente pocos graduados tienen las cualificaciones necesarias para ingresar a programas acreditados de posgrado en ciencia, tecnología e ingeniería (OCDE, 2011). Como resultado, el Perú adolece de profesionales con grado de doctor, que son cruciales para la I&D del sector público (CONCYTEC, 2013). Estimaciones recientes sugieren que el Perú carece de aproximadamente 22 000 grados de doctor para conducir la cantidad de actividades en I&D que su nivel de PIB permitiría (CONCYTEC, 2013). Según estas estimaciones, 17 000 profesionales con grado de doctor deberían enfocarse en campos tales como, ingeniería y tecnología, ciencias naturales, ciencias médicas, salud y ciencias agrícolas.

La mala calidad de los graduados de educación superior también anula la innovación a nivel de empresa. A pesar de la rápida expansión de instituciones de educación superior, las empresas peruanas reportan que la falta de personas con talento es una de las mayores barreras para lograr más innovación. Según los datos de la encuesta nacional sobre actividades para la innovación en el sector manufacturero, realizada el año 2012, la falta de personal cualificado es el obstáculo más importante (33,3%) para la innovación en empresas dedicadas a actividades de innovación y la segunda razón después de los costos excesivos (40,8 %), para las empresas en general (CONCYTEC, 2014).

Las empresas en Perú no invierten lo suficiente en innovación.

La inversión en innovación a nivel de empresa es particularmente baja en Perú. En comparación con otros países de América Latina, Perú califica relativamente bajo en términos de inversión empresarial en investigación y desarrollo (Business Expenditures on Research and Development - BERD) (Gráfico 22). Las razones para ello incluyen: 1) miedo al riesgo, enraizado en parte, por experiencias de cambios abruptos en la situación política y condiciones marco para la innovación; 2) ligera presión competitiva y prevalencia de estrategias de búsqueda de rentas por parte de empresarios conservadores; 3) débil interacción entre las empresas y las fuentes nacionales de conocimiento en institutos de investigación y universidades; y 4) la escasez relativa de personal científico y tecnológico altamente capacitado y de personal directivo que pueda diseñar e implementar proyectos de innovación (OCDE, 2011).

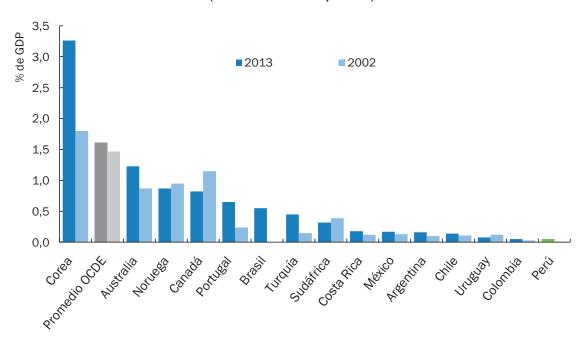


Gráfico 22. Inversión empresarial en investigación y desarrollo, 2002 y 2013 (o al último año disponible)

Nota: El año de registro para la mayoría de economías latinoamericanas (excluyendo Argentina, Brasil, Chile y México) es desde el 2012; Para Argentina y Chile, a partir de 2013; Para Australia y México, a partir de 2011; Y para Brasil, a partir de 2010. Fuentes: OCDE (2016c), Base de Datos sobre Indicadores de Ciencia y Tecnología www.oecd.org/sti/msti, (Octubre 2016). Estimaciones del OCDE basadas en la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología - Iberoamericana (RICYT). Consultado el 1ro de Agosto de 2015, http://www.ricyt.org/.

Como en la mayoría de los países, la inversión en I&D aumenta con el tamaño de la empresa. Entre las mega empresas (empresas con más de 50 millones de soles), la mayor parte de las actividades en I&D tiene lugar en el sector de la industria alimentaria, mientras que entre las grandes empresas (con facturación de 2,5-50 millones de soles) se registran importantes inversiones en I&D en el sector minero. Diferentes sectores realizan diferentes tipos de I&D. Por ejemplo, en el caso de la minería, la alimentación y la manufactura, las actividades de I&D están fuertemente orientadas hacia proyectos de desarrollo experimental que adapten maquinaria o mejoren y optimicen procesos. En el caso de la agricultura, la I&D se orienta hacia pruebas de campo para nuevas variedades y mejora de la calidad de los productos, condiciones sanitarias, riego y tecnologías postcosecha. En las industrias del cuero, calzado, textiles y prendas de vestir, la búsqueda de nuevos diseños o tendencias de la moda, y nuevos aportes y bienes de capital, es la actividad de I&D más sobresaliente (OCDE, 2011).

Un mejor desarrollo, activación y uso de las competencias, puede reforzar el desempeño de las empresas en materia de innovación. El fortalecimiento de la capacidad de innovación del Perú depende de una serie de medidas para la mejora de las competencias. Aumentar la oferta de talento ayuda a las empresas a diseñar y desarrollar nuevos procesos en campos muy específicos, lo que les puede ayudar a mejorar la complejidad y calidad de sus productos. Un mayor énfasis en las habilidades del siglo XXI, como el pensamiento crítico, la solución de problemas y la creatividad (OCDE, 2016b), en el plan de estudios en todos los niveles educativos puede ayudar a las empresas a aumentar sus capacidades para absorber tecnologías y adoptar las mejores prácticas de empresas nacionales e internacionales. El desarrollo de habilidades en TIC puede ayudar a las empresas peruanas a adoptar nueva maquinaria y tecnología para mejorar sus procesos de producción. Los niveles adecuados de habilidades de TIC complementan el uso de maquinaria importada y facilitan las transferencias de tecnología blanda, lo que puede aumentar la productividad.

Perú ha tomado medidas para aumentar la productividad y la capacidad de innovación de las PYMES. Para reducir la brecha entre las actividades de innovación de las empresas pequeñas y las grandes, el gobierno peruano ha prestado servicios técnicos a las PYMES, a través de los centros de innovación tecnológica (CITE). Las CITE se crearon en 2000 para mejorar las capacidades de innovación de las PYME, fomentar su productividad y mejorar su capacidad para cumplir con las normas internacionales. Las CITE participan en la difusión de tecnología y en la prestación de servicios técnicos, de certificación, de pruebas y de capacitación a las asociaciones de productores en las actividades del sector en el que operan. Además, las CITE facilitan los flujos de conocimientos entre las empresas y otras fuentes de conocimientos y tecnologías (universidades, institutos de investigación, consultores, cooperación técnica internacional). El Plan de Diversificación Productiva ha reconocido la importancia de las CITES y prevé ampliar su capacidad con especial énfasis en el desarrollo de competencias (PRODUCE, 2015).

La colaboración sectorial entre empresas puede fortalecer la capacidad de innovación del Perú. El Ministerio de la Producción contempla la creación de mecanismos de coordinación entre las empresas de un mismo sector para fomentar la innovación y aumentar la competitividad. El objetivo de esta colaboración, la Agenda de Innovación Sectorial, es evaluar las brechas de productividad de cada sector en relación con las buenas prácticas internacionales y elaborar estrategias sectoriales de innovación. El Ministerio prevé el establecimiento de 16 agendas sectoriales para 2016. (PRODUCE, 2015). Este enfoque sectorial de la innovación debe complementarse con las iniciativas sectoriales existentes sobre competencias, como el Comité de Competencias Sectoriales (Desafíos 8 y 9), que ayudarían a alinear la oferta de competencias con las políticas de innovación y evitar una duplicación inútil de esfuerzos.

Un espíritu emprendedor desarrollado también es la clave para fomentar una mayor innovación y productividad en el Perú.

Emprendedores y empresarios son importantes fuentes de innovación y crecimiento económico. El Plan Nacional para la Diversificación Productiva del Ministerio de la Producción ha incorporado la promoción del emprendimiento como uno de sus pilares estratégicos (PRODUCE, 2015). Pero uno de los principales desafíos, en este sentido, es que muchas pequeñas empresas normalmente fallan al tratar de llegar a ser empresas más innovadoras y tecnológicamente intensivas (OCDE, 2011). Entre las principales limitaciones que obstaculizan el emprendimiento y la consolidación de las nuevas tecnologías en las empresas en el Perú son las excesivas normas de entrada y salida, la falta de formación/capacitación en habilidades de emprendimiento y la limitada disponibilidad de capital para las nuevas empresas y las empresas en crecimiento (OCDE, 2011).

El Gobierno ha adoptado una serie de medidas para aumentar el emprendimiento. El Ministerio de la Producción ha lanzado una serie de iniciativas para superar los obstáculos que entorpecen la actividad empresarial saludable, incluyendo la reforma de marcos regulatorios y acceso a capital. Por ejemplo, la iniciativa Star-up Perú busca apoyar el establecimiento y consolidación de nuevas empresas, centrándose en servicios innovadores basados en tecnología mediante la concesión de fondos, a través de concursos de emprendimiento. El Ministerio busca fortalecer incubadoras de emprendimiento que proporcionen servicios de asesoría y capacitación, así como también alianzas con centros de investigación de empresas ya establecidas. El Ministerio estudia también la posibilidad de establecer una red de inversionistas ángeles basado en experiencias exitosas en Chile, Colombia y México (PRODUCE, 2015).

El Sistema de competencias puede ayudar a fomentar el espíritu de emprendimiento en el Perú. El sistema educativo juega un papel clave en la construcción de una cultura emprendedora. La cultura de emprendimiento de un país refleja la actitud de los individuos con respecto al emprendimiento, incluyendo: la probabilidad de elegir el emprendimiento como una carrera; la ambición de tener éxito; la disposición para comenzar otra vez después de un fracaso; o prestar apoyo a familiares que planean comenzar un negocio. La investigación y análisis de la OCDE sugieren que las competencias y el sistema educativo ayudan a manejar el emprendimiento en una sociedad de dos importantes maneras. Primero, se puede construir un pensamiento emprendedor mediante la educación, a través de estrategias, cursos, ambientes de aprendizaje, evaluaciones para promover el emprendimiento en un sentido amplio (Ver cuadro 28). Segundo, la educación puede brindar a los individuos las competencias prácticas y habilidades necesarias para comenzar y hacer crecer nuevos negocios. Un número de instituciones y mecanismos de mercado pueden contribuir a la adquisición y el desarrollo de habilidades de emprendimiento (cuadro 28).

Cuadro 28. Destacar la importancia del emprendimiento en el sistema educativo



En **Finlandia**, el emprendimiento se incluye como asignatura obligatoria en todos los niveles de primaria y secundaria, y se ha dado un fuerte énfasis en el último plan de desarrollo de cinco años para la educación e investigación (2011-2016) elaborado por el Ministerio de Educación y Cultura. La currícula nacional para la educación básica incluye un tema llamado "ciudadanía participativa y el emprendimiento" y "una ciudadanía activa y el emprendimiento". Mientras que la autonomía de las escuelas implica que los métodos de implementación pueden variar, las normas son incluidas como parte del plan de estudios, y éstas especifican que el objetivo principal deben ser ejercicios prácticos y la creación de experiencias de participación personal.

En las escuelas primarias y secundarias, los resultados del aprendizaje incluyen actitudes (consciencia de sí mismo, confianza en sí mismo, tomar la iniciativa y la responsabilidad, toma de riesgos, pensamiento crítico, la creatividad y la resolución de problemas) y conocimiento sobre emprendimiento, oportunidades de carrera y el mundo del trabajo y negocios. Para algunos estudiantes (educación secundaria superior), los resultados del aprendizaje pueden afectar la exploración práctica de oportunidades empresariales.

Un componente clave de la educación del emprendimiento es un ambiente de aprendizaje que se enfoque en las propias actividades del aprendiz, y donde el aprendizaje este ambientado en un mundo real en donde la enseñanza se base en la resolución de problemas y la interacción.

Una iniciativa en la provincia de Guipúzcoa en el país Vasco, España, ha implementado el desarrollo de habilidades no cognitivas en módulos educativos para niños, así como el lugar de trabajo y otros actores de la sociedad civil tales como equipos deportivos. La provincia también ha promovido iniciativas de emprendimiento en las escuelas para crear conciencia a temprana edad.

Fuentes: Para más información por favor, ver: www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2009/liitteet/opm09.pdf. OECD (2010a), Higher Education in Regional and City Development: Amsterdam, The Netherlands 2010, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264088955-en.

OECD (2010b), Higher Education in Regional and City Development: Andalusia, Spain 2010, OECD Publishing, Paris http://dx.doi.org/10.1787/9789264088993-en.

OECD (2011b), OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain 2011, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264097377-en.

Cuadro 29. Participación de actores en todo el sistema de habilidades para el fomento del espíritu emprendedor

En **Corea**, las universidades se han establecido como un actor principal del sistema de innovación regional. NURI (Nuevas Universidades para la Innovación Regional) fue planeado para fortalecer las capacidades de innovación de las universidades provinciales en Corea. Las principales estrategias de NURI incluyen: 1) atraer buenos estudiantes y retención del talento en las regiones; 2) mejorar las condiciones educativas y desarrollar educación para el trabajo; 3) Construir alianzas productivas con las autoridades locales y negocios y proporcionar trabajadores calificados y tecnologías avanzadas a los conglomerados industriales en las regiones; y 4) desempeñar un papel de liderazgo en el desarrollo y mantenimiento de sistemas de innovación regional eficaces.

La iniciativa Plato, comenzó en la región flamenca de **Bélgica**, ahora se ha replicado en muchos países europeos, como Dinamarca, Francia, Alemania, Holanda, Suecia y el Reino Unido. Bajo la iniciativa de Plato, compartir experiencias se basa en el aprendizaje por interacción entre las PYMES participantes por un lado, y las grandes empresas bien establecidas, que juegan el papel de los tutores, por el otro. Plato es por lo general, un programa de dos años que aborda las necesidades gerenciales de una red regional de pequeñas empresas. Los gerentes y propietarios de pequeñas empresas forman grupos de 8 a 12 miembros, cada grupo cuenta con dos líderes que representan grandes empresas matrices locales.

Fuentes:

OECD (2010a), Higher Education in Regional and City Development: Amsterdam, The Netherlands 2010, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264088955-en.

OECD (2010b), Higher Education in Regional and City Development: Andalusia, Spain 2010, OECD Publishing, Paris http://dx.doi.org/10.1787/9789264088993-en.

OECD (2011b), OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain 2011, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264097377-en.

Resumen e implicaciones políticas

Perú debe diversificar su economía para promover el crecimiento económico. El crecimiento económico del pasado en el Perú fue impulsado por los altos precios de la materia prima. Para mantener los niveles actuales de crecimiento económico, la economía peruana debe someterse a un proceso de cambio estructural que verá la expansión de sectores de alta demanda y el desplazamiento de los trabajadores a las zonas más productivas de la economía.

Las políticas de competencias son importantes para el proceso de diversificación productiva. Mejorar el desarrollo y uso de habilidades es esencial para garantizar que los trabajadores sean capaces de participar plenamente y aprovechar, el proceso de diversificación productiva. El mayor nivel de habilidades permite la introducción de nuevos productos, ideas de mercado y negocios, mientras que, al mismo tiempo, garantizan que los trabajadores pueden adaptarse más rápidamente a la transformación organizativa y productiva generada por la transición hacia una economía más diversificada.

La diversificación productiva no debe exacerbar las desigualdades existentes. La diversificación productiva puede ir en detrimento de los trabajadores en empresas menos productivas, las cuales no serán más productivas y pueden verse obligadas a cerrar. Los trabajadores con bajas habilidades y baja productividad podrían enfrentar una mayor inseguridad económica.

Las habilidades también son necesarias para impulsar la innovación. Las habilidades pueden ayudar al Perú a impulsar su incipiente innovación respecto a la I&D y registro de patentes (tanto en el sector público y privado), así como la escasa comercialización de nuevos productos en los mercados. Esto implica fortalecer las políticas que mejoran la disponibilidad de trabajadores altamente cualificados que pueden diseñar y desarrollar productos innovadores, tanto

en el sector público como en el privado. La mejora de las competencias de los trabajadores en el uso de las TIC puede fortalecer la capacidad de absorción de las empresas para que las tecnologías importadas tengan el incremento esperado en su productividad.

Incrementar el emprendimiento también ayudaría a impulsar la innovación y la productividad. Como en otros países de América Latina, la tasa de emprendimiento es baja. Las políticas para promover el espíritu emprendedor pueden ayudar a Perú a desarrollar nuevos productos para los sectores de alta demanda y aumentar su relevancia en las cadenas de valor global. Las competencias y la educación pueden desempeñar un papel importante en la creación de una cultura emprendedora y en el desarrollo de las habilidades necesarias para fortalecer su éxito.

Referencias

- Agénor, P.R., and O. Canuto. (2012), "Middle-Income Growth Traps", World Bank Policy Research Working Paper No. 6210, World Bank, Washington, DC.
- CONCYTEC (2014), Situación de la formación de capital humano e investigación en las universidades peruanas, Il Censo Nacional Universitario 2010, Lima, Perú.
- CONCYTEC (2013), Doctorados, garantía para el desarrollo sostenible en Perú, Lima, Perú.
- Criscuolo et al. (2016), "The relationship between GVCs and productivity", Background Paper for the Global Forum on Productivity, www.oecd.org/global-forum-productivity/events/Draft_Paper_Relationship_Between_GVCs_and_Productivity_Final_v12.pdf.
- Flaaen A., E. Ghani and S. Mishra (2013), "How to Avoid Middle-Income Traps? Evidence from Malaysia", in Economic Premise-Poverty reduction and economicmanagement network, The World Bank, Washington DC. http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.689.5231&rep=rep1&type=pdf.
- Hausmann, R. et al. (2012), The Atlas of Economic Complexity, Puritan Press, Cambridge, MA.
- Hausmann R. and Bailey (2008), "Achieving Export-Led Growth in Colombia", Working Paper Series rwp08-063, Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- Hijzen, A. and B. Menyhert (2016), "Measuring Labour Market Security and Assessing its Implications for Individual Well-Being", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 175, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/5jm58qvzd6s4-en.
- Korea Development Institute/World Bank Institute (2007), *Korea as a Knowledge Economy Evolutionary Process and Lessons Learned, Seoul, Korea,* www.usp.ac.fj/worldbank2009/frame/Documents/Publications_regional/409300PAPER0KR1010FFICIALOUSE00NLY1.pdf.
- Melguizo, Á. and J. R. Perea (2016), "Mind the skills gap! Regional and industry patterns in emerging economies", OECD Development Centre Working Papers, No. 329, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jm5hkp7v145-en.
- McMillan, M.S. and D. Rodrik (2011), Globalisation, structural change and productivity growth, No. w17143, National Bureau of Economic Research.
- PRODUCE (2015), Plan Nacional de Diversificación Productiva, Ministerio de la Producción, Lima, Perú.
- OECD (2016a), *The Productivity-Inclusiveness Nexus: Preliminary version, OECD Publishing, Paris,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264258303-en.
- OECD (2016b), OECD Indicators on Patent (database), http://www.oecd.org/sti/inno/oecdpatentdatabases.htm, (accessed October 2016).

- OECD (2016c), Main Science and Technology Indicators Database, www.oecd.org/sti/msti, (October 2016).
- OECD (2016b), "Skills for a Digital World: 2016 Ministerial Meeting on the Digital Economy Background Report", OECD Digital Economy Papers, No. 250, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5jlwz83z3wnw-en.
- OECD (2015a), "Fostering talent and skills for innovation", in The Innovation Imperative: Contributing to Productivity, Growth and Well-Being, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264239814-5-en.
- OECD (2015b), Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en.
- OECD (2014), Job Creation and Local Economic Development, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264215009-en.
- OECD (2011a), OECD Reviews of Innovation Policy: Peru 2011, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264128392-en.
- OECD (2011b), OECD Reviews of Regional Innovation: Basque Country, Spain 2011, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264097377-en.
- OECD (2010a), Higher Education in Regional and City Development Amsterdam, The Netherlands 2010, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264088955-en.
- OECD (2010b), Higher Education in Regional and City Development: Andalusia, Spain 2010, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264088993-en.
- Peña-Vinces, J.C., L. Casanova, J. Guillen and D. Urbano (2016), *International Competitiveness of Small and Medium-Sized Enterprises: Peru, a Latin American Emerging Market*. http://dx.doi.org/10.1080/1540496X.2016.1156525.
- Simoes and Hidalgo (2012), "The Economic Complexity Observatory: An analytical tool for understanding the dynamics of economic development", Workshop at the Twenty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence, August 2011, Cambridge, MA.
- World Economic Forum (2014) *The Global Competitiveness Report 2014-2015 available at:* http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf.

FORTALECER EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DEL PERÚ



Introducción al fortalecimiento del sistema de competencias del Perú

Para mejorar el rendimiento en el desarrollo, activación y uso de competencias en el Perú es necesario que todos los actores y mecanismos que tengan algún impacto en las competencias trabajen juntos como un sistema de conocimientos coherente y se refuercen mutuamente. Se ha identificado tres desafíos para el fortalecimiento del sistema de competencias del Perú: 1) optimizar la información acerca del mercado laboral y la formación profesional para mejorar la elección de estudios y opciones de carrera, así como la formulación de políticas basadas en la evidencia; 2) mejorar la coordinación entre diferentes actores y niveles de gobierno para lograr mejores resultados de competencias; y 3) construir alianzas para asegurar que las políticas respondan a las necesidades cambiantes de competencias.

Primero, es necesario fortalecer el acceso a la información sobre la oferta educativa y el mercado laboral para orientar a las personas, empresas y gobiernos a tomar mejores decisiones. La información de alta calidad, oportuna y accesible sobre la oferta educativa y el mercado laboral puede ayudar, a una variedad de usuarios, a tomar decisiones informadas que alinearán mejor la oferta y la demanda de competencias. Si bien el Perú ya compila y difunde una variedad considerable de información sobre la oferta educativa existente y los resultados y tendencias del mercado de trabajo, esta información, a menudo, solo está disponible como documentos técnicos o dispersa en múltiples sitios Web. También hay una serie de vacíos en la información, como la falta de proyección de necesidades de futuras competencias.

Segundo, es importante mejorar la coordinación entre los diferentes ministerios y niveles de gobierno para lograr mejores resultados de competencias. Dada la amplia gama de factores que impactan en el desarrollo, activación y uso de competencias y la distribución de responsabilidades en estas áreas repartidas entre varios ministerios y en todos los niveles de gobierno, tener estructuras de gobernanza eficaces es crítico para la continuidad y coherencia de las políticas. Estas estructuras son particularmente importantes y necesarias para ciertas políticas de competencias, y en particular, para ver los frutos, a largo plazo, de las políticas educativas. Si bien el Perú tiene un número de estructuras de gobernanza en curso, que facilitan el diálogo y la colaboración, estas suelen enfocarse en segmentos específicos del sistema de competencias, tales como educación o empleo. Se necesitan más acciones para facilitar el diálogo y la coordinación a todo el sistema de competencias.

Tercero, es necesario construir mejores alianzas para asegurar que las políticas responden a las cambiantes necesidades de competencias. Si bien los gobiernos desempeñan un papel central en el sistema de competencias, hay límites a lo que pueden lograr solos. Mejorar los resultados de competencias requiere de colaboración y cooperación entre los distintos actores interesados en los resultados del sistema de competencias, incluyendo individuos, empresas, asociaciones de empleadores, sindicatos, instituciones educativas y muchos otros. Perú se beneficiaría de alianzas formalizadas para involucrar a todos los actores en el sistema de competencias más allá de los procesos de planificación y toma de decisiones.

Desafío 7

Optimizar la información acerca del mercado laboral y la formación profesional para mejorar la elección de estudios y opciones de carrera, así como la formulación de políticas basadas en la evidencia

A continuación, una lista de desafíos identificados por los participantes del taller en Perú:

"Hay demasiadas carreras universitarias y la información sobre las posibilidades en el mercado laboral, es pobre".

"La información obtenida de distintas fuentes, tales como las escuelas, universidades, negocios y centro de salud, debe estar interconectada".

"La información sobre la demanda laboral en las empresas ya está disponible pero no se usa correctamente".



"Muchas instituciones públicas son independientes y no comparten información".

"La información no se utiliza para monitorear y evaluar programas."

"Falta de indicadores para la evaluación de gestión".

Informar sobre la oferta educativa y el mercado laboral es esencial para una mejor formulación de políticas y para dar a conocer a los diferentes actores, sobre las opciones que hay en el mercado. La información sobre las oportunidades educativas, así como sobre la demanda de competencias actuales y futuras, es esencial para posibilitar a los diferentes actores, una elección informada. La preocupación sobre la desalineación de competencias, así como la incertidumbre sobre la necesidad de nuevas competencias en el futuro en cuanto a los avances tecnológicos, la globalización, los cambios demográficos y otro tipo de presiones, resaltan la importancia de contar con información y datos de calidad sobre las competencias de mayor demanda.

El Perú cuenta con instituciones capaces de recoger información estadística precisa y de producir análisis de políticas basadas en evidencia. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) reúne y procesa gran variedad de información estadística, mientras que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), produce diversos documentos sobre políticas para distintas áreas, incluyendo educación, salud y diversificación productiva.

Sin embargo, Perú necesita garantizar que estos datos y evidencia sean usados de manera más efectiva para la formulación y evaluación de políticas. Todos los países se enfrentan al reto de garantizar que los datos y evidencia sobre las competencias profesionales en demanda, sean usados en el diseño e implementación de mejores políticas y programas. Perú tendrá que enfocarse en asegurar que la recolección de datos y el análisis de políticas realizadas por instituciones independientes sean tomados en cuenta por los ministerios competentes, al momento de diseñar y evaluar políticas educativas. Se necesita una mejor información pública sobre las competencias en demanda, accesible para los encargados de la formulación de políticas en regiones y municipalidades, para los líderes de instituciones (incluyendo colegios, institutos de educación superior y de educación para adultos), para el servicio público de empleo y para el público en general.

La formulación de políticas basadas en la evidencia incrementa la legitimidad de las políticas públicas. La disponibilidad de datos relevantes y sistemas de evaluación precisos, es un prerrequisito para la mejora de la efectividad y eficiencia en el diseño de políticas y para el fomento de su legitimidad pública. Sin embargo, la disponibilidad de los datos y la evaluación solo será efectiva si los procesos de formulación de políticas son diseñados con la idea de incorporar esta evidencia en la toma de decisiones. La evaluación e implementación de políticas pueden mejorar cuando los distintos actores en un sistema educativo son capaces de usar los datos para comprender los desafíos de las competencias e informar sus propias decisiones estratégicas y operativas.

Perú ha desarrollado un sistema sólido para recoger datos para informar sobre las decisiones de políticas relativas a las competencias.

Perú ha desarrollado una serie de instrumentos para el recojo de datos a nivel nacional y sectorial. El país viene recogiendo datos estadísticos relevantes de la población desde la creación del primer Consejo Nacional de Estadística en 1848, el cual procesaba datos con la ayuda de siete ministerios. Desde 1990, el Instituto Nacional de Estadística (ver el Cuadro 30), ha operado como organismo independiente y reporta directamente a la Oficina del Primer Ministro. Además de ello, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y el Ministerio de Educación (MINEDU), realizan sus propias encuestas en sectores específicos sobre educación y mercados laborales, lo cual complementa la información disponible.

Perú ha comenzado a usar estos datos para informar sobre el planeamiento estratégico, así como para el monitoreo y evaluación. El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional elaborado por CEPLAN (ver el cuadro 31), incorpora un sólido componente empírico, por medio del cual los objetivos de las políticas están diseñados en base a diversas variables de interés, y los resultados son medidos de acuerdo a umbrales de indicadores específicos para cada tema de acción política. En su versión actual, el plan incluye 46 indicadores de fuentes nacionales e internacionales escogidas luego de realizar una serie de consultas a expertos para garantizar su solidez, comparabilidad y medición en el tiempo (CEPLAN, 2015). De igual manera, el MINEDU ha desarrollado recientemente, un nuevo procedimiento de colocación de presupuesto para sus instituciones y oficinas regionales y locales, llamado Compromisos de Desempeño. El procedimiento condiciona el uso de incentivos al logro de objetivos cuantificados y cuantificables, tales como porcentajes específicos de estudiantes con niveles satisfactorios de lectura, o el porcentaje de profesores que estén realmente presentes durante las horas de clase (MINEDU, 2016).

Cuadro 30. Sistema Estadístico Nacional Peruano

El Sistema Estadístico Nacional (SEN) tiene como objetivo asegurar que las actividades estadísticas que efectúan las entidades del Estado en los tres niveles de gobierno se desarrollen en forma integrada, coordinada, racionalizada y bajo una normatividad técnica común,

Son objetivos del SEN:

- 1. Normar las actividades estadísticas oficiales;
- 2. Coordinar, integrar y racionalizar la actividad estadística oficial;
- 3. Promover la capacitación, investigación y desarrollo de la actividad estadística.

El ámbito de competencia del SEN son los levantamientos censales, las estadísticas continuas, las encuestas por muestreo, las estadísticas de población, las estadísticas ambientales, los indicadores e índices en general, las cuentas nacionales, y regionales, los esquemas macro estadísticos, el análisis e investigación.

Son órganos que constituyen el SEN: 1) El Instituto Nacional de Estadística e Informática; 2) El Consejo Consultivo Nacional de Estadística; 3) El Comité de Coordinación Interinstitucional de Estadística; 4) Las Oficinas Sectoriales de Estadística y demás Oficinas de Estadística de los Ministerios, de los Organismos Centrales,

Cuadro 30. Sistema Estadístico Nacional Peruano (continuación)

Organismos Públicos Descentralizados y Empresas del Estado; 5) Los órganos de Estadística de los Gobiernos Regionales; 6) Los órganos de Estadística de los Poderes Públicos y de los Organismos Autónomos.

Visión

El objetivo general del Sistema Estadístico Nacional del Perú es la coordinación, producción y difusión nacional eficaz y eficiente de la información estadística. Esta información debe ser confiable, oportuna y de alta calidad, y debe desglosarse en todos los niveles políticos y administrativos.

La información estadística del INEI contribuye efectivamente al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, programas y proyectos que inciden en el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la conservación del medio ambiente.

Fuente: INEI (2016), página web de INEI, Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú, https://www.inei.gob.pe, (Octubre 2016).

Cuadro 31. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) es un organismo técnico especializado que ejerce la gestión efectiva del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad de vida de la población y al desarrollo sostenible del país.

CEPLAN es responsable del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), un instrumento técnico que contiene las políticas prioritarias, objetivos, metas y acciones estratégicas que asegurarán el desarrollo inclusivo para el Perú. El plan fomenta la colaboración entre las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil con el objetivo de fortalecer la gobernabilidad democrática del país.

Fuente: CEPLAN (2015), Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado: Perú hacia el 2021, Documento preliminar, CEPLAN, Lima. Perú, www.ceplan.gob.pe/.

Una mejor disponibilidad de información puede servir de gran ayuda a los estudiantes peruanos respecto a sus opciones de estudio y carrera.

Los jóvenes utilizan la información sobre la oferta educativa y el mercado laboral para elegir sus estudios y carrera que equilibren sus intereses personales y la retribución económica del mercado. Debido al largo trecho entre el momento en que un individuo elige sus estudios y el momento en que se gradúa, los estudiantes generalmente necesitan información ulterior, como la necesidad proyectada de competencias que se requerirán en el futuro. Sin embargo, para que esta información sea relevante para los jóvenes, se les debe haber informado sobre cómo las ocupaciones guardan relación con las áreas de formación (por ejemplo, qué áreas de formación complementan ciertas ocupaciones). La proyección de competencias puede servir como una guía general, ya que las demandas del futuro son, por definición, inciertas. Los estudiantes deben poder contrastar estos pronósticos con información histórica sobre la inserción laboral de los egresados de diferentes niveles y áreas de formación. Esto permitirá a los jóvenes formarse un concepto sobre la valoración de estos estudios en el mercado laboral, independientemente del tipo de trabajo que eventualmente terminen realizando. Asimismo, los jóvenes deben saber qué cursos deben completar y qué notas deben obtener en la escuela secundaria para aumentar sus posibilidades de ingreso al área de formación elegida. Toda esta información debe de ser fácil de entender e interpretar por los jóvenes y sus padres (OCDE, 2014; OCDE, 2016).

Los estudiantes peruanos podrían estar mejor informados sobre educación y oportunidades de carrera. De acuerdo a una encuesta nacional administrada por el Banco Mundial (Encuesta Nacional de Competencias) en el año 2010, casi las dos terceras partes de los graduados de educación superior entre 22 y 30 años de edad se arrepintieron, en algún momento, de su carrera profesional elegida (Perú Económico, 2013; Castro y Yamada, 2013). Además de preferencias personales cambiantes y calidad educativa deficiente, es probable que la desinformación esté también entre las razones de ese arrepentimiento. La mala elección de la carrera es generalmente, el resultado de ideas erróneas sobre las características formativas y perspectivas de empleo en el área o carrera escogida.

El incremento de la oferta formativa en el Perú ha aumentado la ineficacia del sistema. Las universidades privadas, creadas entre 1996 y 2010, actualmente albergan a 134 370 estudiantes, lo que representa el 17% de la población total de estudiantes universitarios (Castro y Yamada, 2013). La mayoría de las nuevas instituciones privadas funcionan con fines de lucro y, por lo tanto, tienen una razón poderosa para maximizar la admisión. La admisión tiende a enmarcarse en programas educativos "populares" que poco toman en cuenta la demanda del mercado laboral. Como resultado, los estudiantes eligen programas con un conocimiento limitado de las posibilidades de empleo futuras, aumentando así, el riesgo de encontrarse en situaciones de desempleo o sobrecualificados después de graduados.

Perú ha tomado medidas importantes para mejorar el acceso a información relevante sobre carreras para su población estudiantil. Hasta hace poco, los estudiantes peruanos no podían encontrar la información necesaria para tomar decisiones bien fundamentadas sobre su futuro. Para abordar la falta de información sistémica sobre los campos de estudio disponibles y las perspectivas del mercado laboral relacionado, el MTPE y MINEDU han lanzado recientemente, una iniciativa conjunta que centraliza dicha información en un portal único: el observatorio de Ponte en Carrera (ver el Cuadro 32). Aunque recién está en sus inicios, Ponte en Carrera reúne información detallada sobre todos los institutos técnicos y universidades del país (tanto privadas como públicas), sus ofertas formativas, así como los salarios esperados al terminar los estudios. El portal también proporciona información regional, habiéndose agregado recientemente, una sección que mapea las áreas de estudio con las demandas ocupacionales, lo que proporciona información importante acerca de las oportunidades potenciales de carrera después de graduarse. El portal es un ejemplo de la importancia y la eficacia resultante de la colaboración horizontal y el intercambio de datos (ver Desafío 8), ya que diferentes actores del sistema de competencias han colaborado en el recojo de información crucial.

Cuadro 32. Observatorio "Ponte en Carrera"

El Observatorio de Educación y Empleo "Ponte en Carrera" ha sido desarrollado bajo la responsabilidad del MTPE, como parte de sus iniciativas de orientación profesional e información de mercado laboral.

El portal web recoge información relevante y de calidad sobre ofertas educativas y demandas del mercado laboral, con el objetivo de proporcionar a los jóvenes que ingresan a la educación superior, las herramientas para tomar decisiones más informadas sobre educación y carreras.

El programa fue iniciado por la acción concertada del MINEDU y una asociación peruana de empresarios, como parte de un acuerdo de cooperación interinstitucional. El portal web se lanzó en julio de 2015.

Entre julio de 2015 y marzo de 2016 el portal alcanzó 192 540 visitas de diferentes regiones del país El 40% de estas visitas fue realizada por jóvenes..

El portal contiene información detallada sobre las ofertas educativas de instituciones técnicas y universidades públicas y privadas procedentes del Sistema de Recojo de Información del MINEDU, mientras que la información sobre la demanda laboral proviene del registro de empresas del MTPE.

El observatorio también ha lanzado una versión del sitio web para dispositivos móviles que busca acercarse mejor a los jóvenes, a través de estas tecnologías.

Cuadro 32. Observatorio "Ponte en Carrera" (continuación)

El observatorio ha identificado una serie de desafíos que deben ser superados para asegurar una respuesta efectiva de todos los interesados:

- Agregar y actualizar periódicamente la información disponible, prestando especial atención a la información sobre la demanda del mercado laboral.
- Aumentar el alcance de los datos recogidos por el registro de empresas para proporcionar información más precisa y actualizada sobre las oportunidades de empleo y las disparidades geográficas.
- Aumentar el número de usuarios, a través de actividades de difusión, tales como ferias itinerantes y
 mesas redondas, y realizar campañas de información a nivel nacional sobre los beneficios del portal
 para involucrar a estudiantes, padres y público en general.
- Involucrar a los líderes de opinión y grupos de interés en el sistema de competencias para aumentar la difusión sobre los beneficios de Ponte en Carrera.

Fuente: MTPE (2016) http://www2.trabajo.gob.pe/.

La información debe ser fácil de entender. Si bien la información que necesitan los usuarios ya está a su disposición, usualmente se encuentra bajo la forma de informe ad hoc o informe técnico, elaborado por los diferentes ministerios o agencias de estadística. En muchos casos, estos informes no son fáciles de encontrar a menos que el usuario ya sepa que están disponibles. La información, a menudo, toma la forma de compendios de hechos y cifras, y utiliza lenguaje técnico que los hacen difíciles de interpretar por el público en general. Los recursos de información deben ser más fáciles de usar, por ejemplo, proporcionando plataformas interactivas de información en línea que reúnan todos los datos relevantes en un solo lugar y que se adapten a las necesidades de los diferentes usuarios, como se ilustra en el ejemplo del Cuadro 33.

Cuadro 33. Comisión de la Fuerza Laboral de Texas

El sitio web de la Comisión de la Fuerza Laboral de Texas es un portal interactivo de información que está segmentado por las necesidades de diferentes usuarios, específicamente los que están en busca de empleo y los empleados, las empresas y los empleados, aliados de la comunidad y de los trabajadores. Está disponible en inglés, español y vietnamita. Los que buscan empleo pueden solicitar beneficios de desempleo, publicar su CV, buscar vacantes de empleo, explorar carreras, inscribirse en cursos en línea e informarse sobre recursos de apoyo al empleo y oportunidades de capacitación. Los usuarios pueden explorar ocupaciones específicas de interés y conocer sus necesidades educativas, los conocimientos, competencias y habilidades necesarias para el trabajo en esa ocupación, las tareas típicas realizadas y los valores de trabajo. También pueden acceder a una gran variedad de indicadores del mercado laboral, incluyendo niveles de empleo estatales y nacionales, el promedio de oportunidades anuales de empleo, oportunidades de empleo proyectadas hasta 2022, cambios porcentuales y absolutos en las oportunidades de empleo proyectadas entre 2012 y 2022, pagos por hora, distribución de género, índice de rotación, tiempo promedio en la ocupación y trabajo actual, así como los tipos de empresas donde se encuentran generalmente estas ocupaciones. El sitio web también tiene una herramienta interactiva llamada "Reality Check", que permite a los individuos estimar sus costos de vivienda, transporte, ropa, cuidados de la salud y entretenimiento, y luego explorar qué carreras pagarían por estas necesidades y cuáles son sus requisitos educativos.

Los potenciales estudiantes pueden buscar áreas de formación en diferentes niveles de educación e investigar dónde se pueden encontrar estos programas y a qué ocupaciones conducen. También pueden buscar y comparar instituciones educativas específicas partiendo de sus fechas de admisión, requisitos para la admisión, títulos que ofrecen, competitividad, actividades extracurriculares disponibles, recursos, costos de

Cuadro 33. Comisión de la Fuerza Laboral de Texas (continuación)

matrícula, porcentaje de graduados con trabajo a tiempo completo luego de seis meses de graduados y muchas otras variables. Los usuarios también pueden acceder a una diversidad de cursos y videos en línea relacionados con la búsqueda de empleo y educación.

Por su parte, los empleadores pueden acceder a información y recursos relacionados con la selección y la contratación de personal, capacitación, contribuciones a la seguridad social, leyes laborales, así como evitar y gestionar despidos. También pueden acceder a información sobre el mercado laboral focalizada a sus necesidades específicas.

Para los trabajadores y los aliados de la comunidad, se brinda información y recursos relacionados con la oferta de capacitación, educación, cuidado de los niños, desarrollo y capacitación de los trabajadores, derechos civiles y discriminación, entre otros.

Fuente: Texas Workforce Commission (2016), Sitio Web de Texas Workforce Commission, www.twc.state.tx.us, (Octubre 2016).

Mejorar el uso de la información sobre el mercado de trabajo puede ayudar a enfrentar la escasez y disparidad de competencias en Perú.

La información sobre la oferta formativa y el mercado laboral puede ayudar a los actores a tomar decisiones que mejoren la alineación entre la oferta y la demanda de competencias. Los solicitantes de empleo que están tomando decisiones inmediatas y a corto plazo, necesitan información sobre la escasez actual de trabajo o competencias, y proyecciones a corto plazo de las habilidades en demanda. Ya que los adultos tienen menos disponibilidad que los jóvenes para viajar (debido a las necesidades y responsabilidades familiares, hipotecas, etc.), generalmente requieren información a nivel local y regional. Asimismo, debido a que algunos no tendrán las competencias necesarias para la ocupación escogida, o para las ocupaciones donde existen oportunidades actuales de trabajo, también requieren información sobre qué capacitación podrían necesitar y dónde pueden encontrarla. Al igual que con los jóvenes, los adultos también necesitan información accesible y fácil de interpretar (OCDE, 2014a; OCDE, 2015b).

La información sobre la demanda laboral y la escasez de cualificaciones debería ser más visible en el Perú. El Ministerio de Trabajo realiza regularmente una serie de encuestas sobre las demandas ocupacionales, a través de la Encuesta de Demandas Ocupacional (EDO). El objetivo principal de esta encuesta es entender: 1) las demandas laborales futuras en empresas formales con más de 20 empleados; y 2) los requisitos de cualificación para cubrir esta demanda insatisfecha para que el gobierno, las empresas y las familias puedan tomar decisiones informadas sobre modelos de formación profesional y movilidad geográfica (MTPE, 2016). La encuesta identifica claramente los sectores y regiones donde hay demanda de ocupaciones y competencias, así como altas tasas de vacantes. La información salarial también está disponible a nivel regional y ocupacional, dejando espacio para un análisis más sofisticado de las presiones salariales y competencias sistémicas, así como la escasez de mano de obra en ocupaciones específicas (OCDE, 2016). Un estudio en 2013 realizado por Perú Económico trató de medir la escasez de competencias valiéndose de datos contenidos en la encuesta nacional de hogares (ENAHO) administrada por el INEI representando el lado de la oferta, junto con la encuesta EDO administrada por el MTPE, representando la demanda. Al analizar conjuntamente la oferta y la demanda de competencias, el ejercicio identificó desalineaciones regionales y sectoriales. Dichos ejercicios podrían repetirse periódicamente para informar las decisiones de las personas y de los responsables de formular políticas.

Los encargados de la formulación de políticas pueden utilizar la información sobre las necesidades de competencias actuales y futuras para varios propósitos. Los ministerios responsables de la educación pueden utilizar esta información para reportar el desarrollo del plan de estudios y fijar el número de vacantes de estudiantes para los programas de educación secundaria superior, postsecundaria, profesional técnica y superior. En muchos países, la información sobre las competencias actuales y futuras en demanda, se usa para el diseño y desarrollo de los programas de Educación y Formación Profesional (EFP). Los ministerios responsables de la promoción de empleo pueden utilizar

esta información para actualizar los estándares laborales (que proporcionan una guía para los empleadores sobre las competencias, la formación y la experiencia necesarias para realizar un trabajo) y diseñar programas de prácticas y Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT), tales como capacitación, subsidios de empleo, creación directa de empleo y apoyo a la empresa y a la movilidad geográfica (OCDE, 2016).

Perú podría utilizar la información sobre competencias en demanda para respaldar su planificación estratégica. La escasa coordinación entre el gobierno central, grupos de interés y el CEPLAN, dificulta el uso eficiente de la información disponible sobre las competencias. El objetivo general de aumentar la productividad y la diversificación productiva en el Perú podría ser apoyado por ejercicios de evaluación y anticipación de competencias. Estos ejercicios podrían aprovechar las encuestas existentes del INEI, MINEDU y MTPE para desarrollar un modelo de predicción de competencias en demanda a mediano y largo plazo, lo que serviría de insumo para el diseño de políticas de educación y empleo. Además, la información obtenida, al analizar las tendencias futuras en las demandas ocupacionales a nivel sectorial, podría proporcionar contenidos útiles sobre la medida en que la economía peruana está convergiendo hacia mayores grados de diversificación productiva (Ver el Desafío 6). Con niveles suficientes de coordinación interministerial e interinstitucional (ver Desafíos 8 y 9), las políticas de desarrollo de habilidades podrían ajustarse para fomentar los objetivos de política industrial que se enfocan en los sectores económicos identificados de alto crecimiento y orientados a la exportación en Perú (CEPLAN, 2015).

Cuadro 34. Evaluación de competencias y ejercicios de anticipación en los países de la OCDE

Hoy en día, existen evaluaciones de competencias y ejercicios de anticipación en todos los países de la OCDE y países europeos, aunque existen diferencias en los enfoques adoptados en los países, se efectúan ejercicios que varían en cuanto a definiciones utilizadas para las competencias, duración y frecuencia, métodos utilizados y el alcance nacional/regional/sectorial. Por ejemplo, el Modelo de Agente Económico Racional de **Dinamarca** (Denmark Rational Economic Agent Model - DREAM) es un modelo de equilibrio general computable, dinámico y a largo plazo que puede utilizarse para simular y pronosticar, niveles de educación nacional a 50 o más años en el futuro (Rasmussen y Stephensen, 2014). La cualificación BIBB-IAB y las Proyecciones de Campos Ocupacionales en **Alemania** pronostican a 30 años de ocupaciones y cualificaciones, basándose en datos cuantitativos y cualitativos. Otro ejercicio, como el Análisis Ambiental requerido por el Concejo de Competencias Industriales en **Australia**, evalúa las necesidades actuales de competencias en un determinado sector de la economía, a partir de entrevistas o grupos focales (focus group) con expertos y actores involucrados en el desarrollo y utilización de competencias en el sector.

Competencias o cualificaciones

Los ejercicios, en la mayoría de los países, miden necesidades de competencias en términos de campos de estudio, tipos de calificación o niveles de cualificación. Una ventaja de este enfoque es que estas variables sean comprendidas de manera más fácil por una variedad de grupos de interés. Se encuentran también disponibles, la mayor parte del tiempo, en bases de datos existentes, lo que facilita el uso de fuentes de información diversas y comparables en las evaluaciones de competencias y ejercicios de pronósticos. Otros ejemplos de ejercicios de anticipación y evaluación de competencias: Encuesta de Graduados de **Australia**, Encuesta de Condiciones de Empleo en los Graduados de Almalaurea en **Italia**, y Encuesta de Aspirantes en Noruega (NIFU).

Intervalo de tiempo

Los ejercicios pueden evaluar las necesidades y los niveles actuales de competencias o anticiparse a la necesidad de futuras competencias. La medición de la necesidad actual de competencias, evalúa la oferta y demanda actuales de competencias, con un enfoque particular en la identificación de la incompatibilidad o escasez de las mismas. Los ejercicios de anticipación ven hacia el futuro y pueden ser ejercicios de pronósticos o de prospectiva. Los ejercicios de anticipación utilizan la información disponible o recopilan nueva información con el objetivo específico de anticipar necesidades, incompatibilidades o escasez de futuras competencias.

Cuadro 34. Evaluación de competencias y ejercicios de anticipación en los países de la OCDE (continuación)

Las estadísticas de **Suecia** han realizado pronósticos a corto y mediano plazo desde 1959, y actualmente, también realiza pronósticos a largo plazo que cubre un periodo de 20 a 25 años. Además, el servicio público de empleo sueco (*Arbetsförmedlingen*) lleva a cabo sus propias previsiones a corto plazo para informar el desarrollo y la orientación de sus programas. Australia tiene un sistema bien desarrollado para evaluar las necesidades actuales de competencias y la identificación de carencias, pero también realiza pronósticos sectoriales y de trabajo independiente.

En **Australia** y **Nueva Zelanda**, se identifica la ocupación actual y su escasez específica en la región, a través de encuestas sobre empleos vacantes y otros métodos cuantitativos y cualitativos (por ejemplo, el análisis de presión salarial y retroalimentación de los empleadores). Esta escasez es considerada en el diseño de políticas de migración laboral y capacitación. La Agencia de Empleo Pública de **Japón** (Hola trabajo) también se basa en las evaluaciones de necesidades actuales de competencias analizando ofertas de empleo, búsquedas de trabajo, resultados de formación y en las encuestas oficiales del servicio público de empleo (SPE) y en los empresarios para identificar las competencias necesitadas y para desarrollar programas de capacitación laboral. Las necesidades actuales de competencias también son evaluadas por las organizaciones de empleadores, tales como el TEC (*Observatoire Tendance Emploi Compétence*) en **Francia**, que recopila información de las ofertas y contrataciones de las empresas para identificar competencias que son difíciles de encontrar en el mercado de trabajo actual.

Fuente: OECD (2016), Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en.

La colaboración entre ministerios e interlocutores sociales puede aumentar la eficacia de los sistemas de información de competencias.

La participación de los interlocutores sociales, como empleadores y sindicatos, puede ayudar a mejorar las estimaciones de las necesidades de competencias actuales y futuras así como, facilitar la acción coordinada para hacerle frente a estas presiones. El observatorio de Ponte en Carrera en Perú es un primer paso hacia la participación de interlocutores sociales en la evaluación de competencias actuales y futuras necesidades. Diferentes experiencias de la OCDE han demostrado que los interlocutores sociales pueden ser fuentes importantes de información cualitativa y cuantitativa sobre la oferta y demanda de competencias y pueden ayudar a: 1) hacer y validar las evaluaciones de necesidades de competencias actuales y futuras; y 2) interpretar los datos cuantitativos del mercado laboral (ofertas de trabajo, salarios, empleo). Por ejemplo, los empleadores pueden proporcionar información sobre cambios en la intención de futuras contrataciones que no se reflejan en los datos existentes (OCDE, 2016). En el cuadro 35 y 36 se encuentran ejemplos del valor de la participación de los interlocutores sociales en el desarrollo, diseño y entrega de información sobre la oferta formativa y el mercado laboral.

Varios gobiernos han reconocido el rol que pueden desempeñar las organizaciones de empleadores y los sindicatos en el desarrollo de evaluación de competencias y ejercicios de anticipación. Algunos países han fomentado la creación de comités y concejos dedicados a discutir sobre ejercicios de identificación de las necesidades de competencias y políticas de competencias. Estos países son: Australia, Canadá, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Portugal, la República Eslovaca y el Reino Unido. En Australia y Nueva Zelanda, tanto como en Hungría (los sindicatos tienen un papel más modesto en Hungría), los empleadores tienen un papel activo en las evaluaciones de competencias y ejercicios de anticipación. En Canadá, los recursos humanos y las organizaciones industriales cooperantes centradas en competencias, incluyendo a más de 20 Concejos del Sector que vinculan a grupos de empresarios, comunidades de trabajo y educación, entre otros, examinan las necesidades actuales y proyectadas de las competencias (OCDE, 2016).

Cuadro 35. Red de inteligencia de la fuerza de trabajo de Michigan

En Michigan, Estados Unidos, la red de información de la fuerza laboral (*Workforce Information Network* - WIN) ofrece oportunidades para la coordinación, eficiencia e innovación entre los aliados brindando, en tiempo real, inteligencia de mercado para proveer soluciones más eficientes para los empleadores. Esta información ayuda a los miembros del consorcio, particularmente universidades de la comunidad, a tomar mejores decisiones en "tiempo real" en cuanto a vacíos de competencias. Una de las herramientas utilizadas por esta red de información es una metodología para buscar en internet puestos de trabajo y currículum vitaes (CV). Esta información, combinada con los datos de información sobre el mercado de trabajo estatal y encuestas especiales, se incorporan en un plan estratégico y decisiones operativas. Por ejemplo, SEMCA (una Junta de Inversión de Fuerza Laboral Local) ha sido capaz de actuar sobre esta información enfocada y está trabajando para crear una fuente de talento para el Control Numérico Computarizado (*Computerised Numerical Control - CNC*). SEMCA cuenta también con una red de información de mano de obra (WIN) para el análisis de determinadas industrias y ocupaciones. Cada año completa un informe «Empleos Importantes en la Región» que incluye la disponibilidad de oportunidades actuales y futuras por ocupación, con el número de puestos disponibles y las tarifas salariales.

Dentro del sector de manufactura, la red de información de mano de obra (WIN) se conecta con varias organizaciones y asociaciones, y lidera importantes iniciativas para mejorar la compatibilidad del sistema de competencias con sus necesidades. Esta red sirve como líder de proyecto y agente fiscal de InnoState, una nueva coalición entre WIN, el Punto de Conexión de la Cámara Regional Detroit, el Centro de Tecnología de Manufactura de Michigan (MMTC por sus siglas en inglés), el Centro Nacional para la Manufactura Científica (NCMS por sus siglas en inglés), los Aceleradores de Negocios del Sureste de Michigan (BANSEM), y la Sociedad de Ingenieros en Manufactura.

Respaldado por los fondos de la Corporación de Desarrollo Económico de Michigan y diversas dependencias del gobierno federal, *InnoState* se centra en expaner el Conglomerado empresarial para la Fabricación de Nuevos Productos (*New Product Contract Manufacturing Cluster*) para que puedan ampliar sus negocios y competir a nivel mundial. La red WIN también convoca al grupo de trabajo de oficios calificados, la cual satisface las necesidades de competencias del empleador, mediante el diálogo permanente entre el sistema de competencias y los empleadores en búsqueda de talento en oficios técnicos.

En el área de tecnología de la información, la cual es una de más rápido crecimiento en la región, la estrategia del conglomerado *WIN* incluye la convocatoria de un Concejo empresarial multi industrial, conocido como el Concejo Tecnológico del Sureste de Michigan (*Tech Council of Southeast Michigan*). El Concejo es convocado para concienciar y perfilar la respuesta de la comunidad frente a la necesidad de competencias regionales. Este grupo se reúne regularmente y tiene dos objetivos principales:

- Desarrollo y atracción de talento
- Mercadeo y marca del Sureste de Michigan como un centro de tecnología.

El Consejo está compuesto por más de 30 empresarios que tienen una necesidad importante de competencias en tecnología de la información, y está abierta a cualquier otra empresa que tenga interés en participar. WIN está directamente involucrada con las iniciativas de formación de la empresa, y sirve como un conducto de comunicación de varios socios de la región. WIN (red de información de mano de obra) también está trabajando estrechamente con la Corporación de Desarrollo Económico de Michigan, el Estado de Michigan, aceleradoras de negocios y muchos otros interesados en colaborar y ayudar a conducir sus esfuerzos y programas, a fin de cerrar la brecha de competencias en tecnologías de la información en el Sureste de Michigan.

Fuente: OECD (2014c), Employment and Skills Strategies in the United States, OECD Reviews on Local Job Creation, http://DX.doi.org/10.1787/9789264209398-en. Las evaluaciones de competencias ocupacionales pueden facilitar el reconocimiento de competencias adquiridas en contextos no formales. El esfuerzo peruano para certificar las competencias adquiridas en el lugar de trabajo podría complementarse con una alineación más sistemática entre un marco de cualificación nacional coherente (ver Desafío 5) y estándares ocupacionales integrales. Esto a su vez, podría contribuir al fortalecimiento de un sistema que mapea las competencias requeridas para cada ocupación existente en perfiles ocupacionales (ver Desafío 8), como los esfuerzos recientes del MTPE. Estos perfiles profesionales podrían facilitar la alineación entre las competencias actuales y futuros suministros y demanda de competencias.

Algunos países de la OCDE vinculan las evaluaciones ocupacionales y la información de anticipación de competencias con competencias específicas, a través de estándares ocupacionales integrales o descripciones de las competencias requeridas en cada ocupación (OCDE, 2015b). Los ejemplos incluyen el sistema de Clasificación Nacional de Ocupaciones de Canadá (cuadro 36) y la base de datos de O*NET de los Estados Unidos, que proporcionan información detallada sobre los conocimientos y competencias requeridas para las 500 y 800 ocupaciones, respectivamente.

Cuadro 36. Sistema Canadiense de Proyección Ocupacional

La Agencia de Empleo y Desarrollo Social de Canadá (ESDC, por sus siglas en inglés) utiliza los modelos del Sistema Canadiense de Proyección Ocupacional (COPS, por sus siglas en inglés) y del sistema de Clasificación Nacional de Ocupaciones (NOC por sus siglas en inglés)para desarrollar proyecciones de tendencias futuras en el número de vacantes de trabajo y solicitantes de empleo por ocupación a nivel nacional. Las proyecciones permiten identificar aquellas ocupaciones que pueden enfrentar condiciones de escasez o excedente de mano de obra a mediano plazo. Las últimas proyecciones abarcan el periodo 2015 al 2024.

Las proyecciones fueron desarrolladas para 292 grupos ocupacionales que abarcan toda la fuerza de trabajo. Los usuarios pueden buscar: resúmenes de resultados de proyecciones por ocupación o industria; resultados detallados de proyecciones por ocupación o industria, incluyendo información sobre los factores que se espera que influyan en los mercados de trabajo ocupacionales, tales como demografía, tasas de participación de la fuerza de trabajo por grupo etario y nivel de educación; y documentos de síntesis que cubren los componentes principales de las proyecciones, es decir, el escenario económico, el análisis industrial de la actividad económica, vacantes de empleo por ocupación, solicitantes de empleo por ocupación, y las condiciones proyectadas del mercado laboral por ocupación.

Esta información está disponible en la página web de COPS o en el sitio web de la Bolsa de Trabajo (Job Bank), un portal único para la búsqueda de empleo, ofertas educativas e información del mercado laboral.

Fuente: *Employment and Social Development Canada*, Página web del sistema canadiense de proyección ocupacional, http://occupations.esdc.gc.ca/sppc-cops/w.2lc.4m.2@-eng.jsp, (acceso octubre de 2016).

Construyendo capacidad para utilizar los datos con eficacia e implementar políticas basadas en evidencia.

Estructuras de gobernanza adecuadas y la capacidad institucional son esenciales para el uso eficaz de datos. El uso adecuado de datos para la toma de decisiones requiere que los administradores, educadores, empresas e individuos se familiaricen con la interpretación de datos y transformarlos en conocimiento. Mayor familiaridad con los datos permite a los grupos de interés tomar decisiones basadas en fundamentos fácticos, y puede protegerlos de presiones externas indebidas. El uso eficaz de datos también requiere una estructura de gobierno que permite la correcta circulación y recolección de datos, y que proporciona los incentivos correctos para su uso (OCDE, 2016). La recolección de datos efectiva debe ser estratégica y mantener altos estándares de fiabilidad en el tiempo y a través de

múltiples recolectores de datos y regiones geográficas (OCDE, 2012a, p. 289). Por ejemplo, las oficinas de estadística necesitan cooperar para conectar diferentes fuentes de datos, como los datos de educación con los datos de la fuerza de trabajo, para permitir la recolección de datos longitudinales, que suele ser una herramienta muy poderosa para comprender por qué ciertos grupos objetivo se encuentran con obstáculos.

El Perú debe construir sobre los datos que recoge para asegurar procesos de creación de políticas basadas en evidencia. La recolección y el monitoreo de datos pueden ayudar a establecer hechos y recoger pruebas sobre el sistema de competencias, mejorar la calidad de las políticas implementadas y contribuir a una asignación de recursos más eficiente. La evaluación de la política a través de análisis de impacto ex-post es necesario para garantizar que las normas cumplan con sus objetivos de política, se mantengan actualizados, y no impongan costos innecesarios en los negocios y los ciudadanos, o en el marco fiscal del gobierno (OCDE, 2013). El Perú ha adoptado recientemente un nuevo marco de gestión por resultados, los Compromisos de Desempeño, para asignar la financiación de su sistema de Educación (MINEDU, 2016). Pese a que el sistema está todavía en sus inicios, puede llegar a ser la semilla para un enfoque más sistémico para procedimientos de evaluación con base empírica y el diseño de políticas de competencias basadas en evidencias.

El Perú debe asegurarse de que los gobiernos regionales y locales tengan la capacidad institucional para hacer uso de datos. Al abordar desafíos institucionales y locales se requiere de la desagregación de los datos a nivel regional e institucional, pero también de la capacidad de todas las autoridades para hacer uso de la información. La capacidad limitada a nivel local y regional en el Perú, debido a un proceso incompleto de descentralización y a las debilidades intrínsecas de las instituciones locales (ver Desafío 8), debe ser superada para que el país pueda aprovechar plenamente de la gran cantidad de datos que recolecta.

Los procedimientos de evaluación deben ser reforzados a nivel local y regional. En particular, el éxito y potencial de expansión de proyectos piloto que se ejecutan a menudo en provincias o a nivel local dependen de una evaluación eficaz. Todos los programas de política, en particular los programas piloto, deben ser diseñados con vistas a la evaluación. Los observadores y los legisladores a menudo son incapaces de indicar los motivos por los que ellos deciden si un proyecto en curso es un éxito o un fracaso, o si es razonable esperar que el proyecto podría funcionar también en otras regiones o instituciones. Por lo tanto, los criterios para la evaluación y los objetivos del programa o proyecto necesitan ser determinados de antemano (Werquin, 2010).

Las alianzas son importantes para una evaluación eficaz. Las experiencias de la OCDE sugieren que una forma de superar las dificultades existentes en la capacidad para la evaluación es formar alianzas con las instituciones académicas y haciendo uso de la experiencia disponible de las mismas. Las autoridades locales pueden también establecer asociaciones de evaluación con asociaciones nacionales de gobiernos locales o a través de las mismas. Estas colaboraciones intergubernamentales pueden ayudar a difundir las conclusiones de las evaluaciones entre los órganos subnacionales y asegurar un asesoramiento técnico competente (OCDE, 2004). Algunos de los países se enfocan no solo en una mejor disponibilidad de datos, pero también en concientizar y promover el desarrollo profesional para asegurar que todos los actores relevantes sepan cómo utilizar y acceder a los datos (ver por ejemplo la Campaña de Calidad de Datos de EE.UU. Cuadro 37).

Cuadro 37. Mejorando la base de evidencias sobre competencias

Australia: Recolectando datos de encuestas para informar al gobierno, a los empleadores y a la comunidad. La Encuesta sobre los Hogares, Ingresos y del Trabajo en Australia, que comenzó en el 2001, captura las experiencias de empleo de las personas en edad de trabajar, en lo que se refiere a las fuerzas del mercado de trabajo, el consumo de los hogares y las interacciones sociales. La Encuesta Longitudinal de la Juventud Australiana (LSAY, por sus siglas en inglés), que comenzó en 1995, sigue a una cohorte que completa su educación postobligatoria a los 15 años de edad, a través de sus transiciones a la formación y la educación terciaria y hacia el mercado laboral hasta los 25 años, proporcionando conocimientos sobre cómo y dónde estos jóvenes adquieren competencias. El gobierno también ha establecido un Portal de Información de Competencias (www.skillsinfo.gov.au/) y un Portal de Información del Mercado de Trabajo (www.deewr.gov.au/lmip/) que permite a los formuladores de políticas, a la industria (empleadores) y a la comunidad (trabajadores, estudiantes, etc.) tomar decisiones informadas sobre políticas, planificación de mano de obra, y perspectivas actuales y futuras de formación y empleo.

Dinamarca: Recopilando datos longitudinales sobre la integración de inmigrantes. Los datos disponibles en Dinamarca (al igual que en otros países nórdicos) permiten una amplia gama de estudios con respecto a la integración y la transmisión intergeneracional, pero también con respecto a la evaluación de programas. En 1968, los números de seguridad social fueron introducidos en Dinamarca, y un Registro de Población Central (CPR por sus siglas en inglés) se estableció con base en estos números. Los números del CPR se utilizan como números de identificación personal, y una amplia gama de información a nivel de individuo se envía a Estadísticas Dinamarca (Danmarks Statistik) en diferentes registros. Estos registros contienen información sobre toda la población danesa, ya que a todos los residentes en Dinamarca se les asigna un número. A través de este número pueden vincularse diferentes conjuntos de datos, incluyendo datos sobre inmigración, educación, empleo y participación en programas (p. ej. con respecto a cursos de idiomas o medidas de activación).

Esto permite, por ejemplo, seguir el proceso de integración de los inmigrantes a lo largo del tiempo. Dado que la información sobre el número de registro de los padres de una persona también está disponible, también se puede estudiar la integración de la segunda generación (Liebig, 2007).

Países Bajos: Utilizando los datos para la mejora de la escuela y del estudiante. Una fuente importante de investigación y monitoreo en los Países Bajos es el Número de Identificación Personal (BSN por sus siglas en neerlandés), que ha sido emitido a todos los niños mayores de 3½ en el país. Comúnmente conocido como el número de educación, es el mismo que el número fiscal y de seguro social. Las escuelas pasan el BSN, junto con algunos otros datos sobre los alumnos, a otras escuelas conforme el niño progresa a lo largo de su educación. Estos datos se utilizan cada vez más para fines tales como, el monitoreo de las trayectorias escolares de los alumnos, de su asistencia escolar o de su deserción escolar. La BSN es muy útil en el plan de acción contra la deserción escolar, ya que ofrece figuras completas y fiables sobre las tasas a nivel nacional, regional, municipal y de distrito. Se espera que todas las escuelas de educación secundaria registren el ausentismo, retiro y la deserción escolar, y un informe mensual está a disposición de los municipios y escuelas para que puedan dar prioridad a aquellos en riesgo. Estos datos también están vinculados a datos socioeconómicos (incluyendo demografía, ciudadanos neerlandeses nativos, minorías étnicas, desempleo, personas que tengan derecho a beneficios) por región, ciudad y distrito, que ofrecen una gran cantidad de información para la implementación y el ajuste de políticas. Este monitoreo de resultados permite a las autoridades evaluar lo que funciona y lo que no funciona, y por consiguiente a difundir las buenas prácticas (Akkerman, 2011; OCDE, 2012b, p. 124).

Estados Unidos: La Campaña de Calidad de Datos. Esta campaña alienta y apoya a los legisladores del estado a mejorar la disponibilidad y el uso de datos de educación de alta calidad. La campaña proporciona herramientas y recursos que ayudan a los estados a implementar y usar sistemas de datos longitudinales (OCDE, 2011, p. 287). Pretende lograr una mejor recolección de datos para el "uso efectivo en el parlamento,

Cuadro 37. Mejorando la base de evidencias sobre competencias (continuación)

en la oficina de distrito, en el aula y en la mesa de la cocina" (DQC, 2013). La iniciativa comprende 10 Acciones del Estado para Garantizar el Uso Eficaz de los Datos: 1) vincular sistemas de datos; 2) crear soporte estable y sostenido; 3) desarrollar estructuras de gobernanza; 4) construir repositorios de datos de estado; 5) implementar sistemas para proveer acceso oportuno a la información; 6) crear informes sobre el avance utilizando datos individuales de los estudiantes para mejorar el rendimiento de los mismos; 7) crear informes utilizando estadísticas longitudinales para guiar los esfuerzos de mejora de todo el sistema; 8) desarrollar una agenda de investigación de fuerza de trabajo/P- 20 (estudiantes de primaria hasta los 20 años); 9) promover el desarrollo profesional y la acreditación de educadores; y 10) promover estrategias para aumentar la conciencia sobre los datos disponibles (DQC, 2013).

Fuentes: Liebig, T. (2007), "The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 50, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/233783261534.

Akkerman, Y. (2011), Overcoming School Failure: Policies that Work, Background Report for the Netherlands, Ministry of Education, Culture and Science, Den Haag.

OECD (2012b), Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.

OECD~(2011), "Advancing data collection, research and monitoring", in Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care, OECD~Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-8-en.

DQC (2013), Data Quality Campaign, www.dataqualitycampaign.org/your-states-progress/10-state-actions/.

Resumen e implicaciones políticas

El Perú hace esfuerzos significativos para recopilar estadísticas rigurosas, pero éstas deben utilizarse más eficazmente. El país tiene la capacidad institucional de producir varios indicadores necesarios para la implementación de políticas de competencias basadas en evidencias. Sin embargo, como en muchos países de la OCDE, siguen existiendo dificultades para que los ministerios hagan pleno uso de estos para orientar la formulación de políticas. Por ejemplo, en el caso de las políticas de competencias, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo realizan sus propias encuestas sobre el desarrollo, la activación y el uso de competencias, pero éstos no están suficientemente integrados para orientar las decisiones sobre las políticas de competencias.

La información sobre los programas educativos y las necesidades del mercado de trabajo debe hacerse más visible. En promedio, los estudiantes en el Perú no tienen la información que necesitan para tomar decisiones adecuadas sobre su carrera y campo de estudio, ya que el sistema en los últimos grados de secundaria es cada vez más complejo y relativamente confuso. Portales web y otros instrumentos, como el Observatorio Ponte en Carrera, deben fortalecerse para proporcionar información a los estudiantes sobre opciones de estudio disponibles y carreras profesionales después de la graduación.

Un mejor uso de la información acerca de las necesidades de competencias actuales y futuras puede ayudar a reducir los desajustes y la escasez de competencias. Perú ya está recolectando información sobre demandas laborales actuales de las empresas de manera sistemática, a través de su encuesta de la empresa. Los trabajadores y solicitantes de empleo podrían hacer un mejor uso de esta información si fuese proporcionada en un formato más accesible. Además, ejercicios de evaluación y anticipación de competencias, como los que ya fueron realizados en varios países de la OCDE, podrían ser desarrollados en Perú para brindar asesoramiento sobre demandas futuras de competencias que orientarían en la formulación de políticas de educación y a las opciones de los estudiantes, mitigando así los desajustes y la escasez de competencias.

El Perú debe construir su capacidad institucional a nivel nacional y local para hacer pleno uso de los datos que recoge. El uso adecuado de los datos para la toma de decisiones requiere que los administradores, educadores y las personas se familiaricen con la interpretación de datos y su transformación al conocimiento. El Perú debe fortalecer su capacidad a nivel nacional, regional y local para que los legisladores hagan uso efectivo de los datos y establezcan procedimientos de evaluación basados en evidencias.

Referencias

- Akkerman, Y. (2011), Overcoming School Failure: Policies that Work, Background Report for the Netherlands, Ministry of Education, Culture and Science, Den Haag.
- Castro, J.F. and G. Yamada (2013), "Declining Higher Education Quality Affects Postsecondary Choices: a Peruvian Case," Working Papers 13-02, Departamento de Economía, Universidad del Pacífico, revised Jan 2013.
- CEPLAN (2015), Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado: Perú hacia el 2021. Documento preliminar, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Lima. Perú.
- DQC (2013), Data Quality Campaign, www.dataqualitycampaign.org/your-states-progress/10-state-actions/.
- Employment and Social Development Canada (2016), *Canadian occupational projection system webpage*, http://occupations.esdc.gc.ca/sppc-cops/w.2lc.4m.2@-eng.jsp, (accessed October 2016).
- INEI (2016), *INEI Website, National Institute of Statistics and Informatics of Peru*, https://www.inei.gob.pe, (accessed October 2016).
- Liebig, T. (2007), "The Labour Market Integration of Immigrants in Denmark", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 50, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/233783261534.
- MINEDU (2016), website: http://www.minedu.gob.pe/.
- MTPE (2016), website: http://www2.trabajo.gob.pe/.
- OECD (2016), Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en.
- OECD (2015a), Multidimensional Review of Peru, Volume I. Initial Assessment, OECD Publishing.
- OECD (2015b), Skills Strategy Diagnostic Report Spain, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2014a), Skills beyond School: Synthesis Report, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264214682-en.
- OECD (2014b), Employment and Skills Strategies in Ireland, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264207912-en.
- OECD (2014c), Employment and Skills Strategies in the United States, OECD Reviews on Local Job Creation, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209398-en.
- OECD (2013), PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV), PISA, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en.

- OECD (2012a), "Why assess the skills of adults", in Literacy, Numeracy and Problem Solving in Technology-Rich Environments: Framework for the OECD Survey of Adult Skills, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264128859-3-en.
- OECD (2012b), Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en.
- OECD (2011), "Advancing data collection, research and monitoring", in Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-8-en.
- OECD (2010), Learning for Jobs, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264087460-en.
- OECD (2004), Evaluating Local Economic and Employment Development: How to Assess What Works Among Programmes and Policies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264017092-en.
- Rasmussen, N. and P. Stephensen (2014) "A micro simulation Model for Educational Forecasting", Conference Paper for the European Meeting of International Microsimulation Association, Maastricht, 23-24 October 2014.
- Perú Económico (2013), Mapa de Capital Humano, http://perueconomico.com/ediciones/82/articulos/1465.
- Texas Workforce Commission (2016), *Main Texas Workforce Commission website*, <u>www.twc.state.tx.us</u>, (accessed October 2016).
- Werquin, P. (2010), *Recognising Non-Formal and Informal Learning: Outcomes, Policies and Practices, OECD Publishing, Paris,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264063853-en.

Desafío 8

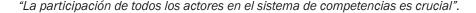
Mejorar la coordinación entre diferentes actores y niveles de gobierno para lograr mejores resultados de competencias

Una selección de retos identificados por los participantes del taller peruano:

"MTPE, MINEDU trabajan de manera aislada. Debe ser creada una entidad interministerial que involucre al MTPE, al MINEDU, a instituciones educativas y a las empresas".

"Desarrollar foros de diálogo para una colaboración horizontal efectiva".

"Hay una desalineación entre el MTPE y el SINEACE".





Una fuerte coordinación apoya el logro de resultados positivos con respecto al desarrollo, activación y uso de competencias. En muchos países, los dos ministerios con la mayor responsabilidad de políticas de educación, competencias y empleo, a menudo tienen poca tradición de trabajar juntos. Esto también sucede con la interrelación entre los diferentes niveles de gobierno. Al mismo tiempo, la colaboración entre los empleadores y el sector privado, en los países de la OCDE ha dependido de un cierto grado de flexibilidad dentro de la gestión de políticas, especialmente en el ámbito local. Esta flexibilidad permite programas activos del mercado laboral más receptivos, los cuales orientan los recursos para la capacitación de quienes más lo necesitan, y por extensión, tienen un impacto positivo sobre el empleo (Giguère y Froyo, 2009).

Se podría mejorar la coordinación de las políticas públicas en el Perú. La percepción respecto al grado de coordinación entre las instituciones públicas es relativamente baja en comparación con los países de la OCDE y otros países en la región de América Latina (Gráfico25). El desempeño deficiente del Perú puede explicarse por una serie de factores, tales como la deficiencia en las fases de priorización e implementación de políticas que involucran a varios ministerios y la falta de liderazgo del gobierno central (OCDE, 2015a; NTR, 2016). El Perú podría mejorar sus resultados de competencias, mediante el fortalecimiento de la colaboración horizontal entre los diferentes ministerios, y la colaboración vertical en los diferentes niveles de gobierno.

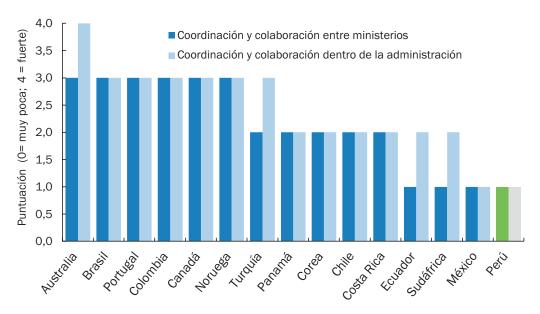


Gráfico 23. Percepciones de la coordinación entre las instituciones públicas, 2012

Nota: O representa muy poca coordinación y 4 representa coordinación fuerte. La Base de Datos de Perfiles Institucionales (IPD, por sus siglas en inglés) proporciona una medida original de las características institucionales de los países a través de indicadores compuestos, construidos a partir de datos de percepción. Se recogieron los datos de la percepción a través de una encuesta completada por país, a cargo de Servicios Económicos regionales (Services Économiques) del Ministerio de Economía y Finanzas de Francia y las oficinas de la Agencia Francesa para el Desarrollo (*Agence Francaise de Developpement*).

Fuente: IPD (2012), "2012 Governance data", Institutional Profiles Database, www.cepii.fr/institutions/EN/ipd.asp.

La falta de coordinación eficaz contribuye a las disparidades en el ejercicio de las competencias que puede exacerbar las desigualdades económicas regionales. El Perú, como muchos otros países, se compone de regiones que difieren fuertemente en sus tasas de crecimiento y rendimiento. En los países de la OCDE, estas diferencias perduran en el tiempo, lo que sugiere que los factores a nivel regional, incluyendo las diferencias en la distribución de competencias entre las regiones, reportan diferencias significativas en la productividad. Por ejemplo, el crecimiento económico fue, en promedio, cerca del 6% anual entre 2004 y 2014, pero no se dio uniformemente en todo el país. Entre 2001 y 2011, algunas regiones aumentaron en casi un 9% (Cusco e Ica), mientras que otras crecieron solamente un 3% anual (Huancavelica y Pasco). Estas diferencias económicas parecen reforzar otras desigualdades (CEPLAN, 2015). Las áreas más urbanizadas (que han experimentado un mayor crecimiento) tienen mejor acceso a la educación, menores tasas de analfabetismo y tasas de educación superior más altas que las regiones rurales. Sin embargo, persisten algunas variaciones interregionales, con ciertas regiones rurales más prósperas que superan a regiones urbanas menos prósperas, en cuanto a su rendimiento educativo. En particular, las desigualdades económicas regionales y urbanorurales refuerzan las desigualdades en los resultados de competencias, ya que el contexto socioeconómico importa más para los resultados de competencias en el Perú que en muchos otros países que participan en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) (ver Desafío 1). Para abordar esta desigualdad regional, el Perú concibe un enfoque que se centra en el desarrollo de infraestructura y el alivio de la pobreza en los ámbitos nacional, regional y local, a través del mejoramiento de servicios básicos como la salud, la educación y la electricidad (CEPLAN, 2015).

El establecimiento de políticas diferenciadas y la colaboración horizontal eficaz podrían fortalecer los resultados de competencias y reducir las disparidades regionales en el Perú.

El establecimiento de políticas diferenciadas puede ayudar a resolver las disparidades regionales y desbloquear el potencial de crecimiento. Abordar las asimetrías espaciales entre regiones con diferentes recursos y tasas de

crecimiento económico requiere un enfoque que combine medidas nacionales con políticas diferenciadas. Mientras que las medidas nacionales aseguran la provisión de servicios públicos básicos, las políticas diferenciadas procuran hacer frente a los factores endógenos que impiden a las regiones acercarse a su máximo potencial económico (Garcilaso et al., 2009). Las políticas diferenciadas se justifican sobre la base de que los gobiernos locales tienden a estar más cerca de las necesidades de las personas, y por lo tanto, están en una mejor posición para adaptar los programas y servicios para satisfacer a esas necesidades específicas locales. La evidencia de países de América Latina proporciona ejemplos de regiones que han sido particularmente exitosas en mejorar su estructura económica local y el bienestar de su ciudadanía mediante el desarrollo de políticas adaptadas a la situación local para abordar factores endógenos tales como las competencias (CAF, 2010). Las políticas diferenciadas han demostrado su eficacia en un contexto de procedimientos y estructuras descentralizadas adecuadas y capacidad suficiente a nivel local. Desde 2002, el Perú ha buscado, a través de su ley de descentralización, acercar la democracia a la gente y la responsabilidad de los servicios a los usuarios, así como mejorar la provisión de bienes públicos y reducir las disparidades regionales (OCDE, 2016).

Cuadro 38. Las disparidades regionales y el crecimiento económico en el Perú

Las regiones del Perú son diversas y cada región tiene diferentes recursos y potencial para su crecimiento. Alcanzar este potencial de crecimiento regional demandará políticas integradas que se adapten a las circunstancias únicas de cada lugar y que pueden mejorar, simultáneamente, las competencias, la innovación, la infraestructura y el ámbito empresarial. Una mejor priorización de la inversión pública y la integración de estas prioridades en la región, dentro de los marcos fiscales debe ser una clave de la reforma. Dentro de este contexto, la OCDE ha identificado cuatro principales desafíos:

- 1. Desde 2002, el Perú ha realizado importantes avances en la descentralización política del país con la elección de los gobiernos regionales y la transferencia de responsabilidades significativas en el ámbito subnacional. Sin embargo, esto no se ha visto acompañado por cambios en las disposiciones fiscales y de transferencia, o por una estrategia coherente para incrementar competencias y capacidades a escala subnacional. Esta situación, junto con la superposición de responsabilidades y competencias entre niveles de gobierno y niveles limitados de coordinación horizontal y vertical, ha impedido que el país alcance los objetivos de la descentralización. El nivel regional es el eslabón más débil en el sistema de gobierno del Perú y tendrá que fortalecerse para abordar los desafíos económicos que el país enfrenta ahora.
- 2. Las políticas sectoriales y de innovación del Perú se centran en la diversificación de la economía y el aumento de la complejidad de la cesta de exportación del país. Principalmente son diseñadas y ejecutadas a nivel nacional. El aumento de las cadenas globales de valor, la creciente importancia de las redes y plataformas tecnológicas para la innovación y la naturaleza dinámica de las empresas de arranque (start-up) apuntan hacia la necesidad de una estrategia de innovación más de "abajo-arriba". Es necesario fortalecer la coordinación y planificación estratégica de los gobiernos subnacionales, junto con incentivos mejor adaptados y relaciones de cooperación más eficaces a nivel nacional, para coadyuvar al logro de las políticas con un enfoque diferenciado.
- 3. No hay un enfoque estratégico para las políticas urbanas y rurales. El marco institucional para las políticas de desarrollo urbano y rural está fragmentado y carece de mecanismos eficaces para la coordinación y alineación de la asignación de recursos. Los planes territoriales estratégicos no se conectan coordinadamente, con las decisiones de asignación de recursos, y su aplicación no se controla y evalúa de manera sistemática. Los programas rurales están principalmente orientados hacia la reducción de la pobreza y no están adecuadamente conectados con oportunidades de desarrollo económico. Existe una variación significativa en cómo las políticas de desarrollo urbano y rural son implementadas a escala subnacional y hay una falta de alineamiento entre los diferentes niveles de

Cuadro 38. Las disparidades regionales y el crecimiento económico en el Perú (continuación)

gobierno. Las actuales modalidades de descentralización favorecen la toma de decisiones en los ámbitos nacional o municipal, pasando por alto, en gran medida, a las regiones. Esto alienta la falta de colaboración entre municipios provinciales y distritales.

4. El Perú es un país territorialmente diverso y la ejecución de mejores políticas necesitará el respaldo de buenas estadísticas territoriales. Actualmente existe una falta de consistencia y calidad en el sistema de estadísticas a escala subnacional. Como resultado, existe diversidad de normas, conceptos, definiciones, y en varios casos, estadísticas inconsistentes. La consolidación y racionalización de las estadísticas territoriales y sistemas de información serán cruciales para mejorar la calidad de los procesos de formulación de políticas y ejecución de políticas sectoriales. Esto incluye la armonización de definiciones rurales y el desarrollo de definiciones estadísticas que mejor capturen áreas urbanas funcionales.

Fuente: OECD (2016a), OECD Territorial Reviews: Peru 2016, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en.

Hacer que la descentralización funcione requiere de una combinación de mecanismos efectivos de coordinación horizontal y la capacidad para implementar políticas diferenciadas. Las políticas eficaces de competencias deben responder a las diversas condiciones y necesidades de las regiones y los municipios. Entender la relación entre la oferta y la demanda de competencias en los mercados de trabajo regionales y locales en el Perú podría ayudar a los responsables de formular políticas a desarrollar estrategias regionales y locales que conecten mejor el sistema de educación y formación con el mundo del trabajo. Además, la coordinación entre los diferentes ministerios responsables del desarrollo, la activación y el uso eficaz de competencias podría hacer que la descentralización sea más efectiva. Para asegurar el funcionamiento eficaz de los procesos de descentralización, la OCDE ha identificado una serie de vacíos que deben de llenarse en relación con la capacidad, la financiación, la rendición de cuentas y la información (ver cuadro 39).

Cuadro 39. El enfoque de la OCDE para los desafíos de la gobernanza multinivel

La relación entre los niveles de gobierno resultante de la descentralización se caracteriza por la dependencia mutua, ya que es imposible tener una separación completa de funciones y los resultados de las políticas entre los niveles de gobierno. Es una relación compleja que es simultáneamente vertical en los diferentes niveles de gobierno y horizontal entre los mismos niveles de gobierno, y en red. Por lo tanto, los gobiernos deben superar una serie de desafíos o "vacíos" entre niveles, tanto vertical como horizontalmente.

Estos vacíos incluyen en particular, la capacidad fiscal de los gobiernos para cumplir con las obligaciones; información asimétrica entre los niveles de gobierno; vacíos en la responsabilidad administrativa, con límites administrativos que no corresponden a áreas funcionales económicas y sociales a escala subnacional, y vacíos en el diseño de políticas cuando los diferentes ministerios tienen una postura puramente vertical frente a la regulación intersectorial, lo cual conduce a una necesidad para el diseño conjunto de la implementación a nivel local, y a menudo, a la falta de recursos humanos o de infraestructura para la ejecución de servicios y el diseño de estrategias.

Los países pueden experimentar estos vacíos a un grado mayor o menor, pero dada la mutua dependencia que surge de la descentralización y las dinámicas tipo red de la gobernanza multinivel, es probable que los países los enfrenten simultáneamente.

Cuadro 39. El enfoque de la OCDE para los desafíos de la gobernanza multinivel (continuación)

Dependencia mutua entre los niveles de gobierno: retos/vacíos de la gobernanza multinivel en países miembros de la OCDE

Tipos de retos/ vacíos	Retos de coordinación/vacíos
Financiación	Ingresos insuficientes o inestables socavan la aplicación efectiva de las responsabilidades a escala subnacional o para competencias compartidas => Necesidad de mecanismos de financiamiento compartidos.
Administrativo	Se produce cuando la escala administrativa para la inversión no corresponde con relevancia funcional, como en el caso de la fragmentación municipal => Necesidad de instrumentos para alcanzar el "tamaño efectivo" (herramientas de coordinación entre las unidades subnacionales; fusiones).
Política	Resulta cuando los ministerios de línea adoptan enfoques puramente verticales en las políticas intersectoriales para ser implementadas territorialmente => Necesidad de mecanismos para la creación de enfoques multidimensionales/sistémicos y el ejercicio de compromiso y liderazgo político.
Información	Las asimetrías de información (cantidad, calidad, tipo) entre los diferentes grupos de interés, ya sean voluntarias o no => Necesidad de instrumentos para revelar y compartir información.
Capacidad	Se presenta cuando hay una falta de recursos infraestructurales, de conocimiento, o humanos disponibles para llevar a cabo las tareas y para diseñar estrategias pertinentes para el desarrollo local => Necesidad de instrumentos para construir la capacidad local.
Objetivo	Existe cuando los distintos fundamentos entre los que formulan las políticas nacionales y subnacionales crean obstáculos para la adopción de objetivos convergentes. Puede conducir a problemas de coherencia en políticas y a objetivos contradictorios en todas las estrategias de inversión => Necesidad de instrumentos para alinear los objetivos.
Rendición de cuentas	Refleja las dificultades para garantizar la transparencia de las prácticas a lo largo de diferentes circunscripciones y niveles de gobierno. También se refiere a posibles desafíos de integridad para los que formulan políticas involucrados en la gestión de inversiones => Necesidad de instrumentos de calidad institucional => Necesidad de instrumentos para fortalecer el marco de ética a nivel local (enfoque sobre la contratación pública) => Necesidad de instrumentos para mejorar la participación ciudadana.

Países miembros y no miembros de la OCDE están desarrollando y utilizando, cada vez más, una gran variedad de mecanismos para ayudar a cerrar estos vacíos y mejorar la coherencia en la creación de políticas con varios niveles. Estos mecanismos pueden ser "vinculantes", tales como los mecanismos jurídicos o los mecanismos "blandos", como las plataformas para el debate y deben ser lo suficientemente flexibles como para permitir políticas territorialmente específicas. Comprometer a los gobiernos subnacionales en la creación de políticas toma tiempo, pero los beneficios de medio a largo plazo compensarán los costos de la coordinación.

Fuentes:

Charbit, C. and M. Michalun (2009), "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", OECD Working Papers on Public Governance, N° 14, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/221253707200.

Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", OECD Regional Development Working Papers, N° 2011/04, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en.

Una mejor colaboración horizontal puede fortalecer el desarrollo, la activación y el uso de competencias en el Perú.

Muchos ministerios y autoridades en el Perú tienen un impacto en el desarrollo, activación y uso de competencias. El Ministerio de Educación (MINEDU) es responsable de la educación primaria, secundaria y superior secundaria no terciaria, mientras que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) comparte la responsabilidad de una serie de programas de activación y educación profesional y está a cargo del aprendizaje en el lugar de trabajo y el desarrollo profesional continuo, contribuyendo así al uso efectivo de competencias. El MTPE también supervisa un número de programas destinados a facilitar el empleo juvenil y las transiciones de la escuela al trabajo. El Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) supervisa la calidad de la educación primaria, secundaria, profesional y superior (CEPAL, 2015). El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) codiseña con el MINEDU las decisiones presupuestarias sobre la asignación de recursos. El sistema de educación y formación profesional (VET, por sus siglas en inglés) es administrado conjuntamente por el MINEDU y el MTPE. El MTPE administra una variedad de servicios de empleo y formación laboral. Como resultado, una colaboración efectiva entre estos ministerios es necesaria en temas como la certificación de competencias y el reconocimiento del aprendizaje previo.

Sin embargo, los sistemas de colaboración interministerial en el Perú se encuentran relativamente subdesarrollados. El gobierno central se caracteriza por la falta de coordinación sistémica entre la planificación del desarrollo nacional y las decisiones presupuestarias. Además, la falta de coordinación entre y dentro de los ministerios afecta la implementación y el diseño eficaz de las políticas. Para ilustrar, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que produce el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y centraliza la visión estratégica para la futura prosperidad económica y social del país, tiene una capacidad muy limitada para hacer cumplir la aplicación de las estrategias de largo plazo del gobierno. Aparte del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, varios ministerios de línea (tales como el Ministerio de la Producción [PRODUCE] o el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR) tienen sus propios planes nacionales, que a veces se superponen y a veces se contradicen entre sí (OCDE, 2016).

El diseño de documentos estratégicos y la implementación de planes estratégicos requieren alinearse en todos los niveles. El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional hacia 2021 del CEPLAN contiene una serie de ejes estratégicos que a veces se refieren a las responsabilidades compartidas de diferentes ministerios. Por ejemplo, el Eje 4 sobre la diversificación económica, la competitividad y el empleo se basa en los conocimientos del Plan Nacional de Diversificación Productiva elaborado por PRODUCE. Implementar un plan con un alto grado de complejidad requiere de la colaboración de ministerios con responsabilidades exclusivas y compartidas en una cantidad de dominios de políticas superpuestas, como el empleo, la política industrial y la educación. Se incorporan las políticas de competencias con el objetivo principal de aumentar la productividad y diversidad de la economía peruana, pero también son un elemento importante que guarda relación con el objetivo de aliviar la pobreza y fomentar la inclusión social, que es el segundo eje estratégico (CEPLAN, 2015).

El Perú debe fortalecer la colaboración horizontal entre los ministerios involucrados en las políticas de competencias. Como con la diversificación productiva, muchos ministerios comparten responsabilidad por el desarrollo, la activación y el uso de competencias. Para asegurar la coherencia de las políticas y fortalecer la eficiencia en todas las medidas gubernamentales, el Perú debe establecer un claro liderazgo estratégico y mecanismos eficaces de coordinación a lo largo de los ministerios con objetivos estratégicos comunes. Se debe reforzar la colaboración, en particular entre el MINEDU, el MTPE y el MEF, así como entre organismos de estadística y de evaluación nacional, tales como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Sistema Nacional de Acreditación, Evaluación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE).

La colaboración entre el MINEDU y el MTPE se podría reforzar aún más. Si bien es cierto que existe una colaboración informal en algunas regiones, las políticas y mecanismos que promueven una coordinación de servicios más formal podrían ayudar a ampliar su alcance e impacto. En particular, la información del mercado de trabajo recopilada por las oficinas regionales del MTPE, junto con su equipo de consejeros vocacionales podría involucrarse activamente en las actividades escolares de orientación vocacional (McCarthy y Musset, 2016).

También se podría reforzar la colaboración entre el SINEACE y el MINEDU. El SINEACE evalúa, de manera independiente, las características de las instituciones educativas, así como el cumplimiento de los estándares de calidad establecidos para con los directores y profesores, el compromiso con las familias y la comunidad, y la

infraestructura escolar (SINEACE, 2014). En un contexto de alta informalidad en el mercado de trabajo, el SINEACE certifica la adquisición de competencias en el lugar de trabajo en una serie de sectores. La información recogida a través de procesos de acreditación de las escuelas, junto con pruebas estándar sobre competencias nacionales, podría servir para orientar intervenciones políticas más selectivas, haciendo que la oferta de competencias sea certificada y transparente (ver Desafío 7). La certificación de competencias adquiridas en el lugar de trabajo podría facilitar el retorno de las personas a la educación y un mejor uso de las competencias en el trabajo.

Muchos países de la OCDE crean organismos que coordinan el trabajo de los ministerios para mejorar los resultados de competencias. El carácter interdependiente de las políticas de competencias ha motivado, a varios países de la OCDE, a crear comités directivos nacionales para las competencias que hacen uso del conocimiento colectivo de varios ministerios nacionales. Tales mecanismos pueden ayudar a reducir las tensiones entre los ministerios (juegos de poder de carácter político o competencia presupuestaria), el gobierno y los grupos de interés (desde centralizados a localizados) y personas e instituciones (educación y calificación formal frente a resultados de aprendizaje individual), permitiendo, de este modo, un enfoque más centrado en los desafíos que enfrenta el sistema de competencias en todo el mundo. El recuadro 40 ofrece ejemplos de estos organismos de coordinación.

Cuadro 40. Organismos estratégicos nacionales para dirigir la creación de políticas de competencias

Dinamarca. El Consejo de Programas Profesionales Académicos y Programas de Diplomatura Profesional (es decir, educación y formación profesional postsecundaria de corto y medio ciclo), se creó en el 2008 para asesorar al ministro sobre el desarrollo de nuevos programas, la combinación de la oferta formativa, así como el aseguramiento y mejoramiento de la calidad. También proporciona un informe anual que revisa los programas existentes y describe nuevas iniciativas. El Consejo se reúne seis veces al año y cuenta con una junta de veintiún miembros, incluyendo a aquellos nombrados por el ministro de Ciencia, Innovación y Educación Superior, tras la nominación por varias organizaciones de empleadores (ocho miembros), sindicatos (dos), la organización de las regiones danesas (dos), la organización de los gobiernos locales (dos), las organizaciones de estudiantes (dos), universidades (una) y Academias de Educación Superior Profesional (una).

Reino Unido. La Comisión para el Empleo y las Competencias del Reino Unido (UKCES, por sus siglas en inglés) fue creada en abril de 2008 con el objetivo de aumentar la voz del empleador dentro del Sistema de Educación y Formación Profesional del Reino Unido y de promover la inversión en competencias para impulsar las empresas, el empleo y el crecimiento. Está dirigido por titulares de grandes y pequeñas empresas, sindicatos y de asociaciones de trabajo voluntario. También incluye a representantes de las instituciones de educación superior y de las administraciones descentralizadas. Sus objetivos estratégicos son: 1) proporcionar datos detallados de categoría mundial sobre el mercado de trabajo para ayudar a las empresas y personas a tomar las mejores decisiones; 2) trabajar con sectores y grandes empresarios para desarrollar y aportar las mejores soluciones para generar una mayor inversión en competencias en las empresas, y 3) maximizar el impacto de la evolución de las políticas sobre el empleo y las competencias, así como el comportamiento de las empresas, para ayudar a impulsar empleos, el crecimiento y una base de competencias internacionalmente competitiva. El UKCES trabaja con departamentos gubernamentales y agencias, así como investigadores en todo el Reino Unido, para desarrollar una base de pruebas y acumular experiencia. El UKCES también financia y administra a los Consejos Sectoriales de Competencias (SSC, por sus siglas en inglés) y supervisa su proceso de renovación de licencias. Como un organismo nacional, ayuda a garantizar un enfoque estratégico para el desarrollo de competencias que abarca todas las cuatro naciones (con administraciones descentralizadas para la política de educación y formación) del Reino Unido. Un cambio reciente en el enfoque al compromiso del empleador alienta a los empleadores a poseer su agenda de competencias y desarrollar sus propias iniciativas, más que depender de una agenda de políticas establecida por el gobierno con incentivos para que los empresarios se unan. En 2011, el primer ministro anunció un fondo de hasta GBP 250 millones para poner a prueba enfoques que empoderen a los empleadores a tomar el control del desarrollo de competencias. El UKCES está trabajando estrechamente con el gobierno para el desarrollo de este enfoque.

Fuente: Musset, P. et al. (2013), A Skills Beyond School Review of Austria. OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, p. 37, http://dx.doi.org/10.1787/9789264200418-en.

El Perú debe promover una colaboración más fuerte entre los actores que tienen interés en los resultados de competencias. Para fomentar la colaboración entre los ministerios que tienen un interés en las competencias, el MTPE ha creado, recientemente, tres comités sectoriales de competencias en las áreas de Salud, Construcción y Turismo (Gestión, 2016). Estos comités pretenden fomentar la empleabilidad de las personas y la competitividad y productividad de las empresas en cada sector. Los comités sirven como foros de diálogo y colaboración entre ministerios, como los de Salud, Vivienda, Educación, Comercio y Turismo, así como con empleadores. La función principal de los comités consiste en identificar y priorizar las necesidades sectoriales respecto al uso, la activación y el desarrollo de competencias. Estas pueden incluir el diseño de estándares de desempeño de trabajo para desarrollar marcos de cualificación e instrumentos para evaluar las necesidades del desarrollo profesional de los trabajadores dentro del sector. Será fundamental sostener este diálogo y transformarlo en una acción coordinada para el éxito, a largo plazo, de estas iniciativas en el Perú.

La colaboración vertical es esencial para garantizar la efectividad de la descentralización y de las políticas diferenciadas.

El Perú es un Estado unitario con un sistema subnacional de dos niveles compuesto de regiones y municipios provinciales/distritales. Los gobiernos subnacionales tienen sus propias competencias y presupuestos. El nivel regional actualmente consta de veinticuatro departamentos y de la Provincia Constitucional del Callao, que tiene nivel de departamento. El nivel local tiene dos subniveles independientes: municipios provinciales y municipios distritales. Una colaboración bidireccional entre el gobierno nacional, regional y local es primordial para que el sistema trabaje eficazmente.

El Perú se enfrenta a una serie de desafíos para hacer que la colaboración vertical y la descentralización funcionen.

El proceso de descentralización en el Perú está en curso, y persisten problemas de coordinación entre los niveles nacionales, regionales y locales. A pesar del compromiso dominante hacia la descentralización, el gobierno central tiene competencias exclusivas en el diseño de políticas nacionales y sectoriales, mientras que los ministerios de línea formulan, planifican, dirigen y evalúan estas políticas. Mientras que la Ley de Descentralización de 2002 establece una clara división de responsabilidades basada en el principio de subsidiariedad, en la práctica la alineación entre los gobiernos nacionales, locales y regionales sufre de una falta de claridad y se superpone en la asignación de responsabilidades. Esto evita el diseño eficaz de políticas en áreas fundamentales tales como las políticas de competencias y el mercado de trabajo (OCDE, 2016). Pese a la existencia de mecanismos formales de coordinación, en la práctica la coordinación entre los gobiernos nacionales y subnacionales parece ser inconsistente y ad hoc (OCDE, 2016). El diálogo directo y extra oficial entre alcaldes y presidentes regionales, por un lado, y entre las autoridades del gobierno central, por otro, es el mecanismo principal de coordinación entre los gobiernos centrales y regionales. Los alcaldes y las regiones no tienen canales institucionalizados de comunicación con el gobierno central (OCDE, 2016).

Los sistemas fiscales no están adecuadamente diseñados para hacer que la descentralización funcione en el Perú. Para la OCDE, los gobiernos subnacionales están a cargo de una gran parte de muchos aspectos de las finanzas públicas. Más allá del gasto público, los gobiernos subnacionales son cada vez más responsables de la contratación e inversión pública y recaudan más de un tercio de los ingresos fiscales (OCDE, 2016). Mientras que los gobiernos subnacionales en el Perú son cada vez más responsables de los gastos públicos y las inversiones, tienen muy poca capacidad para recaudar sus propios impuestos. Con una fuerte dependencia de las transferencias del gobierno central (78,2% del presupuesto total en 2014 en el caso de regiones), los gobiernos subnacionales en el Perú funcionan más como órganos desconcentrados que ejecutan las decisiones de asignación del presupuesto nacional.

La gobernanza de los sistemas educativos generalmente es centralizada, pero la implementación es descentralizada. El MINEDU está a cargo del diseño curricular, de los logros del aprendizaje de los estudiantes, de la calidad del profesorado y de la infraestructura escolar. Los gobiernos subnacionales (regionales y locales) son responsables de la implementación de las direcciones estratégicas del Ministerio, a través de un novedoso enfoque

de "gestión por resultados" llamado Compromisos de desempeño, por medio del cual los recursos se asignan condicionalmente al logro de los objetivos de política especificados (MINEDU, 2016). Estos objetivos se ajustan a las diferencias locales en relación a los puntos de partida propios de cada región respecto a indicadores específicos. Según la Ley Orgánica de 2002, los gobiernos regionales y locales conservan sus responsabilidades para la gestión de servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y terciaria no universitaria tomando en cuenta la diversidad cultural regional y local. Sin embargo, algunos aspectos del funcionamiento del sistema siguen siendo opacos (OCDE, 2016).

Los gobiernos locales y regionales en el Perú gozan de poca autonomía en la asignación de recursos para las políticas de competencias. El proceso de descentralización del sistema educativo en el Perú ha ido avanzando, junto con el de otros sectores, a medida que las regiones se han vuelto cada vez más responsables de gestionar sus propios sistemas educativos. Sin embargo, la devolución legislativa de poderes no ha ido acompañada de una devolución correspondiente de autoridad en la asignación de recursos. Además, la presencia de vacíos en las políticas, con considerable superposición de responsabilidades entre los niveles nacionales, regionales y locales, impide una coordinación eficaz. La falta de funciones específicas a nivel local dificulta la implementación de enfoques diferenciados y hechos que han demostrado ser eficaces en la reducción de las disparidades regionales.

El Perú está implementando medidas para superar sus desafíos en la coordinación vertical.

Algunos gobiernos regionales han intentado responder a los retos del proceso de descentralización mediante la implementación de herramientas legislativas que sean más apropiadas para sus necesidades regionales. En el caso de la región Junín, el gobierno regional se concentra en hacer el mejor uso de los recursos disponibles. Ha desarrollado su propio plan de estudios regional, el Proyecto Educativo Regional (PER), un plan de evaluación del rendimiento estudiantil y un plan para fortalecer la capacidad local en el ámbito administrativo (Banco Mundial, 2013). El plan ha generado mejoras iniciales en los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Banco Mundial, 2013). Sin embargo, los cambios en el ciclo político dieron lugar a una suspensión del proceso de reforma institucional, con consecuencias negativas para los resultados administrativos y de aprendizaje de los estudiantes.

Los mecanismos de coordinación vertical deben ser fortalecidos en el Perú. La Comisión Intergubernamental del sector educativo tiene el objetivo explícito de fortalecer la gobernanza descentralizada del sistema. En funcionamiento desde 2012, se reúne cuatro veces al año. Está compuesta por representantes de los ministerios de Educación y de Finanzas, la Junta Directiva de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y dos importantes órganos municipales: la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) (MINEDU, 2016).

La flexibilidad en el diseño e implementación de políticas de competencias puede mejorar los resultados. La OCDE define la flexibilidad como "la posibilidad de ajustar la política en sus distintas etapas de diseño, implementación y entrega para adaptarla mejor a los contextos locales, a las acciones llevadas a cabo por otras organizaciones, a las estrategias que persiguen y a los retos y las oportunidades que se enfrentan" (Giguère y Froyo, 2009) Los gobiernos nacionales reconocen, cada vez más, la necesidad de proporcionar suficiente flexibilidad para que los agencias locales y regionales de formación y empleo desempeñen un papel principal en el diseño y la entrega de políticas de empleo y competencias (OCDE, 2014a). La flexibilidad a nivel regional y local también puede ayudar a fomentar alianzas más fuertes y acciones conjuntas, donde los principales interesados tomen decisiones sobre programas y políticas basados en actividades y objetivos comunes.

Cuadro 41. Estructuras de gobernanza colaborativas en el ámbito local

Las Juntas de Inversión en la Fuerza Laboral en los Estados Unidos. Las Juntas Locales de Inversión en la Fuerza Laboral (LWIBs por sus siglas en inglés) son responsables de proporcionar servicios de empleo y formación dentro de un área geográfica específica. Han desempeñado un papel importante en la creación de estrategias más integradas para abordar empleos y competencias dentro de estrategias más amplias de desarrollo económico local. Hay más de 600 LWIB en los Estados Unidos en los ámbitos local y estatal, y son fuertemente impulsadas por las empresas. Cada Área Local de Inversión en la Fuerza Laboral se rige por una LWIB. Las LWIB administran los servicios del Acta de Inversión en la Fuerza Laboral, designados por el gobernador y dentro de los reglamentos de la Ley Federal y de las directrices del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. También existen escaños destinados para los representantes de sindicatos e instituciones educativas locales, con funcionarios para el desarrollo económico sentados en los consejos en varios estados. Las LWIB suelen ser una extensión de una unidad del gobierno local y pueden incluir más de una entidad de gobierno. No son organismos de los gobiernos federales o estatales y el personal no está conformado por empleados federales o estatales.

Las Juntas Locales de Planificación de la Fuerza Laboral en Ontario, Canadá. Existen veinticinco zonas de planificación de la fuerza laboral en las comunidades de Ontario. Estas juntas realizan investigaciones localizadas e involucran a organizaciones y aliados de la comunidad en proyectos locales del mercado de trabajo. Cada junta es tan individual como la comunidad a la que sirve y cada una aborda cuestiones del mercado de trabajo a su manera. Todas tienen la misión de identificar los problemas de la fuerza laboral que son característicos de la comunidad local y de proporcionar soluciones colaborativas involucrando a los principales interesados y trabajando con socios. El Ministerio de Educación Superior y Desarrollo de Competencias (MAESD, por sus siglas en inglés) establece una dirección amplia para las juntas, a través de requisitos anuales de funcionamiento y de presentación de informes, pero deja la forma en que esa dirección se aborda específicamente al arbitrio de las juntas. La financiación de cada junta es reducida, alrededor de CDN 250 000 al año, lo cual permite un director ejecutivo, un investigador y ayuda administrativa. También se dispone de otros recursos, como voluntarios dentro de la comunidad o forman parte del financiamiento de proyectos individuales de los gobiernos federales o provinciales.

Cada junta publica informes detallados sobre sus proyectos del mercado de trabajo, actividades y asociaciones. Las juntas defienden las soluciones locales de desarrollo de la fuerza laboral para sus comunidades y ayudan a alinear estratégicamente las acciones de todos los grupos de interés locales en la comunidad. En un reciente informe sobre la reforma de los servicios públicos de Ontario, se hizo una recomendación que el papel de las juntas debe ampliarse para proporcionar un mayor énfasis en involucrar a los empleadores y promover la formación laboral.

Coordinadores de empleo local en las áreas vulnerables de Australia. La estrategia del gobierno australiano Keep Australia Working ha dado prioridad a la coordinación de las políticas de empleo local. Una de las medidas incluye la identificación de Áreas de Empleo Prioritarias, las áreas más vulnerables a la recesión esperada y al desempleo futuro, para asegurar que estas áreas reciban su parte adecuada de financiamiento adicional y apoyo. En cada Área Prioritaria de Empleo se designó a Coordinadores Locales de Empleo (Local Employment Co-ordinators LEC), y se establecieron comités de asesores conformados por principales interesados con experiencia en el desarrollo económico, la educación profesional, la formación y el empleo. Los LEC ayudan a impulsar respuestas locales a áreas problemáticas locales del mercado de trabajo. El LEC es un agente del gobierno federal y su función principal es identificar las faltas o necesidades de mano de obra/competencias y las barreras estructurales en el área, y combinar las necesidades de competencias con oportunidades de empleo, educación y formación. El LEC también identifica proyectos que pueden financiarse mediante fondos

Cuadro 41. Estructuras de gobernanza colaborativas en el ámbito local (continuación)

federales asignados —el Fondo de Financiamiento Flexible— y organiza una Expo de Empleos y Competencias que reúne a empleadores, proveedores de servicios de empleo, agencias de trabajo y contratación, y proveedores de formación registrados.

Fuentes: OECD (2014a), Employment and Skills Strategies in Australia, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264207899-en.

OECD (2013), "Local Job Creation: How Employment and Training Agencies Can Help, United States", OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, N° 2013/10, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k44zcpz25vg-en. OECD (2014b), Employment and Skills Strategies in the United States, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209398-en.

OECD (2014c), Employment and Skills Strategies in Canada, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209374-en.

Proporcionar flexibilidad a nivel local no necesariamente requiere una amplia reforma institucional. Mientras que algunos países han aumentado la autonomía de actores locales y regionales clave, otros han traído cambios más estructurales en la gobernanza. Los países de la OCDE, como el Reino Unido y Corea, han tratado de preservar un sentido de proximidad con el nivel subnacional a medida que aumentaron los municipios en el tamaño de su población. Por ejemplo, Inglaterra ha introducido recientemente Acuerdos de Ciudades (City Deals), que son acuerdos entre el gobierno central y las ciudades cuyo objetivo es dar nuevos poderes, libertad y mecanismos de financiamiento a los responsables locales a cambio de una mayor responsabilidad para estimular y apoyar el crecimiento económico en su área (OCDE, d 2014). El desarrollo de competencias es un elemento de estos acuerdos.

Resumen e implicaciones políticas

Una coordinación horizontal y vertical eficaz es fundamental para el desarrollo e implementación de políticas de competencias. Es necesaria la colaboración entre los diferentes ministerios para asegurar que las políticas de competencias sean implementadas coherentemente en distintos, pero interdependientes ámbitos políticos. Las políticas eficaces de competencias deben ser sensibles a las diversas condiciones y necesidades de las regiones y municipalidades. Entender la relación entre la oferta y demanda de competencias en los mercados de trabajo regionales y locales en el Perú podría ayudar a los formuladores de políticas a desarrollar estrategias a nivel regional y local que mejor conecten el sistema educativo y de formación al mundo laboral.

El Perú podría mejorar los mecanismos actuales de colaboración interministerial y fortalecer los resultados de las competencias. Muchos ministerios y autoridades en el Perú tienen un impacto en el desarrollo, la activación y el uso de competencias, pero los sistemas de colaboración interministerial están relativamente subdesarrollados. Para fomentar la colaboración entre los ministerios que tienen un interés en las competencias, el MTPE ha lanzado recientemente tres comités de competencias de los sectores de Salud, Construcción y Turismo. Mantener este diálogo y transformarlo en acción coordinada será fundamental para el éxito, a largo plazo, de este tipo de iniciativas en el Perú.

Las estructuras eficaces de gobernanza vertical son necesarias para fortalecer el sistema de competencias del Perú. La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno es fundamental dada la ambición del Perú de convertirse en un tipo de gobierno altamente descentralizado. En muchos casos, más de un nivel de gobierno tiene la responsabilidad del mismo ámbito político, con una división poco clara entre los niveles nacionales, regionales y locales. Esta cuestión es particularmente notable en el caso de la educación. Algunos gobiernos regionales han intentado responder a los retos del proceso de descentralización mediante la implementación de instrumentos regionales. Sin embargo, todavía hay espacio para mejorar los mecanismos de coordinación vertical. La capacidad de las regiones y autoridades locales debe fortalecerse para permitir una implementación más exhaustiva de las políticas diferenciadas, con el objetivo de reducir las disparidades regionales y urbano-rurales en los resultados de competencias.

Referencias

- CAF (2010), Desarrollo Local: Hacia un Nuevo Protagonismo de las Ciudades y Regiones, Corporación Andina de Fomento.
- CEPLAN (2015), Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado: Perú hacia el 2021, Documento preliminar Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Lima. Perú.
- Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", OECD Regional Development Working Papers, No. 2011/04, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en.
- Charbit, C. and M. Michalun (2009), "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", OECD Working Papers on Public Governance, No. 14, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/221253707200.
- ECLAC (2015), Sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral (SNFPC) del Perú, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Garcilazo, E., J. Oliveira Martins and W. Tompson, (2011), "Why Policies May Need to be Place-based in order to be People-centred", in VoxEU, www.voxeu.org/index.php?q=node/5827.
- Gestión (2016), "Crean comités para promover empleabilidad en turismo, construcción y saneamiento", http://gestion.pe/economia/mtpe-crean-comites-promover-empleabilidad-sectores-turismo-construccion-y-saneamiento-2156114, (acceso 4 Julio 2016).
- Giguère, S. and F. Froy (eds.) (2009), *Flexible Policy for More and Better Jobs, OECD Publishing, Paris,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264059528-en.
- IPD (2012), "2012 Governance data", Institutional Profiles Database, www.cepii.fr/institutions/EN/ipd.asp.
- MINEDU (2016), "Norma Técnica para la implementación de los Compromisos de Desempeño 2016", Ministro de Educación, Lima.
- McCarthy, M. and P. Musset (2016), *A Skills beyond School Review of Peru, OECD Publishing, Paris*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265400-en.
- Musset, P., et al. (2013), *A Skills Beyond School Review of Austria, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, p. 37*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264200418-en.
- OECD (2016), OECD Territorial Reviews: Peru 2016, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en.
- OECD (2015a), Multi-dimensional Review of Peru: Volume I. Initial Assessment, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en.

- OECD (2015b), Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OECD (2014a), Employment and Skills Strategies in Australia, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264207899-en.
- OECD (2014b), Employment and Skills Strategies in the United States, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209398-en.
- OECD (2014c), Employment and Skills Strategies in Canada, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209374-en.
- OECD (2014d), *Job Creation and Local Economic Development, OECD Publishing, Paris,* http://dx.doi.org/10.1787/9789264215009-en.
- OECD (2013),"Local Job Creation: How Employment and Training Agencies Can Help, United States", OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, No. 2013/10, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k44zcpz25vg-en.
- SINEACE (2014), Matriz de Evaluación de la Calidad de la Gestión de Instituciones de Educación Básica Regular, Lima, Perú.
- World Bank (2013), "Perú: Programa de Asistencia Técnica en Educación", World Bank, Lima, Perú.

Desafío 9

Construir alianzas para asegurar que las políticas respondan a las necesidades cambiantes de competencias

Selección de retos identificados por los participantes del taller peruano:

"Mejor difusión del trabajo y de los beneficios de las políticas públicas para el sector privado".

"Replicar el ejemplo del SENATI en otras colaboraciones entre escuelas y empresas".

"Realizartalleres entre las pymes, instituciones académicas, sindicatos y el Ministerio de la Producción".



"Empezar a trabajar desde los comités sectoriales regionales".

"Donar maquinarias en desuso a instalaciones de formación".

"Fortalecer las competencias comunicativas de los funcionarios públicos para interactuar con las empresas".

Las alianzas son cruciales para mejorar la capacidad de respuesta de las políticas para el uso, la activación y el desarrollo de competencias. Para mejorar el desempeño de los países en el desarrollo, la activación y el uso efectivo de las competencias, los gobiernos deben fomentar la colaboración y coordinación entre los distintos actores con interés e influencia en el logro de competencias. Además, las alianzas son cruciales para generar compromiso y asegurar la participación en la mejora de los resultados de competencias. Las alianzas eficaces entre el gobierno y el sector privado aseguran que el desarrollo de competencias en la educación formal esté alineado con las demandas y expectativas del mercado laboral. Por otra parte, las alianzas más sólidas pueden suavizar las fricciones del mercado de trabajo, al hacer las políticas activas del mercado laboral más sensibles a las necesidades inmediatas de contratación de las empresas. Por último, las alianzas pueden facilitar la asignación de competencias de los trabajadores a un uso más productivo en la economía.

Las alianzas entre el gobierno, el sector privado y los interlocutores sociales son esenciales para ayudar al Perú a alcanzar sus objetivos estratégicos al 2021. La consecución de los ambiciosos objetivos que se establecen en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional para el Perú hacia el 2021 requiere un enfoque conjunto del gobierno en pleno y de la sociedad, mediante el cual el gobierno, el sector privado y la sociedad civil contribuyen a los objetivos comunes de prosperidad económica y cohesión social.

Al elevar la eficiencia del sistema de competencias, el fortalecimiento de alianzas puede ayudar al Perú a alcanzar sus objetivos estratégicos. Las sinergias tienen que ser creadas y sostenidas a lo largo de los seis ejes del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, ya que abordan temas que caen bajo la responsabilidad de una amplia gama de grupos de interés tanto públicos como privados. Al impulsar el alineamiento de los grupos de interés, las alianzas efectivas para el desarrollo, la activación y el uso de las competencias, por ejemplo, contribuyen a alcanzar la meta de diversificación productiva. Como ilustración, la concentración de capital humano generado por el sistema

de competencias incrementa la capacidad de las empresas para producir productos más complejos, lo cual, significa que las empresas pueden escalar en las cadenas de valor y asegurarse de aumentar la calidad y la competitividad sostenida de la cesta de exportación del país.

Las alianzas son fundamentales para mejorar la eficacia y eficiencia del sistema de competencias.

Las alianzas entre las instituciones educativas y los empleadores pueden ayudar a asegurar que las competencias que se desarrollan cumplan con las necesidades de la economía. Muchos países de la OCDE están tomando medidas para aumentar la participación de los empleadores en el diseño y entrega de la educación y formación. Por su parte, muchos empleadores están buscando un papel más activo en el diseño y entrega de programas de educación y formación para asegurarse el acceso a trabajadores altamente calificados que necesitan actualmente, o que necesitarán en el futuro. Para las escuelas, una estrecha relación con los empleadores podría facilitar la transición de los estudiantes al trabajo, y la actualización de competencias de los docentes en un marco de desarrollo profesional.

Las alianzas eficaces son fundamentales para mejorar la eficacia y eficiencia de los sistemas de competencias del Perú. Si bien el gobierno peruano puede jugar un papel clave en el sistema de competencias, hay límites en lo que puede lograr solo. Mejorar los resultados de las competencias requiere la colaboración y cooperación de los numerosos actores interesados en los resultados de las competencias del Perú, incluyendo a individuos, empresas, asociaciones de empleadores, sindicatos e instituciones educativas. El Perú podría beneficiarse de acuerdos más regulares y formalizados de alianzas que involucren a todos los actores del sistema de competencias en la planificación y la toma de decisiones. Los funcionarios del gobierno necesitarán orientación y formación para involucrar, efectivamente, a los agentes sociales en tales procesos.

Diversas alianzas se encuentran en curso para ayudar a los peruanos a desarrollar competencias relevantes.

En el Perú, hay distintas maneras en que las alianzas ayudan a desarrollar competencias relevantes. El país tiene una fuerte tradición de escuelas sectoriales que se desarrollaron para ayudar a sectores específicos de la economía a encontrar graduados con competencias específicas del sector. Además, los empleadores han participado, recientemente, en entes consultivos (comisiones sectoriales) para discutir las necesidades de futuras competencias en una serie de sectores económicos, como Construcción, Turismo y Salud.

Los sectores de Vivienda, Turismo, Producción y Defensa han implementado instituciones formativas para satisfacer su demanda de mano de obra calificada. Estas escuelas de educación y formación profesional (VET, por sus siglas en inglés) (SENATI, SENCICO y CENFOTUR) operan con gran independencia del Ministerio de Educación, con estructuras de gobernanza y sistemas de financiación independientes. Proporcionan una variedad de programas técnicos, así como capacitación a trabajadores activos y otros servicios de educación y capacitación considerados valiosos por los grupos de interés. A pesar de que representan una pequeña proporción de la matrícula total en las escuelas de educación y formación profesional (alrededor del 10-15%), estas son valoradas de manera positiva por los estudiantes y empleadores por igual. La fuerte participación de la comunidad de empleadores, tanto en términos de financiamiento como en programas de diseño, demuestra lo valiosas que son estas alianzas para dotar de competencias pertinentes a industrias específicas. Los lazos formales con los empleadores ayudan a garantizar que la oferta formativa sea relevante y ligada al mercado de trabajo, incluso aun, cuando compiten por estudiantes (McCarthy & Musset, 2016).

El fuerte liderazgo del empleador en el diseño de los programas de las escuelas sectoriales ayuda a promover efectos positivos en el mercado de trabajo. El Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) atiende a los sectores industriales y manufactureros del Perú. El SENATI opera independientemente del Ministerio de Educación (MINEDU) y tiene autoridad legal para operar sus propias escuelas y otorgar títulos técnicos y profesionales.

Las escuelas son privadas y cobran matrícula, pero también reciben financiamiento, a través de la Asociación de Empresas Industriales, compuesta por los empleadores. Con más de ochenta escuelas operando en veinticinco regiones del país, el sistema tiene un amplio alcance. En 2014, el SENATI ya contaba con 72 443 estudiantes matriculados y 13 000 graduados (SENATI, 2014).

La participación de los empleadores en la provisión de capacitación y tecnología garantiza la pertinencia y calidad en el desarrollo de las competencias. Siguiendo el modelo de programas de aprendizaje europeo, el SENATI utiliza un enfoque de sistema dual que alterna el estudio teórico en el instituto de formación con la experiencia de trabajo en una empresa. Se brinda educación técnica en una variedad de programas de dos y tres años de duración como mecánica, producción mecánica y tecnologías de reparación, entre otros. Los estudiantes cursan el primer año de su programa de tres años en el aula (proporcionado por SENATI) y los siguientes dos años de aprendizaje lo realizan en una empresa bajo la supervisión de un mentor de la misma empresa. El SENATI ha firmado una serie de convenios con importantes empresas privadas, tales como Bosch, Automóviles Fiat Chrysler y Mitsui, para la creación de centros de capacitación enfocados en la tecnología eléctrica, la metalurgia y la mecánica automotriz (SENATI, 2016). La presencia de centros tecnológicos líderes en el sector industrial puede ayudar a los estudiantes a familiarizarse con las tecnologías de punta y los procesos de producción, mientras que también ofrecen a los trabajadores, la oportunidad de actualizar continuamente sus competencias.

Las alianzas deben reforzar fortalezas sectoriales locales y enfocarse en las necesidades de competencias locales. El Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO) proporciona servicios similares de educación y capacitación para el sector de construcción. Con escuelas en cuatro de las ciudades más grandes del país, SENCICO capacita a trabajadores permanentes, así como también brinda programas de estudios adaptados a las necesidades de la industria nacional de la construcción, desde ingeniería civil y topografía hasta la administración y gestión de la construcción. El SENCICO funciona bajo la jurisdicción del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y desarrolla sus propios planes de estudios y programa de titulación. Colabora con empresas constructoras locales prominentes y teniendo a los gobiernos regionales como sus principales grupos de interés institucionales (SENCICO, 2012). Del mismo modo, el Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR) proporciona programas de educación y capacitación especializados para apoyar la industria nacional de turismo. Opera cuatro escuelas en las ciudades turísticas más importantes del país, y ofrece programas formativos de dos y tres años en áreas como la administración y gestión hotelera, como también cursos cortos en artes culinarias y servicio al cliente. Aproximadamente 1 500 estudiantes se matriculan en las escuelas de CENFOTUR cada año (OCDE, 2016).

La comunicación y el intercambio entre los grupos de interés tienen que ser acompañados por una flexibilidad local. En un sistema altamente centralizado como el Perú, la participación efectiva de los empleadores en el ámbito local requiere cierto nivel de flexibilidad en la adaptación de los programas educativos a las circunstancias locales. Tener políticas que respondan a las necesidades locales también proporciona una oportunidad para fortalecer el papel de las oficinas regionales del Ministerio de Educación (MINEDU) y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y propiciar una coordinación y colaboración más fuerte (ver Desafío 8). Específicamente, las oficinas regionales del MTPE pueden compartir información regional del mercado de trabajo con sus pares de educación para tomar decisiones informadas para la adaptación curricular (ver Desafío 7).

Un trabajo conjunto entre el gobierno y los grupos de interés es esencial para ayudar a identificar las necesidades actuales y futuras de competencias. Como parte del esfuerzo peruano para mejorar el reconocimiento y certificación de competencias (ver Desafío 7), la Ley del Sistema de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (SCL) promulgada en 2012, busca establecer una serie de comités sectoriales para fomentar el diálogo sobre las necesidades de competencias en los sectores económicos estratégicos del Perú. En 2015, los ministerios competentes —principalmente el MINEDU y el MTPE— establecieron comités de competencias sectoriales en los sectores de Turismo, Construcción y Salud. Si bien su capacidad de acción es aún limitada, y están sujetos a una serie de limitaciones institucionales y de infraestructura (BID, 2015), estos comités podrían ayudar a orientar la discusión acerca de las competencias necesitadas en su sector. Por ejemplo, podrían utilizarse para recabar información de las empresas sobre las demandas de ocupación y de competencias. Esto, a su vez, podría ayudar a fomentar decisiones de

políticas más informadas y facilitar la adopción de enfoques sistémicos para la evaluación y previsión de competencias (ver Desafío 8).

Podría hacerse más para impulsar las alianzas que aseguren que más peruanos desarrollen competencias que el mercado de trabajo necesita.

Las buenas prácticas en el establecimiento de alianzas como las escuelas sectoriales, podrían extenderse a todo el sistema de educación y formación profesional e ir más allá. La distribución desigual de oportunidades de aprendizaje basado en el lugar de trabajo (ver Desafío 3) entre los estudiantes matriculados en los Centros de Educación Técnico Productivo (CETPRO) y Tecnológico Superior de Institutos de Educación (IEST), que representa alrededor del 70% de los estudiantes de las escuelas de educación y formación profesional (McCarthy & Musset, 2016), exacerba aún más la desalineación entre la educación y el mundo del trabajo, como desaprovechar la oportunidad de enriquecer la currícula educativa incorporando experiencias de aprendizaje en el lugar de trabajo, así como la capacitación de docentes y estudiantes, que no es homogénea en las escuelas ni en las regiones. Una mayor implantación de alianzas con las industrias es cada vez más importante para la construcción de un conjunto de políticas para el sistema de educación y formación profesional que responda a la demanda, y que mejore la comunicación y reciprocidad entre los grupos de interés

El desarrollo curricular debe estar más alineado con la necesidad de competencias locales y regionales. Algunos países de la OCDE han incorporado mecanismos para tomar en cuenta las necesidades de los empleadores locales durante el proceso de desarrollo curricular local. En Dinamarca, por ejemplo, alrededor del 80% del plan de estudios en programas cortos de formación postsecundarios, se define a nivel nacional para asegurar un conjunto base común de competencias, mientras que el 20% se define a nivel local para responder a las necesidades de los empleadores locales. Los empleadores y los sindicatos participan activamente en ambos niveles. Un diálogo regular con representantes de la industria local es básico para asegurar que la oferta sea relevante a las necesidades del mercado laboral local (Kis & Park, 2012). La OCDE ha desarrollado una clasificación de los elementos claves que hacen exitosas a las alianzas locales (ver cuadro 42).

Cuadro 42. Cómo construir alianzas exitosas a nivel local

Una alianza local generalmente está diseñada para reunir a todos los actores relevantes dentro de una región para abordar un tema específico dentro de una comunidad o mejorar su bienestar económico. Sin embargo, reunir a todos los actores relevantes no es tarea fácil. Implica tener en torno a una mesa a varias instituciones de gobierno (generalmente de diferentes niveles), así como a interlocutores sociales, empleadores, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones formativas y representantes de la sociedad civil. Cualquiera sea la razón para establecer una alianza, hay ciertos factores a tener en cuenta:

- Estructura organizativa. Para ser eficaz, una alianza debe tener una estructura reconocible y autónoma para ayudar a establecer su identidad. La estructura debe tener estabilidad y permanencia, así como flexibilidad y la credibilidad que se deriva de una cierta independencia de influencias políticas. También es importante revisar las líneas de comunicación para asegurar que todos los integrantes estén informados e involucrados. La equidad debe ser un principio rector en la construcción de una alianza, al igual que (para varias asociaciones) una estructura de "abajo hacia arriba". También se necesitan recursos humanos y financieros suficientes.
- Preparación. La labor preparatoria es crucial para el desarrollo de una alianza estable y eficaz. Una cuidadosa investigación sobre el contexto en el que operará este grupo debe ser parte de esta fase. Se deben evaluar las fortalezas y debilidades de la zona y diseñar medidas efectivas. Uno de los aspectos más importantes de esta fase es identificar a los aliados correctos y establecer roles claros para cada uno.
- Plan de trabajo. Las alianzas necesitan desarrollar una estrategia a largo plazo si quieren trabajar con eficacia y tener un efecto duradero. Para las alianzas zonales, esta estrategia debe incluir: una visión para el logro de resultados de la región, un plan de acción que identifica prioridades de corto plazo y un programa de trabajo coordinado que incluye actividades y medidas que contribuirán a la consecución de resultados a largo plazo. El programa de trabajo debe indicar los intereses y objetivos de todos los aliados e incluir actividades y medidas que contribuyan a la mejora del territorio.
- Implementación. En esta fase, los aliados deben contactarse regularmente para coordinar la implementación, ampliación y complementariedad del programa de trabajo con nuevas medidas y en algunos casos, para poner a prueba nuevos enfoques. Como parte de las relaciones públicas se debe informar al público en general sobre los objetivos, las actividades y las disposiciones de la asociación.
- Monitoreo. Un sistema de control integral debe ser utilizado para evaluar los logros de una asociación, determinar mejoras a realizar y adaptar la planificación futura. Una asociación debe ser evaluada periódicamente y debe publicar informes para demostrar el valor añadido de su trabajo.

Fuente: Adaptado de OECD (2006), Successful partnerships: A guide, OECD, Paris, www.OCDE.org/cfe/leed/36279186.pdf.

La educación superior en el Perú podría mejorar sus vínculos con el sector privado para asegurar una mejor alineación entre la oferta y demanda de competencias. Los países de la OCDE proporcionan una variedad de ejemplos de cómo las alianzas locales se pueden reforzar para apoyar la obtención de mejores resultados en la educación superior. En Ontario, Canadá, los empleadores asesoran a los centros de formación profesional (que ofrecen programas terciarios no universitarios, por lo general entre uno y tres años) sobre las necesidades de competencias de sus empresas, de los sectores, y sobre la economía regional mediante la participación en Comités Asesores de Programas (OCDE, 2014a). En los Estados Unidos, los centros de formación profesional son capaces de desarrollar, rápidamente, cursos para atender a las necesidades cambiantes de competencias porque tienen a representantes de la industria como instructores. El uso de instructores de la industria ayuda también a construir buenas relaciones entre la educación y el sector privado. En algunos casos, los centros de formación profesional han creado una subsidiaria independiente

de su institución que ofrece cursos académicos más tradicionales con el fin de responder más rápidamente a las necesidades locales (OCDE, 2014b). Los centros de formación profesional también están representados por Juntas de Inversión en la Fuerza Laboral (WIB, por sus siglas en inglés) en los Estados Unidos, lo que ayuda a fortalecer los lazos con los servicios de empleo, los órganos de desarrollo económico, y los empleadores locales, que constituyen la mayoría de miembros (recuadro 43).

Cuadro 43. Integración de empleo y desarrollo económico en el ámbito local

Desde 1998, las Juntas Locales de Inversión en la Fuerza Laboral (*Work Investments Boards*) han desempeñado un papel importante en los Estados Unidos en la creación de estrategias más integradas para abordar el empleo y las competencias dentro de estrategias más amplias de desarrollo económico. Hay más de 600 WIB en Estados Unidos, en los niveles estatal y local. Son fuertemente dirigidas por las empresas, pues están presididas por empresarios y tienen una mayoría de miembros de empresas (por lo menos el 51% de la membresía de la junta son empleadores). Cada área local de inversión en la fuerza laboral se rige por una WIB, responsable de proporcionar servicios de empleo y formación dentro de una zona geográfica específica.

Las WIB administran los servicios de la Ley de Inversión en la Fuerza Laboral (ahora nuevamente autorizados bajo la Ley de Innovación y Oportunidad en la Fuerza Laboral de 2013), según lo designado por el gobernador y siguiendo los reglamentos de la Ley Federal y las directrices del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. Allí hay también escaños destinados para representantes de sindicatos e instituciones educativas locales, con funcionarios de desarrollo económico que forman parte de las juntas en varios estados. Mientras que el desempeño de las juntas varía, en algunas áreas han desarrollado fuertes estrategias integradas que contribuyen al empleo, a las competencias y al desarrollo económico. Las Juntas Locales de Inversión en la Fuerza Laboral suelen ser la extensión de una unidad del gobierno local, que en la mayoría de los casos es la administración del condado y puede incluir más de una entidad del gobierno. No son órganos de los gobiernos estatales o federales y el personal no está conformado por empleados federales o estatales. Las Juntas Locales de Inversión en la Fuerza Laboral contratan a personal para administrar los programas. La prestación real de servicios se subcontrata a intermediarios, que incluyen otros organismos públicos (agencias gubernamentales e instituciones educativas), y a organizaciones no gubernamentales (sin fines de lucro y con fines de lucro).

Fuente: OECD (2014c), Employment and Skills Strategies in the United States, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209398-en.

Las ofertas de programas de educación superior podrían armonizarse mejor con las necesidades del mercado de trabajo local. Las alianzas entre las instituciones de educación superior y el sector privado pueden asegurar que la demanda local de trabajadores altamente calificados se cumpla con una oferta de educación terciaria profundamente arraigada y centrada en sectores e industrias donde las ventajas competitivas son fuertes en el ámbito local (ver Desafío 8). En el Perú, las alianzas locales entre las universidades y los empleadores en las regiones extractivas (por ejemplo, Ancash, Arequipa, Cajamarca y Cusco) pueden resultar en un mejor alineamiento entre la oferta y demanda de competencias, con aumentos adicionales de productividad para el sector minero. Las experiencias de la OCDE demuestran cómo un país rico en recursos naturales, como Noruega, ha desarrollado una universidad local para satisfacer las demandas de la industria petrolera y su sistema de clientes y proveedores (cuadro 44).

Cuadro 44. Cooperación entre la academia y el lugar de trabajo: Campus Helgeland, Noruega

La región de Helgeland, en el Condado de Nordland, tiene una población de aproximadamente 78 000 habitantes y se caracteriza por pequeñas ciudades industriales, zonas rurales y una costa con un archipiélago de gran alcance. Debido a su historia industrial, la región cuenta con una larga tradición de cooperación y resolución conjunta de problemas entre actores e instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil bien organizadas. Si bien hay tres instituciones de educación superior en el Condado de Nordland, ninguna de estas se encuentra en la región de Helgeland. Las grandes distancias que hay en el condado de Norland (500 km de sur a norte) ha sido una preocupación constante entre los actores industriales y los políticos locales.

Si bien Helgeland tiene varias industrias de procesos productivos y un conjunto bien desarrollado de proveedores que se encuentra en crecimiento debido a la rápida expansión de la industria petrolera costa afuera, el nivel de educación formal en la región es bajo y la migración hacia afuera de los jóvenes altamente calificados es alta. En respuesta a este dilema, se ha implementado una institución de coordinación, el "Campus Helgeland", mediantes iniciativas conjuntas de los actores públicos, privados y de la sociedad civil, con el objetivo de convertirse en una institución de red de contactos centrada en mejorar las competencias y la innovación en la región.

El Campus Helgeland abrió sus puertas en agosto de 2013 y alberga instituciones de educación superior, bibliotecas, instituciones de redes industriales y algunas empresas privadas, todo ello dentro de un terreno de 130 000 metros cuadrados. La educación en el Campus Helgeland se dirige tanto a las necesidades del sector público como del privado. La carrera de ingeniería, que estaba previsto empezar en el año 2014, atenderá cada vez más a las necesidades de los actores industriales privados. El municipio ha financiado el espacio ocupado con el apoyo del banco local y de una garantía económica para los primeros años de operación por el gobierno noruego. La decisión del municipio para financiar el Campus Helgeland se tomó después de un largo proceso de negociación durante el cual diferentes proyectos e ideas de proyecto se combinaron para llegar a un consenso.

Fuente: OECD (2014d), Skills Strategy Diagnostic Report:, Norway, OECD, Paris, www.OCDE.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostic-report-Norway.pdf.

Fortalecer alianzas entre los Servicios Públicos de Empleo y los empleadores podrían mejorar la activación de competencias en el Perú.

Los empleadores deben reforzar su colaboración y participación en las actividades de los centros locales de empleo. El Centro de Empleo es un mecanismo que centraliza los servicios de promoción del empleo. Reúne información sobre el mercado de trabajo, servicios de colocación de empleo, servicios de orientación profesional y formación y servicios gratuitos de promoción del empleo y emprendimiento (MTPE, 2016). Los empleadores contactan con los centros a través de mecanismos de "acercamiento empresarial", en el que pueden seleccionar perfiles de una nómina disponible de candidatos. Sin embargo, su participación y colaboración con los centros de empleo parece ser limitadas a estas actividades, perdiendo de este modo una oportunidad para diseñar, en conjunto, programas de formación para los solicitantes de empleo, lo que podría resultar beneficioso para satisfacer sus necesidades de contratación.

Cuadro 45. Alianzas y externalización en políticas activas del mercado de trabajo

Los ministerios, el Servicio Público de Empleo (SPE) y otros organismos públicos pueden subcontratar servicios de empleo a proveedores externos para complementar los servicios públicos.

La participación del sector privado en la prestación de servicios de empleo puede brindar una serie de beneficios, en particular competencias especializadas que no se encuentran disponibles en el sector público. La competencia y la licitación abierta por contratos permiten reducir los costos de entrega y estimular la innovación en la prestación de servicios. Estos proyectos también son capaces de estimular un mejor rendimiento en el SPE mediante la presión competitiva y la transferencia de mejores prácticas. La participación del sector privado también permite la expansión de la capacidad de prestación de servicio sin los compromisos a largo plazo relacionados con el empleo en el sector público, aunque es deseable cierta estabilidad del marco contractual para desarrollar la capacidad del sector privado.

La mayoría de los SPE externalizan algunas funciones específicas. En **Finlandia**, las oficinas locales de empleo han externalizado la mayor parte de las actividades de capacitación para la búsqueda de empleo y otras actividades de grupo para los solicitantes de empleo. En **Noruega**, la mayoría de los clubes de trabajo "Job Clubs" están a cargo de proveedores externos, y por lo menos algunos Clubes de Trabajo están tercerizados en **Irlanda** y **Japón**. Japón también externaliza una serie de centros de llamadas "Call Centers". Se cree que los SPE de Noruega y Suiza externalizan servicios de colocación, siendo esto el estándar en el Cantón de Ginebra.

Fuente: OECD (2013), "Activating jobseekers: Lessons from seven OECD countries", in OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-7-en.

Una mayor participación de los empleadores en los ejercicios de anticipación y evaluación de competencias es importante para mejorar la alineación entre la oferta y demanda de competencias. Una serie de países de la OCDE han desarrollado mecanismos para facilitar la participación de los principales grupos de interés en los ejercicios de anticipación y evaluación de competencias. Estos incluyen la participación de los principales grupos de interés en los consejos consultivos de organismos clave (por ejemplo, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Valonia/Bélgica), o involucrarlos activamente en talleres temáticos (por ejemplo, Canadá, Noruega). Algunos países han utilizado el desarrollo de estrategias nacionales de competencias como una forma de facilitar el diálogo sobre las necesidades de competencias en todo el país (por ejemplo, Austria, Alemania, Corea, Irlanda, Suiza y los Estados Unidos). Otros países (por ejemplo, Italia) involucran directamente a los empleadores preguntándoles acerca de las deficiencias de competencias percibidas y las brechas de competencias que han encontrado al entrevistar candidatos (McCarthy & Musset, 2016).

Las alianzas son fundamentales para garantizar que las competencias son utilizadas de la manera más eficaz en el trabajo.

En el Perú, existen varias situaciones donde las alianzas podrían facilitar un mejor uso de competencias. Como se ilustra en el Desafío 5, el país adolece de un gran número de trabajadores que, a pesar de haber completado la educación superior, están, en promedio, excesivamente calificados para sus puestos de trabajo. Tal inadecuada distribución de talento puede ser abordada por dos medidas complementarias. Primero, ofrecer incentivos para aumentar la movilidad laboral para trabajadores altamente calificados en todas las regiones podrían reducir la posible escasez de trabajadores altamente calificados y los desajustes reportados. En este caso, es esencial la colaboración con las empresas, dado que los servicios de empleo necesitan asegurarse de que la información sobre las vacantes reales es transparente y actualizada (Desafío 7). Segundo, fortalecer los vínculos entre las ofertas locales de educación superior y las empresas locales permitiría que los programas formativos se ajusten bien con las necesidades del mercado de trabajo local.

Por otra parte, las alianzas entre empresas de sectores similares podrían aliviar el peso de proporcionar capacitación a los empleados mediante mecanismos de costo compartido, en colaboración con centros locales de empleo (Desafío 5). Fortalecer la colaboración entre la academia y las empresas podría fomentar un mejor uso de las competencias de los investigadores y conducir a mayores niveles de innovación en el sector público y privado (Desafío 6).

La colaboración y cooperación entre empresas puede fomentar un mejor uso de competencias en el trabajo. La colaboración entre empresas para la capacitación puede ser una manera eficaz de compartir los gastos de formación para asegurar que responda a sus necesidades específicas (Desafío 5). Los acuerdos formales para el diálogo entre las empresas y los sectores pueden ser un paso importante hacia el desarrollo de modalidades de formación que aumenten tanto la cantidad como la calidad de la formación impartida por las empresas, especialmente en pequeñas y medianas empresas (Pymes). El recuadro 46 proporciona un ejemplo de Irlanda, y el recuadro 47 proporciona un ejemplo de Barcelona.

Cuadro 46. Irlanda: creando asociaciones entre los empleadores para alinear mejor las oportunidades de desarrollo de competencias con el mundo del trabajo

La red para la capacitación de empleados Skillnets fue creada en 1999 para promover y facilitar la capacitación laboral y la mejora de las cualificaciones del personal de las pequeñas y medianas empresas. Es la mayor organización que fomenta la capacitación laboral en Irlanda. En 2011, tenía setenta redes operacionales, a través de las cuales entrenó a más de 40 000 personas con un gasto total de 25 millones de euros. Es un organismo financiado por el Estado y dirigido por el empresariado que coinvierte con las empresas, especialmente con las Pymes, cuando cooperan en redes para identificar y suministrar cursos adecuados para la capacitación de su mano de obra. Una red de Pymes, que son en su mayoría regionales o sectoriales, es guiada por un equipo directivo representantes de las empresas locales. Este equipo proporciona dirección estratégica y orientación a un administrador de red, que coordina toda la actividad operativa conducente a la entrega de un plan de capacitación acordado con intervenciones de aprendizaje adecuadas para el personal de la empresa miembro. El programa nacional es coordinado por Skillnets Ltd., quien contrata con todas las redes y proporciona apoyo y seguimiento a los programas para asegurar la consecución de resultados cuantitativos y cualitativos acordados.

En 2011, Dublín tenía treinta redes, pero estas eran redes predominantemente sectoriales de competencia nacional y con empresas afiliadas. Entre las empresas que forman parte de Skillnets, 25% tienen sede en Dublín, con el 33% de capacitados. Mientras que Skillnets tiene un impacto nacional, su influencia se enfoca, en gran medida a las Pymes, que representan el 94% de sus 10 000 empresas miembro. Aunque inicialmente fue establecido para atender exclusivamente a los asalariados, desde 2010 Skillnets tiene la obligación de proveer capacitación a las personas solicitantes de empleo. Esto ocurre tanto de manera integrada (con solicitantes de empleo asistiendo a programas conjuntamente con empleados) como a través de la provisión de programas específicos de más largo plazo exclusivamente para los desempleados (por ejemplo, el Programa de Apoyo al Solicitante de Empleo), que incluye colocaciones laborales. Skillnets también ha puesto en marcha una iniciativa piloto de formación, "Management Works", que proporciona formación en gestión dirigido a las pymes enfocándose, principalmente, en los gerentes propietarios.

Fuente: OECD (2014e), Employment and Skills Strategies in Ireland, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264207912-en.

Cuadro 47. Acuerdos de colaboración entre el sector público y privado en Barcelona

En 1986, el Ayuntamiento de Barcelona creó "Barcelona Activa" en respuesta a la alta tasa de desempleo (superior al 20%), a la restructuración económica, al cierre de una serie de fábricas y a la falta de iniciativa empresarial. "Barcelona Activa" actúa como el Consejero de Promoción Económica de la ciudad y trabaja estrechamente con organismos del sector público e instituciones privadas, a través de más de 370 acuerdos de colaboración. Las actividades de cuatro servicios son: 1) la creación de empresas y la cultura de emprendimiento; 2) la consolidación de empresas innovadoras y el crecimiento; 3) el desarrollo del capital humano y la nuevas oportunidades de empleo, y 4) el acceso y la mejora de empleo. Algunas iniciativas que surgieron de estas alianzas son:

- "Porta 22". Se trata de un centro de referencia que se enfoca en nuevas ocupaciones y en sectores emergentes y transformadores. El servicio está diseñado como un espacio abierto y de libre acceso dirigido a personas que buscan nuevos puestos de trabajo, oportunidades, orientación laboral y orientación sobre el futuro de la evolución profesional. Ofrece 730 nuevos perfiles profesionales analizados a fondo, a través de doce aplicaciones interactivas multimedia y 150 imágenes. Existen 50 000 páginas de contenido digital, asesoramiento personal y un programa de actividades dos veces al mes.
- CA n'Andalet. Este es el centro donde todas las actividades vinculadas con la formación y el desarrollo de competencias están diseñadas y desarrolladas parcialmente por "Barcelona Activa". Es el punto de referencia para la mejora de los conocimientos y las competencias profesionales en la ciudad. El centro ofrece varios servicios, incluyendo: formación profesional orientada a mejorar las competencias de los poco calificados y los desempleados; formación en nuevas tecnologías y gestión empresarial, y certificación profesional. Este centro de formación ahora se especializa en la formación en el sector de servicios personales, uno de los sectores emergentes en la ciudad.
- Cibernarium. El Cibernarium capacita a la población en el uso y utilidad de las tecnologías de la información y la comunicación. Organizado por el parque tecnológico, el Cibernarium nació en colaboración con la Cité des Sciences de París. Es el centro de difusión digital y de alfabetización y pretende difundir las nuevas oportunidades que la sociedad del conocimiento, especialmente las nuevas tecnologías, ofrece para el desarrollo personal y profesional de los estudiantes, solicitantes de empleo y las empresas.

Fuente: OECD (2009), Promoting Entrepreneurship, Employment and Business Competitiveness: The Experience of Barcelona, OECD, Paris, www.OCDE.org/cfe/leed/43505170.pdf.

Las alianzas entre universidades y empresas pueden impulsar un uso más productivo de las competencias de los investigadores.

Se debe reforzar las alianzas entre las universidades y las empresas para garantizar la colaboración en investigaciones, el conocimiento y la transferencia de tecnología. La comercialización de la investigación pública es una función clave de las universidades y de las instituciones públicas de investigación (PRI, por sus siglas en inglés), junto a la enseñanza, la educación y la difusión del conocimiento. La investigación pública ha sido la fuente de muchas de las innovaciones de hoy, mientras que su correcta explotación puede contribuir a la evolución de la innovación y productividad de un país. Si bien hay varias razones por las que la innovación sigue siendo escasa en el Perú (ver Desafío 6), una mayor colaboración entre las universidades, los institutos públicos de investigación y las empresas puede mejorar el uso de las competencias de los investigadores y coadyuvar en la innovación y diversificación productiva del Perú. La investigación llevada a cabo en instituciones académicas podría, en parte, ser orientada hacia los objetivos de innovación del sector privado.

Además, las empresas podrían contratar temporalmente a investigadores para determinados proyectos de investigación y desarrollo (I&D) para los que carecen de recursos humanos.

La colaboración entre universidades, empresas e institutos públicos de investigación en el Perú es débil. Las empresas peruanas han mostrado una clara preferencia por resolver sus problemas tecnológicos mediante la contratación de consultores extranjeros. Los obstáculos con respecto a la movilidad institucional de investigadores académicos y a la Ley de la Carrera Administrativa, la cual prohíbe que profesores de universidades publicas reciban pagos de más de un empleador, son obstáculos significativos para la cooperación entre las universidades y empresas (OCDE, 2011). El Perú va a la zaga de países comparables en la región de América Latina con respecto a los mecanismos de colaboración existentes entre las empresas e institutos públicos de investigación para la comercialización de la investigación pública (OCDE, 2011). Las empresas peruanas no han enfrentado las intensas presiones competitivas que las llevarían a demandar servicios tecnológicos, o que las obligan a innovar constantemente, y una parte importante del sector empresarial está constituida por empresas con bajos niveles de sofisticación tecnológica. Las instituciones de investigación o de la industria suelen tener diferentes intereses de investigación, lo que significa que se necesitan estructuras de gobernanza de las instituciones públicas de investigación y un sistema adecuado de incentivos para fomentar su cooperación.

La exposición a los mercados internacionales y la competencia con los mismos puede incitar a las empresas a aprovechar las competencias de los investigadores. La firma de acuerdos de libre comercio ha generado oportunidades comerciales que solo pueden ser aprovechadas con productos de alta calidad, una logística eficiente que asegura la llegada a tiempo de productos y sistemas de marketing adecuados para los mercados a los cuales las empresas buscan acceso. Los acuerdos comerciales han generado una mayor conciencia entre las empresas exportadoras de la importancia de la innovación, y cómo implica el establecer relaciones con otros agentes. Las alianzas entre empresas son esenciales para asegurar que la capacidad de innovación alcance una escala suficiente para competir en los mercados internacionales. Los fondos para la innovación, como el Fondo para la Innovación, Ciencia y Tecnología en el Perú, y los programas de asistencia tecnológica están diseñados explícitamente para fomentar alianzas entre empresas y participantes en el sistema de innovación. En los proyectos financiados por el FINCYT, el incentivo es mayor cuando los proyectos involucran a varios participantes, como grupos de empresas, o cuando son alianzas en las que una empresa o conjunto de empresas se asocia con una universidad o instituto de investigación.

Los países de la OCDE han desarrollado una serie de instrumentos para fomentar la difusión del conocimiento y la colaboración entre la academia y las empresas. Si bien el conocimiento y la investigación generada por el sistema público de investigación se difunde mediante una variedad de canales, tales como la movilidad del personal académico, las publicaciones científicas, los congresos, la investigación por contrato con la industria y las autorización de las invenciones académicas, una gran cantidad de atención política en los países de la OCDE se ha centrado en la promoción de transferencias de conocimientos, a través de publicaciones, patentes y licencias de invenciones académicas y la promoción de proyectos universitarios. Más recientemente, estos canales se han visto complementados por asociaciones público-privadas (OCDE, 2014b). Los gobiernos también han intentado nuevas formas de facilitar la cooperación entre el personal de la industria y la investigación, tales como nuevos modelos de oficinas de transferencia de tecnología (OTT) y oficinas de licencias tecnologías (TLO, por sus siglas en inglés), el uso de herramientas colaborativas de propiedad intelectual, como consorcios y fondos de patentes, e iniciativas para facilitar el acceso a los resultados de la investigación pública, como se ilustra en el cuadro 48.

Cuadro 48. Ejemplos de alianzas entre investigadores, universidades y empresas en los países de la OCDE

La **República Checa** recientemente implementó una serie de medidas para apoyar a las OTT: estableciendo puntos y oficinas de transferencia de tecnología en las instituciones de investigación; creando instrumentos para financiar la etapa de prueba de concepto de proyectos con base tecnológica; apoyando la popularización de la ciencia y tecnología, a través de la creación de centros de aprendizaje de ciencias, y mejorando el acceso a la información de investigación y a la información sobre los resultados de las investigaciones.

Francia recientemente ha creado un número de empresas de transferencia de tecnología (SATT, por sus siglas en francés) para reducir la fragmentación de los servicios de transferencia tecnológica a nivel regional.

Israel está alentando el desarrollo de modelos privados o con fines de lucro para las oficinas de transferencia de tecnología, que a menudo están institucionalizadas bajo la forma de sociedades de responsabilidad limitada. Las plataformas de internet que proporcionan un mercado para las invenciones académicas también han sido objeto de apoyo por las políticas.

México está creando y fortaleciendo oficinas de transferencia de tecnología, a través del Fondo Sectorial de Innovación (FINNOVA), que tiene como objetivo aumentar las oportunidades de vinculación entre las instituciones que generan conocimiento y el sector privado a través de consultoría, concesión de licencias y empresas de arranque. El apoyo se centrará en la certificación de oficinas de transferencia de tecnología y en brindarles apoyo adicional para que participen en la validación posterior del potencial comercial de los resultados de las investigaciones. También se dará apoyo a las Pymes para cubrir los costes de asesoría cuando requieran una OTT certificada para resolver un problema.

Fuente: Innovation Policy Platform (IPP), module on commercialization of public research, available at: https://www.innovationpolicyplatform.org/content/commercialisation-public-research-OCDE-sti-outlook.

Resumen e implicaciones políticas

Las alianzas eficaces son fundamentales para fortalecer la eficacia y eficiencia de las políticas de competencias. Se requiere la colaboración entre el gobierno y los grupos de interés para asegurar que las políticas de competencias se encuentran alineadas con las necesidades de la economía. Esto requiere mecanismos para apoyar la comunicación entre el gobierno y los grupos de interés pertinentes, y entre varios principales interesados.

Las alianzas más sólidas pueden aumentar la relevancia de las competencias desarrolladas en institutos de educación y capacitación profesional y en los de educación superior. El sistema de formación y capacitación profesional del Perú se caracteriza, por un lado, por la existencia de sólidas escuelas sectoriales que están diseñadas para responder a la demanda de competencias de sectores económicos específicos, y por otro lado, un sistema público y privado más débil para el resto de la economía. Comprometer a las empresas en el diseño conjunto y ejecución de programas de formación en los IEST y CETPRO, se garantizaría una mejor alineación entre las competencias desarrolladas y las demandas del mercado de trabajo. Además, las alianzas entre las instituciones de educación superior y el sector privado podrían asegurar que la demanda local de trabajadores altamente calificados sea satisfecha mediante el adecuado suministro de graduados de educación superior no universitaria con las competencias necesarias para satisfacer las necesidades de sectores e industrias donde las ventajas competitivas locales son más fuertes.

Los empleadores pueden y deben desempeñar un papel más activo en el diseño e implementación de políticas activas del mercado de trabajo (PAMT). Las empresas participan pasivamente en las PAMT mediante la simple elección de los candidatos de la nómina disponible proporcionada por el centro local de empleo. Su participación en los programas de formación y activación mejoraría la calidad y relevancia de las competencias de aquellos que buscan

empleo y construiría una fuente de talento lista para su uso. Una participación más activa de los empleadores en los ejercicios de anticipación y evaluación de competencias aseguraría una mejor alineación entre la oferta y demanda de competencias.

Construir alianzas más sólidas puede facilitar un mejor uso de competencias. Las alianzas entre las instituciones de educación superior y el sector privado pueden asegurar que la demanda local de trabajadores altamente calificados se vea satisfecha por una oferta relevante de educación superior no universitaria. Las alianzas entre la academia y el sector privado pueden ayudar a la difusión del conocimiento y fomentar un uso más productivo de las competencias de los investigadores académicos para la innovación y la diversificación productiva.

Referencias

- Kis, V. and E. Park (2012), A Skills beyond School Review of Korea, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264179806-en.
- IDB (2015), Hacia un sistema de formación continua de la fuerza laboral en el Perú, Lima.
- Innovation Policy Platform (IPP), module on commercialisation of public research, available at: https://www.innovationpolicyplatform.org/content/commercialisation-public-research-oecd-sti-outlook.
- McCarthy and Musset (2016), A Skills beyond School review of Peru, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris.
- MTPE (2014), Boletín de Economía Laboral, N. 42, "La inadecuación ocupacional de los profesionales con educación superior en Perú", Lima.
- OECD (2016), Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en.
- OECD (2014a), Employment and Skills Strategies in Canada, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209374-en.
- OECD (2014b), "Commercialisation of public research", OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/sti outlook-2014-26-en.
- OECD (2014c), Employment and Skills Strategies in the United States, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264209398-en.
- OECD (2014d), OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Norway, OECD, Paris, http://skills.oecd.org/developskills/documents/OECD_Skills_Strategy_Diagnostic_Report_Norway.pdf.
- OECD (2014e), Employment and Skills Strategies in Ireland, OECD Reviews on Local Job Creation, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264207912-en.
- OECD (2013), "Activating jobseekers: Lessons from seven OECD countries", in OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-7-en.
- OECD (2011), OECD Reviews of Innovation Policy: Peru 2011, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264128392-en.
- OECD (2009), *Promoting Entrepreneurship, Employment and Business Competitiveness: The Experience of Barcelona, OECD, Paris,* www.oecd.org/cfe/leed/43505170.pdf.

OECD (2006), Successful partnerships: A guide, OECD, Paris, www.oecd.org/cfe/leed/36279186.pdf.

SENATI (2016), Revista Institucional y de servicios para empresas aportantes n.77. Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial, Lima, Perú.

SENCICO (2012), Plan Estratégico Institucional 2012-2016, Lima, Perú.

Siguientes pasos

Pasando del diagnóstico a la acción

Este reporte diagnóstico resume los hallazgos clave de la fase de diagnóstico completada en el 2016, y es un producto clave del proyecto colaborativo de OCDE-Perú "Construyendo una estrategia de competencias eficaz para el Perú".

Las Herramientas de Diagnóstico de las Estrategia de Competencias de la OCDE ha demostrado ser útil como un marco para comprometer a una amplia gama de grupos de interés en discusiones de gran alcance sobre los desafíos de competencias que enfrenta el Perú en la actualidad y en el futuro. Este informe destaca la amplitud de los desafíos de competencias futuros y la forma en que se necesitarán respuestas de políticas eficaces e integradas para entretejer juntos, medidas desde diversas áreas, como educación y capacitación, empleo, innovación, investigación, impuestos, desarrollo económico local y economía.

Los formuladores de políticas pueden basarse en estas ideas compartidas para generar opciones de acciones concretas para satisfacer las futuras necesidades de competencias del Perú. Maximizar el potencial de las competencias del Perú y mejorar la concordancia entre la oferta y demanda de competencias es un esfuerzo que va mucho más allá de la capacidad del gobierno. Diseñar e implementar políticas eficaces de competencias requerirá la colaboración entre muchos actores públicos a nivel nacional, así como la cooperación con las autoridades locales. La construcción de un sólido sistema de competencias para el Perú también dependerá de la continua participación de los principales grupos de interés, incluyendo empleadores, sindicatos, instituciones de formación, estudiantes, profesores y otros.

Construir un fuerte sistema de competencias requerirá, sobre todo, un compromiso compartido entre los ministerios gubernamentales y los interlocutores sociales para construir un sistema receptivo y resistente que fomente la competitividad, la cohesión social y altos estándares de vida para todos en el Perú.

Estrategia de competencias de la OCDE Reporte Diagnóstico: Perú 2016

Perú

Mejorar las políticas de competencias contribuye a la resiliencia económica, impulsa el empleo y refuerza la cohesión social. La Estrategia de Competencias de la OCDE proporciona a los países, un marco para analizar sus fortalezas y desafíos de competencias. Cada reporte diagnóstico de Estrategia de Competencias de la OCDE refleja un conjunto de desafíos de competencias identificadas, gracias a grupos de interés grandemente comprometidos y a la amplia evidencia comparativa de la OCDE, a la vez que ofrece ejemplos concretos de cómo otros países han abordado desafíos similares.

Estos reportes abordan interrogantes tales como: ¿De qué manera pueden los países maximizar su potencial de competencias? ¿Cómo pueden mejorar el desarrollo, activación y uso de competencias relevantes, así como suministrar competencias de manera efectiva? ¿En qué beneficia al gobierno en pleno, un enfoque de competencias? ¿Cómo pueden los gobiernos establecer alianzas sólidas con los empleadores, los sindicatos, los profesores y estudiantes para alcanzar mejores resultados de competencias? Los reportes de diagnóstico de Estrategia de Competencias de la OCDE proporcionan nuevos conocimientos en torno a estas preguntas y ayudan a identificar los componentes básicos de las estrategias de competencias exitosas.

Este informe es parte del trabajo continuo de la OCDE sobre la construcción de estrategias nacionales efectivas de competencias.

Escríbanos

Dirección de Educación y Capacitación - OCDE 2, rue André Pascal - 75775 Paris Cedex 16 - Francia edu.contact@oecd.org

Conecte con nosotros en

Educationtoday: www.oecd.org/edu/educationtoday YouTube: www.youtube.com/EDUcontact Twitter: twitter.com/OECD_Edu # OECDSkIIIs Slideshare: www.slideshare.net/OECDEDU

Obtenga gratuitamente reportes y estadísticas de educación

- gpseducation.oecd.org para más datos sobre la educación y las competencias
- www.oecd.org/education para una selección de informes y datos de la OCDE de descarga gratuita
- www.oecd.org/edu/workingpapers para una serie de documentos de trabajo de educación
- www.pisa.oecd.org para el Programa para Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA)
- www.oecd.org/skills~~V para el trabajo de la OCDE sobre las competencias

Otras lecturas

OECD (2012), Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies, OECD Publishing.
OECD (2013), OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, OECD Publishing. OECD (2015),
OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability, OECD Publishing

La versión original de este libro se publicó bajo el título OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Peru © 2016 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París. Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

www.oecdbookshop.org - Librería on-line de la OCDE www.oecd-ilibrary.org - Biblioteca digital de la OCDE www.oecd.org/oecddirect - Servicio de alerta de nuevos título de la OCDE

