



UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS APLICADAS

ESCUELA DE POSTGRADO

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

Fortalecimiento del sistema de reconocimiento de aprendizajes previos como
vía de cualificación de personas en el Perú

TESIS

Para optar el grado académico de Maestro en Gestión Pública

AUTOR

Pacheco Castillo, Cristhian Alberth (ORCID 0009-0003-7533-9287)

ASESOR

Sugano Sato, Susana (ORCID 0000-0002-8695-5128)

Lima, 24 de febrero de 2024

Dedicatoria

A mi madre por su dedicación y amor para convertirme en profesional.

A mis hermanos por su cariño y apoyo.

A los servidores públicos que trabajan con responsabilidad y ética para generar bienestar a los ciudadanos.

Agradecimientos

A mi asesora Susana Sugano Sato por su acompañamiento y apoyo profesional que han permitido mejorar la calidad del presente trabajo de investigación.

A mis compañeras que me acompañaron en la gestión directiva del SINEACE para fortalecer los procesos de certificación de competencias profesionales y de acreditación de la calidad educativa.

Resumen

En el Perú se evidencia un inadecuado sistema de reconocimiento de las cualificaciones obtenidas fuera del sistema educativo, lo que limita educativa y laboralmente a las personas que egresan de la educación básica, considerando que, en promedio, solo el 30% de ellas logran acceder a la educación superior, por tanto, una parte importante de las personas en edad de trabajar se inserta al mercado de trabajo peruano en condiciones precarias que las expone a la informalidad y al subempleo.

Considerando lo anterior, este trabajo de investigación desarrolla una propuesta técnica y normativa para mejorar el sistema de reconocimiento de aprendizajes previos del país. Para ello, se utilizó como métodos de investigación cualitativa el estudio de caso a partir de la experiencia profesional del autor y la revisión bibliográfica de documentos referentes sobre capital humano, cualificaciones, empleabilidad y transitabilidad educativa.

La implementación de los resultados de la presente investigación busca mejorar las condiciones de acceso y transitabilidad educativa, formativa y laboral de las personas, así como para atender de manera pertinente las necesidades de personas calificadas en los sectores productivos y en el Estado.

Esta investigación propone específicamente tres elementos: un proyecto de Ley para regular el Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP) y el reconocimiento de aprendizajes previos; una actualización del Plan Nacional de Competitividad y Productividad y un nuevo plan de implementación, seguimiento, evaluación y mejora del MNCP, que se busca sean tomados en consideración por los actores claves del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del Perú.

Palabras clave: Competencias; Empleabilidad; Marco Nacional de Cualificaciones; Reconocimiento de Aprendizajes Previos; Transitabilidad Educativa.

Strengthening the system of recognition of prior learning to qualify people in Peru

Abstract

In Peru, there is an inadequate system of recognition of qualifications obtained outside the educational system, which limits educationally and professionally people who graduate from basic education, considering that, on average, only 30% of them manage to access to higher education, therefore, an important part of people of working age enter the Peruvian labor market in precarious conditions that expose them to informality and underemployment.

Considering the above, this research work develops a technical and regulatory proposal to improve the country's prior learning recognition system. To this end, the case study based on the author's professional experience and the bibliographic review of relevant documents on human capital, qualifications, employability and educational walkability were used as qualitative research methods.

The implementation of the results of this research seeks to improve the conditions of access and educational, training and work accessibility of people, as well as to appropriately address the needs of qualified people in the productive sectors and in the State.

This research specifically proposes three elements: a draft law to regulate the National Qualifications Framework of Peru (MNCP) and the recognition of prior learning; an update of the National Competitiveness and Productivity Plan and a new implementation, monitoring, evaluation and improvement plan of the MNCP, which is intended to be taken into consideration by the key actors of the Executive Branch and the Legislative Branch of Peru.

Keywords: Skills; Employability; National Qualifications Framework; Recognition of Prior Learning; Educational Walkability.

Tabla de contenido

Introducción	1
1. Aspectos generales	2
1.1 El problema	2
1.2 Formulación del problema.....	3
1.3 Objetivo general	4
1.4 Objetivos específicos	4
1.5 Justificación	4
1.6 Alcances, limitaciones y exclusiones	5
1.7 Metodología de investigación.....	6
2. Antecedentes y marco teórico	7
2.1 Contexto global	7
2.1.1 El futuro del empleo en el mundo	7
2.1.2 Las brechas de habilidades en Latinoamérica	8
2.1.3 La estrategia de competencias	9
2.1.4 El reconocimiento de aprendizajes previos y las cualificaciones.....	10
2.2 Recomendaciones y exigencias OIT/OCDE	11
2.2.1 Recomendaciones de la OIT	11
2.2.2 Recomendaciones y exigencias de la OCDE.....	12
2.3 Políticas nacionales de competitividad, productividad, educación y empleo.....	17
2.3.1 Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP).....	17
2.3.2 Plan Nacional de Competitividad y Productividad.....	19
2.3.3 Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP) ..	21
2.3.4 Política Nacional de Empleo Decente (PNED)	22
3. Marco referencial y diagnóstico	25
3.1 Demandas de empleo en el Perú.....	25
3.1.1 Encuesta de Demanda Ocupacional (EDO) 2023.....	25
3.2 Pertinencia del capital humano respecto al mercado de trabajo en el Perú.....	26
3.2.1 Encuesta de habilidades al trabajo (ENHAT) 2017-2018	27
3.2.2 Encuesta de expectativa de empleo de Manpower Group – Q3 2023	27

3.2.3	Desajuste entre la demanda laboral y la oferta de capital humano según la PNCP	28
3.2.4	Problema de pertinencia según la PNESTP	28
3.3	Empleabilidad de las personas en el Perú	29
3.3.1	Mercado laboral peruano y empleabilidad de la población adulta según la PNCP	29
3.3.2	Perú: Indicadores Educativos y Laborales por Departamentos, 2011-2021	30
3.4	Acceso y transitabilidad educativa de las personas en el Perú	30
3.4.1	Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2011-2021	31
3.4.2	Problema de acceso educativo según la PNESTP	31
3.4.3	Transitabilidad educativa en el Perú	32
3.5	Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP)	33
3.5.1	Creación del Grupo de Trabajo Multisectorial de Naturaleza Temporal	33
3.5.2	Creación del MNCP	34
3.5.3	Estructura, contenido y criterios del MNCP	35
3.5.4	Plan de implementación del MNCP	38
3.5.5	Diagnóstico del diseño general y del plan de implementación del MNCP	39
3.6	Certificación de competencias en el Perú	47
3.6.1	Certificación de competencias laborales – MTPE	47
3.6.2	Certificación de competencias profesionales - SINEACE	51
3.6.3	Diagnóstico de la certificación de competencias en el Perú	53
4.	Propuesta de valor	61
4.1	Propuesta regulatoria, de política y de orientación estratégica para el MNCP y el RAP.	61
4.1.1	Proyecto de Ley para regular el MNCP y el RAP	61
4.1.2	Propuesta de actualización del Plan Nacional de Competitividad y Productividad	63
4.1.3	Nuevo plan de implementación, seguimiento, evaluación y mejora del MNCP	65
5.	Conclusiones y recomendaciones	68
5.1	Conclusiones	68
5.2	Recomendación	70

Referencias	71
Anexo	81
Anexo 1: Proyecto de Ley del Marco Nacional de Cualificaciones y de la Autoridad Nacional de Cualificaciones	81

Lista de tablas

Tabla 1 <i>Recomendaciones de Política de la OCDE</i>	9
Tabla 2 <i>Comités Técnicos e Instrumentos Legales de la OCDE de Obligatorio Cumplimiento para el Perú respecto a Educación y Empleo</i>	16
Tabla 3 <i>Pilares, Condiciones Básicas Necesarias y Objetivos Prioritarios de la PNCP</i> ...	17
Tabla 4 <i>Objetivos Prioritarios y Lineamientos de Política sobre Capital Humano de la PNCP</i>	18
Tabla 5 <i>Hitos de la Medida de Política 2.1: Consejos Sectoriales de Competencias</i>	20
Tabla 6 <i>Hitos de la Medida de Política 2.2: Marco Nacional de Cualificaciones (MNC)</i> .	20
Tabla 7 <i>Objetivo Prioritario, Lineamiento y Servicios de la PNESTP respecto a Transitabilidad Educativa y Reconocimiento de Aprendizajes</i>	22
Tabla 8 <i>Lineamientos y Servicios respecto a la Vinculación de la Oferta y Demanda Laboral</i>	23
Tabla 9 <i>Vías de Cualificación</i>	35
Tabla 10 <i>Dimensiones y Subdimensiones</i>	36
Tabla 11 <i>Niveles del MNCP con Otras Clasificaciones</i>	37
Tabla 12 <i>Mapas Funcionales del MTPE</i>	48
Tabla 13 <i>Estándares de Competencias Laborales del MTPE</i>	48
Tabla 14 <i>Evaluadores de Competencias Laborales del MTPE</i>	49
Tabla 15 <i>Personas con Competencias Laborales Certificadas por el MTPE</i>	50
Tabla 16 <i>Propuesta Modificatoria de las Medidas de Política 2.1 y 2.2 del Plan Nacional de Competitividad y Productividad</i>	65

Lista de figuras

Figura 1	<i>Diagrama Causa-Efecto para la Identificación y Definición del Problema</i>	3
-----------------	---	---

Introducción

El presente trabajo de investigación busca sustentar, desarrollar y presentar una propuesta técnica y normativa (regulatoria) para fortalecer el sistema de reconocimiento de aprendizajes previos obtenidos fuera del sistema educativo con la finalidad de mejorar la transitabilidad educativa-formativa y la empleabilidad de las personas. Asimismo, se busca atender de manera pertinente y proactiva las demandas de personal calificado que tienen los sectores productivos y el Estado.

Para tal fin, el trabajo de investigación se estructura en cuatro capítulos centrales: 1. Aspectos generales, 2. Antecedentes y marco teórico, 3. Marco referencial y diagnóstico, y 4. Propuesta de valor.

En el capítulo 1, se presenta el problema que se pretende resolver en el reconocimiento de aprendizajes previos en el país, además del planteamiento de los objetivos, justificación, alcance y metodología del trabajo de investigación.

En el capítulo 2, se desarrolla el contexto global sobre las competencias y el capital humano, la recomendación de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos, las exigencias de cumplimiento y recomendaciones de la OCDE y las políticas nacionales vigentes sobre competitividad y productividad, educación superior y técnico-productiva, y empleo decente.

En el capítulo 3, se desarrolla la situación actual de la demanda laboral en el país, los problemas de pertinencia de la oferta de capital humano respecto al mercado de trabajo, las dificultades de acceso y transitabilidad educativa de las personas, el estatus de la empleabilidad de las personas en el Perú, el diagnóstico del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP) y el diagnóstico de la certificación de competencias laborales y profesionales en el Perú.

En el capítulo 4, se presenta la propuesta regulatoria, de política y de orientación estratégica para mejorar el sistema de reconocimientos previos de aprendizajes a través del MNCP.

Finalmente, se consideran conclusiones y recomendaciones, de manera concordante con los objetivos general y específicos del trabajo de investigación, los cuales resumen las ideas centrales de la propuesta estratégica y normativa.

1. Aspectos generales

1.1 El problema

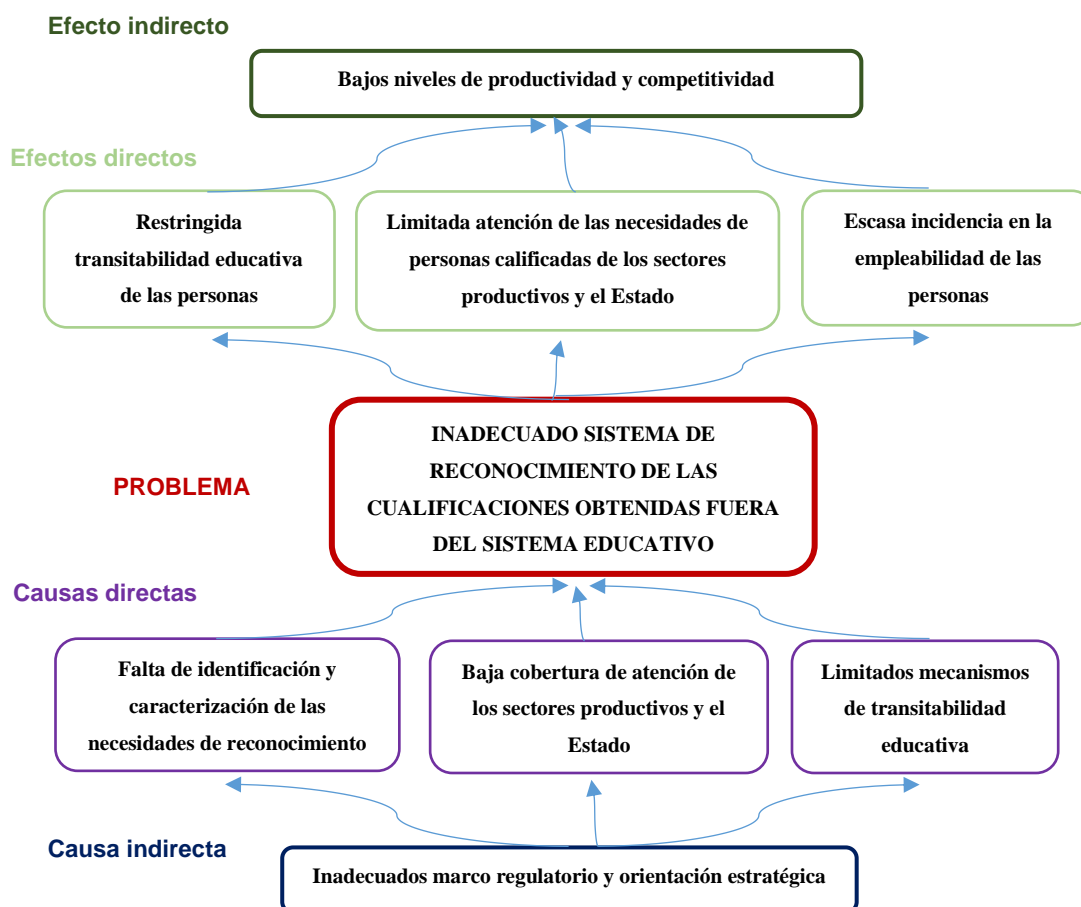
Las cualificaciones obtenidas por las personas fuera del sistema educativo formal no son adecuadamente reconocidas por el sistema existente en el Perú, limitando su transitabilidad educativa y su empleabilidad.

Esto se evidencia en razón a que las instituciones públicas a cargo de los reconocimientos previos de aprendizajes no han caracterizado ni cuantificado esta necesidad. La cobertura de este mecanismo no es lo suficientemente amplia, considerando las necesidades de los sectores productivos y del Estado sobre personal calificado, y, sobre todo, porque no se cuenta con mecanismos suficientes de transitabilidad de este tipo de reconocimiento hacia las vías de cualificación que proporciona el sistema educativo. Lo anterior impacta de manera relevante en las opciones de empleabilidad y transitabilidad educativa de las personas que egresan de la educación básica, además en las posibilidades de captación de personal calificado de los sectores productivos y el Estado.

A continuación, se muestra un diagrama de causa-efecto que busca explicar de manera general esta problemática:

Figura 1

Diagrama Causa-Efecto para la Identificación y Definición del Problema



Nota. El diagrama muestra las causas y efectos, directos e indirectos, del problema identificado.

Para atender este problema, Ortegón et. al (2005) y MEF (2022) sugieren intervenir en las causas que generan el mismo. En este caso, con la finalidad de lograr un mayor impacto, se busca desarrollar una propuesta integral incidiendo en la causa indirecta denominada “Inadecuados marco regulatorio y orientación estratégica”, dado que favorecería a todas las causas directas del problema.

Por tanto, la pregunta ¿cómo mejorar el sistema de reconocimiento de las cualificaciones obtenidas por las personas fuera del sistema educativo?, será respondida mejorando el marco regulatorio vigente y la orientación estratégica que tiene actualmente el MNCP y el Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) del país, dado que representan la causa indirecta general del problema.

1.3 Objetivo general

Analizar la problemática respecto al inadecuado sistema de reconocimiento de las cualificaciones obtenidas fuera del sistema educativo.

1.4 Objetivos específicos

- Describir el contexto global sobre el futuro del mercado de trabajo, las recomendaciones y exigencias que se ha impuesto el país como parte de la OIT y como aspirante a formar parte de la OCDE, y los objetivos de las políticas nacionales de competitividad, productividad, educación y empleo.
- Comprender la situación del mercado laboral nacional, de la falta de pertinencia del capital humano, de la empleabilidad y de la transitabilidad educativa de las personas.
- Desarrollar la situación de la implementación del MNCP y del funcionamiento del RAP como estrategia para favorecer la transitabilidad educativa y la empleabilidad de las personas.
- Presentar una propuesta de orientación estratégica y regulatoria para fortalecer el sistema del RAP, es decir de aquellas cualificaciones obtenidas fuera del sistema educativo formal, a partir del MNCP.

1.5 Justificación

La presente investigación es importante porque busca que su puesta en marcha genere valor público relevante para las personas que cuentan con aprendizajes previos y que requieren mejorar su transitabilidad educativa y empleabilidad, y para los sectores productivos (y el Estado) para atender progresivamente sus demandas de personal calificado con reconocimientos formales de sus competencias.

Asimismo, debe señalarse que este tema no ha sido discutido a profundidad en nuestro país como parte del planteamiento de las políticas nacionales relacionada. Igualmente existe escasa literatura académica local sobre como conducir adecuadamente los reconocimientos de aprendizajes previos en diversos niveles de cualificación. Adicionalmente, debe señalarse que en nuestro país existen dos entidades públicas en sectores distintos que concurrentemente tienen funciones asignadas y normatividad aprobada al respecto, las cuales no se encuentran debidamente articuladas.

En concreto se espera con este trabajo de investigación, proponer una ruta técnico-normativa que le permita a los sectores y funcionarios públicos, a cargo de este tema, generar progresivamente los siguientes impactos:

Para los ciudadanos peruanos o extranjeros residentes en el Perú (que buscan reconocimientos de aprendizajes previos):

- Favorecer su transitabilidad educativa.
- Mejorar sus condiciones de empleabilidad.

Para los empleadores:

- Incorporar personas con calificaciones reconocidas para atender sus necesidades de capital humano.
- Favorecer los niveles de competitividad y productividad de las empresas.
- Incidir en la mejora del desempeño del Estado.

Para el país en general:

- Atender la recomendación de la OIT referida al desarrollo de los recursos humanos en los países.
- Atender las recomendaciones técnicas de la OCDE en asuntos de educación y empleo para facilitar la adhesión del Perú a dicho organismo.

1.6 Alcances, limitaciones y exclusiones

El ámbito de la investigación incluye el accionar de los sectores Educación y Trabajo y Promoción del Empleo. Asimismo, considera el actual proceso de implementación del MNCP y la certificación de competencias profesionales y laborales desarrollada desde el Estado como vía para el RAP.

El trabajo de investigación no incluye otras vías de cualificación como la educación formal recibida en el Perú, la formación profesional que se brinda en el país, y la educación/formación que se recibe en el exterior, es decir, únicamente considera las cualificaciones que se obtienen fuera del sistema educativo. Sin embargo, sí se valoran las interrelaciones con las otras vías de cualificación, es decir, de qué manera los reconocimientos obtenidos fuera del sistema educativo podrían encontrar reconocimiento dentro del sistema educativo para favorecer al tránsito educacional y al empleo de las personas.

Actualmente, los reconocimientos de aprendizajes previos establecidos en el país se encuentran a cargo del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) en certificación de competencias profesionales y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) en certificación de competencias laborales, por lo que dichas entidades públicas, junto con el Ministerio de Educación (MINEDU) representarán el ámbito central de la presente investigación.

Finalmente, la población que será impactada con la implementación de esta propuesta serán todos aquellos ciudadanos peruanos y ciudadanos extranjeros residentes en el Perú que requieran obtener reconocimientos de sus aprendizajes previos con fines educativos o laborales. De manera indirecta, los sectores productivos y el Estado que demandan personal calificado también serán beneficiados con el fortalecimiento del sistema de reconocimiento de aprendizajes previos.

1.7 Metodología de investigación

El trabajo de investigación es de naturaleza cualitativa, para lo cual se hizo uso de dos métodos de investigación: a) el estudio del caso, a partir de la experiencia profesional del autor quien se ha desempeñado en los últimos años como director de la Dirección de Evaluación y Certificación de Competencias (DEC) del SINEACE, como director general de la Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística (DIGESUTPA) del MINEDU y como miembro alterno de la Comisión Nacional para el seguimiento a la implementación del MNCP, y b) la revisión bibliográfica de documentos referentes sobre capital humano, cualificaciones, empleabilidad y transitabilidad educativa, principalmente, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

2. Antecedentes y marco teórico

2.1 Contexto global

En este apartado se busca contextualizar la problemática en virtud de las demandas globales respecto a la educación para el trabajo, la formación de las personas y el reconocimiento de sus competencias. Asimismo, se busca presentar las estrategias que los países desarrollados y países referentes en la región vienen implementando para atender las necesidades de la sociedad respecto al capital humano calificado y cómo desde los Estados se pueden mejorar los escenarios de empleo y tránsito educativo de los ciudadanos.

Estas estrategias se concentran en mejorar el acceso, la calidad y la pertinencia de las cualificaciones que proveen los diferentes actores educativos y labores de los países sea que se encuentren dentro o fuera del sistema educativo formal.

En ese sentido, veremos que los principales esfuerzos de estos países están concentrados en fortalecer las vías de cualificación de las personas y en buscar que dichas cualificaciones sean gestionadas a través de un sistema integrado y articulado, denominado Marco de Cualificaciones, conducido normalmente desde el Estado, con la intervención de los principales actores educativos y laborales.

2.1.1 *El futuro del empleo en el mundo*

Según el World Economic Forum (WEF, 2023), se espera que el 23% de los puestos de trabajo cambien en los siguientes cinco (5) años. Asimismo, los empleadores encuestados para dicho informe consideran que, en ese mismo periodo, se crearán 69 millones de empleos nuevos y se eliminarán otros 83 millones.

Aquí es importante tomar atención de que la mayoría de estos nuevos empleos estarán directamente asociados con el uso de la tecnología. Así, los roles de mayor crecimiento serán los analistas y científicos de datos, los manejadores de macrodatos, los especialistas en inteligencia artificial y los profesionales de la ciberseguridad. Además, se espera que el comercio digital genere alrededor de 2 millones de puestos para especialistas en comercio electrónico, en transformación digital y en estrategias digitales.

Sin embargo, para que se atiendan estas nuevas demandas, las empresas encuestadas señalan que los déficits de competencias y la incapacidad de captar talento son los

principales obstáculos (WEF, 2023). En ese sentido, resulta vital que los Estados y las empresas tomen cartas en el asunto proporcionando oportunidades formativas y de acceso a este nuevo mercado de trabajo, para ello, adoptar un enfoque estratégico y dinámico por competencias puede ayudar a conectar el talento con el empleo, de tal forma que nos aseguremos que las personas tengan los conocimientos, las actitudes y las habilidades que demandan los empleadores, sean públicos o privados, para asegurar su empleabilidad.

Finalmente, los resultados del informe sugieren también el uso de enfoques innovadores como la implementación de credenciales y microcredenciales profesionales y la contratación basada en evaluaciones por competencias, las cual mejorarían de manera significativa la pertinencia de las cualificaciones de las personas en razón a las demandas cambiantes de trabajo.

2.1.2 *Las brechas de habilidades en Latinoamérica*

Las cualificaciones o competencias son los conocimientos obtenidos para que las personas realicen una actividad o actividades en forma adecuada y que pueden desarrollarse a través del aprendizaje (CEPAL, 2021).

Estas cualificaciones se reconocen con la certificación dentro (competencias formales) o fuera (competencias informales) del sistema educativo. En ese sentido, se requiere también el establecimiento de equivalencias, convalidaciones o esquemas de reconocimiento de las competencias informales dentro del mercado de trabajo y del sistema educativo con el fin de mejorar la empleabilidad, principalmente, de las personas que no han seguido una trayectoria educativa esperada. Por ejemplo, en el Perú, en promedio, únicamente el 30% de los egresados de la educación básica logra transitar a la educación superior para optar por cualificaciones de mayor nivel (MINEDU, 2020), por lo que el 70% restante se encontraría con grave exposición a una condición de subempleo o de desempleo, aun cuando inclusive podría tener competencias que podrían ser reconocidas fuera del sistema educativo formal.

En virtud de lo anterior, el rendimiento en el mercado de trabajo no solo depende del nivel educativo alcanzado por las personas, sino sobre todo de las competencias que, se encuentren reconocidas formalmente, ya sea dentro o fuera del sistema educativo.

En ese sentido, este informe de la CEPAL recomienda, como instrumento de política clave de relacionamiento de la formación con el mundo de trabajo, la implementación de marcos nacionales de cualificaciones, dado que permitirían identificar estándares laborales basados en competencias, además de orientar la educación, formación y capacitación, relacionados con las diversas vías de cualificación.

2.1.3 *La estrategia de competencias*

De acuerdo con la OCDE, las políticas basadas en competencias cumplen un papel determinante en el progreso y bienestar de las personas y de los países, sobre todo cuando las sociedades y sus economías se encuentran altamente influenciadas por las nuevas tecnologías (OCDE, 2019).

Implementar, con efectividad, esquemas basados en competencias resulta una tarea compleja para los países debido a que involucran actores de diversos espacios sociales económicos y políticos como el sistema educativo, el mercado laboral, los sectores productivos, los decisores de política pública, los legisladores, los trabajadores y otros actores. Por tanto, al establecer e implementar políticas basadas en competencias, los gobiernos se enfrentan a retadores desafíos técnicos y, sobre todo, políticos.

Las recomendaciones de política propuestas por la OCDE están organizadas en tres (3) componentes generales con sus correspondientes lecciones claves de política, sin embargo, solo presentaremos un (1) componente con una (1) lección, dado que se encuentra mejor relacionados con los propósitos de la investigación:

Tabla 1

Recomendaciones de Política de la OCDE

Componentes generales	Lecciones clave de política
C1. Desarrollar competencias necesarias a lo largo de la vida.	- (...) LCP4. Fortalecimiento de los sistemas de certificación de competencias.
(...)	- (...)

Nota. Adaptado de “Estrategia de Competencias de la OCDE 2019: Competencias para construir un futuro mejor” por OCDE, 2019.

En resumen, una estrategia de competencias para un país, según (OCDE, 2019) debe seguir la siguiente secuencia de intervenciones: 1) el desarrollo de competencias, 2) el uso de dichas competencias en el ejercicio laboral y ciudadano, y 3) el establecimiento de una adecuada gobernanza del sistema de competencias del país. Como veremos más adelante, el Perú viene desarrollando estas intervenciones desde hace más de quince años, sin embargo, se encuentran aún en un estado incipiente y con una gobernanza desarticulada.

2.1.4 *El reconocimiento de aprendizajes previos y las cualificaciones*

Considerando lo presentado hasta ahora, es evidente que los enfoques por competencias y los marcos de cualificaciones representan estrategias ventajosas para los países con la finalidad de favorecer las condiciones laborales y educativas de los ciudadanos y de atender las necesidades de los sectores productivos y del mismo Estado respecto a personal calificado. En conjunto, su efecto puede representar mejores niveles de bienestar de la población en su conjunto.

Un marco de cualificaciones es una estrategia única y de consenso que contiene un conjunto organizado de cualificaciones en niveles que puede tener un alcance en una región, país o sector (CINTERFOR-OIT, 2023).

Según el Inventario analítico de experiencias de construcción e implementación de marcos de cualificaciones en América Latina (CINTERFOR-OIT, 2022), la temática que apunta atender los marcos, tanto nacionales como regionales, es favorecer la calidad de la oferta educativa y formativa, mejorar la disponibilidad de personal calificado, obtener mayor transparencia en el otorgamiento de títulos, grados y certificados, mejorar la pertinencia de la oferta frente a nuevas demandas laborales, y apoyar el reconocimiento de los aprendizajes no formales y obtenidos fuera de los contextos nacionales.

En países de Sudamérica como Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, o en países de Centroamérica como Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá y República Dominicana existen marcos nacionales de cualificación, los cuales se encuentran en diferentes estados de madurez. Sin embargo, en países como

Argentina, Bolivia, Uruguay o Venezuela no se ha avanzado aún en la conceptualización o diseño de sus correspondientes marcos nacionales de cualificaciones (CINTERFOR-OIT, 2022).

Según la información del curso que recientemente ha lanzado la CINTERFOR-OIT sobre certificación de competencias, se viene impulsado en muchos países el concepto de RAP en sustitución de la certificación de competencias, para hacer visible y certificar las competencias con las que cuenta una persona. Asimismo, a través de este mecanismo, se busca también certificar a las personas migrantes como una forma de favorecer su integración educativa y laboral en el país en el que ahora reside (CINTERFOR-OIT, 2023).

Entiéndase a la certificación de competencias, ahora RAP, como una forma de reconocimiento público, temporal y formal de los aprendizajes de las personas, las cuales son evaluadas en base a una norma o estándar, sin que ello, esté sujeto necesariamente al término de un proceso educativo.

Adicionalmente, se señala que existen nuevas tecnologías y modalidades que están impactando los RAP, como son las “micro” y “nano” certificaciones que representan alternativas a los programas de larga duración, permitiendo a las personas acumular certificados para obtener progresivamente cualificaciones de mayor complejidad, las cuales, con mayor frecuencia, se desarrollan ahora en forma virtual o remota.

2.2 Recomendaciones y exigencias OIT/OCDE

Al Perú, en razón a su participación en la OIT y a su intención de adherirse a la OCDE, le corresponde seguir las recomendaciones y cumplir con las exigencias de ambas organizaciones. En ese sentido, a continuación, se desarrollan los principales contenidos relacionados con el desarrollo de competencias, la educación y el mercado de trabajo, los cuales deberían formar parte de la agenda que desarrolla el país para implementar en forma adecuada un marco nacional de cualificaciones y gestionar con pertinencia y calidad los reconocimientos de aprendizajes previos.

2.2.1 Recomendaciones de la OIT

La Conferencia General de la OIT adoptó la Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente (OIT,

2004)¹, la que establece, entre otros aspectos, que sus miembros, entre ellos el Perú, deben:

- Formular, implementar y evaluar las políticas nacionales de los recursos humanos, las cuales deben ser compatibles con las políticas económicas, fiscales y sociales (numeral 1).
- Desarrollar un MNC que se adapte a los cambios tecnológicos y al desarrollo del mercado de trabajo, y sea pertinente con las variables regionales y locales (numeral 5e).
- Ofrecer oportunidades pertinentes para la certificación de las competencias requerida por el mercado laboral (numeral 8f).
- Establecer un instrumento público de evaluación, certificación y reconocimiento de las competencias profesionales (numeral 11(1)).
- Promover la variedad de la oferta formativa, a fin de satisfacer con calidad y pertinencia las necesidades de las personas, de las empresas y del Estado (numeral 13).

En ese sentido, para la OIT es importante que sus miembros aprueben políticas para el desarrollo de los recursos humanos, desarrollen marcos nacionales de cualificaciones e implementen esquemas de reconocimiento de competencias requeridas por el mercado de trabajo.

2.2.2 Recomendaciones y exigencias de la OCDE

En adelante, se presentan los estudios realizados por la OCDE sobre el Perú, con relación a las brechas y los retos que tiene el país sobre las competencias de los ciudadanos, con el fin de mejorar su bienestar y el del Perú en su conjunto. Adicionalmente, se presentan las exigencias que tiene el país para lograr su adhesión a la OCDE, poniendo énfasis en aquellos aspectos que tienen relación directa con la educación y el mercado de trabajo.

¹ Sustituye la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos – R150 de 1975.

Desarrollo de competencias más allá de la escuela en Perú

El estudio de la OCDE, realizado a solicitud del gobierno peruano, sobre la educación y la formación profesional en el país, demanda al Perú establecer mejores vías de reconocimiento de las cualificaciones obtenidas fuera del sistema educativo, en el ámbito de un sistema de cualificaciones (MTPE, 2018). Esto permitiría, además, reconocer las cualificaciones que los colegios profesionales, las asociaciones y las empresas vienen estableciendo como parte de la educación continua y la formación.

En ese sentido, se recomienda que el sistema de cualificación que establezca el Perú sea regulado, que incluya todos los reconocimientos y organice las cualificaciones en diferentes niveles desde el de menor complejidad a mayor complejidad.

En resumen, las preocupaciones de la OCDE respecto a la educación y formación profesional en el Perú se pueden resumir en tres aspectos: acceso/transitabilidad (desafío 3, 4 y 5), calidad (desafío 2) y pertinencia (desafío 1), las cuales, como se verá más adelante, son también recogidas por la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP) aprobada el 2020.

Estrategia de competencias en Perú

El informe de la OCDE publicado el 2016 y traducido al español por el MTPE con el nombre Estrategia de competencias de la OCDE, Reporte Diagnóstico Perú, está basado en el proyecto de Estrategia Nacional de Competencias, en la que el Perú decidió participar, a pesar de no ser miembro de la OCDE.

Este informe identifica nueve (9) desafíos de competencias para el Perú. Los seis (6) primeros se refieren a los resultados en desarrollo, activación y empleo de competencias. Los siguientes tres (3) tratan sobre las condiciones que permitirán reforzar el sistema de competencias en su conjunto.

Asimismo, el Desafío 4 recomienda la adopción de un MNC para facilitar el reconocimiento de competencias en el sector formal y validar competencias adquiridas en el empleo informal.

Adicionalmente, reconoce que en el Perú se ha implementado mecanismos para reconocer las competencias obtenidas en espacios educativos formales e informales, pero, encontrándose pendiente la adopción un sistema integrado para la certificación

de las competencias. Además, se indica que la fragmentación del sistema educativo profesional peruano ha posibilitado que la certificación de competencias se encuentre en manos de diferentes entidades gubernamentales.

Asimismo, reconoce que tanto el MTPE como el SINEACE desarrollan actividades de certificación de competencias en el ámbito ocupacional (laboral), sin embargo, como se explicará más adelante, esta situación ya ha venido siendo superada en forma progresiva en los últimos tres (3) años.

Evaluación de competencias de adultos en Perú

El 2020, el MTPE publicó los principales resultados del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC) en cuatro países de Latinoamérica: Perú, Ecuador, México y Chile, en tres dominios: comprensión lectora, matemáticas y resolución de problemas en contextos informáticos.

Los principales resultados del estudio para el Perú fueron los siguientes:

- Los puntajes promedio en los tres dominios evaluados estuvieron por debajo de los puntajes promedios alcanzado por los países OCDE.
- El puntaje promedio en comprensión lectora fue 196² y en matemáticas fue 178³, siendo bastante inferiores para el promedio OCDE, donde se alcanzaron puntajes de 266 y 261 puntos respectivamente.
- En informática, el 43,6% de encuestados respondió que no tenía experiencia con computadoras. Este valor fue bastante mayor que en los otros países evaluados y que el promedio OCDE.

Estos resultados evidencian la necesidad de tener como país una estrategia integral que permita asegurar que nuestro sistema educativo se encuentre en capacidad real de desarrollar competencias básicas que les permita a las personas desempeñarse en condiciones apropiadas en el mercado de trabajo y que tengan la posibilidad de seguir cualificándose hacia niveles superiores dentro o fuera del sistema educativo.

² El rango del puntaje en dicha prueba es de 0 a 500.

³ El rango del puntaje en dicha prueba es de 0 a 500.

Proceso de adhesión de Perú a la OCDE

El Perú, desde hace más de 15 años, ha manifestado su interés en formar parte de dicha la OCDE, por lo que, en 2008, se adhirió a la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales. En 2009, el Perú se hizo miembro del Centro de Desarrollo de la OCDE. En los años siguientes, participó en los Comités de Política del Consumidor y de Competencia y del Grupo de Trabajo sobre Cohecho, y en 2011, el Perú manifestó, por vez primera, su interés en ser miembro de la OCDE y por una segunda vez en el 2017.

En virtud de ese interés, el Perú entre el 2015 y el 2017 participó del Programa País de la OCDE referido a cinco (5) áreas clave: anticorrupción y transparencia; capital humano y productividad; crecimiento económico; gobernanza pública; y medio ambiente. Desde 2018, el Perú, en forma intermitente, ha venido implementando un Plan de Acción para continuar apoyando su agenda de reformas sobre la base de los instrumentos legales, estándares e información brindada por la OCDE. La ejecución de este plan fue afectada por la pandemia por COVID-19, la cual obligó al Estado Peruano a priorizar el cuidado de la salud de sus ciudadanos.

En ese sentido, el proceso fue reiniciado el 2022, dado que ese año el Consejo de la OCDE decidió comenzar procesos de adhesión con seis (6) países candidatos: Argentina, Brasil, Bulgaria, Croacia, Perú y Rumania (OCDE, 2022); por lo que este constituye el tercer intento del país en ser miembro de la OCDE. Para ello, reconociendo el vigente interés del Perú en este objetivo, los 38 miembros de la OCDE suscribieron una hoja de ruta en la que se establecen los términos, las condiciones y el proceso para la adhesión de Perú a la Convención de la OCDE (OCDE, 2022).

Los criterios de evaluación a los que se sujeta el Perú para su inclusión en la OCDE son: i) el alineamiento a los instrumentos legales de la OCDE y ii) el grado en el que las políticas y prácticas estatales se encuentran alineadas con los estándares de la organización. Los aspectos contemplados para las revisiones técnicas son siete (7): i) Reforma Estructural, ii) Comercio Abierto e Inversión, iii) Crecimiento Inclusivo, iv) Medio Ambiente, Diversidad y Clima, v) Gobernabilidad, vi) Infraestructura y vii) Digitalización.

Asimismo, el Perú se sujeta a la evaluación de 24 comités técnicos de la OCDE, de los cuales son especialmente relevantes, para los temas laborales y educativos, el Comité de Política Educativa y el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, los cuales, deben confirmar el cumplimiento del Perú de los correspondientes instrumentos legales (OCDE, 2023):

Tabla 2

Comités Técnicos e Instrumentos Legales de la OCDE de Obligatorio

Cumplimiento para el Perú respecto a Educación y Empleo

Comité técnico	Instrumento legal	Fecha de adopción	Estado
Comité de Política Educativa	OCDE/JURÍDICO/0485: Declaración sobre la construcción de sociedades equitativas a través de la educación	12/08/2022	En vigor
	OCDE/JURÍDICO/0340: Recomendación del Consejo relativa a las Directrices para la oferta de calidad en la educación superior transfronteriza	12/02/2005	En vigor
	OCDE/JURÍDICO/0339: Recomendación del Consejo sobre las Directrices sobre la seguridad en las escuelas en caso de terremotos	21/07/2005	En vigor
	OCDE/JURÍDICO/0166: Declaración sobre las Políticas Educativas Futuras en el Contexto Social y Económico Cambiante	20/10/1978	En vigor
Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales	OCDE/JURÍDICO/0474: Recomendación del Consejo sobre la Creación de Mejores Oportunidades para los Jóvenes	06/10/2022	En vigor
	OCDE/JURÍDICO/0477: Declaración de política sobre cómo ir más allá de la crisis del COVID-19 hacia un mejor mercado laboral que funcione para todos	07/06/2022	En vigor
	OCDE/JURÍDICO/0420: Recomendación del Consejo sobre Política Integrada de Salud Mental, Habilidades y Trabajo	14/12/2015	En vigor

OCDE/JURÍDICO/0419: Recomendación del Consejo sobre Envejecimiento y Políticas de Empleo	14/12/2015	En vigor
OCDE/JURÍDICO/0398: Recomendación del Consejo sobre Igualdad de Género en Educación, Empleo y Emprendimiento	29/05/2013	En vigor

Nota. Adaptado sobre la base de información de la OCDE en <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=normal&statusIds=1&dateType=adoption>

El 7 de junio de 2023, la PCM, a nombre de la Presidencia de la República, presentó a la OCDE el memorando inicial⁴, el cual representa el paso siguiente al establecimiento de la hoja de ruta y que contiene la evaluación del país respecto al acervo legal de la OCDE.

Actualmente, el Perú se encuentra adherido a 47 instrumentos legales de la OCDE de un total de 270 en vigor a la fecha (OCDE, 2023).

2.3 Políticas nacionales de competitividad, productividad, educación y empleo

2.3.1 Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP)

Esta política tiene como objetivo general la generación de bienestar para los peruanos sobre la base de un crecimiento económico sostenible con enfoque territorial (MEF, 2018).

Considerando que el punto de partida está representado por la nivelación de las condiciones básicas necesarias para mejorar la productividad y competitividad, la PNCP plantea cuatro (4) pilares y nueve (9) objetivos prioritarios, las cuales se muestran a continuación:

Tabla 3

Pilares, Condiciones Básicas Necesarias y Objetivos Prioritarios de la PNCP

Pilares	Condiciones básicas necesarias	Objetivos prioritarios
Infraestructura	Infraestructura	OPI. Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad.

⁴ <http://www.elperuano.pe/noticia/214783-peru-entrega-memorando-inicial-para-su-proceso-de-acceso-a-la-ocde>

Educación	Capital humano	OP2. Fortalecer el capital humano.
Innovación	Innovación	OP3. Generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas.
Eficiencia de mercados	Financiamiento	OP4. Impulsar mecanismos de financiamiento local y externo.
	Mercado laboral	OP5. Crear las condiciones para un mercado laboral dinámico y competitivo.
	Ambiente de negocios	OP6. Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.
	Comercio exterior	OP7. Facilitar las condiciones para el comercio exterior de bienes y servicios.
	Instituciones	OP8. Fortalecer la institucionalidad del país.
	Sostenibilidad ambiental	OP9. Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de actividades económicas.

Nota. Adaptado sobre la base de la “Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP)” por MEF, 2018.

Respecto al OP2. Fortalecer el capital humano, que es el objetivo más directamente relacionado con el objeto de este trabajo de investigación, la PNCP señala que la productividad laboral es uno de los factores clave de la competitividad de un país, por lo que es indispensable el desarrollo del capital humano (MEF, 2018).

De acuerdo con lo anterior, el OP2 considera cinco (5) lineamientos de política, de tal forma que se pueda operativizar esta aspiración, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 4

Objetivos Prioritarios y Lineamientos de Política sobre Capital Humano de la PNCP

Objetivo prioritario	Lineamientos de política
OP2. Fortalecer el capital humano	(...) LP 2.2. Desarrollar mecanismos para la articulación entre la oferta formativa y los requisitos actuales y futuros del mercado laboral que respondan a criterios de innovación y competitividad para la economía peruana.

(...)

Nota. Adaptado sobre la base de la “Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP)” por MEF, 2018.

En resumen, el LP 2.2 representará el marco de actuación dentro de la PNCP para el establecimiento de un marco nacional de cualificaciones y el desarrollo de las vías de cualificación para favorecer el tránsito educativo y el empleo de las personas en el país.

2.3.2 Plan Nacional de Competitividad y Productividad

Este plan tiene como objetivo ser el vínculo entre la visión de país planteada en la PNCP y la implementación de medidas de política necesarias para alcanzar esa visión (MEF, 2019).

El plan plantea para el OP2. Fortalecer el capital humano, a cargo de Ministerio de Educación, doce (12) medidas de políticas. Sin embargo, en este trabajo de investigación nos concentraremos en las dos primeras, dado que se encuentran directamente ligadas con la falta de pertinencia de las competencias de las personas y las demandas del mercado de trabajo, y la necesidad de facilitar su acceso y su transitabilidad educativa y laboral.

- **Medida de política 2.1: Consejos sectoriales de competencias.**

Consiste en contar con espacios de discusión a cargo de los sectores productivos⁵ para identificar estándares o normas de competencias que permitan que las vías de cualificación sean más pertinentes con la demanda laboral.

Para operativizar la medida se buscar crear una estructura y mecanismo de trabajo para articular las acciones del MTPE, MINEDU, CNCF y otras entidades públicas, así como del sector privado, en tanto, se crea un MNC (Medida de Política 2.2).

Los hitos previstos para la implementación de esta medida de política son los que se aprecian en la siguiente tabla:

⁵ Debería también incluir al Estado.

Tabla 5*Hitos de la Medida de Política 2.1: Consejos Sectoriales de Competencias*

Hito 1	Hasta julio 2021	Hasta julio 2025	Hasta julio 2030
Propuesta de estructura y mecanismo de trabajo de los Consejos Sectoriales de Competencias (diciembre 2019).	Pilotos de consejos sectoriales implementados y evidencia sistematizada Marco normativo ordenado y adaptado según evidencia de pilotos y trabajo del consejo multisectorial.	Lineamientos para la aprobación de estándares de competencia para todos los consejos sectoriales de competencias implementados.	-

Nota. Adaptado sobre la base del “Plan Nacional de Competitividad y Productividad” por MEF, 2019.

▪ **Medida de política 2.2: Marco nacional de cualificaciones (MNC).**

Consiste en contar con un MNC en el Perú para mejorar las cualificaciones de las personas, ordenando y estableciendo equivalencias entre las cualificaciones que se corresponden con una estructura de niveles.

Para ello, la medida considera la creación de un Grupo de Trabajo Multisectorial, así como el instrumento normativo que señale su creación, sus objetivos y sus lineamientos centrales.

Los hitos previstos para la implementación de esta medida de política fueron aquellos que figuran en la siguiente tabla:

Tabla 6*Hitos de la Medida de Política 2.2: Marco Nacional de Cualificaciones (MNC)*

Hito 1	Hasta julio 2021	Hasta julio 2025	Hasta julio 2030
Creación de un Grupo de Trabajo Multisectorial (agosto 2019)	Estructura por niveles y descriptores del MNC aprobado.	Pilotos de aplicación del MNC implementados en al menos tres sectores prioritizados.	MNC utilizado como insumo para el diseño de los programas de formación y capacitación.

Plan de implementación del MNC y propuesta normativa (diciembre 2019)	Sistema de reconocimiento de aprendizajes obtenidos fuera del sistema educativo formal implementado.
Propuesta de marco normativo de creación del MNC remitida a la instancia a cargo de su aprobación (primer semestre 2020)	

Nota. Adaptado sobre la base del “Plan Nacional de Competitividad y Productividad” por MEF, 2019.

En ese sentido, este plan se constituye en el instrumento nacional que establece de manera más clara el encargo de implementar un Marco Nacional de Cualificaciones y de fortalecer las vías de cualificación para atender las necesidades del mercado de trabajo y de las personas.

2.3.3 Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP)

Esta política fue formulada por el Ministerio de Educación, en cumplimiento de su rectoría sobre la Educación Superior, la cual incluye la política de aseguramiento de la calidad.

En ese sentido, la PNESTP se constituye en el principal instrumento de política de la Educación Superior Técnico-Productiva (ESTP) y establece que su objetivo central es que, al 2030, al menos el 50 % de peruanos⁶ accedan a una formación superior integral.

Así, esta política estableció seis (6) objetivos prioritarios y 23 lineamientos relacionados con el acceso equitativo, la calidad y la pertinencia de la educación superior y de la educación técnico-productiva.

De acuerdo con lo anterior, se desarrollará en específico el lineamiento L.5.2 que forma parte del OP5, dado que incluye los servicios para favorecer la transitabilidad de las personas para favorecer su inserción laboral y, por tanto, atender las necesidades de los empleadores, sean los sectores productivos o el Estado.

⁶ A esa fecha, solo 3 de 10 peruanos accedían a la educación superior.

Tabla 7

Objetivo Prioritario, Lineamiento y Servicios de la PNESTP respecto a Transitabilidad Educativa y Reconocimiento de Aprendizajes

Objetivo prioritario	Lineamiento	Servicios	Responsable
OP5. Fortalecer la gobernanza de la Educación Superior y Técnico-Productiva, y el rol rector del Ministerio de Educación	L.5.2. Facilitar la transitabilidad en la población y alternativas formativas de la ESTP	la Certificación de aprendizajes en la ESTP. Marco Nacional de Cualificaciones de la ESTP.	Instituciones de la ESTP / MINEDU

Nota. Adaptado sobre la base de la “Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP)” por MINEDU, 2020.

En el caso de la PNESTP, queda claro que las preocupaciones centrales del sector Educación para la ESTP son el acceso al sistema, la calidad del servicio educativo, la pertinencia de la oferta educativa y los reconocimientos para la transitabilidad educativa y laboral de las personas. Y con relación a la presente investigación, establece la necesidad de ocuparse del fortalecimiento de los reconocimientos de los aprendizajes (competencias) y del establecimiento de un MNC.

2.3.4 Política Nacional de Empleo Decente (PNED)

Esta política señala que, en el Perú, solo el 10 % de trabajadores cuentan actualmente un empleo decente. Para ello, la política define al trabajo decente como:

Aquel que garantiza el cumplimiento de los derechos laborales fundamentales, el ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, a trabajar sin ningún tipo de discriminación, y el disfrute de jornadas laborales reguladas y descanso periódico, seguridad ocupacional, acceso a la protección social, y al diálogo social tripartito (MTPE, 2021, p. 4).

En ese sentido, la PNED plantea seis (6) objetivos prioritarios y 27 lineamientos. Sin embargo, en el presente trabajo de investigación nos vamos a enfocar en los lineamientos L.2.1. y L.2.2., dado que abordan directamente las necesidades de reconocimiento de cualificaciones para mejorar las posibilidades de empleo de las personas y para atender con mayor pertinencia las necesidades de personal calificado del mercado de trabajo.

Tabla 8*Lineamientos y Servicios respecto a la Vinculación de la Oferta y Demanda Laboral*

Objetivo prioritario	Lineamientos	Servicios	Responsable
OP2. Fortalecer la vinculación entre la oferta y la demanda laboral.	L.2.1. Disminuir la asimetría de información en la búsqueda de empleo.	Servicios de certificación en competencias laborales.	MTPE
	L.2.2. Articular la oferta formativa con las ocupaciones y habilidades que demanden las empresas.	Servicio de información de estándares (normas) de competencia laboral y de cualificaciones.	MTPE / MINEDU.

Nota. Adaptado sobre la base de la PNED por MTPE, 2021.

Actualmente, se ha dispuesto el inicio de la actualización de esta política⁷, en razón a una recomendación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN.

De acuerdo con todo lo anterior, queda claro que parte importante de las preocupaciones del MTPE respecto a la amplificación del empleo decente pasa por mejorar la pertinencia entre la oferta formativa y la demanda laboral de las empresas, pero, también por otorgar reconocimientos a las competencias de las personas para facilitar su empleabilidad. Esto la hace concordante con la PNESTP, dado que evidencia que emprender estas acciones transversales, requiere de una participación y concurrente de los actores educativos y del mercado de trabajo, con la finalidad de asegurar efectividad, pertinencia y sostenibilidad de dichas acciones.

En resumen, de la revisión de los antecedentes y del marco teórico se pueden rescatar los siguientes aspectos:

- El contexto global señala que existe un desajuste importante entre la oferta de capital humano y la demanda laboral, por lo que resulta necesario que los países desarrollen estrategias de competencias para el capital humano. Asimismo, se espera que el 23% de los puestos de trabajo cambien en los siguientes cinco (5) años y que la mayoría de estos nuevos empleos estarán directamente asociados con el uso de la tecnología.
- Tanto la OIT como la OCDE recomiendan implementar acciones para que el país cuente con un MNC o sistemas de cualificación que incluyan todos los reconocimientos y

⁷ Resolución Ministerial N° 299-2022-TR del 10 de noviembre de 2022.

organice las cualificaciones en diferentes niveles desde el de menor complejidad a mayor complejidad.

- El desarrollo de estrategias y acciones relacionadas con mejorar el tránsito educativo y el empleo de las personas se encuentran sustentadas en diversas políticas y planes nacionales como la PNCP, la PNESTP y la PNED, lo cual evidencia el enorme interés del Estado en mejorar las condiciones educativas y de empleabilidad de los peruanos.

3. Marco referencial y diagnóstico

En el presente capítulo se busca presentar la dinámica del mercado de trabajo respecto al capital humano disponible, la cual revela graves problemas de pertinencia y calidad, lo que afecta la productividad y competitividad de las empresas y del Estado, pero también recorta las opciones de empleabilidad y transitabilidad educativa de las personas. Asimismo, se caracteriza y diagnostica el proceso actual de diseño e implementación del MNCP y los servicios de certificación de competencias profesionales y laborales que ofrece el Estado peruano como vía de reconocimiento de aprendizajes previos (RAP) para los ciudadanos.

3.1 Demandas de empleo en el Perú

Resulta necesario conocer las dinámicas y la evolución de las demandas de trabajo en el país, dado que representa un insumo relevante para orientar la educación, la formación, la capacitación y el reconocimiento de las cualificaciones de las personas a través de las diversas vías disponibles.

Lastimosamente, en el Perú, no existen estudios que desarrollen proyecciones de largo alcance y plazo respecto al mercado de trabajo y sus demandas, por lo que nuestra principal fuente de referencia, en esta parte del trabajo de investigación, será el MTPE a través de las encuestas anuales de demanda ocupacional que aplica.

Asimismo, se debe señalar que la información disponible sobre la demanda laboral se encuentra circunscrita principalmente al ámbito privado, no existiendo información sistematizada sobre las demandas de trabajo del sector público.

3.1.1 Encuesta de Demanda Ocupacional (EDO) 2023

El estudio elaborado por el MTPE sobre la base de esta encuesta tiene como objetivo obtener información sobre las expectativas de contratación de personal de las empresas para el año siguiente, así como de las características de este personal.

El último estudio publicado en abril de 2023 fue formulado en base de los resultados de la encuesta aplicada a 7 549 empresas privadas formales con 20 a más trabajadores, provenientes de la Planilla Electrónica de 2021.

Los principales resultados obtenidos en el estudio fueron los siguientes:

Respecto a la oferta laboral en el 2022:

- Las empresas de 20 a más trabajadores ofertaron mayores puestos de trabajo en los sectores de Servicios (44,5 %), Extractiva (30,0 %), Construcción (8,8 %), Industria (8,6 %) y Comercio (8,1 %).
- El 22,2 % de las empresas que estimó contratar personal calificado presentó dificultades debido principalmente a la ausencia de candidatos y a la falta de experiencia.
- Solo el 38,0 % de las empresas de 20 a más trabajadores tuvo información de la certificación de competencias laborales como mecanismo de cualificación de las personas.

Respecto a la oferta laboral para el 2023:

- El sector económico “Extractivo” absorbería la mayor parte de la demanda de personal en 2023 (51,4 %), seguida de “Servicios” (25,7 %); “Industria” (10,6 %); “Construcción” (6,7 %); y “Comercio” (5,5 %).
- Al 73,7 % del personal requerido para puestos de naturaleza permanente se le exigirá contar con alguna habilidad digital. Asimismo, las competencias socioemocionales serían las más requeridas.
- El 45,4% de los nuevos puestos de naturaleza permanente demandará que los postulantes cuenten con educación secundaria completa. Asimismo, los profesionales universitarios cubrirían el 17,0 % de esta demanda, seguidos de los profesionales técnicos⁸ (15,7 %).

Este estudio confirma las enormes limitaciones del capital humano peruano y la falta de concordancia entre las competencias de las personas y las demandas laborales de los sectores productivos para atender sus necesidades de crecimiento o recuperación económica.

3.2 Pertinencia del capital humano respecto al mercado de trabajo en el Perú

El bajo alineamiento de las competencias del capital humano disponible en el país respecto a las exigencias del mercado de trabajo es un problema de fondo, dado que impide a estas últimas contar con personas calificadas que ayuden a mejorar sus niveles de productividad y competitividad.

⁸ Entiéndase como aquella proveniente de la educación superior tecnológica o de la educación técnico-productiva.

Lastimosamente, no existe evidencias disponibles sobre el problema de pertinencia respecto al ejercicio de las personas como ciudadanos, sin embargo, la conflictividad social, la inestabilidad política y las enormes limitaciones de accionar que tiene el Estado pueden ser algunas referencias válidas para pensar que en este espacio también existe un problema importante que atender, pero, que no forma parte del alcance específicos de este trabajo de investigación.

A continuación, se presenta los estudios técnicos e instrumentos de política más relevantes que muestran esta problemática, pero, circunscrita al ámbito estrictamente laboral:

3.2.1 Encuesta de habilidades al trabajo (ENHAT) 2017-2018

Este estudio tuvo como objetivo conocer la brecha de habilidades en el Perú, para ello se buscó dimensionar y caracterizar dos tipos de brechas de habilidades: la interna y la externa.

En general, el estudio no evidencia una relevante brecha interna de habilidades en el Perú, dado que, en promedio, las empresas señalan que el 97 % de sus trabajadores son competentes. Sin embargo, si se identificó una significativa brecha externa de habilidades, dado que un 47 % de las empresas encuestadas tienen dificultades para cubrir las vacantes que ofrecen.

Adicionalmente, el estudio evidencia que una reducida proporción de las empresas encuestadas forma parte de procesos de certificación de competencias laborales, que es un servicio público a cargo del MTPE que consiste en el reconocimiento de competencias obtenidas principalmente fuera del sistema educativo.

3.2.2 Encuesta de expectativa de empleo de Manpower Group – Q3 2023

De acuerdo con el reporte de esta encuesta, correspondiente con el tercer cuartil del 2023, el 70 % de las empresas peruanas presentan dificultades relevantes para encontrar personas con las habilidades requeridas. Este valor es el mayor en el Perú en los últimos 17 años. A nivel global este indicador alcanza el 77%.

Visto en forma desagregada, el 67 % de las empresas del sector Bienes y Servicios de Consumo presentan dificultades para encontrar el personal que necesitan, Energía y Servicios Públicos (56 %), Finanzas y Bienes Raíces (66 %), Servicios de Comunicación (76 %), Manufactura e Industrial (75 %), Transporte, Logística y

Automotriz (64 %), Tecnología de la Información (71 %) y Ciencias de la Vida y la Salud (66 %).

Este reporte, por tanto, vuelve a evidenciar la poca pertinencia del capital humano disponible respecto a las necesidades de captación de personal que tienen las empresas en el Perú, lo que genera enormes dificultades de ocupar las posiciones laborales.

Complementariamente a lo señalado, el director de ManpowerGroup para Perú, Chile, Uruguay & Paraguay señaló que en el 2021 los empleadores encontraron un 35 % de dificultad para encontrar el talento requerido, por lo que en dos años este valor se ha duplicado en el país (Forbes Staff, 2023).

3.2.3 *Desajuste entre la demanda laboral y la oferta de capital humano según la PNCP*

De acuerdo con esta política nacional, ya desarrollada previamente, el país enfrenta un problema de déficit de pertinencia de las competencias de las personas respecto a los requerimientos del mercado laboral, lo que genera una importante tasa de inadecuación ocupacional, así como, dificultades de los empleadores en la contratación de personal calificado.

En ese sentido, un efecto importante para el mercado, de las inadecuadas cualificaciones laborales es la informalidad laboral. El 74,6 % de ellos únicamente alcanzaron educación primaria o secundaria.

Adicionalmente, hay una alta probabilidad de que los estudiantes peruanos, al escoger su profesión, basen esta decisión en percepciones en lugar de hacerlo en base a información de calidad sobre el mercado de trabajo.

En resumen, esta falta de pertinencia genera efectos indeseables en las personas dado que incrementa sus posibilidades de subempleo o desempleo.

3.2.4 *Problema de pertinencia según la PNESTP*

Esta política define la pertinencia como el grado de relación entre la calidad, cantidad y características de los servicios educacionales con las demandas del entorno en el que se brindan estos servicios (MINEDU, 2020, p. 47).

En ese sentido, esta política señala la necesidad mejorar la diversidad y la pertinencia en la ESTP, dado que, en el país, la matrícula se agrupa en la educación superior universitaria (65,8 %), siendo la demanda de esto profesionales solo del 20,4 %, en

comparación con los egresados de las carreras técnicas y tecnológicas que representan una demanda del 79,6 %.

De acuerdo con lo anterior, el problema de pertinencia en el país no solo pasa por la inadecuada formación de competencias claves en las personas, sino también por la elección del tipo de alternativa formativa, dado que se suele asumir que, en todos los casos, la educación superior universitaria ofrece los mejores retornos económicos, dejándose de lado como opciones formativas la educación superior tecnológica o la educación técnico-productiva.

3.3 Empleabilidad de las personas en el Perú

Un aspecto fundamental para el bienestar social tiene que ver con las posibilidades de empleo y de progresión laboral, dado que permiten obtener los recursos económicos necesarios para financiar la alimentación, la vivienda, la vestimenta, la educación, el acceso a la cultura, la diversión y otros aspectos importantes.

En ese sentido, queda claro que mayores niveles de educación y de reconocimientos formales sobre las competencias obtenidas resultan sustantivas para alcanzar como mínimo un trabajo decente y aspirar a mayores niveles de empleo.

Por ello, aquí abordaremos la problemática ligada con el empleo y la progresión laboral de las personas en el país, a partir de la revisión de la PNCP y un informe oficial del INEI.

3.3.1 Mercado laboral peruano y empleabilidad de la población adulta según la PNCP

En la PNCP se presentan las principales características del mercado de trabajo nacional y del nivel de empleabilidad de las personas con edad de trabajar en el Perú. En ese sentido, se señala lo siguiente:

- El 36,9 % de la PEA ocupada trabaja en forma independiente y el 37,8% trabaja en el sector privado.
- El 90% de quienes trabajan en forma independiente se concentra en actividades de sectores de baja productividad (servicios, comercio y agropecuario), que son, además, en su mayoría, personal de baja calificación (95,2%), lo que restringe en forma determinante su progresión laboral.

- Asimismo, la informalidad incluye aproximadamente al 72.5% de la PEA ocupada, y se encuentra representada por trabajadores independientes (83.8 %), por jóvenes (86.5 %), y por empresas de 1 a 10 trabajadores (88.6 %).

Estos datos indican la enorme precariedad de trabajo de casi las tres cuartas partes de la PEA peruana, la cual viene determinada por las bajas cualificaciones de las personas, pero también por la baja competitividad de los sectores productivos.

3.3.2 Perú: Indicadores Educativos y Laborales por Departamentos, 2011-2021

En este documento técnico se muestran las principales características laborales de la población peruana de 15 a 29 años en el año 2021 (INEI, 2022):

- El 47,4 % trabaja, el 22,2 % solo estudia, el 19,1% no trabaja ni estudia (NiNi) y el 11,2 % trabaja y estudia. De todos ellos, el 20,7 % se encuentra en el ámbito urbano y el 12,8 % en el ámbito rural.
- Del grupo que trabaja y estudia, se observa que el 53,4 % cuenta con educación superior (36,5 % educación universitaria y 16,9 % educación no universitaria), el 45,2 % tiene educación secundaria, el 0,9 % logró estudiar un postgrado y el 0,5 % alcanzó primaria o no cuenta con algún nivel educativo.

Estos resultados revelan un problema serio de acceso al mercado de trabajo de la población joven, debido en parte a sus bajas cualificaciones, las que la hace poco atractiva para el mercado de trabajo. Esta situación también evidencia la necesidad de proporcionar alternativas al sistema educativo para que estas personas desarrollen ciertas competencias y estas puedan ser reconocidas formalmente, de tal forma que pueda favorecerlas en un proceso de contratación o incluso permitir su retorno al sistema educativo para lograr alcanzar mayores cualificaciones en forma progresiva.

3.4 Acceso y transitabilidad educativa de las personas en el Perú

Otra problemática relevante respecto a la adquisición de competencias formales de las personas tiene que ver con sus dificultades de acceso y transitabilidad en el sistema educativo. Esta situación limita a las personas a que puedan seguir aprendiendo durante la vida y enfrenten con mejores herramientas las demandas cambiantes del mercado de trabajo. Asimismo, restringe a que sus competencias adquiridas sean reconocidas formalmente.

Actualmente, existen nuevas alternativas formativas y de reconocimiento que buscan compensar las dificultades de acceso, los altos costos y larga duración de la formación superior y también sus, todavía, deficiencias importantes de calidad. Sin embargo, dado que la ESTP sigue siendo un excelente medio para el acceso al mercado de trabajo, sobre todo en posiciones de mediana y alta complejidad es que resulta relevante atender paralelamente la problemática de acceso a la ESTP.

En las siguientes líneas presentaremos a través de diversos estudios e instrumentos de política los acercamientos más importantes para comprender esta problemática:

3.4.1 Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2011-2021

De acuerdo con este documento técnico, se relevan los siguientes indicadores educativos del año 2021 relacionados con el acceso a la ESTP de la población peruana comprendida entre los 15 a 29 años (INEI, 2022):

- El 57,2 % de ella estudió educación secundaria, el 36,3 % alcanzó educación superior (21,7% educación universitaria y el 14,6 % superior no universitaria), el 5,9 % logró educación primaria y solo el 0,6 % no tiene ningún nivel educativo.
- La población no pobre, que alcanza educación superior universitaria, representa apenas el 13,5 %, en tanto los jóvenes pobres que tienen educación universitaria es solo el 4,0 %.

Estos resultados muestran que el país presenta un grave problema de acceso y de transitabilidad educativa, la cual es más visible en la educación superior, lo que significa que un porcentaje importante de la población se inserta al mercado laboral sin mayores calificaciones, lo que a su vez genera que las personas tengan que laborar en espacios de informalidad y probablemente con bajas remuneraciones.

Esta situación nos confirma la necesidad de potenciar alternativas de cualificación de las personas fuera del sistema educativo, como los reconocimientos de aprendizajes previos (RAP), para favorecer su empleabilidad y su transitabilidad educativa a través de los distintos niveles educativos y alternativas formativas.

3.4.2 Problema de acceso educativo según la PNESTP

De acuerdo con esta política, en el Perú, el acceso de los egresados de la educación básica a la ESTP es bastante limitado, dado que solo el 30% transitó a la educación

superior⁹. Este porcentaje es bastante menor respecto a otros países latinoamericanos como Chile (85 %), Colombia (51 %) o México (51 %).

Desde un enfoque de ingresos el problema se muestra con un mayor nivel de gravedad, dado que solo el 20 % de los jóvenes del quintil más bajo de gasto per cápita del hogar lograron acceder a la educación superior, mientras que el 50 % jóvenes del quintil más alto lograron acceder a este nivel educativo.

Desde un enfoque territorial, Lima concentra el mayor porcentaje de la matrícula nacional de la ESTP: educación superior universitaria (41 %), educación superior tecnológica (51 %) y educación técnico-productiva (38,2 %), lo que evidencia una inadecuada distribución de la oferta educativa de la ESTP en el territorio, reduciendo en forma significativa las opciones de acceso a la educación postsecundaria a un porcentaje importante de la población.

En un contexto más amplio, dado que uno de los fines del acceso a la ESTP es el acceso, permanencia y progresión laboral, resulta entonces importante que la transitabilidad educativa pase además por el fortalecimiento de otros caminos de cualificación distintos a los que ofrece el sistema educativo, de tal forma que las personas puedan tener la posibilidad de ser más empleables, adecuándose de mejor manera a las necesidades del mercado de trabajo y además transitando progresivamente hacia mayores niveles de cualificación.

3.4.3 *Transitabilidad educativa en el Perú*

La Ley General de Educación establece que el sistema educativo peruano abarca y articula todos sus elementos y permite a los usuarios organizar su trayectoria educativa, por tanto, se considera integrador y flexible (Congreso de la República, 2003, Ley 30512, artículo 25).

Asimismo, el Reglamento de la Ley General de Educación señala que el Estado asegura la transitabilidad entre los niveles, modalidades y formas de atención de la educación básica, y a partir de esta hacia la educación técnico-productiva y a todas las alternativas formativas de la educación superior. (MINEDU, 2012, artículo 11, literal h)

⁹ Según la ENAHO, la educación superior comprende la educación universitaria y no universitaria. No incluye a la educación técnico-productiva (INEI, 2019).

En el ámbito de la educación superior universitaria, la Ley Universitaria establece que los acuerdos que las universidades establecen con instituciones de educación superior con el fin de que los estudiantes sean admitidos por la institución universitaria representan un mecanismo formal de transitabilidad (Congreso de la República, 2014, Ley 30220, artículo 98).

En el ámbito de la educación superior tecnológica, la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, permite el tránsito entre los diversos niveles de calificación en el mundo educativo y del trabajo, así como la permeabilidad con los cambios del entorno social, dado que se sustenta en el principio de flexibilidad (Congreso de la República, 2016, Ley 30512, artículo 7, literal c).

Adicionalmente, disposiciones recientemente aprobadas por el sector Educación (MINEDU, 2021) desarrollan las opciones de transitabilidad educativa de la educación básica hacia la educación técnico-productiva y la educación superior tecnológica, a través de la convalidación y de los convenios.

Asimismo, establecen que la educación técnico-productiva y la educación superior tecnológica reconocen los certificados de competencias laborales emitidos por el sistema a cargo del MTPE. En ese sentido, no se reconocen opciones de reconocimiento de los certificados de competencias emitidos por las entidades certificadoras autorizadas por el SINEACE, lo que representa una limitación importante para las personas que obtuvieron un certificado de competencias a través de dicho sistema.

En ese sentido, a partir del estudio de las políticas y regulaciones vigentes, se evidencia que la transitabilidad educativa es un objetivo educativo para el país, sin embargo, no se encuentra integralmente regulada, dado que no incluye a todas las vías de cualificación ni a los distintos niveles educativos con la finalidad de favorecer en mayor medida a la población que se encuentra en edad de trabajar.

3.5 Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP)

3.5.1 Creación del Grupo de Trabajo Multisectorial de Naturaleza Temporal

En correspondencia con las medidas de política 2.1 y 2.2 del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, y con la recomendación de la OCDE referida a la adopción de un marco de cualificaciones para facilite la validación y el

reconocimiento de las competencias obtenidas por los trabajadores, el Ministerio de Educación conformó en agosto de 2019 el Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal, con la finalidad de proponer un modelo para el MNC, fijando como plazo máximo el 31 de diciembre del 2019. Sin embargo, este plazo fue prorrogado en dos oportunidades.

Dentro del plazo ampliado, este grupo de trabajo presentó ante el ministro de Educación su informe final, a través del cual, se propuso la creación del MNCP y de una Comisión Multisectorial para apoyar el proceso de diseño e implementación de dicho marco.

3.5.2 Creación del MNCP

En julio de 2021 se creó el MNCP como un instrumento que permita desde el Estado la gestión de las cualificaciones de las personas, buscando cubrir todos los niveles educativos y sectores productivos, así como los aprendizajes obtenidos dentro o fuera del sistema educativo (MINEDU, 2021).

Adicionalmente, se establecieron mecanismos de representación sectorial para conectar las necesidades de personal calificado del mercado laboral con la oferta formativa, de tal forma que se definan estándares o normas de competencias con el liderazgo de los sectores productivos. Además, se estableció que la implementación de dichos mecanismos se encuentre a cargo del MTPE, en el marco de sus competencias. En ese sentido, estos mecanismos buscan responder a la problemática de falta de pertinencia de las competencias del capital humano del país respecto al mercado de trabajo.

Asimismo, se crea la Comisión Nacional para el seguimiento a la implementación del MNCP, dependiente del Ministerio de Educación y con la Secretaría Técnica de la Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística (DIGESUTPA) de dicho ministerio.

Finalmente, se establece que el poblamiento del MNCP debe iniciar con el sector primario y el de industrias extractivas, considerando que más sectores podrían incorporarse progresivamente.

3.5.3 Estructura, contenido y criterios del MNCP

En agosto de 2021, el MINEDU aprobó la estructura, contenido y criterios para la agrupación y priorización del MNCP con el objetivo de instrumentalizarlo e iniciar su poblamiento en el sector primario y el de industrias extractivas. En dicho instrumento normativo se establece lo siguiente:

- Cualificación¹⁰

Son los conocimientos y habilidades de una persona que le permiten desempeñarse en un determinado espacio académico o laboral.

- Niveles de cualificación¹¹

Son los niveles que agrupan las cualificaciones del mismo grado de complejidad, las cuales pueden aplicarse en diversos campos académicos o profesionales. En ese sentido, se establecen ocho (8) niveles de cualificación, que tienen una equivalencia con los niveles del sistema educativo formal, como se verá en la Tabla 11.

- Vías de cualificación¹²

Son los caminos mediante los cuales se puede alcanzar una cualificación en un determinado nivel, según se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 9

Vías de Cualificación

<p>a) Reconocimiento de aprendizajes previos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Denominada también “certificación de competencias”. ▪ A cargo del MTPE (competencias laborales) y del SINEACE (competencias profesionales). 	<p>b) Educación formal recibida en el país.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ofrecida por las instituciones educativas peruanas.
<p>c) Formación profesional recibida en el país.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Denominada también “educación continua”. 	<p>d) Educación o formación recibida en el exterior.</p>

¹⁰ Numeral 2.7 de dicho documento.

¹¹ Números 2.15 y 8.1 de dicho documento.

¹² Números 2.19 y 8.2 de dicho documento.

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ofrecida por las instituciones educativas, empresas y asociaciones profesionales peruanas. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ofrecida por las instituciones educativas, empresas y asociaciones profesionales extranjeras. |
|--|---|

Nota. Adaptado sobre la base del documento: “Estructura, contenido y criterios para la agrupación y priorización del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP)” por MINEDU, 2021.

El presente trabajo de investigación se enfoca en el reconocimiento de aprendizajes previos (RAP) que, en nuestro país, se desarrolla a través de la certificación de competencias profesionales, a cargo del SINEACE, y la certificación de competencias laborales, a cargo del MTPE.

▪ Dimensiones y subdimensiones¹³

Las dimensiones son espacios que congregan resultados de aprendizajes referidos a una cualificación en particular, las cuales se pueden detallar a través de subdimensiones. Las dimensiones son los conocimientos, las habilidades y la aplicación, cuyo desglose se muestran en la tabla siguiente:

Tabla 10

Dimensiones y Subdimensiones

Conocimientos	Habilidades	Aplicación
Conocimientos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habilidades digitales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habilidades de Autonomía y responsabilidad. ▪ Habilidades socioemocionales. ▪ Habilidades cognitivas. ▪ Habilidades técnicas.

Nota. Adaptado sobre la base del documento: “Estructura, contenido y criterios para la agrupación y priorización del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP)” por MINEDU, 2021.

▪ Comparación de los niveles del MNCP con otras clasificaciones¹⁴

A continuación, se presenta una comparativa de los niveles de cualificación con el Clasificador Nacional de Ocupaciones (CNO) 2015 del INEI, el Catálogo

¹³ Numeral 8.3 de dicho documento.

¹⁴ Anexo 1 de dicho documento.

Nacional de Perfiles Ocupacionales (CNPO) 2014 del MTPE, la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de la UNESCO y la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) de la OIT (MINEDU, 2021).

Tabla 11

Niveles del MNCP con Otras Clasificaciones

Niveles del MNCP	Oferta educativa y de formación	CNO - INEI	CNPO - MTPE	CINE UNESCO	CIUO -OIT
8	Doctorados	Nivel de competencias 4	Nivel de competencia laboral V	Nivel de doctorado o equivalente CINE 8	Directores y gerentes
7	Maestrías			Nivel de maestría, especialización o equivalente CINE 7	Profesionales, científicos e intelectuales
6	Profesionales		Nivel de competencia laboral IV	Grado de educación terciaria o ciclo equivalente CINE 6	Técnicos y profesionales de nivel medio
5	Profesionales técnicos	Nivel de competencias 3		Educación terciaria de ciclo corto CINE 5	Personal de apoyo administrativo, trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados.
4	Técnicos	Nivel de competencias 2	Nivel de competencia laboral III	Educación postsecundaria no terciaria CINE 4	

						Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros; operadores de instalaciones y máquinas, y ensambladores.
3	Auxiliares técnicos			Nivel de competencia laboral II	de Educación secundaria alta – CINE 3	Ocupaciones elementales*
2	Capacitados	Nivel de competencias 1		Nivel de competencia laboral I	de Educación secundaria baja – CINE 2	
1	Empíricos				Educación primaria – CINE 1	

* Las ocupaciones elementales no requieren de ningún nivel educativo para su desempeño.

Nota. Adaptado sobre la base del documento: “Estructura, contenido y criterios para la agrupación y priorización del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP)” por MINEDU, 2021.

3.5.4 *Plan de implementación del MNCP*

La Comisión Nacional del MNCP aprobó en setiembre de 2022 un Plan de Implementación, formulado por una consultora contratada por PMESUT¹⁵, la cual fue propuesto al MINEDU, sin embargo, a la fecha, no ha sido aprobado por el Viceministerio de Gestión Pedagógica del MINEDU, por lo que aún no tiene validez ni vigencia.

Sobre la base de dicho plan de implementación, la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional, a través del mismo servicio encargado a PMESUT, formuló una propuesta de plan operativo anual 2023, la cual fue revisada por los integrantes de la Comisión Nacional, sin embargo, no ha sido aprobada a la fecha, dado que el documento no

¹⁵ Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica a Nivel Nacional, unidad ejecutora del Ministerio de Educación.

tiene una versión final ni tampoco se cuenta con la aprobación del Plan de Implementación.

En ese sentido, actualmente el proceso de implementación del MNCP no cuenta con los instrumentos de planificación previstos en su normativa ni ha determinado los recursos presupuestales que requiere para la ejecución de dichos planes.

3.5.5 *Diagnóstico del diseño general y del plan de implementación del MNCP*

Actualmente, el MNCP cuenta con un diseño general aprobado en julio de 2021 y con una propuesta de plan de implementación de la Comisión Nacional, el cual se encuentra pendiente de aprobación por parte del MINEDU desde setiembre de 2022. Cabe recordar que, de acuerdo con el Plan Nacional de Productividad y Competitividad, el Plan de Implementación del MNCP debía encontrarse aprobado en diciembre de 2019, además, en julio de 2021 los pilotos de los consejos sectoriales debían contar con evidencia sistematizada y estar implementados.

A continuación, en el marco de la presente investigación, pasamos a presentar un diagnóstico de los aspectos claves del diseño general del MNCP y de su plan de implementación con la finalidad de identificar aquellos aspectos que requieren un rediseño o mejora para que mejoren sus opciones de alcanzar los objetivos para los que fueron creados:

- **Débil gobernanza**

Tal como se ha presentado previamente, la OCDE y CINTERFOR-OIT señalan que la implementación y la gestión de los marcos nacionales de cualificación incluyen aspectos educativos, formativos y laborales, por lo que su gobernanza requiere del involucramiento y participación de diferentes actores públicos y privados.

Actualmente las vías de cualificación establecidas en el MNCP tienen rectorías dispersas o no definidas expresamente. En ese sentido, el reconocimiento de aprendizajes previos se encuentra a cargo del MTPE (sector Trabajo y Promoción del Empleo) y el SINEACE (sector Educación), cuyas funciones y competencias se encuentran desarrolladas en su ley de organización y funciones o ley de creación. Los reconocimientos de la educación formal recibida en el país se encuentran a cargo de las instituciones educativas y tienen la rectoría del

MINEDU. Los reconocimientos de la formación profesional recibida en el país se encuentran a cargo de las instituciones educativas, empresas o asociaciones y tienen una rectoría parcial del MINEDU. Finalmente, los reconocimientos de la educación o formación recibida en el exterior se encuentran a cargo de la SUNEDU (en el caso universitario).

Actualmente, los únicos actores establecidos para el MNCP por la normativa vigente son la Comisión Nacional y la Secretaría Técnica, sin embargo, ninguna de estas instancias tiene funciones expresas de gobernanza, conducción e implementación del MNCP, quedando, por tanto, indefinido que sector u organismo público tendría dicha función, sin embargo, considerando lo señalado por el OP2 del Plan Nacional de Productividad y Competitividad esta debiera estar a cargo del MINEDU, sin embargo ello no se encuentra establecido expresamente en el marco legal vigente.

En ese sentido, resulta importante entender, y así lo expresa con claridad (CINTERFOR-OIT, 2022), que este esquema de gobernanza que ha adoptado Perú, al igual que Colombia y Panamá, es de carácter transitorio, por lo que resulta indispensable adoptar un modelo definitivo de gobierno que provea mayor autonomía y capacidad técnica, administrativa y presupuestal, lo que podría alcanzarse a través de una entidad pública o pliego presupuestal.

- **Marco normativo insuficiente para la implementación del MNCP**

El plan de implementación del MNCP propuesto al MINEDU por la Comisión Nacional establece acciones que para su ejecución resulta insuficiente la jerarquía del DS 012-2021-MINEDU, dado que las mismas buscan establecer, de manera implícita, modificaciones en la Ley General de Educación (LGE), la Ley de Organización y Funciones (LOF) del MINEDU, la Ley de Organización y Funciones (LOF) del MTPE y las leyes de educación superior universitaria, pedagógica y tecnológica.

Además, de ello considerando que la gobernanza del MNCP no se encuentra establecido expresamente en el marco normativo, resulta necesario contar con un marco normativo con la jerarquía necesaria para asegurar la viabilidad y sostenibilidad del diseño, implementación y poblamiento del MNCP.

- **Inadecuada orientación estratégica**

El MNCP no cuenta con un instrumento estratégico orientador, dado que el plan de implementación previsto para su aprobación por el MINEDU está construido como un instrumento de gestión de tipo operacional, por lo que no cumpliría dicha función. Asimismo, el marco normativo debería permitir que los beneficiarios y actores del proceso tengan claro el valor público específico que se busca y el esfuerzo que representará el mismo para el Estado y los participantes privados.

Además de ello, cabe señalar que el plan de implementación propuesto es el resultado de un trabajo tercerizado a consultores externos por el proyecto PMESUT del MINEDU, a requerimiento de la DIGESUTPA, sin participación directa de la Comisión Nacional en su formulación y sin que haya sido sometida al escrutinio de actores clave para su implementación.

En síntesis, la implementación del MNCP requiere tener muy claro, a través de sus instrumentos de planificación, el punto de partida (línea de base), precisar sus objetivos, definir metas de corto, mediano y largo plazo, señalar etapas o fases claras del proyecto, establecer acciones estratégicas, asignar responsabilidades específicas a todos los actores, definir el presupuesto requerido y las fuentes de financiamiento, señalar los hitos claves del proceso, realizar una gestión de riesgos (dado que es un proceso de alta complejidad) y señalar una estrategia comunicacional clara (dado que requiere del involucramiento de muchos actores públicos y privados). De no contar con ello, se podría comprometer el logro de sus objetivos, además de la eficiencia y eficacia del proceso.

Adicionalmente, se requiere que esta orientación o visión estratégica sea compartida por los actores clave y por todos aquellos que tendrán responsabilidades en la implementación y gestión del MNCP, por lo que es fundamental que la misma sea construida en forma participativa y colaborativa.

- **Falta de reconocimiento del SINEACE como actor público con marco legal vigente en certificación de competencias profesionales**

La creación del MNCP establece que la implementación de los mecanismos de representación sectorial debe ser desarrollada únicamente por el MTPE. Sin

embargo, el marco legal que regula al SINEACE establece expresamente funciones relacionadas con la certificación de competencias profesionales, las cuales también requieren también de la aplicación de mecanismos de representación de los actores claves relacionados con los estándares o normas de competencia.

En ese sentido, se ha excluido de la norma, sin mayor justificación, la participación del SINEACE que cuenta con funciones expresas sobre certificación de competencias profesionales señaladas en la LGE y su Ley de creación, las cuales además se encuentran validadas por el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) al que fue sometida el 2021 para la aprobación de sus procedimientos administrativos. Asimismo, la certificación de competencias profesionales, a cargo del SINEACE, se encuentran relacionadas con los cuatro (4) niveles más altos de cualificación establecidas por el mismo marco normativo del MNCP.

Adicionalmente, la norma de creación del MNCP señala que la certificación de competencias laborales a cargo del MTPE debe alinearse progresivamente con el MNCP. Sin embargo, no se desarrolla, en forma equivalente, una disposición similar respecto a la certificación de competencias profesionales a cargo del SINEACE.

En tal sentido, la norma no cuenta con el alcance necesario dado que excluye la participación del SINEACE, a pesar de que el marco normativo que establece sus funciones se encuentra plenamente vigente.

- **Exclusión de espacios profesionales priorizado por el marco legal vigente**

Como se ha señalado, la norma de creación del MNCP señala que el poblamiento se inicia con los sectores primario y el de industrias extractivas, señalando que más sectores podrán incorporarse paulatinamente.

Sin embargo, el reglamento de la Ley del SINEACE estableció que la evaluación con fines de certificación profesional (de competencias) es voluntaria, y obligatoria para los profesionales de educación, salud y derecho, por lo que expresamente señala espacios profesionales priorizados. (Congreso de la República, 2006, Ley 28740, artículo 23).

De la revisión del Anexo 4, Modelo de Representación Sectorial alineado con el MNCP¹⁶, que forma parte del expediente de sustento de la norma de creación del MNCP, no se evidencia que el marco legal vigente haya sido un aspecto considerado para la priorización de sectores dentro del poblamiento progresivo del MNCP.

Asimismo, se advierte el uso de criterios puramente económicos¹⁷ o laborales¹⁸, los cuales no se encuentran debidamente definidos ni sustentados, además, las ponderaciones y su aplicación no se encuentran debidamente justificadas. Con ello, se limita de manera significativa la inclusión de sectores públicos importantes como salud o educación¹⁹ como sectores beneficiarios de la implementación del MNCP.

En ese sentido, resulta necesario que la elección de los sectores priorizados para el poblamiento del MNCP, no solo se realice a la luz del marco legal vigente, sino también de la definición de una metodología estandarizada y aprobada por el MINEDU, que incluya la participación de los interesados clave del ámbito económico, educativo y laboral.

- **Falta de involucramiento de actores clave para la implementación del MNCP**

Dado que los objetivos específicos (MINEDU, 2021, artículo 2) que establece la norma de creación del MNCP son bastante amplios y complejos, los cuales además están relacionados con la oferta de capital humano calificado, el aseguramiento de la calidad educativa, los reconocimientos de las cualificaciones dentro y fuera del sistema educativo, el acceso y la transitabilidad educativa, el aprendizaje a lo largo de la vida, la demanda laboral y la empleabilidad, resulta necesario que el proceso de diseño e implementación del MNCP involucre a actores que representen a todos estos espacios sobre todo los educativos, formativos, laborales y de reconocimiento de competencias, de tal forma que se

¹⁶ El cual tomó como base el documento técnico *Upskills 2021*, “Estudio de Agrupación y priorización de sectores en áreas funcionales con enfoque de cadenas de valor que compartan ámbitos de desempeño para organizar el poblamiento del MNCP”, financiado por PMESUT y que no se encuentra publicado.

¹⁷ Valor agregado, % relativos de valor agregado en exportaciones y productividad total de los factores.

¹⁸ Número de trabajadores, empleo formal y brechas laborales.

¹⁹ El cual además se encuentra a cargo del MINEDU.

planteen acciones pertinentes, realistas y viables. En ese sentido, parece insuficiente una Comisión Nacional y una Secretaría Técnica.

En ese sentido, se advierte la participación representativa de actores como la SUNEDU, las instituciones educativas de nivel superior y técnico-productiva, las direcciones generales del MINEDU con rectoría en las diversas modalidades educativas de nivel superior, técnico-productiva y básica, y otros actores claves de la sociedad civil, los cuales proporcionarán seguridad razonable de un diseño e implementación inclusivos, efectivos y sostenibles.

- **Falta de definición sobre la naturaleza y la interrelación de las vías de cualificación**

Como se presentó previamente, el MNCP prevé cuatro (4) vías de cualificación, sin embargo, las mismas que no son definidas ni desarrolladas en el marco normativo, por lo que no queda claro que las contiene exactamente, sobre todo en lo que respecta a la “Formación profesional recibida en el país” que podría entenderse como “Educación continua”. Esto resulta fundamental para conocer el alcance específico del MNCP y conocer a quienes se les consideraría los proveedores públicos y privados de cada una de las vías de cualificación, los cuales serán actores claves en la implementación y gestión del MNCP.

Adicionalmente, no se desarrolla las formas de interrelación entre las vías de cualificación, lo cual resulta relevante para ofrecer rutas que permitan facilitar la transitabilidad educativa de las personas, que es uno de los objetivos específicos del MNCP.

- **Deficiencias en el diseño del plan de implementación**

El Plan de Implementación formulado por la consultora contratada por PMESUT y propuesta por la Comisión Nacional para su aprobación por parte del MINEDU presenta un conjunto de aspectos de necesaria reformulación y mejora de tal forma que el plan ofrezca garantías mínimas para su ejecución y para la obtención de los objetivos previstos por el DS 012-2021-MINEDU. En ese sentido, se señala lo siguiente:

- Los objetivos²⁰ y los ejes de resultado²¹ del plan de implementación no se armonizan con los objetivos general y específicos del MNCP.
- El plan no parte de un diagnóstico del estado de los reconocimientos de cualificaciones en el país ni de la identificación de las necesidades educativas, formativas y de reconocimiento de las empresas y del Estado respecto al capital humano calificado.
- La estructura del plan de implementación es bastante desordenada y no sigue buenas prácticas básicas para su diseño y programación. En ese sentido, el elemento inicial del plan son los hitos, que se desagregan en procesos, productos finales al 2030 y productos finales por año, y los procesos a su vez de desagregan en actividades. En resumen, no se pueden advertir la secuencia, la temporalidad específica de las actividades ni los responsables concretos para su ejecución.
- El alcance total de la implementación del MNCP no se encuentra desarrollado en el plan, dado que se señala que este plan solo corresponde a la etapa de operación inicial e inicios de la implementación plena, en un horizonte 2022-2030²². Por tanto, no está establecido todo lo que significaría implementar el MNCP ni los plazos ni presupuestos que se requerirían.
- El plan incluye un conjunto de supuestos que no están adecuadamente justificados. Por ejemplo, se señala como supuesto “la participación tripartita de gobierno, empresarios y trabajadores”, sin embargo, estos últimos no están considerados como parte del plan, salvo como receptores de información. Otro ejemplo es que se señala como supuesto el “carácter privado de los Consejos Sectoriales de Competencia”, desconociendo la participación del Estado sobre todo en sectores importantes como Educación o Salud.

²⁰ Objetivos del plan de implementación:

- a) Definir las metas de implementación a 2030 que permiten el cumplimiento de los objetivos (...).
- b) Establecer productos que se requieren para avanzar hacia la etapa de implementación plena del MNCP en 2030.
- c) Definir los procesos y acciones que se precisan para alcanzar los productos requeridos para la implementación plena del MNCP en 2030.

²¹ Cuatro (4) ejes de resultado:

- 6.1. Institucionalidad y gobernanza:
- 6.2. Gestión de las cualificaciones:
- 6.3. Poblamiento sectorial:
- 6.4. Usabilidad de las cualificaciones:

²² Correspondiente con la temporalidad del Plan Nacional de Competitividad y Productividad.

- El plan presenta una matriz de riesgos con 75 riesgos, acciones de respuesta y responsables presentados en forma muy general. Asimismo, las acciones de respuesta a los riesgos propuestas no se encuentran contempladas en la programación del plan ni se han estimado costos y presupuesto para su ejecución.
- El plan presenta la necesidad de formular adicionalmente un plan estratégico, pero, sin que se incluya una justificación técnica de su necesidad y naturaleza, más allá de las referencias de su utilización en Costa Rica, que fue el único instrumento de planeamiento que usó para la implementación del MNC de ese país. No se encuentra, por tanto, el sustento necesario de porque el proceso debería tener dos instrumentos de planeamiento que operen en forma concurrente.
- El plan incluye la obtención de productos como “Directiva sobre la emisión de títulos o certificados de oferta basada en cualificaciones”, “Lineamientos para la formación profesional alineados con el MNCP”, “Oferta educativa y formativa basada en cualificaciones”, “Propuesta de competencias básicas y de empleabilidad de la oferta educativa”, “Sistema de reconocimiento de oferta basada en cualificaciones” o “Sistema de equivalencias y acumulación de créditos para favorecer la transitabilidad educativa”, las cuales para su aprobación e implementación requieren de un cambio normativo en varias leyes como la Ley General de Educación, la Ley Universitaria, la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y la Ley del SINEACE, por lo que no parece viable su consecución en los plazos previstos, dado que además no se contempla en el plan, acciones vinculadas al involucramiento del Poder Legislativo, SUNEDU, SINEACE, las direcciones generales del MINEDU y las instituciones educativas para lograr tales modificaciones.
- El dimensionamiento de las metas cuantitativas planteadas para el primer y segundo nivel del plan no se encuentran justificadas técnicamente, ni se establece una progresión adecuada para su consecución. Además, que no se relacionan con los hitos, los procesos y las actividades.
- Los seis (6) indicadores de impacto, 14 de producto y 23 de resultado se plantean en forma muy deficiente, dado que no provienen de alguna estructura causal, ni están respaldadas en fichas técnicas básicas que aseguren

su adecuada formulación y pertinencia. Asimismo, las líneas de base que acompañan a dichos indicadores tienen en su mayoría valores “0” que no se encuentran adecuadamente justificados.

- El plan de implementación no incluye una estimación de costos ni de presupuesto, por lo que no resulta posible determinar si resulta viable que las acciones establecidas podrán ser efectivamente ejecutadas, salvo aquellas que tuvieren un respaldo de recursos presupuestales en las correspondientes instituciones que tendrán a cargo diversas responsabilidades dentro de la implementación del MNCP, sin embargo, tampoco se evalúa esta posibilidad. En ese sentido, el documento no asegura que el MINEDU y el resto de las instituciones participantes cuenten con los recursos presupuestados necesarios para ejercer la gobernanza e implementar todas las acciones de este proceso.

3.6 Certificación de competencias en el Perú

En el país, los RAP, a través de la certificación de competencias, se encuentran a cargo de dos entidades públicas: el MTPE y el SINEACE, institución adscrita al MINEDU. En ese sentido, esta función se encuentra a cargo exclusivamente del Estado. Sin embargo, en ambos ámbitos se permite la participación de actores privados y otros actores públicos, en tanto cumplan con los requisitos para obtener una autorización como centros de certificación de competencias laborales o como entidades certificadoras, respectivamente.

De acuerdo con los marcos normativos vigentes, la certificación de competencias laborales busca incidir en la inserción laboral de las personas y la certificación de competencias profesionales busca brindar reconocimientos para ejercer funciones de altos niveles de cualificación.

A continuación, se presenta como se desarrollan en el país estas dos modalidades de certificación de competencias, junto con los principales resultados obtenidos a la fecha.

3.6.1 Certificación de competencias laborales – MTPE

En junio de 2009 se publica la Ley 29381, la cual encarga al MTPE la normalización y certificación de competencias laborales como función compartida con los

gobiernos regionales (Congreso de la República, 2009, Ley 29381, artículo 8, numeral 8.2, literal b).

Actualmente, el MTPE cuenta para la certificación de competencias laborales con ocho (8) mapas funcionales vigentes de diversos sectores económicos, los cuales son representaciones gráficas del conjunto estructurado de funciones productivas de un sector o subsector.

Tabla 12

Mapas Funcionales del MTPE

N°	Resolución directoral	Descripción	Sector económico	Fecha de inicio	Fecha de vencimiento
1	060-2021-MTPE/3/19 055-2016-MTPE/3/19	Actividades de Agencias de Viajes, Operadores Turísticos, Servicios de Reservas y Actividades Conexas	Actividades profesionales, científicas y técnicas	30/04/2021	29/04/2026
2	082-2018-MTPE/3/19	Elaboración de Productos Alimenticios - Industrias Alimentarias	Industria manufacturera	23/08/2018	22/08/2023
3	092-2018-MTPE/3/19	Industria Metalmecánica	Industria manufacturera	28/09/2018	27/09/2023
4	093-2018-MTPE/3/19	Sector Comercio	Comercio	28/09/2018	27/09/2023
5	113-2018-MTPE/3/19	Industria de Cuero, Calzado y Marroquinería	Industria manufacturera	31/10/2018	30/10/2023
6	126-2018-MTPE/3/19	Subsector de Transporte por Vía Aérea	Transporte y almacenamiento	30/11/2018	29/11/2023
7	010-2019-MTPE/3/19	Actividad de Artesanía	Industria manufacturera	26/04/2019	25/04/2024
8	026-2019-MTPE/3/19	Sector Financiero y Seguros	Actividades financieras y seguros	23/05/2019	22/05/2024

Nota. Elaboración propia basado en la información del MTPE en <https://www2.trabajo.gob.pe/el-ministerio-2/sector-empleo/dir-gen-form-cap-lab/normalizacion-y-certificacion/mapas-funcional/>

Asimismo, cuenta con 26 estándares de competencia laborales vigentes, que son los documentos de referencia para la evaluación de competencias, las cuales se muestran distribuidas de acuerdo con los sectores económicos.

Tabla 13

Estándares de Competencias Laborales del MTPE

Sector económico	Número de estándares de competencias laborales
(A) Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	8
(C) Industrias manufactureras	5
(F) Construcción	2
(G) Comercio	4
(I) Actividades de alojamiento y servicios de comidas	1
(M) Actividades profesionales, científicas y técnicas	2
(R) Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	2
(S) Transversales a todos los sectores (TR)	2
Total	26

Nota. Elaboración propia basado en la información del MTPE en <https://www2.trabajo.gob.pe/el-ministerio-2/sector-empleo/dir-gen-form-cap-lab/normalizacion-y-certificacion/normalizacion-de-competencias/estandares-de-competencia-laboral/#a>

Sobre la base de la información proporcionada por el MTPE al 2 de junio de 2022²³, se contaban con 820 evaluadores de competencias laborales, que son las personas que tienen a cargo la conducción de los procesos de evaluación de competencias.

Tabla 14

Evaluadores de Competencias Laborales del MTPE

Sector económico	F	M	Total
Construcción	11	234	245
Industrias manufactureras	71	97	168
Actividades profesionales, científicas y técnicas	43	86	129
Electricidad, gas y agua	21	70	91
Actividades de alojamiento y servicios de comidas	36	46	82
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	10	45	55
Comercio	19	34	53
Transporte y almacenamiento	4	33	37
Transversales	4	11	15
Información y comunicaciones	2	13	15
Otras actividades de servicios	10	3	13
Explotación de minas y canteras	-	5	5
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	2	3	5

²³ Última actualización.

Salud humana y de asistencia social	2	-	2
Actividades financieras y seguros	1	-	1
Total	205	615	820

Nota. Elaboración propia sobre la base de la información del MTPE en <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/4028403-listado-de-evaluadores-de-competencias-laborales-23-03-2023>

Asimismo, al 4 de enero de 2023, el MTPE publica que se encuentran autorizados 135 Centros de Certificación de Competencias Laborales (CCCL) a nivel nacional, observándose que las sedes principales de dichas entidades autorizadas se concentran en Lima (más del 50%). Lastimosamente, la baja calidad de la información no permite asociar estas autorizaciones a los sectores económicos a las que pertenecen dichos centros.

En relación con las personas con competencias laborales certificadas, de acuerdo con la información proporcionada por el MTPE²⁴, se cuenta al 31 de mayo de 2022 con 45921, las cuales pueden observarse a continuación distribuidas por sector económico:

Tabla 15

Personas con Competencias Laborales Certificadas por el MTPE

Sector económico	Total
Actividades de alojamiento y servicios de comidas	11027
Industrias manufactureras	10301
Construcción	7111
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	6263
Comercio	3894
Actividades profesionales, científicas y técnicas	3625
Electricidad, gas y agua	1910
Otras actividades de servicios	992
Explotación de minas y canteras	656
Transporte y almacenamiento	129
Salud humana y de asistencia social	13
Total	45921

²⁴ Informe N° 0284-2022-MTPE/3/19.2 del 7 de julio de 2022.

Nota. Elaboración propia basado en la información del MTPE en: <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/3830218-listado-de-centros-de-certificacion-de-competencias-laborales-autorizados>

Sin embargo, de acuerdo con lo informado por el MTPE²⁵, desde el 2010 a marzo de 2023, en total, 59 415 ciudadanos cuentan con alguna certificación de competencias laborales.

Asimismo, buscando darle una orientación más estratégica a la certificación de competencias laborales, el MTPE ha aprobado recientemente una Estrategia nacional que busca ampliar la cobertura dicho servicio a la población, con miras al 2025, con participación de los gobiernos regionales y priorizando los sectores productivos que fueron más afectados por la pandemia.

3.6.2 *Certificación de competencias profesionales - SINEACE*

La Ley General de Educación establece que el Estado garantiza el funcionamiento de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa en el territorio nacional, que responda a las necesidades específicas de cada región del país. (Congreso de la República del Perú, 2003, Ley 28044, artículo 14), Asimismo, se establece que una de las funciones de los órganos de dicho sistema es certificar y recertificar las competencias profesionales (Congreso de la República del Perú, 2003, Ley 28044, artículo 16, literal d).

Además, la Ley del SINEACE, señala que la certificación “es el reconocimiento público y temporal de las competencias adquiridas dentro o fuera de las instituciones educativas para ejercer funciones profesionales o laborales” (Congreso de la República del Perú, 2006, Ley 28740, artículo 11). En ese sentido, se introduce la posibilidad de que el SINEACE regule los criterios para la certificación de competencias ya no solo profesionales, sino también laborales. Este artículo no restringe su aplicación a las competencias profesionales, sino que conceptúa a la certificación como un reconocimiento de competencias que pueden ser adquiridas dentro o fuera del sistema educativo, incorporando la posibilidad de certificar una competencia de índole laboral (fuera del ámbito educativo).

²⁵ <https://mtpe.trabajo.gob.pe/certificatuscompetencias/noticia/mtpe-cerca-de-60-mil-personas-certificaron-formalmente-sus-competencias-laborales-en-el-pais/>

Posterior a ello, con la aprobación del reglamento de la Ley del SINEACE, el Ministerio de Educación (MINEDU) manifiesta su postura respecto de las competencias del SINEACE. Se aprecia que, tanto en la parte de asignación general de competencias como al redactar las funciones de los órganos conformantes del Sistema, hace referencia a funciones de certificación tanto de competencias profesionales como de competencias laborales. Esto se evidencia, en el literal d) del artículo 3, el artículo 20 y los artículos 35, 49 y 66 de dicho reglamento (MINEDU, 2007).

Cabe señalar que además dicho reglamento estableció un conjunto de definiciones relacionadas con la certificación de competencias, coligiendo que el MINEDU tomó la posición e interpretación de que el SINEACE tenía habilitada la potestad de normalizar y certificar competencias tanto profesionales como laborales, sin distinción alguna.

Adicionalmente, el reglamento de la LGE (MINEDU, 2012), en sus artículos 9 y 10, ratificó el funcionamiento del SINEACE y en su artículo 10 confirmó la postura institucional del sector educación, respaldando lo regulado con la Ley del SINEACE y su reglamento.

De acuerdo con la información publicada en el Sistema de Gestión de la Información de Certificación (SIGICE)²⁶, a cargo del SINEACE, actualmente dicha institución cuenta con 14 normas de competencia vigentes, 47 entidades certificadoras de competencia autorizadas, 924 evaluadores de competencia certificados y 13133 personas con certificación vigente.

Actualmente, el SINEACE brinda atención priorizada a los sectores Inclusión Social (Foncodes²⁷, CunaMas²⁸ y Juntos²⁹) y Cultura (Ministerio de Cultura), y viene trabajando en la atención de las necesidades de capital humano calificado en los sectores Salud y Educación, en el marco del MNCP.

²⁶ <https://app.sineace.gob.pe/sigice/padrones/frmInicio.aspx>

²⁷ Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social.

²⁸ Programa Nacional Cuna Más.

²⁹ Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres.

3.6.3 *Diagnóstico de la certificación de competencias en el Perú*

Como se ha señalado previamente, el Perú cuenta con el MTPE y el SINEACE como entidades públicas que tienen encargos legales para conducir la certificación de competencias. Sin embargo, considerando que la normativa del MTPE y del Sineace fue emitida sin mayor coordinación intersectorial, se requiere un instrumento legal que defina en forma expresa la diferencia de sus ámbitos de acción.

En base al funcionamiento actual de ambas instituciones, el MTPE tiene una vocación hacia la atención de poblaciones más vulnerables (con menores niveles de cualificación) con la finalidad de atender su problemática de empleabilidad, mientras que el SINEACE (recién desde los últimos tres años) viene construyendo una ruta de reconocimiento de cualificaciones profesionales (mayores niveles de cualificación)³⁰ enfocada principalmente en los sectores Salud y Educación.

En ese punto, resulta necesario desarrollar el estado actual de la certificación de competencias como una vía de cualificación clave para la implementación del MNCP.

- **Duplicidad parcial de funciones**

El MTPE cuenta con funciones en normalización y certificación de competencias laborales establecidas en su LOF, en tanto el SINEACE tiene funciones sobre certificación de competencias profesionales de acuerdo con la LGE y a su propia Ley, sin embargo, esta misma Ley y su reglamento generaron distorsiones, dado que establecieron funciones para el SINEACE sobre certificación de competencias laborales, sin valorar la Ley 27711, Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que se encontraba en ese momento vigente.

A esto se suma que, desde que el SINEACE inició el 2011 las actividades de certificación de competencias, se enfocó en atender principalmente niveles bajos de cualificación en sectores productivos que el MTPE ya venía atendiendo, generándose una duplicidad de atención por parte del Estado. Esta decisión se reforzaba también por la estructura organizacional definida para el SINEACE en

³⁰ Concordante con el análisis de calidad regulatoria a la cual fue sometido su procedimiento administrativo para autorizar entidades certificadoras y en función a sus instrumentos normativos recientemente aprobados.

base a niveles educativos³¹, por la baja capacidad de atención que el MTPE había brindado en el tiempo a los sectores productivos y por la predilección de ciertos sectores y entidades de trabajar con el SINEACE dado que era una entidad pública más nueva. Sin embargo, esta situación ha sido corregida por el SINEACE en los últimos tres años, dejando sin efecto las normas de competencias pertenecientes a niveles y sectores atendidos por el MTPE y adecuando su procedimiento administrativo al análisis de calidad regulatoria, dejando claro que su servicio se circunscribe únicamente a la certificación de competencias profesionales.

Por lo anterior, se advierte la necesidad de que la normativa del MNCP establezca definiciones formales para todo el sistema de reconocimiento de aprendizajes previos, por tanto, aplicables, tanto al MTPE como al SINEACE. Parece importante que se valore el uso de una definición genérica de certificación de competencias y que el MTPE y el SINEACE, considerando el marco actual, puedan diferenciar su accionar por los niveles de cualificación del MNCP.

- **Falta de articulación entre el MTPE y el SINEACE**

La duplicidad de trabajo generada por el marco normativo del SINEACE y el accionar de dicha institución desde el 2011, no fue atendida sino hasta el 2021, que es cuando el SINEACE empezó a dejar sin efecto normas de competencias que no se encontraban en el ámbito de lo profesional o que no se correspondían con sectores priorizados por su marco normativo.

Previo a ello, el 2021, el SINEACE tomó la iniciativa de resolver esta situación con la participación del MTPE para que pueda ser receptora de las entidades certificadoras autorizadas de dichos niveles de cualificación y se pueda establecer un esquema de convalidación de los evaluadores de competencia y de las personas certificadoras para que puedan seguir ejerciendo desde el MTPE, sin embargo, no hubo respuesta favorable de dicha institución, sino que más bien solicitó en forma reiterada al SINEACE que dejara sin efecto todo su marco normativo interno dado que consideraba que el SINEACE venía ejerciendo funciones vulnerando la LOF del MTPE. El SINEACE hizo caso omiso a dicho

³¹ Incluía educación básica y técnico-productiva.

requerimiento, dado que no podía dejar de cumplir con sus funciones establecidas legalmente, pero, sin embargo, indicó que, considerando que hubo una duplicidad de funciones y, al amparo, de los resultados del análisis de calidad regulatoria, el SINEACE ya venía ejerciendo desde el 2021 solo funciones de certificación de competencias en el ámbito estrictamente profesional, salvo para aquellas entidades certificadoras autorizadas que contaban con autorización vigente.

Asimismo, en octubre del 2022, la Secretaría General del MTPE solicitó a la PCM la resolución de un supuesto conflicto de competencia entre el SINEACE y el MTPE en materia de normalización y certificación de competencias laborales³². A partir de dicha solicitud, la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM solicitó al SINEACE emitir la posición institucional al respecto³³. Dicho requerimiento fue atendido³⁴ por la Presidencia del SINEACE en noviembre del 2022, adjuntando para ello el informe técnico³⁵ y el informe legal³⁶, correspondientes, lo cual fue tramitado por el Ministerio de Educación.

A partir de lo anterior, la SGP de la PCM comunica a la Secretaría General del MINEDU que, vistas la posición institucional del SINEACE y las posiciones sectoriales remitidas por el MTPE y el MINEDU, se advierte que no se configura la existencia de un conflicto de competencia toda vez que las entidades involucradas reconocen que la autoridad competente sobre la normalización y certificación de competencias laborales es el MTPE, por lo que se da por concluido el procedimiento competencial.

En razón a lo anterior, se requiere que la comunicación entre el MTPE y el SINEACE sea más constructiva, en razón a la necesidad de una adecuada conducción de la certificación de competencias en el país y a la implementación de la RAP, en el ámbito del diseño e implementación del MNCP.

- **Baja prioridad para el sector Educación sobre la certificación de competencias profesionales**

³² A través del Oficio 1963-2022-MTPE/4 del 13 de octubre de 2022.

³³ A través del Oficio N° D001643-2022-PCM-SGP del 24 de octubre de 2022.

³⁴ A través del Oficio N° 000627-2022-SINEACE/P del 4 de noviembre de 2022.

³⁵ Informe N° 000062-2022-SINEACE/P-DEC.

³⁶ Informe legal N° 000253-2022-SINEACE/P-OAJ.

El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2026 del Sector Educación, que es el instrumento estratégico de mayor nivel de dicho sector, incluye como parte de su marco conceptual y de sus objetivos estratégicos sectoriales únicamente contenidos referidos al proceso educativo formal, no encontrándose preocupaciones sobre los aprendizajes a lo largo de la vida ni de reconocimientos de cualificaciones a través de la certificación de competencias.

Adicionalmente a ello, la LOF del MINEDU no considera funciones generales ni señala dentro de su ámbito de competencia a la certificación de competencias profesionales, el reconocimiento de aprendizajes previos, ni tampoco la gobernanza del MNCP.

Complementariamente, como se ha explicado previamente, la norma que crea el MNCP, desconoce las funciones establecidas al SINEACE respecto a la certificación de competencias profesionales, aun cuando, al mismo tiempo, incluye a dicha institución como parte de la Comisión Nacional.

Todo lo anterior, puede explicarse como consecuencia de la aprobación de la Ley 30220 en julio de 2014, la cual estableció la reorganización del SINEACE. De acuerdo con ello, durante los últimos nueve (9) años se han propuesto múltiples proyectos de ley para reorganizar o extinguir al SINEACE, creándose una nueva entidad pública, sin embargo, ninguna de estas propuestas normativas ha prosperado hasta ahora, por lo que sus funciones en certificación de competencias profesionales se mantienen vigentes.

Cabe señalar que, de acuerdo con la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31520, se restableció el funcionamiento del SINEACE a través de los órganos operadores que atendían, en su momento, los diferentes niveles educativos para la certificación de competencias volverán a operar siempre que existan las condiciones normativas y presupuestales.

Justamente, en julio de 2023 se aprobó el Decreto Supremo 012-2023-MINEDU, a través del cual se establecen las acciones y los plazos para la restitución de los órganos operadores y del Consejo Superior del SINEACE. Adicionalmente, se ha aprobado en setiembre de 2023, el Plan de Implementación del SINEACE para

dar cumplimiento a la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31520.

Adicionalmente, este decreto supremo establece que la función de promover los procesos de certificación de competencias profesionales por parte del SINEACE se desarrollará en concordancia con la metodología estándar que establezca el MNCP y no contempla los procesos de certificación de competencias laborales. Por lo que, los procesos que se encuentren en curso y que cuentan con normas de competencia vigentes, finalizan indefectiblemente una vez que culmina la vigencia de autorización de las Entidades Certificadoras Autorizadas (ECA).

En ese sentido, dicho restablecimiento normativo podría reestablecer problemáticas que ya se consideraban superadas en el ámbito de la certificación de competencias.

- **Poco conocimiento sobre la certificación de competencias.**

En el ámbito de la certificación de competencias laborales, como se señaló previamente, en lo referido a la Encuesta de Demanda Ocupacional 2023, es bastante reducido el porcentaje de empresas que reconoce este mecanismo como una opción para el reconocimiento de aprendizajes o competencias de sus trabajadores.

En lo que corresponde a la certificación de competencias profesionales, no se encontró información de similares características.

- **Limitada cobertura, resultados e impacto de la certificación de competencias.**

Existe escasa documentación que muestre los resultados e impacto generado a la empleabilidad y transitabilidad educativa por parte de la certificación de competencias laborales y profesionales en el país. Lo que se tiene sobre todo es información respecto a la cobertura nacional, ocupacional o sectorial, ya sea en términos de involucrados o beneficiarios.

En el ámbito de la certificación de competencias laborales, la “Estrategia Nacional para promover la Certificación de Competencias Laborales al 2025”, (MTPE, 2023), presenta un diagnóstico de la certificación de competencias

laborales en el Perú, de acuerdo con las brechas según el nivel de intervención en los departamentos del país (D), nivel de las ocupaciones (O), nivel del servicio que se brinda en el Sistema Nacional de Empleo (S) y nivel de los sectores productivos (S), presentando los siguientes resultados:

- Respecto a los departamentos, existe una brecha del 40% en los centros de certificación de competencias laborales (CCCL) y del 12% en los evaluadores de competencias laborales (ECL).
- Respecto a las ocupaciones, existe una brecha de atención del 98% en el ámbito profesional universitario/técnico, del 89% en el ámbito técnico-operativo y del 84% en el ámbito elemental.
- Respecto al Sistema Nacional del Empleo, llamado también sistémico, la brecha es del 96%, dado que no se cubren 24 de las 25 direcciones regionales de trabajo y promoción del empleo del país.
- Respecto a los sectores productivos, la brecha es del 21%, sin embargo, aquí se cuenta si el sector al menos cuenta con un estándar o norma de competencia laboral, por lo que, no se muestra una brecha real de cobertura, la cual se presume mucha más amplia de lo señalado.

En el ámbito de la certificación de competencias profesionales, se identificaron publicaciones recientes relacionadas con los sectores priorizados:

- Respecto al sector Salud, el documento técnico “Análisis de la certificación de competencias: Una mirada funcional del Sector Salud en el Perú”, publicado en octubre de 2022, señala que solo en el ámbito de los profesionales de salud que trabajan para el Ministerio de Salud, en doce años de actividad, el SINEACE solo avanzó en certificar al 5 %, quedando pendiente el reconocimiento de los profesionales que trabajan en otras entidades públicas de dicho sector y del ámbito privado.
- Respecto al sector Educación, el documento técnico “Análisis de la certificación de competencias: Una mirada funcional del Sector Educación en el Perú”, publicado en octubre de 2022, señala que, en doce años de actividad, el SINEACE únicamente aprobó la norma de competencia llamada “Educador comunitario intercultural”, denominada actualmente “Brindar educación comunitaria intercultural”, sin que se adviertan personas

certificadas, por lo que puede señalarse que el avance en dicho sector respecto a la certificación de competencias es de 0 %.

- Respecto a los sectores públicos atendidos por el SINEACE, pero, que se correspondían con certificaciones de competencias de bajas cualificaciones, el documento técnico “Evaluación de impacto de la certificación de competencias en ocupaciones productivas y servicios” señala que:

La certificación de competencias en ocupaciones productivas y servicios evidencia un impacto positivo y estadísticamente significativo en el ingreso principal por hora, en el desempeño productivo del individuo certificado, en la dimensión de desarrollo académico y en la dimensión psicosocial, dado que los individuos certificados lograron una autovalidación y un reconocimiento social de sus competencias por parte de sus pares, familiares y entorno social próximo (SINEACE, 2020, p. 104).

Este documento técnico es el único que ha logrado realizar mediciones cuantitativas sobre el impacto de la certificación de competencias en el país.

Como resumen, los principales aspectos que se obtiene de este marco referencial y diagnóstico son los siguientes:

- Las empresas peruanas tienen enormes dificultades para conseguir personal calificado debido principalmente a la falta de postulantes y a la falta de experiencia de estos.
- Existe en el país un grave desajuste entre las competencias del capital humano disponible y las exigencias del mercado de trabajo, que, además, cambian constantemente sobre todo en sectores con alto uso de tecnología.
- En el Perú se evidencia un problema serio de acceso al mercado de trabajo de la población joven, debido en parte a sus bajas cualificaciones, las que las hace poco atractivas para el mercado de trabajo.
- Otra problemática relevante en el país tiene que ver con las dificultades que tienen las personas para el acceso y transitabilidad en el sistema educativo. Esta situación limita a las personas a que puedan seguir aprendiendo durante la vida y enfrenten con mejores herramientas las nuevas demandas del mercado de trabajo.
- Actualmente, el Perú ha creado un MNC mediante decreto supremo y viene planificando sus acciones de implementación a través de una Comisión Nacional, la cual es liderada

por el Ministerio de Educación (MINEDU). Sin embargo, se advierten un conjunto de problemas técnicos, normativos y estratégicos en este proceso.

- El RAP, a través de la certificación de competencias, se desarrolla en el país por intermedio del MTPE (certificación de competencias laborales) y del SINEACE (certificación de competencias profesionales), los cuales operan con marcos técnico-normativos propios y presentan enormes dificultades normativas, de cobertura y de generación de valor público.

4. Propuesta de valor

4.1 Propuesta regulatoria, de política y de orientación estratégica para el MNCP y el RAP.

Considerando las exigencias planteadas por la OIT y OCDE, los objetivos establecidos en las políticas nacionales y la problemática que enfrenta actualmente las cualificaciones y el reconocimiento de aprendizajes en el país, resulta necesario proponer a los decisores gubernamentales un conjunto de acciones regulatorias, estratégicas y de política pública que permita fortalecer el sistema de reconocimiento de aprendizajes previos como una de las vías de cualificación de personas que permita favorecer la transitabilidad educativa y la empleabilidad de las personas, además, de permitir a las empresas y al Estado cubrir sus necesidades de capital humano calificado.

En ese sentido, este trabajo de investigación plantea lo siguiente: a) Un proyecto de ley que regule el MNCP, en sustitución del decreto supremo vigente, b) Una actualización del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, y c) Un nuevo plan de implementación, seguimiento, evaluación y mejora del MNCP.

Sin embargo, es importante señalar que la concreción de esta propuesta requiere que existan condiciones mínimas de estabilidad política nacional y que el sector Educación tenga la claridad técnica y estratégica para que estas acciones sean implementadas en forma adecuada.

4.1.1 *Proyecto de Ley para regular el MNCP y el RAP*

Esta propuesta normativa busca reemplazar el actual Decreto Supremo 012-2021-MINEDU que crea el MNCP y la Comisión Nacional, considerando que esta no cuenta con la jerarquía normativa necesaria para implementar aspectos sustantivos que requieren de la modificación de un conjunto de leyes actualmente vigentes.

Asimismo, se busca unificar y fortalecer la normativa vigente referida a la certificación de competencias laborales y profesionales, la cual constituye en el país el mecanismo de reconocimiento de aprendizajes previos, la cual representa una vía importante para lograr que las personas con cualificaciones obtenidas principalmente fuera del sistema educativo puedan transitar educativamente y acceder a mejores oportunidades laborales.

Para el desarrollo de esta propuesta, se tomó como referencia técnica y legal el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (Minjus, 2022), actualmente vigente.

Adicionalmente, se ha revisado la propuesta de ley para la creación del MNC (Mori J., 2020), la cual fue elaborada por requerimiento de la DIGESUTPA al programa PMESUT, en el marco de las primeras acciones impulsadas por el MINEDU, previas a la aprobación de decreto supremo que creó finalmente el MNCP. En dicha propuesta, se plantea también la creación de una autoridad nacional de cualificaciones como un organismo público técnico especializado adscrito al MINEDU. En ese sentido, ha sido un insumo importante para la elaboración del presente proyecto normativo, pero, que además ha requerido considerar un análisis integral de la problemática actual del MNCP y del RAP en nuestro país.

La propuesta normativa del presente trabajo de investigación busca ser un punto de partida para la formulación de una versión final, la cual debe ser obtenida como resultado de un proceso de reflexión, socialización y discusión conducido por el MINEDU con la participación de actores clave como el MTPE, el MEF y la PCM, para asegurar su pertinencia, calidad técnica y sostenibilidad.

Asimismo, es importante como condición previa que las condiciones políticas del país resulten favorables para impulsar la aprobación de una iniciativa legal de tanta complejidad y que además requerirá la participación de múltiples actores en un proceso que será de largo alcance.

La propuesta normativa se presenta con detalle en el Anexo denominado Proyecto de Ley del Marco Nacional de Cualificaciones y de la Autoridad Nacional de Cualificaciones.

En resumen, el proyecto de ley propuesto, considerando los retos del país y la problemática presentada respecto al capital humano y a la competitividad, incluye lo siguiente:

- Creación y otorgamiento de gobernanza a una entidad pública adscrita al sector Educación y con autonomía suficiente para articular las cualificaciones otorgadas en el país a través de las diferentes vías.

- Establecimiento de la participación de mayores actores gubernamentales relacionadas con los niveles educativos y con el reconocimiento de cualificaciones.
- Inclusión de los sectores a cargo del Estado como pasibles de ser beneficiados por el MNCP.
- Reconocimiento de las funciones asignadas al SINEACE respecto a la certificación de competencias profesionales.
- Diferenciación del ámbito de acción del MTPE y del SINEACE respecto al RAP.
- Incorporación de definiciones formales sobre la certificación de competencias laborales y la certificación de competencias profesionales.
- Inclusión de la necesidad de definir e implementar mecanismos y criterios de reconocimiento, homologación y convalidación de las cualificaciones entre todas las vías disponibles, se encuentren dentro o fuera del sistema educativo.
- Inclusión de un objetivo para el MNCP relacionado con el reconocimiento de las cualificaciones de los ciudadanos que migraron al país por cuestiones laborales para facilitar su inserción laboral y su transitabilidad educativa, así como para que el país se beneficie de la contribución de dicho capital humano.

4.1.2 Propuesta de actualización del Plan Nacional de Competitividad y Productividad

Considerando que la política más importante que cuenta el país respecto a la gestión de las cualificaciones y a la implementación del MNCP es el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, se propone un conjunto de modificaciones al mismo, el cual se enmarcaría en el artículo 7 del Decreto Supremo 237-2019-EF que señala que el plan se actualiza con una periodicidad no menor de dos años.

En ese sentido, la propuesta de modificatoria considera la integración de las medidas de política 2.1 y 2.2 del OP2: Fortalecer el capital humano, dado que están referidas a atender las necesidades de capital humano calificado, a través de la implementación y del fortalecimiento de mecanismos públicos que favorezcan los niveles de cualificación de las personas, a través de las diferentes vías disponibles.

Cabe señalar que, actualmente, ambas medidas de políticas tienen avances poco significativos, además se advierte la necesidad de mejorar la estrategia de implementación, fortalecer el marco normativo aprobado, incorporar a sectores

públicos priorizados por el marco normativo y asegurar la provisión de valor público relevante en las personas, en las empresas y en el Estado.

En ese sentido, se propone la creación de una nueva Medida de Política denominada 2.1. Gestión de las cualificaciones en reemplazo de las actuales 2.1: Consejos sectoriales de competencias y 2.2: Marco nacional de cualificaciones (MNC). Con esto se busca que la medida sea más amplia y que no se circunscriba a mecanismos específicos.

La medida propuesta consiste en institucionalizar un conjunto de mecanismos concurrentes y complementarios, a través del MNCP, que busquen, de manera efectiva desarrollar y reconocer las competencias de las personas, con la finalidad de atender en forma efectiva los requerimientos de personal calificado del Estado y de los sectores prioritarios. Esto requerirá de la implementación de los niveles de cualificación, los mecanismos de transitabilidad entre los niveles de cualificación del MNCP y la interrelación de las distintas vías de cualificación.

La medida beneficiará a las personas desarrollando y reconociendo sus cualificaciones para mejorar sus condiciones de empleabilidad y de transitabilidad educativas. Asimismo, el Estado y las empresas podrán incorporar el capital humano calificado necesario para mejorar su desempeño, competitividad y productividad.

Esta única de medida de política propuesta incluye las siguientes acciones cuyas fechas de cumplimiento específicas deberán ser propuestas por el MINEDU, como sector que tendría la rectoría de la gestión de las cualificaciones³⁷:

- Aprobación de la Ley del Marco Nacional de Cualificaciones y de la Autoridad Nacional de Cualificaciones y su reglamento.
- Aprobación e implementación del plan de implementación del MNCP.
- Aprobación de recursos presupuestales que financien la implementación de dicha autoridad y el MNCP.
- Aprobación de mecanismos de caracterización, priorización y selección de sectores, niveles y poblaciones por atender.

³⁷ Esto podría requerir también una modificación de la LOF del MINEDU.

- Aprobación de mecanismos de reconocimiento, homologación y convalidación entre las cualificaciones obtenidas por las diferentes vías.
- Implementación progresiva de mecanismos de representación en los sectores priorizados.

En resumen, la propuesta modificatoria de las medidas de política 2.1 y 2.2 del Plan Nacional de Competitividad y Productividad plantea lo siguiente:

Tabla 16

Propuesta Modificatoria de las Medidas de Política 2.1 y 2.2 del Plan Nacional de Competitividad y Productividad

Medida de política propuesta	Hitos propuestos	Medio de verificación
2.1. Gestión de las cualificaciones.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobación de la Ley del Marco Nacional de Cualificaciones y de la Autoridad Nacional de Cualificaciones (Año 1). 2. Aprobación del reglamento de la Ley (Año 1). 3. Aprobación del plan de implementación del MNCP (Año 1). 4. Aprobación de recursos presupuestales que financien la implementación del MNCP (Año 1). 5. Aprobación de mecanismos de caracterización, priorización y selección de sectores, niveles y poblaciones (Año 2). 6. Aprobación de mecanismos de reconocimiento, homologación y convalidación entre las cualificaciones obtenidas por las diferentes vías (Año 2). 7. Implementación progresiva de los Mecanismos de Representación Sectorial en los sectores priorizados (Año 2). 8. Implementación del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP) (Año 10). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley • Decreto Supremo. • Plan de implementación. • Mecanismos aprobados. • Mecanismos de representación sectorial implementados. • MNCP implementado en sectores priorizados.

Nota. Elaboración propia sobre la base del Plan Nacional de Competitividad y Productividad por MINEDU, 2019.

4.1.3 Nuevo plan de implementación, seguimiento, evaluación y mejora del MNCP

Como se señaló previamente (numeral 3.5.5), el actual proyecto de Plan de Implementación presenta un conjunto de deficiencias técnicas, las cuales deben ser superadas para tener un instrumento de planeamiento y gestión que sea pertinente, viable y sostenible.

En ese sentido, este trabajo de investigación recomienda, para el diseño y formulación del plan, la adopción de las siguientes prácticas y la inclusión de los siguientes contenidos:

- El plan de implementación debe establecer con claridad sus propios objetivos, su alcance, su temporalidad y su estructura. Para ello, debe evaluarse previamente el entorno, los actores participantes y los recursos disponibles.

- El plan de implementación debe basarse en un escenario real, por lo que debe considerar el estado actual de las cualificaciones y de las vías de cualificación. En ese sentido, se necesita partir de un diagnóstico real de los reconocimientos a través de la educación formal, la certificación de competencias, la educación continua y la educación fuera del país.
- El plan de implementación debe definir en forma muy sustentada las etapas, la secuenciación de actividades y los hitos que se buscan alcanzar en cada ejercicio presupuestal. Esto significa hacer uso de buenas prácticas de planificación y gestión de proyectos.
- El plan de implementación debe identificar de manera realista los recursos humanos y presupuestales que se requieren para lograr una implementación efectiva del MNCP. Debe dejar en claro si la fuente de financiamiento, al menos por parte del MINEDU, seguirá siendo el programa PMESUT. En ese sentido, resulta insuficiente señalar que el proyecto será financiado con cargo a los recursos presupuestales de las entidades participantes.
- El plan de implementación debe partir de supuestos reales, dado que no ser así, se dejan de evidenciar riesgos que pueden tener altos niveles de impacto y de probabilidad de ocurrencia. Esto significa que deben valorarse adecuadamente las variables políticas, técnicas, normativas, financieras y de colaboración entre las entidades.
- El plan de implementación debe incluir un análisis de riesgos con acciones de respuesta que se encuentren debidamente programadas y con costeo que deben formar parte del presupuesto para la implementación del plan. Esto significa que no resulta suficiente declarar o enunciar riesgos, sino que las acciones, costos y plazos necesarios para su gestión deben estar considerados como parte del plan de implementación.
- El plan de implementación debe incluir únicamente actividades realistas o que tengan una alta probabilidad de ocurrencia, en su defecto se obtendrá un plan que no tendrá condiciones realistas para su ejecución. Esto significa que las actividades propuestas deben ser validadas por quienes estarán a cargo de su ejecución.
- Las metas cuantitativas planteadas deben contar con un sustento técnico adecuado para asegurar que tengan seguridad razonable de que son alcanzables.

Para ello, se requiere hacer un ejercicio de validación de las metas planteadas con participación de los actores involucrados en su cumplimiento.

- Los indicadores de impacto, de producto y de resultado deben ser planteados en base a una estructura causal y respaldadas en fichas técnicas básicas que aseguren su adecuada formulación y pertinencia. En ese sentido, resulta indispensable asegurar que las mediciones de los indicadores sean costo-efectivas y permitan tomar decisiones sobre el desarrollo del proyecto y el logro de sus objetivos.
- El plan de implementación debe incluir un costeo y presupuesto proyectado que incluya sus respectivas fuentes de financiamiento, para asegurar la viabilidad del plan.

En resumen, se sugiere que el plan de implementación, como mínimo, considere la siguiente estructura: a) Objetivos, b) Alcance (proyecto y producto), c) Análisis de riesgos, d) Programación (fases y componentes actividades, secuencia, recursos, duraciones e hitos), e) Presupuesto y f) Indicadores (línea base y fichas de medición).

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

Las principales conclusiones de esta investigación son:

Sobre la problemática respecto al inadecuado sistema de reconocimiento de las cualificaciones obtenidas fuera del sistema educativo:

- El Perú cuenta con un inadecuado sistema de reconocimiento de las cualificaciones obtenidas fuera del sistema educativo, dado que la certificación de competencias laborales y profesionales no tiene la cobertura necesaria, no cuentan con mecanismos de convalidación con otras vías de cualificación y su impacto en la pertinencia, la empleabilidad y la transitabilidad educativa, a lo largo de los últimos 15 años, ha sido poco relevante.
- Las causas directas que generan este problema son la falta de identificación y caracterización de las necesidades de reconocimiento, la baja cobertura de atención de los sectores productivos y el Estado, y los limitados mecanismos de transitabilidad educativa. Estas causas son, a su vez, ocasionadas por inadecuados marco regulatorio y orientación estratégica del sistema de reconocimiento de las cualificaciones.
- Los efectos directos de esta problemática son la restringida transitabilidad educativa de las personas, la escasa incidencia en la empleabilidad de los ciudadanos y la limitada atención de las necesidades de capital humano calificado de los sectores productivos y el Estado. Esto a su vez genera bajos niveles de productividad y competitividad de los sectores productivos.

Sobre el contexto global sobre el futuro del mercado de trabajo, las recomendaciones y exigencias de la OIT/OCDE y los objetivos de las políticas nacionales de competitividad, productividad, educación y empleo:

- El contexto global señala que existe un desajuste importante entre la oferta de capital humano y demanda laboral, por lo que resulta necesario que los países desarrollen estrategias de competencias dirigida a las personas.
- Las nuevas exigencias sobre capital humano de los mercados laborales globales, las recomendaciones y exigencias de la OIT y la OCDE, los objetivos de las políticas nacionales de competitividad, productividad, educación y empleo obligan al país a

mejorar su estrategia y regulación respecto a los reconocimientos y su marco nacional de cualificaciones.

Sobre la situación nacional del mercado de trabajo, de la falta de pertinencia del capital humano, de la empleabilidad y de la transitabilidad educativa de las personas.

- El mercado de trabajo nacional evidencia un serio problema de pertinencia respecto a las competencias y cualificaciones de las personas, agudizando los problemas de subempleo, desempleo e informalidad, además de limitar el crecimiento de la productividad y competitividad de los sectores productivos.
- En ese sentido, una forma de atender esta problemática pasa por implementar con pertinencia, calidad y sostenibilidad un MNC en el país, de tal forma que se fortalezcan las vías de cualificación de las personas en edad de trabajar para mejorar sus condiciones de empleabilidad y transitabilidad educativa.

Sobre la situación de la implementación del MNCP como estrategia para favorecer la transitabilidad educativa y empleabilidad de las personas.

- El actual marco normativo y el proceso de implementación del MNCP adolecen de varios problemas que podrían poner en grave riesgo lograr los objetivos para el que fue creado.
- Los principales aspectos deficitarios del diseño general del MNCP y de su plan de implementación son los siguientes: débil gobernanza, falta de una adecuada orientación estratégica, falta de reconocimiento del SINEACE como actor público con funciones asignadas en certificación de competencias profesionales, exclusión de espacios profesionales priorizados por el marco legal vigente, falta de involucramiento de actores clave para la implementación del MNCP, limitado desarrollo de las vías de cualificación y su interrelación entre ellas, e instrumento de planificación con deficiencias y poco realista.

Sobre el estado de la certificación de competencias laborales y profesionales en el Perú como vía de cualificación para el reconocimiento de aprendizajes previos.

- El sistema de certificación de competencias laborales y profesionales (reconocimientos de aprendizajes previos) no viene aportando lo suficiente en la transitabilidad educativa y la empleabilidad de las personas, básicamente por su falta de orientación estratégica, y adecuada normativa.

- Los RAP en el Perú presentan las siguientes deficiencias: duplicidad parcial de funciones, falta de articulación entre el MTPE y el SINEACE, baja prioridad de la certificación de competencias profesionales para el sector Educación, poco conocimiento de los sectores productivos sobre la certificación de competencias, y limitada cobertura, resultados e impacto de la certificación de competencias.

Sobre la propuesta de orientación estratégica y regulatoria para fortalecer el sistema de reconocimiento de aprendizajes previos, es decir de aquellas cualificaciones obtenidas fuera del sistema educativo formal, a partir del MNCP.

- En primer lugar, se propone un proyecto de Ley para regular el Marco Nacional de Cualificaciones del Perú y el reconocimiento de aprendizajes previos como marco normativo.
- En segundo lugar, se plantea actualizar el Plan Nacional de Competitividad y Productividad como instrumento marco de planificación intersectorial.
- En tercer lugar, se propone un nuevo plan de implementación, seguimiento, evaluación y mejora del MNCP como instrumento de orientación estratégica del proyecto.

5.2 Recomendación

Que el Estado, a través de sus actores clave, tomen como base la presente propuesta de orientación estratégica, regulatoria y de política para fortalecer el sistema de reconocimiento de aprendizajes previos, es decir de aquellas cualificaciones obtenidas fuera del sistema educativo formal, a partir del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP).

La adopción y mejora de esta propuesta permitirá, en su implementación, mejorar los siguientes indicadores, en favor de los ciudadanos, los sectores productivos y el Estado:

- Nivel promedio de cualificación de las personas en edad de trabajar.
- Nivel de empleabilidad de las personas en edad de trabajar.
- Nivel de acceso a la educación superior.
- Número de alternativas de transitabilidad educativa desde el RAP hacia el sistema educativo.
- Tiempo y nivel de cobertura de personal calificado.
- Productividad y competitividad de los sectores productivos y del país.

Referencias

- Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo. (2002). *Certificación de competencias. Del concepto a los sistemas*. Boletín Cinterfor N°. 152. <https://www.cinterfor.org/node/5757>
- Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo. (2015). *La certificación de competencias en el marco de las políticas de empleo y formación*. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/oit_CertifCompetencias.pdf
- Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Inventario analítico de experiencias de construcción e implementación de marcos de cualificaciones en América Latina* 2022. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/Inventario_actualizacion2022.pdf
- Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo. (2023, 28 de agosto). *Curso “Certificación de competencias y Reconocimiento de Aprendizajes Previos”*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de, <https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/Certificaci%C3%B3n%20de%20competencias.pdf>
- Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo. (2023, 28 de agosto). *Marcos de cualificaciones*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de, <https://www.oitcinterfor.org/recursos/mnc>
- Congreso de la República del Perú. (2003). *Ley General de Educación, Ley 28044*. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H848903>

- Congreso de la República del Perú. (2006). *Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE)*, Ley 28740. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H917386>
- Congreso de la República del Perú. (2007). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)*, Ley 29158. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H955918>
- Congreso de la República del Perú. (2009). *Ley de organización y funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)*, Ley 29381. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H988519>
- Congreso de la República del Perú. (2014). *Ley Universitaria*, Ley 30220. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1105565>
- Congreso de la República del Perú. (2016). *Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes*, Ley 30512. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1167042>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Transformaciones Tecnológicas en América Latina: Promover Empleos Productivos y Enfrentar el Desafío de las Nuevas Formas de Empleo Informal*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47651-futuro-trabajo-desajustes-habilidades-america-latina>
- Diario Oficial El Peruano. (2023, 28 de agosto). *Perú entrega memorando inicial para su proceso de acceso a la OCDE*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de, <https://www.elperuano.pe/noticia/214783-peru-entrega-memorando-inicial-para-su-proceso-de-acceso-a-la-ocde>
- Field S., Musset P. and Álvarez-Galván J. (2014). *A Skills beyond School Review of South Africa. OECD Reviews of Vocational Education and Training*. <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/ASkillsBeyondSchoolReviewOfSouthAfrica.pdf>
- Forbes Staff. (2023, 28 de agosto). *El 70% de empleadores en el Perú no encuentra talento calificado, reporta ManpowerGroup*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de, <https://forbes.pe/capital-humano/2023-04-25/el-70-de-empleadores-en-el-peru-no-encuentra-talento-calificado-reporta-manpowergroup>

- Gamero J. (2020). *Perú › Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19.* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2008-2018.* https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1680/libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2019.* <https://www.datosabiertos.gov.pe/dataset/encuesta-nacional-de-hogares-enaho-2019-instituto-nacional-de-estad%C3%ADstica-e-inform%C3%A1tica-inei>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Perú: Indicadores de Educación según Departamentos, 2011-2021.* <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3839416/Per%C3%BA%20Indicadores%20de%20Educaci%C3%B3n%20seg%C3%BAn%20Departamentos.pdf?v=1668544569>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2023). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2023.* <https://www.gob.pe/institucion/inei/campa%C3%B1as/8600-encuesta-nacional-de-hogares-enaho-2023>
- Manpower Group Perú (2023). *Encuesta de expectativa de empleo de Manpower Group – Q3 2023.* https://www.manpowergroup.pe/wps/wcm/connect/manpowergroup/2d4a0ed7-88e7-4b8c-bb64-0c80674f2a1c/MPG_MEOS_Report_Q3_2023_espa%C3%B1ol.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE.Z18_2802IK01OORA70QUFIPQ192H31-2d4a0ed7-88e7-4b8c-bb64-0c80674f2a1c-oyNHo67
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2018). *Política Nacional de Competitividad y Productividad.* <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/18913-decreto-supremo-n-345-2018-ef/file>

- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2019). *Plan Nacional de Competitividad y Productividad*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/PNCP_2019.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2022). *Guía general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/Metodologias_Generales_PI/GUIA_EX_ANTE_InviertePe.pdf
- Ministro de Educación de Chile. (2021). *Propuesta de Implementación del Marco de Cualificaciones*. <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/3723/Libro-Propuesta-de-Implementacion-MC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Educación del Perú. (2007). *Reglamento de la Ley del SINEACE, Ley 28740*. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H945897>
- Ministerio de Educación del Perú. (2012). *Reglamento de la Ley General de Educación, Ley 28044*. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1058950>
- Ministerio de Educación del Perú. (2020). *Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva*. http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2021/pdf/DS_012-2020-MINEDU.pdf
- Ministerio de Educación del Perú. (2021). *Creación del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP)*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-crea-el-marco-nacional-de-cualificacione-decreto-supremo-n-012-2021-minedu-1970926-3/>
- Ministerio de Educación del Perú. (2021). *Estructura, contenido y criterios para la agrupación y priorización del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP)*. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/2119133-321-2021-minedu>
- Ministerio de Educación del Perú. (2021). *Disposiciones que regulan la transitabilidad entre las instituciones educativas de Educación Básica, Técnico – Productiva y Superior Tecnológica*. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/1957395-176-2021-minedu>

- Ministerio de Educación del Perú. (2022). *Modelo de Servicio Educativo de Secundaria con Formación Técnica (MSE SFT)*. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/2907295-165-2022-mined>
- Ministerio de Educación del Perú. (2023). *Establecen las acciones y los plazos para la restitución de los órganos operadores y del Consejo Superior del SINEACE*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-disposiciones-para-garantizar-el-decreto-supremo-n-012-2023-minedu-2197801-6/>
- Ministerio de Educación del Perú. (2023, 28 de agosto). *Catálogo Nacional de la Oferta Formativa (CNOF)*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de, <http://www.minedu.gob.pe/superiortecnologica/catalogo-nacional-oferta-formativa.php>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022). *Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa*. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1327260>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2022, 5 de julio). *Inicio del proceso de adhesión del Perú a la OCDE*. https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/CESIP-OCDE/files/so_016_exposición_01.pdf
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2016). *Estrategia de competencias de la OCDE. Reporte diagnóstico: Perú. Traducción de “OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Peru” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE). <https://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Estrategia-de-Competencias-de-la-OCDE-Reporte-Diagnostico-Peru.pdf>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2018). *Análisis de la OCDE sobre educación y formación profesional. Estudio de revisión sobre las “Competencias más allá de la escuela” de Perú. Traducción de “A Skills beyond School Review of Peru” de McCarthy, M. y Musset, P. de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4250578/OCDE_COMPETENCIA_S_MAS_ALLA_ESCUELA.pdf?v=1678797464

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2020). *Informe especial: Resultados de la Evaluación de Competencias de Adultos - PIAAC*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1539284/Informe%20piacc.pdf?v=1610379046>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2021). *Política Nacional de Empleo Decente*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1948868/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Empleo%20Decente%20-%20PED.pdf>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2021). *Informe Anual del Empleo 2021*.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3435368/Resumen%20informe_anual_del_empleo%202021.pdf?v=1658336629
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2021). *Protocolo de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales*.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2286475/RDG-0083-2021%20Y_%20ProtocoloDeECCL-Actualizacion.pdf
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2023). *Demanda de Ocupaciones en Perú 2023. Encuesta de Demanda Ocupacional (EDO)*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4639602/Informe%20EDO%20al%202023%20%20Peru.pdf?v=1685657042>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2023). *Estrategia nacional para promover la certificación de competencias laborales al 2025*.
<https://www.gob.pe/institucion/mtpe/normas-legales/4101306-004-2023-tr>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2023, 28 de agosto). *Mapas funcionales*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de,
<https://www2.trabajo.gob.pe/el-ministerio-2/sector-empleo/dir-gen-form-cap-lab/normalizacion-y-certificacion/mapas-funcional/>
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2023, 28 de agosto). *Estándares de competencia laboral*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de,
<https://www2.trabajo.gob.pe/el-ministerio-2/sector-empleo/dir-gen-form-cap-lab/normalizacion-y-certificacion/estandares-de-competencia-laboral/>

[lab/normalizacion-y-certificacion/normalizacion-de-competencias/estandares-de-competencia-laboral/#a](https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/4028403-listado-de-evaluadores-de-competencias-laborales-23-03-2023)

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2023, 28 de agosto). *Listado de Evaluadores de Competencias Laborales*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de, <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/4028403-listado-de-evaluadores-de-competencias-laborales-23-03-2023>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú. (2023, 28 de agosto). *Listado de Centros de Certificación de Competencias Laborales Autorizados*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de, <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/informes-publicaciones/3830218-listado-de-centros-de-certificacion-de-competencias-laborales-autorizados>

Mori, Jacqueline. (2020). *Elaboración de propuesta de norma para la creación de un Marco Nacional de Cualificaciones para Perú. Producto 3: Informe final de propuesta de norma para la creación del MNC ajustada en función a los procesos de consulta y plan de implementación*. Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica a Nivel Nacional (PMESUT). Documento no disponible en Internet.

Novella, R.; Alvarado, A.; Rosas-Shady, D.; González-Velosa, C. (2019). *Encuesta de habilidades al trabajo (ENHAT) 2017-2018: Causas y consecuencias de la brecha de habilidades en Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/encuesta-de-habilidades-al-trabajo-enhat-2017-2018-causas-y-consecuencias-de-la-brecha-de-habilidades>

Novella, R.; Rosas, D. (2023). *Estudio Talento Digital en el Perú 2023. La demanda insatisfecha de Talento Digital en el Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://eshoy.pe/estudiotalentodigital/wp-content/uploads/sites/3/2023/10/Estudio-Talento-Digital-Peru-2023.pdf>

Organización de Estados Americanos. (2023, 28 de agosto). *Declaración final de la XII Cumbre de la Alianza del Pacífico*. http://www.sice.oas.org/tpd/pacific_alliance/Presidential_Declarations/XII_Cali_Declaration_s.pdf

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2023, 28 de agosto). *Marcos de cualificaciones*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de, <https://www.uil.unesco.org/es/lifelong-learning/qualifications-frameworks>
- Organización Internacional del Trabajo. (2004). *R195 - Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312533,es
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2007). *Capital humano: Cómo moldea tu vida lo que sabes. Perspectivas de la OCDE*. https://www.oecd-ilibrary.org/human-capital-summary-spanish_514qhmc0l3s0.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fcomponent%2F9789264029095-sum-es&mimeType=pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2014). *Skills Beyond School: Synthesis Report. OECD Reviews of Vocational Education and Training*. <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/Skills-Beyond-School-Synthesis-Report.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Estrategia de Competencias de la OCDE 2019: Competencias para construir un futuro mejor*. <https://www.oecd.org/skills/OECD-skills-strategy-2019-ES.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Programa País OCDE-Perú: Resúmenes ejecutivos y principales recomendaciones*. https://www.oecd.org/latin-america/countries/peru/Compilation_Executive_Summaries_CP_Peru_WEB_version_with_covers_ESP.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). *Roadmap for the OECD accession process of Peru*. <https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-Peru-EN.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023, 28 de agosto). *Instrumentos legales de la OCDE*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de,

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=normal&statusIds=1&dateType=adoption>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023, 28 de agosto). *La OCDE da el primer paso en las conversaciones de adhesión con Argentina, Brasil, Bulgaria, Croacia, Perú y Rumania*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de, <https://www.oecd.org/newsroom/oecd-takes-first-step-in-accession-discussions-with-argentina-brazil-bulgaria-croatia-peru-and-romania.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023, 28 de agosto). *Sobre la Evaluación de competencias de adultos (PIAAC)*. <https://www.oecd.org/skills/evaluaciones-de-competencias/evaluaciondecompetenciasdeadultospiaac.htm>

Ortegón E., Pacheco, J. y Prieto A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2d86ecfb-f922-49d3-a919-e4fd4d463bd7/content>

Rojas V. (2021). *Educación superior en tiempos de pandemia. Una aproximación cualitativa a las trayectorias educativas de las y los jóvenes de Niños del Milenio en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEdi118.pdf>

Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. (2020). *Evaluación de impacto de la certificación de competencias en ocupaciones productivas y servicios*. <https://repositorio.sineace.gob.pe/repositorio/handle/20.500.12982/6436>

Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. (2022). *Análisis de la certificación de competencias: Una mirada funcional del Sector Educación en el Perú*. <https://repositorio.sineace.gob.pe/repositorio/handle/20.500.12982/7159>

Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. (2022). *Análisis de la certificación de competencias: Una mirada funcional del*

Sector Salud en el Perú.

<https://repositorio.sineace.gob.pe/repositorio/handle/20.500.12982/7160>

Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. (2023, 28 de agosto). *Marco normativo del SINEACE*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de, https://app.sineace.gob.pe/sigice/padrones/frmNormativa_PA.aspx

Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa. (2023, 28 de agosto). *Sistema de Gestión de la Información de Certificación (SIGICE)*. Recuperado el 4 de diciembre de 2023 de, <https://app.sineace.gob.pe/sigice/padrones/frmInicio.aspx>

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2020). *II Informe Bienal sobre la Realidad Universitaria en el Perú*. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/6911>

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria. (2022). *III Informe Bienal sobre la Realidad Universitaria en el Perú*. <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/informes-publicaciones/2824150-iii-informe-bienal-sobre-la-realidad-universitaria-en-el-peru>

Yamada G., Lavado, P., Oviedo, N. (2016). *La evidencia de rendimientos de la educación superior a partir de “Ponte en Carrera”*. <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1429>

World Economic Forum. (2015). *The Global Competitiveness Report 2015–2016. Insight Report*. https://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf

World Economic Forum. (2023). *Informe sobre el futuro del empleo 2023*. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2023_News_Release_ES.pdf

Anexo

Anexo 1: Proyecto de Ley del Marco Nacional de Cualificaciones y de la Autoridad Nacional de Cualificaciones

LEY DEL MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES Y DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CUALIFICACIONES

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto normar la gestión de las cualificaciones de las personas, a través del establecimiento de un marco nacional y la creación de un organismo público autónomo denominado Autoridad Nacional de las Cualificaciones – CUALIFICA.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente Ley regula a todos los actores públicos y privados que gestionan y reconocen cualificaciones en el país a través de diversas vías de cualificación.

Artículo 3. Principios

La gestión de las cualificaciones se basa en los siguientes principios:

- 3.1. Pertinencia social y laboral.
- 3.2. Calidad educativa y formativa.
- 3.3. Acceso y transitabilidad educativa.
- 3.4. Educación y formación para toda la vida.
- 3.5. Igualdad de oportunidades.
- 3.6. Transparencia.
- 3.7. Articulación, diálogo social y participación.
- 3.8. Autonomía.

Artículo 4. Definiciones

Para efectos de la aplicación de la presente Ley, se establecen las siguientes definiciones:

4.1. Calidad educativa. Es el nivel de cumplimiento de un proceso educativo, programa de estudio o institución educativa respecto a condiciones básicas o estándares de calidad.

4.2. Capital humano. Es el nivel de conocimientos, habilidades, destrezas y competencias que posee un grupo humano y que determina cuan apta se encuentra para desarrollar actividades específicas en el mercado de trabajo.

4.3. Competencia. Es la facultad que tiene una persona de combinar un conjunto de capacidades a fin de lograr un propósito específico en una situación determinada, actuando de manera pertinente y con sentido ético. Facilita la inserción laboral y permite la transitabilidad educativa de las personas.

4.4. Competencias laborales. Son las competencias relacionadas con las cualificaciones que responden a los cuatro (4) niveles inferiores del MNCP, por tanto, con los niveles más bajos de educación y formación. Se relaciona de manera muy directa, aunque no exclusiva, con la educación básica y la educación técnico-productiva. Su certificación se encuentra a cargo del MTPE.

4.5. Competencias profesionales. Son las competencias relacionadas con las cualificaciones que responden a los cuatro (4) niveles superiores del MNCP, por tanto, con los niveles más altos de educación y formación. Tienen también una finalidad laboral. Se relaciona de manera muy directa, aunque no exclusiva, con la educación superior. Su certificación se encuentra a cargo del SINEACE.

4.6. Cualificación. Es el conjunto de conocimientos y habilidades (aprendizajes) de las personas, obtenidos en un proceso educativo o formativo o a partir de la experiencia laboral, en ambos casos pueden ser formales o informales, los cuales se busca sean reconocidos, de conformidad con un determinado nivel previamente establecido. Con ello se facilita su acceso y transitabilidad educativa, además de su inserción y transitabilidad laboral.

4.7. Dimensión. Es una gran área que agrupa aspectos relativos a una determinada cualificación y en torno al cual se definen subdimensiones en las que se pueden visibilizar los resultados de aprendizaje.

4.8. Educación formal. Es la educación institucionalizada, intencionada y planificada por organizaciones públicas y organismos privados acreditados. En su conjunto, esta constituye

el sistema educativo formal del país. Comprende esencialmente la educación previa al ingreso al mercado laboral. Con frecuencia, la educación vocacional, la educación para necesidades especiales y parte de la educación de adultos se reconocen como parte integral del sistema nacional de educación formal.

4.9. Educación no formal. Es la educación institucionalizada, intencionada y organizada por un proveedor de educación. La característica que define la educación no formal es que representa una alternativa o un complemento a la educación formal de las personas dentro del proceso de aprendizaje a lo largo de la vida. Con frecuencia, se plantea como una forma de garantizar el derecho a la educación para todos. Atiende a todos los grupos de edad, aunque no está necesariamente estructurada como una trayectoria continua. La educación no formal incluye programas que pueden contribuir a la alfabetización de jóvenes y adultos, a la educación de los niños no escolarizados, así como programas destinados a impartir habilidades básicas para la vida, destrezas ocupacionales o programas orientados al desarrollo social o cultural.

4.10. Empleabilidad. Es la aptitud de la persona para encontrar y conservar un trabajo, para progresar en el trabajo y para adaptarse al cambio a lo largo de la vida laboral.

4.11. Empleo decente. Es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno.

4.12. Gestión de las cualificaciones. Es la acción de identificar, organizar, clasificar, reconocer y evaluar las cualificaciones de las personas.

4.13. Habilidad. Es la capacidad para desarrollar procesos y procedimientos aplicando el conocimiento y la información para resolver problemas e interactuar con otros en un campo específico de trabajo o estudio concreto.

4.14. Nivel de cualificación. Es un nivel en el sistema jerárquico de cualificaciones, establecido según su grado de complejidad.

4.15. Pertinencia. Es el grado de adecuación entre la oferta de capital humano y la demanda de este por parte del mercado de trabajo o de la sociedad.

4.16. Poblamiento sectorial. Es el conjunto de procesos que van desde la construcción de las cualificaciones, pasando por la validación de estas, hasta la aprobación respectiva en el

catálogo de cualificaciones, con el fin último de abarcar todos los sectores productivos del país.

4.17. Reconocimiento de cualificaciones. Es el acto que reconoce una cualificación establecida en algún nivel del MNCP y obtenida a través de una determinada vía.

4.18. Subdimensión. Es un componente que permite la organización de los resultados de aprendizaje de una determinada dimensión de la cualificación.

4.19. Transitabilidad educativa. Es un atributo del sistema educativo y de formación que hace referencia a la posibilidad de desplazarse entre las distintas ofertas y entre los distintos niveles formativos.

4.20. Vía de cualificación. Es un mecanismo mediante el cual una persona puede obtener una cualificación en un determinado nivel.

CAPÍTULO II

MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES DEL PERÚ

Artículo 5. Reconocimiento del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú

Reconózcase al Marco Nacional de Cualificaciones del Perú – MNCP como el instrumento estructurado, jerarquizado, consensuado y único para el desarrollo, la articulación, la clasificación y el reconocimiento de las cualificaciones expresadas en términos de conocimientos, destrezas y competencias para desempeñarse en el mercado laboral y ejercer adecuadamente su ciudadanía. Abarca a todos los sectores productivos (públicos y privados) y a todos los niveles educativos, así como los aprendizajes obtenidos en el sistema educativo o fuera de él.

Artículo 6. Objetivos del MNCP

El objetivo general del MNCP es contar con un instrumento de alcance nacional para el desarrollo, la clasificación y el reconocimiento de las cualificaciones, presentándolas de forma ordenada en una estructura de niveles, de acuerdo con la complejidad de los aprendizajes adquiridos en procesos formales, no formales o mediante la experiencia laboral, permitiendo la transitabilidad del ámbito laboral al educativo, y viceversa.

Los objetivos específicos del MNCP son los siguientes:

- a) Promover el aprendizaje de las personas a lo largo de la vida.
- b) Facilitar el acceso y la transitabilidad educativa de las personas para la obtención de mayores niveles de cualificación.
- c) Favorecer el acceso al mercado laboral de las personas y su permanente empleabilidad.
- d) Mejorar la pertinencia y la calidad de las competencias y cualificaciones del capital humano que se inserta al mercado de trabajo y al ejercicio ciudadano.
- e) Regular y fortalecer las vías de cualificación que se encuentran fuera del sistema educativo, para que las personas alcancen progresivamente mayores niveles de cualificación.
- f) Establecer mecanismos de homologación, convalidación y reconocimiento de las cualificaciones a través de todas las vías disponibles, dentro o fuera del sistema educativo.
- g) Brindar confianza a la sociedad y al mercado de trabajo sobre las cualificaciones obtenidas por las personas y el nivel de cualificación al que pertenecen.
- h) Facilitar el reconocimiento de las cualificaciones de los ciudadanos migrantes al Perú para favorecer su inserción laboral y transitabilidad educativa.

Artículo 7. Naturaleza del MNCP

El MNCP es una herramienta dinámica, flexible y evolutiva, que se ajusta permanentemente a los cambios económicos, sociales, laborales y educativo-formativos, considerando además las características regionales y locales y el entorno global. Involucra a todo el Estado y a todos los sectores productivos, asimismo, los niveles formativos y laborales. Debe además brindar información de calidad a todos los actores del ámbito educativo, formativo y laboral para facilitar su toma de decisiones para los procesos de contratación, capacitación y formación.

Artículo 8. Estructura del MNCP

La estructura del MNCP presenta niveles de cualificación, vías de cualificación, dimensiones y subdimensiones.

Artículo 9. Niveles de cualificación

El MNCP agrupa resultados de los aprendizajes de acuerdo con una gradualidad y complejidad por niveles, la cual se establece a partir de los siguientes factores de diferenciación: conocimientos, habilidades y aplicación.

El MNCP cuenta con ocho (8) niveles de cualificación, los cuales se corresponden con los niveles educativos del país y la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de la Unesco.

- a) Nivel 1: Empíricos (Educación primaria - CINE 1).
- b) Nivel 2: Capacitados (Educación secundaria baja – CINE 2).
- c) Nivel 3: Auxiliares técnicos (Educación secundaria alta – CINE 3).
- d) Nivel 4: Técnicos (Educación postsecundaria no terciaria – CINE 4).
- e) Nivel 5: Profesionales técnicos (Educación terciaria de ciclo corto – CINE 5).
- f) Nivel 6: Profesionales (Grado de educación terciaria o ciclo equivalente – CINE 6).
- g) Nivel 7: Maestrías (Nivel de maestría, especialización o equivalente – CINE 7).
- h) Nivel 8: Doctorados (Nivel de doctorado o equivalente – CINE 8).

Artículo 10. Vías de cualificación

El MNCP reconoce resultados de aprendizajes obtenidos por cuatro (4) distintas vías de cualificación:

- a) Reconocimiento de aprendizajes previos obtenidos a través de la experiencia o la práctica.** Conocida como RAP, desarrollada en el país a través de la certificación de competencias.
- b) Educación formal y no formal recibida en el país.** Comprendida como parte del sistema educativo nacional.
- c) Formación profesional recibida en el país.** También conocida como educación continua. Es ofrecida por instituciones dentro y fuera del sistema educativo nacional.
- d) Educación o formación recibida en el exterior.** Otorgada por el sistema educativo de otros países, por instituciones formalmente reconocidas en dichos países o instituciones de reconocimiento global.

Artículo 11. Dimensiones y subdimensiones

Las dimensiones reconocidas por el MNCP son tres: conocimientos, habilidades y aplicación.

a) Conocimientos. Son lo que una persona sabe, entiende y es capaz de asimilar del proceso educativo o formativo, o de su propia experiencia.

b) Habilidades. Son aquellas que representan lo que una persona puede hacer derivado de lo que ha aprendido, desaprende y es capaz de aprender nuevamente. Se agrupan en las siguientes subdimensiones: habilidades de comunicación, habilidades socioemocionales, habilidades cognitivas, habilidades técnicas y habilidades digitales.

c) Aplicación. Es la manera en la que una persona responde y logra los objetivos esperados en una situación determinada, haciendo uso de los conocimientos y poniendo en juego sus habilidades. Se agrupa en las siguientes dimensiones: autonomía y responsabilidad.

CAPÍTULO III

AUTORIDAD NACIONAL DE CUALIFICACIONES

Artículo 12. Creación de la Autoridad Nacional de Cualificaciones

Créase la Autoridad Nacional de Cualificaciones - QUALIFICA como Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Educación, con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa, para el ejercicio de sus funciones. Tiene naturaleza jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestario. Tiene domicilio y sede principal en la ciudad de Lima y ejerce su jurisdicción a nivel nacional, en el ámbito público y privado.

La Autoridad Nacional de Cualificaciones está encargada de ejercer la gobernanza sobre la gestión de las cualificaciones en el país. Asimismo, tiene a cargo implementar y gestionar el Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP) buscando mejorar la pertinencia del capital humano respecto a las necesidades del país y el mercado de trabajo, favoreciendo el desempeño y la competitividad del Estado y los sectores productivos, y la empleabilidad y transitabilidad educativa de las personas.

La Autoridad Nacional de Cualificaciones ejerce sus funciones de acuerdo con la normativa vigente y en coordinación con los organismos competentes en materia educativa, formativa, laboral, productiva, cultural, inclusión social, reconocimiento de cualificaciones, entre otros.

Artículo 13. Funciones de la Autoridad Nacional de Cualificaciones

Las funciones de la Autoridad Nacional de Cualificaciones son las siguientes:

- a) Ejercer la gobernanza de la gestión de las cualificaciones en el Perú, en función a los lineamientos del Ministerio de Educación y a las políticas nacionales de educación, competitividad, productividad, empleabilidad y de capital humano.
- b) Implementar y gestionar el Marco Nacional de Cualificaciones del Perú, de manera flexible, pertinente y efectiva, aprobando los instrumentos de planificación y gestión que pudieran necesarios para tal fin.
- c) Brindar orientación, asistencia y capacitación a las organizaciones e instituciones públicas y privadas que brinden el servicio educativo, formativo y/o que reconozcan cualificaciones en el país y fuera de él.
- d) Coordinar con los pliegos y direcciones generales del Ministerio de Educación que tienen a cargo el registro y gestión de grados, títulos, certificados u otros similares, de acuerdo a lo establecido por el marco legal vigente.
- e) Aprobar reglamentos, lineamientos y directivas de alcance y cumplimiento nacional para organizar, ordenar, clasificar, estandarizar, gestionar, evaluar y mejorar las cualificaciones otorgadas en el país y para el reconocimiento de aquellas otorgadas fuera del país, en coordinación con la SUNEDU, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o el SINEACE, según corresponda.
- f) Establecer las rutas de transitabilidad entre las distintas vías de cualificación, estableciendo además las equivalencias, convalidaciones u homologaciones que sean necesarias para dicho fin.
- g) Aprobar los instrumentos técnicos y normativos para la creación, funcionamiento y gestión de los mecanismos de representación sectorial, los cuales deben estar debidamente representados por los actores privados y públicos que correspondan según su naturaleza y necesidades de capital humano calificado.
- h) Aprobar los criterios y mecanismos de caracterización, priorización y selección de los sectores (públicos y privados), espacios territoriales, poblaciones y niveles que requieren ser atendidos por el MNCP.

- i) Obtener, organizar, gestionar, actualizar y proveer de manera pública la información de los proveedores de cualificaciones a través de las diversas vías establecidas, así como de las cualificaciones de acuerdo con los niveles aprobados. Asimismo, de las rutas de transitabilidad educativa existentes para apoyar el acceso al mercado de trabajo y la transitabilidad laboral de las personas.
- j) Establecer los criterios técnicos y procedimientos para definir los requisitos y características que deben reunir las cualificaciones que formarán parte del MNCP.
- k) Establecer la ruta de poblamiento progresivo de las cualificaciones del MNCP en los diversos sectores, espacios territoriales y niveles educativos.
- l) Definir, aprobar, implementar y mantener actualizado el Catálogo Nacional de Cualificaciones.
- m) Establecer, en coordinación con el MTPE y el SINEACE, los criterios técnicos y las metodologías necesarias para el reconocimiento de aprendizajes previos, a través de la certificación de competencias, con la finalidad de asegurar su articulación compatibilidad y alineamiento con el MNCP, además de su inclusión en el Catálogo Nacional de Cualificaciones.
- n) Establecer, medir y difundir a través de un sistema de información público, intuitivo, usable y actualizado, el estado y proyección del poblamiento del MNCP, además de indicadores de avance, resultado e impacto, en términos educativos y laborales, de la gestión de las cualificaciones.
- o) Aportar directamente, desde la gestión de las cualificaciones, dar cumplimiento a las recomendaciones de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos, facilitar el proceso de adhesión del país a la OCDE y dar cumplimiento a los objetivos prioritarios establecidos en las políticas nacionales educativas, de competitividad, de productividad y de empleabilidad.

Artículo 14. Organización de la Autoridad Nacional de Cualificaciones

La Autoridad Nacional de Cualificaciones, para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con la estructura orgánica básica siguiente:

- 14.1 Alta Dirección: Consejo Directivo, Dirección Ejecutiva y Secretaría General.
- 14.2 Órgano de control institucional.
- 14.3 Órganos de administración interna.
- 14.4 Órganos de línea.

La estructura organizacional y las funciones de sus órganos se establecen en el Reglamento de Organización y Funciones.

Artículo 15. Consejo Directivo

El Consejo Directivo es el órgano máximo y de mayor jerarquía de QUALIFICA. Es responsable de definir la orientación institucional y de asegurar la adecuada gestión de las cualificaciones del país, a través del MNCP, del Catálogo Nacional de las Cualificaciones, los mecanismos de representación sectorial y el conjunto de políticas, instrumentos técnicos e instrumentos normativos que se establezcan para tal fin.

Los miembros del Consejo Directivo no perciben dietas por las sesiones en que participan ni por ningún otro concepto.

El Consejo Directivo se reúne en sesiones ordinarias cada mes como máximo o extraordinarias convocadas por su director ejecutivo, a través de la Secretaría General. El quórum mínimo para las sesiones es de cuatro (4) miembros. Los acuerdos se toman por mayoría simple. En caso de empate el voto del director ejecutivo es el que dirime.

Está conformado de la siguiente manera:

15.1 El director ejecutivo que lo preside.

15.2 El director general de Educación Superior Universitaria del MINEDU, o quien haga sus veces.

15.3 El director general de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística del MINEDU, o quien haga sus veces.

15.4 El director de Educación Secundaria del MINEDU, o quien haga sus veces.

15.5 El director general de Normalización, Formación para el Empleo y Certificación de Competencias Laborales del MTPE, o quien haga sus veces.

15.6 Un representante de la SUNEDU, con un nivel no menor de director.

15.7 Un representante del SINEACE, con un nivel no menor de director.

15.8 Un representante de la Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP.

15.9 Un representante de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP.

Artículo 16. Funciones del Consejo Directivo

Las funciones del Consejo Directivo son las siguientes:

16.1 Aprobar la política y los lineamientos técnicos en el ámbito de su competencia.

16.2 Aprobar los planes, políticas, estrategias institucionales y los instrumentos técnicos respecto a la gestión de las cualificaciones, el MNCP y el Catálogo Nacional de las Cualificaciones; en concordancia con las políticas nacionales.

16.3 Asegurar que la gestión de cualificaciones favorezca de manera efectiva con la pertinencia del capital humano, la calidad educativa y formativa, el acceso al mercado de trabajo y la transitabilidad educativa de las personas.

16.4 Aprobar, cuando corresponda, sus documentos de gestión.

16.5 Velar por el cumplimiento de los objetivos y metas de la institución.

16.6 Otras funciones que desarrolle su Reglamento de Organización y Funciones.

Artículo 17. Director Ejecutivo de QUALIFICA

El director ejecutivo de QUALIFICA es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y titular del pliego presupuestal. Es designado mediante resolución suprema a propuesta del ministro de Educación por un periodo de tres años, pudiendo ser renovada su designación por un periodo adicional. El director ejecutivo continúa en el ejercicio del cargo mientras no se designe a su sucesor. El ejercicio del cargo es remunerado y a dedicación exclusiva.

Para ser designado director ejecutivo se requiere:

17.1 Ser peruano y ciudadano en ejercicio.

17.2 Contar con no menos de diez (10) años de experiencia profesional en asuntos ligados con la provisión de servicios educativos, el reconocimiento de aprendizajes previos, la generación de empleo, el desarrollo de capital humano y la competitividad de sectores productivos.

17.3 Acreditar no menos de cinco (5) años de experiencia en cargos de gestión ejecutiva o directiva, pública o privada.

17.4 Tener como mínimo el grado académico de Maestro, el cual debe encontrarse registrado en la SUNEDU.

17.5 No tener inhabilitación vigente para contratar con el Estado ni para el ejercicio de la función pública en el momento de ser postulado para el cargo, incluyendo las incompatibilidades que señala esta Ley para los miembros del Consejo Directivo.

17.6 Gozar de conducta intachable públicamente reconocida.

Artículo 18. Funciones del director ejecutivo

Las funciones del director ejecutivo son las siguientes:

18.1 Representar a la institución.

18.2 Ejecutar las políticas y realizar las acciones necesarias para el adecuado cumplimiento de las funciones institucionales.

18.3 Aprobar las normas señaladas por la normatividad vigentes y los instrumentos de gestión señalados por los sistemas administrativos y funcionales.

18.4 Cumplir y hacer cumplir los acuerdos del Consejo Directivo, emitiendo las Resoluciones de Dirección Ejecutiva que correspondan.

18.5 Designar y remover a los directores de los órganos de línea y a los jefes de administración interna.

18.6 Otras funciones que desarrolle su Reglamento de Organización y Funciones.

Artículo 19. Causales de vacancia del director ejecutivo

Las causales de vacancia del director ejecutivo son las siguientes:

19.1 Fallecimiento.

19.2 Incapacidad permanente.

19.3 Renuncia aceptada.

19.4 Impedimento legal sobreviniente a la designación.

19.5 Remoción en caso de falta grave debidamente comprobada, conforme a lo dispuesto en los documentos de gestión de QUALIFICA.

19.6 Inasistencia injustificada a dos (2) sesiones consecutivas o tres (3) no consecutivas del Consejo Directivo en el periodo de cinco (5) meses, salvo licencia autorizada.

Artículo 20. Secretaría General

La Secretaría General de QUALIFICA es responsable de conducir los sistemas administrativos y funcionales, además brinda el apoyo técnico-normativo necesario al Consejo Directivo y a la Dirección Ejecutiva para el cumplimiento de sus funciones. Se encuentra a cargo de un secretario general y depende funcionalmente de la Dirección Ejecutiva.

CAPÍTULO IV

IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN DEL MNCP

Artículo 21. Instrumentos para la implementación y gestión del MNCP

La Autoridad Nacional de Cualificaciones aprueba y utiliza un conjunto de instrumentos de gestión con la finalidad de gestionar las cualificaciones, en el ámbito del MNCP. Los más importantes son los Mecanismos de Representación Sectorial, el Catálogo Nacional de Cualificaciones, el Observatorio de Cualificaciones y el Plan de Implementación del MNCP.

Asimismo, la implementación y la gestión del MNCP debe generar los insumos para la actualización y evaluación de continuidad y unificación del Catálogo Nacional de la Oferta Formativa (CNOF) a cargo del MINEDU, el Catálogo Nacional de Ocupaciones (CNO) a cargo del INEI y el Catálogo Nacional de Perfiles Ocupacionales (CNPO) a cargo del MTPE.

Artículo 22. Mecanismos de Representación Sectorial

Los mecanismos de representación sectorial constituyen espacios de articulación de los requisitos actuales y futuros del mercado laboral con la oferta educativa y formativa, permitiendo al Estado y a los sectores productivos (sector privado) liderar la identificación, ordenamiento y definición de las cualificaciones, las cuales pueden expresarse a través de estándares de competencia, contribuyendo al desarrollo del capital humano, la productividad y la competitividad, orientando al servicio educativo y formativo sobre las necesidades de cualificación que se requieren.

Los mecanismos de representación sectorial son establecidos y conformados por el Consejo Directivo de QUALIFICA, en concordancia con las reglas del MNCP, el plan de implementación del MNCP y los lineamientos de gestión del MNCP que se establezcan oportunamente.

Artículo 23. Catálogo Nacional de Cualificaciones

Es el instrumento único a nivel nacional que ordena en niveles y familias las cualificaciones del MNCP, permitiendo la integración de oferta educativa y formativa, adecuándola a las características y demandas del Estado y de los sectores productivos. Su aprobación está a cargo del Consejo Directivo.

Artículo 24. Observatorio de Cualificaciones

Es un espacio intersectorial e interdisciplinario donde se recoge, sistematiza y analiza, con un enfoque sistémico, información de relevancia sobre las cualificaciones existentes y futuras, de tal forma que se facilite la toma de decisiones de los actores del sistema educativo, formativo y del mercado de trabajo. En dicho sentido, la información, los informes y los estudios de dicho observatorio debe encontrarse permanente disponible para los ciudadanos, los proveedores de servicios educativos y formativos, el Estado y los sectores productivos.

Artículo 25. Plan de Implementación del MNCP

Es un instrumento de planeamiento y gestión del MNCP que tiene como finalidad orientar, priorizar, financiar, ejecutar, dar seguimiento, evaluar y mejorar las acciones que permitan establecer los instrumentos técnicos y de gestión, y asegurar el poblamiento progresivo, pertinente y sostenible del MNCP en el Estado y los sectores productivos, esto es la implementación del MNCP.

El plan de implementación se construye de manera participativa con los principales actores del sistema educativo, formativo y laboral del país, siendo su aprobación responsabilidad del Consejo Directivo.

El plan de implementación debe orientar a los planes institucionales establecidos por CEPLAN. Asimismo, de considerarse necesario, el plan de implementación podrá ser desplegado a través de planes anuales de implementación.

CAPÍTULO V**GESTIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CUALIFICACIONES****Artículo 26. Instrumentos de gestión**

Los instrumentos de gestión establecidos por los órganos rectores de los sistemas funcionales y administrativos serán aprobados progresivamente por el titular de la entidad, de conformidad con la normatividad vigente.

Artículo 27. Régimen laboral

Los servidores de la Autoridad Nacional de Cualificaciones están sujetos al régimen laboral de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

Artículo 28. Recursos presupuestales y fuentes de financiamiento

Los recursos presupuestales con los que financia su actividad la Autoridad Nacional de Cualificaciones son recursos públicos y sus fuentes de financiamiento son aquellas establecidas anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas para los pliegos presupuestarios del Estado.

Artículo 29. Estrategia comunicacional

La Autoridad Nacional de Cualificaciones deberá asegurar que cuenta con una estrategia comunicacional pertinente con las necesidades de los distintos sectores involucrados y de la diversidad de actores interesados en el funcionamiento del MNCP.

Esta estrategia debe permitir asegurar la adhesión, apoyo y participación permanente de los actores claves del Estado y de los sectores productivos, asimismo, se buscará atender pertinentemente sus diversas necesidades de información.

Artículo 30. Transparencia de la información.

La Autoridad Nacional de Cualificaciones se asegurará de implementar todos los medios posibles para difundir oportunamente la información de sus normas, procesos, metodologías, instrumentos, avances, logros, resultado e impacto de su trabajo. Asimismo, el MNCP junto con sus niveles, vías de cualificación, cualificaciones, dimensiones y subdimensiones se encontrarán permanentemente disponibles para su revisión y posibles modificaciones futuras.

Artículo 31. Informe bienal de la situación y proyección de las cualificaciones requeridas por el Estado y los sectores productivos.

La Autoridad Nacional de Cualificaciones formula, presenta en acto público y publica cada dos años un informe detallado de la situación y proyección de las cualificaciones, así como

del estado de la implementación y gestión del MNCP. El informe deberá ser aprobado por el Consejo Directivo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. Reglamento de la presente Ley

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor a noventa (90) días hábiles a partir de su vigencia.

Segunda. Acciones del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación establece las acciones necesarias para que el Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica (PMESUT) - PMESUT actualice la programación y contenido de acciones del componente 1 del programa, en concordancia con lo establecido por la presente Ley, así para que a partir de la vigencia del reglamento de la Ley, articule sus acciones de financiamiento del MNCP con la Autoridad Nacional de Cualificaciones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

Entiéndase en la Ley N° 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa y su reglamento, que cada vez que se haga referencia a la certificación de competencias laborales y profesionales deba entenderse únicamente como certificación de competencias profesionales, bajo la definición establecida en la presente norma.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS

Primera. Deróguese el Decreto Supremo que crea el Marco Nacional de Cualificaciones del Perú - MNCP y la comisión multisectorial de naturaleza permanente denominada “Comisión Nacional para el seguimiento a la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú - MNCP”, Decreto Supremo N° 012-2021-MINEDU.

Segunda. Deróguese las definiciones establecidas en el Reglamento de la Ley N° 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, aprobado con Decreto Supremo N° 018-2007-ED, señaladas a continuación de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Alineamiento técnico-normativo del SINEACE y provisión de información sobre certificación de competencias profesionales

El SINEACE inicia inmediatamente el ajuste y la actualización de su marco técnico-normativo a lo establecido por la presente Ley. Asimismo, proporciona la información que le sea solicitada por el Ministerio de Educación para la propuesta del reglamento de la presente Ley y por la Autoridad Nacional de Cualificaciones para la implementación y gestión del MNCP.

Segunda. Alineamiento técnico-normativo del MTPE y provisión de información sobre certificación de competencias laborales

El MTPE inicia inmediatamente el ajuste y la actualización de su marco técnico-normativo a lo establecido por la presente Ley. Asimismo, proporciona la información que le sea solicitada por el Ministerio de Educación para la propuesta del reglamento de la presente Ley y por la Autoridad Nacional de Cualificaciones para la implementación y gestión del MNCP.