

Desafíos en la construcción de un modelo de formación por competencias

Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Perú*

La realidad económica y social de Perú, donde conviven sectores de punta con enormes franjas de población ocupadas en la economía informal, tornan compleja la tarea de crear un sistema de certificación profesional, a la vez que calificar y recalificar trabajadores en los sectores menos modernos de la economía. El desafío, entonces, es múltiple y debe responder a muchas demandas diferentes. El presente documento, ilustra claramente los esfuerzos para construir un sistema creíble y posible, en un país caracterizado por la gran informalidad en el mercado de trabajo, la inadecuación entre la oferta de la formación y el mercado de trabajo, y la recuperación de espacios de concertación democráticos.

171

1. Concepción y Contenido

Concepción

La formación profesional es un proceso permanente de adquisición de competencias profesionales, orientado a un mejor desempeño de la persona en el trabajo, que mejora la empleabilidad, la construcción de la ciudadanía y el desarrollo personal y social.

La formación profesional es un proceso articulado entre sus diversos ámbitos, tipos, niveles, modalidades y formas de gestión (pública y privada).

Es de carácter polivalente y flexible, basada en una estrategia de demanda y adaptable a los dinámicos cambios socioeconómicos y tecnológicos, pero, asimismo, creativa en sus actividades.

La formación profesional se concibe como un sistema articulado entre los distintos actores sociales involucrados, donde el Estado tiene un rol promotor, normativo, regulador y concertador. El nuevo rol del Estado sostiene la importancia del desarrollo gradual de un mercado regulado de servicios de formación profesional y capacitación laboral.

En este sentido, sería responsabilidad del Estado establecer un marco regulatorio y promover determinadas acciones para orientar y validar el mercado de servicios de formación profesional y capacitación. Y, en los ámbitos donde no sean suficientes los esfuerzos de la inversión privada, en atender a grupos en desventaja, ejercer su subsidiariedad o complementariedad.

El marco regulatorio que le compete al Estado tiene la finalidad de:

- acercar una oferta relevante y de calidad, en todas las regiones del país y para los diversos públicos, y cualquiera que sea la institución que brinda el servicio; sin perder de vista el concepto de flexibilidad y reconocimiento de la diversidad ni las necesidades del mercado;
- promover la empleabilidad, competitividad y productividad;
- brindar atención en forma focalizada a los segmentos de la población con exclusión social; y
- contribuir a reducir la inadecuación ocupacional.

Se necesita, por tanto, establecer gradualmente estrategias integradoras (articuladoras) en lo que respecta a las políticas de empleo y de formación profesional, que trasciendan un período gubernamental, y también al sector educación y al sector trabajo. En este orden de ideas, el Estado establece competencias definidas para los diversos sectores y agentes involucrados,

propone la creación de instancias multisectoriales y de participación tripartita, redimensiona el Sistema y establece los roles de los actores sociales.

Contenido

El nuevo modelo propone una formación profesional basada en competencias laborales que va más allá de los puestos de trabajo específicos.

En este tipo de formación, los requerimientos de calificación son definidos por el sector productivo (Normas de Competencia Laboral), y garantizan una mayor movilidad y adaptabilidad de las personas en el mundo del trabajo. Este enfoque plantea una nueva cultura laboral, donde trabajadores, directivos de empresas, formadores y participantes/alumnos, constituyen los actores principales.

La formación profesional bajo el enfoque de competencia laboral se desarrollará paulatinamente. La identificación de estas competencias, su normalización y certificación es un proceso gradual, que implica un desembolso considerable de recursos y requerirá una responsabilidad solidaria de los actores sociales. El proceso no se iniciará de cero, sino que considerará las experiencias y aportes existentes y orientados al desarrollo del enfoque de competencia laboral.

Asimismo, existe la necesidad de desarrollar acciones para reconvertir

laboralmente a desempleados y subempleados, y capacitar personal en la pequeña y microempresa, atender a grupos desfavorecidos de la población económicamente activa, mucho antes de que se culmine un proceso de normalización y certificación de competencia laboral. Por consiguiente, si bien el sistema debe apuntar hacia el desarrollo de la formación por competencias, ello no excluye el hecho que se implementen también otros instrumentos de formación, tales como programas “hechos a la medida” para la realidad del país, con la condición que el oferente asegure la calidad y pertinencia.

Para atender la realidad, se debe tener en cuenta la economía popular y el desarrollo local, la práctica y la complementariedad de la formación en el mercado laboral real. También, se debe incluir los medios informales, la variedad de actividades productivas locales cotidianas y otras. Asimismo, se debe entender cómo conviven el sector moderno y el sector tradicional en la economía y cómo esto repercute en el dinamismo de las empresas.

Finalmente, se considera que la formación profesional, la innovación y el desarrollo tecnológico deben ser analizados en forma integrada, a través de redes de trabajo. El Ministerio de Trabajo y Promoción Social, observa la dinámica ocupacional y el desplazamiento de la mano de obra a través del Observatorio Socio Laboral. Con la finalidad de sistematizar la información sobre prospectiva tecnoló-

gica sectorial y requerimientos de formación, el MTPS se une al MED, CONCYTEC y otras entidades vinculadas, para investigar y nutrirse de la información recogida por los diversos agentes y operadores del sistema, que cuentan con mecanismos *ad hoc* para detectar la prospectiva tecnológica sectorial, regional y local.

Características

El objetivo de desempeño profesional competente implica:

Formar personas calificadas que respondan a las necesidades de un trabajo productivo de calidad, que desarrollen capacidades para el manejo técnico, eficiente y responsable de las diversas áreas del sector, e incorporen aspectos actitudinales e instrumentales que permitan “aprender a aprender” y “aprender a trabajar” a lo largo de la vida productiva. Este desempeño competente está descrito y basado en las normas de competencia laboral.

La mayor movilidad y adaptabilidad laboral requieren:

Formar personas que sean capaces de

Se debe entender cómo conviven el sector moderno y el sector tradicional en la economía y cómo esto repercute en el dinamismo de las empresas

173

Actualmente, la formación profesional no cubre el dos por ciento de la oferta laboral por año

responder a los distintos requerimientos de calificación que se les presente a lo largo de su vida profesional; personas capaces de actualizarse permanentemente de manera autónoma, adecuarse y responder asertivamente a los cambios del mercado laboral.

La flexibilidad de la formación vuelve necesario:

Brindar a los distintos beneficiarios de la formación profesional la posibilidad de adquirir competencias laborales organizadas en módulos formativos, que les permita tener opciones de empleabilidad durante su formación y mayor facilidad para reinsertarse en el sistema formativo, si este fuera el caso.

174

2. Cobertura: beneficiarios y oferta de servicios de capacitación

Entendemos a la formación profesional como un derecho humano al cual deben tener acceso todos los participantes de la fuerza laboral y que tiene que ser concebida como uno de los principales instrumentos de las políticas activas de empleo.

Beneficiarios

Dados los requerimientos de formación en el país, la cobertura en tér-

minos de beneficiarios debería ser amplia, sin perjuicio de que se desarrollen mecanismos especializados para cada tipo de beneficiario. En esta perspectiva, el sistema de la formación profesional debería cubrir gradualmente a los desempleados, los adultos que requieren reconversión laboral, los jóvenes y personas que ingresan al mercado de trabajo y otros grupos vulnerables.

Actualmente, la formación profesional no cubre el dos por ciento de la oferta laboral por año. Esto significa que se necesitarían 50 años para llegar con formación al equivalente de los 11 millones de personas que integran la población económica activa (PEA) en este momento. Pero en 50 años, la PEA se habrá casi cuadruplicado y el déficit de formación habrá aumentado. Por consiguiente, el déficit de formación en un país con gran proporción de mano de obra sin calificación, como es el caso del Perú, exige movilizar recursos más rápidamente que en el pasado reciente, y plantearse como objetivo llegar anualmente a un porcentaje mucho más elevado de la PEA.

Los beneficiarios de la formación profesional, dependiendo de su experiencia y expectativas, deben acceder a la formación, calificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización en los distintos campos formativos, bajo el concepto de competencias laborales, en instituciones debidamente acreditadas.

Entre los principales grupos de beneficiarios se cuentan:

- a) los jóvenes y adultos (mujeres y varones) desempleados y subempleados, trabajadores de empresas formales e informales;
- b) las mujeres, los campesinos, las minorías étnicas, los discapacitados, los ex-reclusos. Son evidentes sus necesidades de apoyo organizativo y financiero, así como la situación de pobreza de segmentos vastos de la población; y
- c) los niños solo serán incluidos en procesos de motivación, información, observación, capacitación y no de inserción al mercado laboral, en atención a los Convenios Internacionales OIT ratificados por el Perú.

Cabe destacar, que tanto en sectores vulnerables como con trabajadores que no han culminado los estudios secundarios, es importante considerar activar la educación básica y la alfabetización como condiciones necesarias previas para el acceso a ulteriores procesos de capacitación laboral.

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social coordinará con el MED incorporar en los servicios de capacitación algunas acciones, de modo que los grupos antes mencionados logren adquirir las competencias básicas que les permitan un mejor aprovechamiento de la capacitación laboral.

Oferta de capacitación

La formación profesional debe posibilitar la creación de empleo productivo; la profesionalización, el perfeccionamiento, actualización, y especialización de los trabajadores; la reinserción ocupacional de desempleados; la reconversión ocupacional como consecuencia de reformas del sector público, de reestructuración empresarial y quiebras; la recalificación y desarrollo de competencias de grupos con alto grado de inadecuación ocupacional; la inserción laboral inicial de los jóvenes; la capacitación para las Pymes y en sectores de actividades informales y de autoempleo; y la inserción laboral de grupos vulnerables (jóvenes de bajos recursos económicos, mujeres con responsabilidades familiares, discapacitados, ex-reclusos, entre otros).

La oferta de servicios de capacitación puede ser privada y pública, nacional o extranjera, la que debe ser abierta pero regulada.

Son entidades oferentes de capacitación bajo modalidad de formación formal y no formal. Se cuentan a Instituciones del Gobierno Central, Regional y Local y Organizaciones Privadas, tanto empresariales, sindicales, religiosas y sociales, tales como:

175

En sectores vulnerables es importante considerar activar la educación básica y la alfabetización como condiciones necesarias previas para el acceso a ulteriores procesos de capacitación laboral

- Centros de Formación Profesional Técnica del MED,
- Centros de Formación Sectoriales,
- empresas,
- sindicatos,
- municipios,
- iglesias,
- ONGs,
- Fuerzas Armadas,
- comunidades organizadas,
- proyectos comunitarios de desarrollo,
- proyectos de inversión del estado y privados,
- proyectos de generación de ingresos,
- programas especiales, públicos, privados o mixtos de capacitación,
- programas de asistencia técnica de sectores, ONGs y entidades internacionales, y
- consultores de empresas privadas, entre otros.

3. Organización

En la actualidad, existe un número pequeño de instituciones con trayectoria y experiencia, la mayoría de nivel sectorial, otras reguladas por el MED, tales como los Institutos Superiores Tecnológicos y los CEOs, junto a los cuales se han desarrollado entidades de promoción y ejecución para grupos objetivo; y miles de instituciones privadas que concurren en forma cuasi anárquica en la formación en centenares de temas y especialidades.

El Estado establece el marco regulador del mercado de servicios de formación y capacitación. Asimismo, fija las reglas del juego respecto a la organización y estructura de la oferta y demanda del mercado de servicios de capacitación.

El Ministerio de Educación regula, norma, establece las políticas y estrategias de formación profesional, y articula los programas de los centros de formación profesional autorizados, en materia de educación técnica y tecnológica. Cabe destacar que los centros de formación profesional creados por ley, las universidades y escuelas de posgrado se enmarcan en normativa propia.

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social fomenta el desarrollo de la oferta y demanda de servicios de capacitación, estableciendo un marco regulatorio que propicie una estrecha vinculación de las acciones formativas ofrecidas por el mercado con las políticas de empleo, a través de instancias especializadas, las cuales no ejecutarían la acción directa de formación, sino que dicha tarea sería asumida por múltiples oferentes y actores que conforman el mercado de servicios de capacitación.

Por un lado, se estimularía la demanda de capacitación por parte de las empresas, ya sea que ésta se concrete a partir de recursos internos o median-

te contratación de servicios con organismos ejecutores. Por otro, se establecerían, financiarían y gestionarían programas de formación profesional, capacitación y empleo dirigidos a grupos específicos con mayor vulnerabilidad.



El Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo y Promoción Social establecen mecanismos de coordinación con los demás sectores del Estado y los actores sociales *a fin de constituir, desarrollar y consolidar una instancia multisectorial y de participación tripartita que implemente acciones tendentes a la promoción de una oferta, diversificada y de buena calidad, de los servicios de formación*. En las instancias de carácter técnico participan las instituciones de mayor trayectoria, los representantes de las instituciones de menor protagonismo y los beneficiarios.

La organización del sistema debe reconocer los criterios de flexibilidad, articulación e integralidad, en atención a nuevas y crecientes demandas y poblaciones diversas.

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social, los gremios empresariales, las organizaciones sindicales y los sectores vinculados constituyen el Consejo Ejecutivo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral.

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social constituye un Observatorio Socio Laboral, como unidad responsable del monitoreo y prospección de la demanda laboral presente y futura. Asimismo, establece una instancia de coordinación con el Mi-

nisterio de Educación, los sectores e instituciones proveedores de información del mercado laboral, de formación profesional, de innovación tecnológica, y de los sectores productivos y de servicios.

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social y el Ministerio de Educación, con la participación de sectores e instituciones establecen mecanismos e instancias de coordinación para articular y sistematizar la oferta formativa y ajustarla a los requerimientos de la demanda, mejorar la calidad de las entidades ofertantes y la pertinencia de la formación profesional.

La formación profesional comprende tres ámbitos claramente diferenciados pero estrechamente vinculados por el componente de educación y trabajo que es indispensable en el planeamiento y proyección de cada ámbito:

- 1) *la formación profesional inicial*, comprendida dentro del Sistema Educativo Peruano y que se otor-

En una economía abierta y sujeta a shocks externos periódicos, es difícil establecer a nivel central una identificación nítida de los requerimientos de formación de las empresas

178

- ga en centros de formación profesional autorizados por el sector educación, otros creados por ley y vinculados a sectores productivos y de servicios del estado, así como las universidades y las escuelas de post grado, regidas por ley propia;
- 2) *la formación profesional ocupacional o capacitación laboral*, dirigida a sectores específicos y focalizados de la PEA. La formación está totalmente vinculada a las políticas activas y pasivas de empleo orientada a esos colectivos; y
 - 3) *la formación profesional continua*, dirigida a la PEA ocupada y realizada en coordinación con las unidades productivas.

Es evidente que los agentes de la formación que ofertan formación en el ámbito 1 participan en el mercado de servicios de formación y capacitación, y pueden también ser ofertantes en los ámbitos 2 y 3, si están registrados como tales.

4. Pertinencia y calidad

La formación profesional debe orientarse al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, impactando en el espacio de trabajo;

sin perder de vista la globalización y los avances tecnológicos.

La oferta de formación debe articularse con las demandas del mercado, de los sectores de punta, y también atender necesidades de formación que se derivan de las actividades económico productivas de la población urbana, urbana marginal y rural.

La pertinencia de la capacitación se refiere a la capacidad de respuesta a las necesidades y requerimientos de las empresas en forma precisa y oportuna. Se refleja en la mejora de la empleabilidad, la permanencia en la actividad económica, mejores niveles de ingreso, de la calidad y de las condiciones de vida en un entorno socio económico y cultural determinado.

En una economía abierta y sujeta a shocks externos periódicos, es difícil establecer a nivel central una identificación nítida de los requerimientos de formación de las empresas, requerimientos que cambian en el tiempo.

Por tanto se plantean dos mecanismos; por un lado, a través de la participación de representantes de empresas y trabajadores, es factible establecer señales respecto a las demandas de las empresas y su evolución. Por otro, se debe establecer como regla del juego que las unidades oferentes del sistema no tendrán acceso a ofertar servicios de capacitación licitados por el Estado, ni a financiamiento especial o a incentivos, si no son capaces de iden-

tificar los requerimientos concretos de las empresas para los cuales están capacitando a las personas.

Esto debería ser supervisado y certificado por una instancia técnica que, por lo menos, asegure que los ofertantes de capacitación acrediten solvencia, eficiencia para impartir capacitación a través de acciones, cursos o programas. Para ello, deben contar con personería jurídica; acreditar que la capacitación o formación profesional son parte de sus objetivos institucionales; y poseer la infraestructura necesaria, física y humana y de equipamiento, para el adecuado desarrollo de sus actividades, programas, cursos, etc. Deben establecer estrategias de consulta con los demandantes para definir los perfiles ocupacionales y de formación, empleando metodologías pertinentes que ayuden a definir procesos productivos, niveles de responsabilidad y funciones y tareas que una ocupación exige. Se debe considerar también el nivel de compromiso con el desarrollo local y regional.

El Ministerio de Trabajo y Promoción Social contará con la información que las entidades acreditadoras, reconocidas oficialmente y debidamente registradas, por medio de procesos de investigación continua de las necesidades y requerimientos de la demanda respecto a criterios de calidad en pro-



cesos y productos, brinden sobre los ofertantes de servicios de capacitación.

La información del mercado laboral es indispensable para mejorar la pertinencia de la formación. Por ende, el MTPS realizará una co-

ordinación interinstitucional permanente a fin de determinar las necesidades de información de los agentes socio económicos.

El Observatorio Socio Laboral realizará:

- el seguimiento y análisis del comportamiento de la oferta de formación y la caracterización de sus componentes, a fin de coadyuvar a elevar la calidad de aquella;
- el seguimiento, análisis del comportamiento y prospección de la demanda del mercado de trabajo que permita orientar las necesidades presentes y futuras del aparato productivo;
- la evaluación permanente de la correspondencia entre las calificaciones obtenidas y las ocupaciones desempeñadas, y la vinculación del sistema educativo a las necesidades del aparato productivo de cada región del país, a través de un proceso metodológico válido. Para ello se realizarán estudios periódicos sobre la demanda de las empresas por tipo de ca-

lificaciones, basados en encuestas especiales u otros instrumentos de recolección de información, así como estudios periódicos sobre cuál es la oferta por tipo de calificaciones generada por los oferentes del mercado de capacitación. De esta forma se puede verificar dónde y cuáles son las causas de los mayores desajustes y proponer las correcciones necesarias para la operatividad del sistema.

El Observatorio Socio Laboral brindará información y asesoría a los usuarios, de forma oportuna, con una actitud proactiva. Sus fuentes primarias de información son la encuestas del Ministerio de Trabajo y Promoción Social: hogares, establecimientos y especializadas en recursos humanos; así como la información proveniente del MED, INEI y otras fuentes.

El proceso de normalización y certificación laboral será monitoreado por el Consejo Ejecutivo. El diseño del sistema incorpora instancias de evaluación de la calidad del proceso.

5. Financiamiento

Se pretende la participación institucional sostenible a largo plazo, que asegure el financiamiento tanto de la formación profesional y capacitación, como de la incorporación a la vida productiva, la generación y desarrollo de

emprendimientos, y otros vinculados a la población más vulnerable.

Deberían explorarse diversas fórmulas, respetando las existentes en la actualidad. Entre ellas, sería útil analizar las diferentes posibilidades de cada uno de los actores sociales involucrados.

Trabajadores

- Contribuciones simbólicas para financiar la investigación continua sobre la oferta y la demanda laboral a fin de facilitar la actualización, asesoría, certificación, etc., de aquellos programas técnicos que permitan mejorar el desempeño laboral;
- contribuciones (acción tripartita) transitorias de los trabajadores;
- Fondos Individuales de Capitalización para la Formación; y
- programas de contraprestación sectorial: estudiantes o trabajadores que pueden trabajar a cambio de rebajas en los costos de formación.

Empleadores

- Contar con un presupuesto para la capacitación con relación al monto de la planilla. La inver-

sión ejecutada debiera ser auditada por un centro oficial de formación;

- contribución directa a través de pagos de acuerdo al número de personal de la empresa;
- contribución indirecta a través de deducciones tributarias, por ejemplo 1% del IES;
- apoyo de las organizaciones de empleadores con recursos para la formación gerencial, de gestión y técnica, en la pequeña y mediana empresa;
- contribuciones (acción tripartita) transitorias de los empleadores; y
- aporte de empleadores para la formación, evaluación y certificación de trabajadores. Su inversión debe ser un aliciente para la deducción tributaria.

Gobierno

- La inversión en formación por parte de las empresas debe ser deducible de determinados impuestos y/o generar ciertos beneficios tributarios;
- gestión de la cooperación internacional dirigida al financiamiento de la formación de docentes calificados, asesoría en las metodologías de enseñanza para el trabajo, elaboración de normas, etc.;
- financiar la formación de personal calificado en zonas rurales y de bajos recursos;
- participación institucional, sostenible a largo plazo, dirigida a ase-

gurar el financiamiento de la capacitación técnica, la incorporación a la vida productiva, la generación y desarrollo de emprendimientos, créditos y otros, especialmente de la población vulnerable;

- incentivos fiscales para la formación en la empresa;
- contribuciones (acción tripartita) transitorias del Gobierno, dirigidas a sectores estratégicos, determinadas según las prioridades señaladas en el plan de inversión y de desarrollo nacional, regional y local;
- subsidios estatales a la demanda de formación, decrecientes en el tiempo, para empresas pequeñas, que cubran una parte de la compra de los servicios;
- creación de un Fondo de Formación y Empleo, con aportes diversos, al cual tendrían derecho a postular las empresas y los trabajadores que cumplan los requisitos del caso. O desarrollo y consolidación de un Fondo de Formación y Empleo sobre la base del existente, que se nutra no solo de los excedentes de las utilidades de las empresas, sino con aportes diversos, de tal manera que a la modalidad de fondos concursables se sume otra modalidad, a la cual ten-

181

Cuando la demanda laboral no encuentra correspondencia con la calificación habitual de los trabajadores, se da el punto de quiebre que diferencia a las empresas tradicionales, de las pioneras o innovadoras

- drían derecho a postular las empresas y los trabajadores que llenen los requisitos del caso;
- beneficios de puntuación en las licitaciones públicas a las empresas que cuentan con jóvenes aprendices o que tengan centros de formación orientados preferentemente a la capacitación de técnicos y operarios;
- reconversión de deuda externa por inversión social (capacitación), operación que obliga al Estado a garantizar oportunamente los correspondientes de fondos de contrapartida nacional;
- acceso a donaciones para promoción de la formación profesional en el marco de las negociaciones sobre cooperación financiera y técnica con los gobiernos de USA, Japón y la Unión Europea, entre otros;
- concurso de programas y proyectos a fondos contravalor;
- contribuciones del Estado a través de asignaciones presupuestales de los sectores e instituciones; y
- programas de subvención parcial estatal (Inabec) y de cooperación internacional (tipo Projovent) para jóvenes egresados con talento vocacional en determinado sector.

Ofertantes de capacitación

- Venta de los servicios de formación.

Otros

- Contribuciones y donaciones voluntarias de personas naturales y jurídicas.

6. Formación en la empresa

Por su importancia para el Perú, es relevante acentuar la necesidad de establecer instrumentos aptos para la promoción de la formación en la empresa.

Cuando la demanda laboral no encuentra correspondencia con la calificación habitual de los trabajadores, se da el punto de quiebre que diferencia a las empresas tradicionales, de las pioneras o innovadoras, que desean mantener el liderazgo o continuar la carrera respecto a competitividad y calidad. Estas asumen el reto de formar a sus propios cuadros de trabajadores según las nuevas exigencias del entorno.

Se deben establecer criterios para dar validez oficial, bajo el respaldo de una instancia pertinente, a la capacitación impartida en la empresa, ya sea mediante talleres/seminarios recibidos, como de manera especial a los programas integrados. Posteriormente, se establecerán los criterios para la certificación laboral.

Incentivar en los talleres y programas temas de formación no solo vin-

culados a competencias específicas que los trabajadores deban adquirir, sino competencias socio-relacionales para lograr y mantener la empleabilidad de los trabajadores y la familia, dentro y fuera de la empresa.

Al contar con un sistema estandarizado, con normas nacionales, se podrá realizar la homologación de la formación en la empresa de acuerdo al estándar con que cuente (nivel de competencia laboral), e incluso se podrá reconocer un grado de formación (básico, técnico, profesional técnico o el que le corresponda).

Se contará con un registro de empresas que brinden formación a sus empleados, sea de manera independiente o corporativa.

7. Formación y pequeña empresa

Dada la importancia de la pequeña y microempresa para la generación de empleo, y el significativo retraso en términos de productividad y limitada inversión en tecnología que se verifica en el Perú en este segmento, es particularmente importante generar un instrumento de acción especializado de formación para el sector, con énfasis en la formación en gestión y capacidades técnicas.

Al contar con un sistema estandarizado con normas nacionales, toda formación orientada al empleo considerará los estándares que corresponden

a ocupaciones en estas empresas. Los estándares no discriminan el tamaño de empresa; al contrario, consideran todas sus variedades en el proceso. Se podrá realizar la homologación de la formación en la empresa de acuerdo al estándar con que cuente según nivel de competencia laboral.

8. Políticas para expandir la calidad y cobertura de la oferta de formación

Uno de los aspectos más importantes de una política de formación es que, además de organizar y estructurar un mercado de servicios con énfasis en su pertinencia y calidad, debe contribuir a promover la expansión de la oferta de los servicios de buena calidad. Por lo tanto, desde el inicio mismo, debe acentuarse todo lo relativo a la promoción y expansión de mejores unidades de formación de las existentes. Solo a través de los cambios en la oferta es que se puede lograr un proceso constante de adaptación a una demanda cambiante, como lo son los requerimientos de formación de las empresas. Esto puede lograrse de diferentes maneras:

- sistema de acreditación de los servicios de capacitación;

Los estándares no discriminan el tamaño de empresa; al contrario, consideran todas sus variedades en el proceso

183

Solo a través de los cambios en la oferta es que se puede lograr un proceso constante de adaptación a una demanda cambiante

- sistema de información de los servicios de capacitación según calificación de la acreditación; y
- consejos asesores sectoriales que orienten la expansión de la cobertura de la normalización, certificación y formación de acuerdo a *clusters*, cadenas productivas y demandas de cada región. Asimismo, se debe promover y posibilitar mecanismos de integración entre los centros de formación y otras ofertas, de modo de facilitar la fluidez en el sistema educativo, así como establecer estrategias de consulta con los agentes demandantes, para definir los perfiles ocupacionales y los perfiles de formación, empleando metodologías como el análisis ocupacional;
- redes especializadas o sectoriales de los servicios de capacitación que permitan el intercambio, integración de actividades y el mejoramiento continuo. Red de centros acreditados. Se determinarán los núcleos de redes a partir de centros de formación o servicios de capacitación modelo;
- red de observatorios vinculados al Observatorio Socio Laboral;
- red de centros de orientación laboral (orientación vocacional, ocupacional e información laboral);
- red de centros acreditadores de los servicios de capacitación; y
- red de centros evaluadores y certificadores de la competencia laboral.

La oferta de formación y certificación debe actualizarse de manera permanente, garantizando así programas activos y que siempre respondan a las necesidades locales y del país.

ANEXO

Diagnóstico de la formación profesional

- La formación profesional del Perú está regida por normas poco actualizadas e imprecisas que requieren ser modificadas sustancialmente.
- La mayoría de los trabajadores no ha completado la educación escolar (43%), lo cual tiene efectos negativos sobre sus posibilidades de formación profesional y su inserción adecuada en el mercado de trabajo.
- La realidad, expresada en la oferta de formación profesional, ha desbordado la legislación vigente, por necesidades del mercado de trabajo y, principalmente, porque el crecimiento enorme de la demanda social de formación ha incentivado una oferta abundante pero desarticulada, que mayoritariamente es de baja calidad, no responde a la demanda laboral de los sectores productivos y de servicios, ni a las expectativas de empleo de los educandos, está pre-

dominantemente orientada al empleo dependiente, está desarticulada del conjunto de la educación y no distingue adecuadamente entre los diversos niveles de formación profesional.

- Uno de cada cuatro ocupados se encuentra en situación de inadecuación ocupacional por subutilización de las calificaciones (Indicador del grado de adecuación ocupacional).
- El grado de inadecuación difiere entre los distintos niveles educativos.
- Las carreras técnicas presentan los niveles más altos de subutilización ocupacional, que se puede originar por: (i) la falta de correspondencia entre la formación técnica y las características de la estructura productiva del país; (ii) la heterogeneidad en la calidad de la educación. El problema se agudiza por la recesión económica y la falta de propuestas que promuevan autoemprendimientos.
- La subutilización de los trabajadores con educación universitaria se ha incrementado en la última década llegando a niveles porcentuales cercanos a los de nivel superior no universitario.
- Existe una fuerte presencia de cursos de capacitación orientados a cubrir los vacíos y deficiencias en

el sistema educativo y técnico, o a brindar herramientas que promueven una mayor competencia entre las personas para la obtención de un puesto de trabajo.

- La relación entre el curso de capacitación y la adecuación ocupacional es positiva al incrementar las posibilidades de adecuación de la profesión u oficio aprendido a la ocupación desempeñada. El curso de capacitación es más efectivo en los niveles educativos más altos.
- La subutilización ocupacional agrava el problema de subempleo (tres de cada cinco ocupados se encuentran en situación de subempleo).
- La PEA tiene difícil acceso a la información del mercado laboral y de los mercados vinculados a la formación e innovación tecnológica.
- Hay ausencia de programas que contemplen las necesidades de la mayoría de la población; no hay ofertas educativas variadas que signifiquen vías eficaces para el mejoramiento de las condiciones de vida.
- Los programas en marcha no tienen efectividad para contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de la

185

***Las diversas
ofertas de
formación para el
trabajo tienden a
reproducir
diferencias
sociales
y educativas***

boletín cinterfor

- población. El énfasis se ha centrado en las implicancias pedagógicas en detrimento de lo técnico productivo, dejando poco espacio para las demandas que se derivan del trabajo, de la producción, de la participación política y de la superación de la marginación e inequidad social.
- Si bien se desarrollan en el país programas innovadores de formación profesional, con enfoques claros, que vinculan la oferta con la demanda, las brechas entre formación y trabajo continúan y, en muchas zonas y para grandes segmentos de población, se han agravado.
 - Las diversas ofertas de formación para el trabajo tienden a reproducir diferencias sociales y educativas: programas urbanos, urbano marginales, rurales, con distintos requisitos de acceso y sin requisitos de certificación, públicos o privados sin mayor control de calidad.
 - La sociedad prefiere, generalmente, la formación universitaria y no valora las profesiones no universitarias. Las empresas y el estado exigen a veces títulos universitarios para llenar puestos que podrían ser eficientemente desempeñados por otros profesionales. Se otorga una importancia marginal al tema de la formación profesional en el escenario público y privado.
 - Sin embargo, la iniciativa privada o concertada con el Estado ha creado algunas instituciones y redes de formación profesional que brindan una oferta formativa funcional a los requerimientos de la empleabilidad y del mercado laboral.
 - El Estado, a través de diversos ministerios, ha desarrollado, directamente o en conjunto con diferentes agencias de cooperación internacional, programas y proyectos relacionados, entre otras cosas, con la creación de observatorios de oferta/demanda y de un sistema de información e inserción laboral; la creación o el mejoramiento de centros estratégicos de formación profesional; la instalación de centros de innovación tecnológica; la elaboración de un catálogo de títulos y certificaciones y de nuevas programaciones para organizar y mejorar la oferta educativa; la creación de instancias de coordinación educación/empleo/empresa; y la constitución de espacios de concertación para promover el encuentro educación/empleo/empresa.
 - Se ha iniciado el proceso de diálogo social, fundamental para fortalecer el proceso de democratización del Perú a través de la consolidación de los actores sociales como protagonistas en la elaboración de las estrategias de la política social y económica que debe ser adoptada por el Gobierno.

El Ministerio de Trabajo Promoción Social asume un nuevo rol que articula los actores sociales y agentes vinculados a la formación profesional, dentro de los lineamientos de las políticas activas de empleo. ♦

NOTAS

* Documento de trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Perú, mayo 2002.

¹ En el marco de una formación de calidad, la calificación supone el manejo y conocimiento de los procesos técnicos del sector, para desempeñarse en distintas ocupaciones durante su vida profesional. Supone, además, acrecentar las capacidades de organización, creatividad, responsabilidad y liderazgo para participar de manera eficiente en el desarrollo del sector.

² Leonard MERTENS refiere que se pueden establecer tres tipos de competencia: (i) *competencias genéricas*, se relacionan con los comportamientos y actitudes laborales propios de diferentes ámbitos de producción, (por ej.: la capacidad de trabajar en equipo, habilidades para la negociación, planificación, etc.); (ii) *competencias específicas*, se relacionan con los aspectos técnicos directamente relacionados con la ocupación y no son tan fácilmente transferibles a otros contextos laborales (ej.: la operación de maquinaria especializada, la formulación de proyectos de infraestructura); y (iii) *competencias básicas*, son las que se adquieren en la formación básica y que permiten el ingreso al trabajo: habilidades para la lectura y escritura, comunicación oral, cálculo entre otras).

³ La información del recuadro ha sido alcanzada en una de las propuestas.

188

boletín cinterfor