

Diseño de la institucionalidad y modelo de operación de los Consejos Sectoriales de Competencias



PERÚ

Ministerio
de Educación

PMESUT



Siempre
con el pueblo





Rosendo Leoncio Serna Román
Ministro de Educación del Perú

Walter Alberto Hernández Alcántara
Viceministro de Gestión Pedagógica

Juan Miguel Malpartida Robles
Director General de Educación Superior Universitaria

Máximo Juan Tutuy Aspauza
Director General de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística

Facundo Pérez Romero
Director Ejecutivo del PMESUT

Diseño de la institucionalidad y modelo de operación de los Consejos Sectoriales de Competencias

Este documento fue elaborado por Fernando Grafe Arias y Diego Richard Marchant., en ejecución del respectivo contrato, por encargo del Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios Educación Superior Universitaria y Tecnológica (PMESUT) en el marco del Contrato de Préstamo BID N.º 4555/OC-PE.

Autores: Fernando Grafe Arias y Diego Richard Marchant

Editor: PMESUT

Calle Los Laureles N° 399, San Isidro, Lima - Perú

1a edición - junio 2022

Depósito Legal N.º 2022-05121

@Ministerio de Educación

Calle del Comercio N° 193, San Borja, Lima - Perú

Teléfono: (511) 615-580

www.minedu.gob.pe

@PMESUT



Esta obra se encuentra sujeta bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0) Puede ser reproducida para cualquier uso no comercial otorgando el reconocimiento respectivo al PMESUT.

No se permiten obras derivadas. (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>)



PERÚ

Ministerio
de Educación

PMESUT

Diseño de la institucionalidad y modelo de operación de los Consejos Sectoriales de Competencias



ÍNDICE GENERAL

1	UNIDAD I. DISEÑO DEL MECANISMO DE REPRESENTACIÓN SECTORIAL ALINEADO CON EL MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES	
1.	Introducción	12
2.	Modelo conceptual para el diseño de una estrategia de poblamiento del MNC	13
2.1	Objetivos de los Modelos de Representación Sectorial	13
2.2	Lecciones aprendidas sobre la implementación de un MNC	13
2.3	Factores críticos de éxito para el poblamiento del MNC por un MRS	14
3.	Antecedentes para el diseño de una estrategia de poblamiento del MNC en el contexto peruano	15
3.1	Lecciones aprendidas nacionales (comités sectoriales, CSC modelo BID)	15
	▪ Comités de Competencias Laborales (MTPE)	15
	▪ Consejos Sectoriales de Competencias (CSC)	17
3.2	Lecciones aprendidas de los mecanismos de representación sectorial a nivel internacional	19
	▪ Reino Unido	19
	▪ Australia	20
	▪ Alemania	22
	▪ Sudáfrica	23
	▪ España	24
	▪ Colombia	26
	3.3 Lecciones aprendidas en la construcción normativa	28
	3.4 Conclusiones a partir de las lecciones aprendidas	31
4.	Propuesta de diseño de mecanismos de representación sectorial a mediano y largo plazo	32

4.1	Modelo de priorización y agrupación de cadenas de valor para la estructura de los MRS	32
4.2	Modelos de representación sectorial para las distintas áreas funcionales priorizadas	33
4.3	Las funciones del sistema y el rol que deberían tener los MRS	33
4.4	Propuesta de desarrollo institucional para un MRS	35
	▪ Flujo de decisiones y generación de productos	35
	▪ Justificación de la propuesta	37
4.5	Diseño institucional de los Consejos Sectoriales de Competencias y su ordenamiento normativo	37
	▪ Representatividad de las empresas y/o gremios y legitimidad de los CSC	37
	▪ Regulación de la relación entre la Autoridad y los CSC: convenio de entendimiento o de colaboración	38
	▪ Estatus legal de los CSC	39
	▪ Regulación interna de los CSC	39
	▪ Registro de CSC	40
	▪ Gobernanza de los CSC	40
4.6	Modelo de funcionamiento de los Proveedores de Servicios de Competencias (PSC)	40
	▪ Relación entre la Autoridad y los PSC	40
	▪ Generación de un mercado de PSC e incentivos disponibles	41
	▪ No al registro de PSC	42
	▪ Últimas consideraciones	42
4.7	Modelo de funcionamiento de las mesas técnicas sectoriales (MTS)	42
	▪ Características de las mesas técnicas sectoriales	43
	▪ Relación entre los consejos sectoriales de competencias, los PSC y las mesas técnicas sectoriales	43

5.	Fases de implementación del MRS	45
▪	Fase 1: Creación de la Autoridad	45
▪	Fase 2: Estudios de sectorialización	45
▪	Fase 3: Definición de los CSC	46
▪	Fase 4: Convocatorias a los CSC y constitución	46
▪	Fase 5: Licitación de PSC para levantamiento de estándares	46
▪	Fase 6: Ejecución del servicio por parte de los PSC	47
▪	Fase 7: Validación de los estándares	47
▪	Fase 8: Utilización de los estándares y rol de las instituciones usuarias	48

2

UNIDAD II. PROPUESTA DE MECANISMO TRANSITORIO 49

1.	Introducción	50
2.	Propuesta de mecanismo de trabajo transitorio (2020 - 2024) del MRS	51
2.1	Propuesta de cadenas de valor como piloto	51
2.2	Actores transitorios para la implementación del MRS (2020 - 2024)	52
◦	Autoridad transitoria	52
◦	Consejos Sectoriales de Competencias (CSC)	53
◦	Proveedores de Servicios de Competencias (PSC)	54
◦	Mesas Técnicas Sectoriales (MTS)	54
2.3	Alcance sectorial del periodo transitorio (2020 - 2024)	55
◦	Mantenimiento Industrial	55
◦	Construcción	55
◦	Agroalimentación	56
◦	Turismo	56
2.4	Proceso de funcionamiento transitorio y de validación de productos (2020 - 2024)	56
◦	Fase 1: Creación de la Autoridad transitoria	57
◦	Fase 2: Estudio de sectorización por parte de la Autoridad transitoria	57

◦ Fase 3: Diseño de guía metodológica para la elaboración de estándares laborales (poblamiento del MNCP), formativos y evaluativos	58
◦ Fase 4: Definición y creación de los CSC	58
◦ Fase 5: Licitación de PSC para levantamiento de estándares	59
◦ Fase 6: Ejecución del servicio por parte de los PSC	59
◦ Fase 7: Validación de los estándares	60
◦ Fase 8: Utilización de los estándares y rol de las instituciones usuarias	61
2.5 Productos del proceso, validación y financiamiento del periodo transitorio (2020 - 2024)	62
3. Ajustes normativos requeridos para el periodo transitorio (2020 - 2024)	62
3.1 Relación entre el modelo de corto plazo (2020-2024) con el modelo de largo plazo (2025 en adelante)	62
3.2 El encaje normativo de la Autoridad transitoria	65
3.3 Corolario	67
4. Hoja de ruta para el desarrollo, pilotaje e implementación del MRS transitorio	68
4.1 Descripción de la hoja de ruta	68
▫ Objetivo del periodo transitorio	68
▫ Alcance del periodo transitorio	68
▫ Componentes y actividades críticas	68
4.2 Costo del proceso de construcción del MRS transitorio	69
4.3 Carta Gantt construcción del MRS periodo transitorio (2020 - 2024)	70
5. Mecanismo de evaluación de resultados y oportunidades de mejora	71
5.1 Monitoreo de productos y verificación de la calidad	71
◦ Indicadores de monitoreo	71
◦ Aseguramiento de la calidad de los productos	73

5.2	Monitoreo y evaluación de los resultados	73
5.3	Mecanismo de evaluación a medio término y al final del periodo transitorio	74
	▫ Proceso de evaluación	74
	▫ Identificación de oportunidades de mejora	75


Anexo: Cómo generar capacidades metodológicas para el sistema de cualificaciones en un país que no cuenta con ellas

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1:	Resultados de los CCL	11
Tabla 2.	Resumen de las principales características del arreglo institucional propuesto	41
Tabla 3.	Uso de los estándares	45
Tabla 4.	Funciones asignadas en sistema de cualificaciones	46
Tabla 5.	Funciones asignadas para la etapa de transición	49
Tabla 6.	Utilización de los estándares	62
Tabla 7.	Productos, validación y financiamiento – Periodo transitorio	62
Tabla 8.	Mapa de soluciones normativas	64
Tabla 9.	Modelos de gobernanza de la Autoridad transitoria	66
Tabla 10.	Estimación del costo total Fase 1 (2020 - 2022)	72
Tabla 11.	Monitoreo de productos: indicadores	75
Tabla 12.	Monitoreo y evaluación de resultados: matriz de indicadores	77

Siglas y acrónimos

SIGLA	DENOMINACIÓN
AGAP	Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú
AISC	Australian Industrial and Skills Committee
AQF	Australian Qualifications Framework
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCL	Comités de competencias laborales
CENFOTUR	Centro de Formación en Turismo
CNCF	Consejo Nacional de Competitividad y Formalización
CNCP	Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales
CRN	Centros de Referencia Nacionales
CSC	Consejo Sectorial de Competencias
CV	Cadena de Valor
DGFCL	Dirección General de Formación y Capacitación Laboral
DHIK	Deutsche Handels und Industrie Kammer
EMT	Educación Media Técnica
EPA	Encuesta de Población Activa
ETDH	Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano
ETP	Educación Técnico-Profesional
ETT	Educación Técnica y Tecnológica
FP	Formación Profesional
INCUAL	Instituto Nacional de las Cualificaciones
IRC	Industrial Reference Committee
ISC	Industrial Skill Councils
ITB	Industrial Training Boards
ITO	Industrial Training Organization
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MINEDU	Ministerio de Educación
MT	Ministerio de Trabajo
MTS	Mesas Técnicas Sectoriales
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones
MNCP	Marco Nacional de Cualificaciones del Perú
MRS	Mecanismo de Representación Sectorial
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
NFQ	National Qualifications Framework
NOS	National Occupational Standards
NSDP	National Skills Development Plan
NTO	National Training Organization
PMSUT	Programa de Mejora de la Educación Superior y Técnica
PSC	Proveedor de Servicios de Competencias
PSCL	Organismos Sectoriales de Competencias Laborales
PNCP	Plan Nacional de Competitividad y Productividad
QCTO	Quality Council for Trades and Occupations
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
SCQF	Scottish Credit and Qualifications Framework
SECO	Cooperación Suiza
SETA	Sector Education and Training Authority
SSO	Skills Service Organisation
SSP	Sector Skills Plans
STC	Sectoral Technical Committees
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
SENCICO	Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción



Unidad I
Diseño del mecanismo
de representación
sectorial alineado
con el Marco Nacional
de Cualificaciones

INTRODUCCIÓN

En la presente unidad, se desarrolla una propuesta de mecanismo de trabajo con los consejos sectoriales de competencias (CSC) y un plan para su implementación. Este objetivo es consistente con los esfuerzos desarrollados en los últimos años por las autoridades del Gobierno de Perú por construir un sistema de cualificaciones que permita transitar entre el mundo del trabajo (certificación de competencias) y el mundo de la educación y formación técnica. También refleja este objetivo la importancia que otorgan las autoridades peruanas competentes, a la representación del sector empresarial, en el proceso de construcción del sistema de cualificaciones.

Sin embargo, limitar el estudio a los CSC sería reducir la amplitud de la gama de soluciones que pueden concebirse para abrir espacios de participación empresarial en la construcción de sistemas de cualificaciones y del marco nacional de cualificaciones en concreto. Si se observan los mecanismos de representación implementados en otros países con sistemas exitosos, puede comprobarse que existe un amplio espectro de arreglos y/o diseños institucionales para abrir la participación del sector privado. En esencia, un CSC no es otra cosa que un mecanismo más de representación del sector empresarial, dentro de una gama amplia de otros arreglos posibles.

Por este motivo, el estudio amplía el foco del análisis, pasando de una visión restringida de los CSC a una visión más amplia de los mecanismos de representación sectorial (MRS), enfocándose en el diseño de un MRS que permita, como propósito principal, el poblamiento del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), asegurando la pertinencia de este .

En este contexto, se presenta, en esta unidad, un proceso de análisis

por etapas que permitirá dar respaldo al mecanismo diseñado. En primer lugar, daremos cuenta del objetivo de los modelos de representación sectorial, errores comunes en procesos de poblamiento del Marco Nacional de Cualificaciones y, en consecuencia, los criterios críticos para el diseño de un mecanismo que permita un poblamiento exitoso.

Luego, a partir de las entrevistas realizadas y los documentos revisados, estableceremos las lecciones aprendidas sobre experiencias de este tipo a nivel nacional, sobre arreglos institucionales y legales de los mismos, así como lecciones aprendidas sobre sistemas de cualificaciones y sus MRS a nivel internacional.

A partir de los criterios críticos y los análisis y lecciones aprendidas señaladas, expondremos nuestra propuesta de Mecanismo de Representación Sectorial, lo que incluye la definición de alcances, funciones y de arreglo institucional, dentro de un contexto de la formalización del MNC del Perú.



2. Modelo conceptual para el diseño de una estrategia de poblamiento del MNC

2.1 Objetivos de los Modelos de Representación Sectorial

Todo modelo de representación sectorial dentro de un Sistema Nacional de Cualificaciones tiene por objetivo fundamental el poblamiento del Marco Nacional de Cualificaciones con información pertinente sobre los desempeños requeridos por el sector productivo representado. Dado este objetivo, los MRS, en todos los países, han tenido históricamente dos productos a su cargo: (i) la elaboración de estudios de prospección de demanda laboral; y (ii) el levantamiento de competencias laborales para el poblamiento del MNC.

Sobre este objetivo, los MRS también han concentrado su atención en asegurar o impulsar el uso de los estándares sectoriales con reconocimiento nacional desarrollados por los actores de su propio sector. Por último, algunos de los MRS desarrollados también han extendido su atención en impulsar iniciativas de desarrollo humano y productividad sectorial.

2.2 Lecciones aprendidas sobre la implementación de un MNC

Considerando que todo MRS dentro de un Sistema Nacional de Cualificaciones tiene por objetivo fundamental el poblamiento del Marco Nacional de Cualificaciones, es importante revisar el por qué algunos países que cuentan con un MNC no logran el impacto esperado:

- Marcos nacionales de cualificaciones no poblados o subpoblados. Hay países donde el MNC no logra ser poblado, ni con la velocidad ni con la extensión necesaria, como para tener impacto real en el ajuste del sistema de formación para el trabajo a las señales de la demanda. Este podría ser el caso de Colombia en la región. Cuando esto sucede, el MNC se constituye en un marco de ordenamiento de
- credenciales formativas (títulos, certificados no basados en competencias, por ejemplo), pero no tiene impacto en el mejoramiento de la pertinencia del sistema de formación para el trabajo, ni en la articulación de los distintos niveles de aprendizaje (itinerarios formales y no formales, por ejemplo).
- Marcos nacionales de cualificaciones sobrepoblados. También existen países donde las señales de pertinencia por parte de la demanda están organizadas por sectores o subsectores atomizados. En estos casos, los MRS están calibrados para dar cuenta de los requerimientos del sector productivo desde una perspectiva muy estrecha (cosechadores de arándanos, por ejemplo), pero sin hacer una distinción clara entre competencia y contexto de competencia. A consecuencia de esto, se dificulta la transferencia de competencias entre subsectores y la portabilidad de las certificaciones, afectando la empleabilidad de las personas. También, se dificulta el ajuste de los programas de formación formales (carreras muy especializadas, por ejemplo), toda vez que éstos deben apuntar a la empleabilidad futura de los estudiantes, en una gran diversidad de contextos de desempeño.
- Marcos nacionales de cualificaciones que no se usan en la formación. Finalmente, existen países donde los marcos han sido debidamente poblados, pero esta información no es considerada como mandatoria al diseño y provisión de la oferta formativa, formal y no formal. Esto ocurre porque los sistemas de calidad e incentivos asociados al sistema no han sido actualizados a la realidad de un sistema de formación para el trabajo basado en cualificaciones.

2.3 Factores críticos de éxito para el poblamiento del MNC por un MRS

Entendiendo que el propósito principal de los MRS, en un país que cuenta con un MNC, es el adecuado poblamiento de éste, y considerando las lecciones aprendidas en los procesos de implementación de un sistema de cualificaciones basados en competencias en diferentes países, es que se proponen los siguientes factores como críticos para el diseño de un MRS para el Perú:

a) Pertinencia. Un proceso de poblamiento del MNC debe garantizar la pertinencia de las expectativas de desempeño declaradas a las necesidades de la industria y de la demanda. Asimismo, el propio MNC, los sectores priorizados y la organización de estos deben ser pertinentes a los requerimientos de desarrollo de capital humano del país.

b) Velocidad y amplitud. Un proceso de poblamiento del MNC debe alcanzar una velocidad tal que permita lograr cubrir un porcentaje relevante de la fuerza laboral y/o la economía de un país en el mediano plazo, de tal forma que el propio sistema de cualificaciones sea relevante para el ajuste de la provisión de formación formal y no formal. Pueden utilizarse una variada gama de indicadores para medir la extensión del proceso de poblamiento (% de empleo, % sobre el PIB, etc.), pero la cobertura debe ser lo suficientemente extensa para que todos los actores involucrados (proveedores de formación, empleadores, principalmente) puedan considerar el MNC como una herramienta útil para sus necesidades y tareas. Asimismo, esta velocidad debe permitir mantener el poblamiento del MNC actualizado a las señales de eventuales cambios en la demanda de cualificaciones, acompañando los procesos de renovación tecnológica y de optimización de la productividad del país.

c) Portabilidad. Un proceso de poblamiento del MNC debe garantizar la portabilidad de las competencias adquiridas por las personas (ya sea bajo mecanismos formales, como no formales o informales), a lo largo de todo el proceso formativo y profesional. Esta portabilidad se garantiza en la medida en que el proceso de poblamiento del MNC está diseñado, y resguarda, para que las competencias abarquen el mayor número de contextos de aplicación, sin amenazar la garantía de competencia de una persona. Este factor además permite mantener los costos de transacción del ajuste de la provisión formativa y de certificación hacia el MNC bajo control.

d) Organización en cadenas de valor. Para lograr la portabilidad, es necesario que el proceso de poblamiento del MNC sea un proceso diseñado de arriba hacia abajo. Esto implica que la agrupación de sectores productivos en cadenas de valor que comparten ámbitos de desempeño es una decisión, no una respuesta inorgánica a una demanda. Este factor estará siempre en tensión con la pertinencia y es deber de la autoridad a cargo del MNC de resolver esta tensión, para evitar un MNC sobrepoblado por captura de intereses muy particulares (como puede ser el caso de la cualificación vinculada al cosechador de uva Italia de pisco, por ejemplo).

e) Definición del mandante. Un sistema de cualificaciones tiene como su eje central un MNC poblado en forma pertinente, amplia, actual y consolidada. Lograr estas características requiere que el proceso de poblamiento del marco sea un proceso gestionado en forma central desde una autoridad que garantice estos atributos. Es la Autoridad quien debe definir la organización de los sectores productivos en cadenas de valor agregadas, quien establece la velocidad y amplitud en los procesos de poblamiento, a través de la autorización de los MRS y el financiamiento de los procesos de poblamiento.

3. Antecedentes para el diseño de una estrategia de poblamiento del MNC en el contexto peruano

3.1 Lecciones aprendidas nacionales (comités sectoriales, CSC modelo BID)

En el Perú, pueden identificarse dos grandes iniciativas que han tratado de involucrar al sector empresarial en el proceso de construcción de un sistema de cualificaciones. La primera de estas iniciativas es del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), quien ha estado impulsando los denominados comités de competencias laborales (CCL), en el ámbito de su mandato legal. Si bien los CCL se materializaron formalmente en el año 2016, mediante un respaldo normativo, el MTPE ya venía trabajando anteriormente en el proceso de construcción de estas instituciones.

La segunda iniciativa se articuló inicialmente en torno a dos sectores económicos, de minería y agroexportación, cuyos gremios mostraron interés en participar en un proceso de levantamiento de normas de competencia, en el marco de sus estrategias de fortalecimiento del capital humano. Esta iniciativa tuvo el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Cooperación Suiza (SECO), y al mecanismo de representación sectorial que se constituyó se le denominó consejo sectorial de competencias (CSC). Los trabajos de esta iniciativa comenzaron en el año 2015.

A continuación, se describen los principales rasgos y las lecciones aprendidas de ambas iniciativas.

Comités de Competencias Laborales (MTPE)

La iniciativa de CCL del MTPE tiene su respaldo normativo en la Ley N°29381, de Organización y Funciones del MTPE, en la que se establece como una de sus competencias, exclusiva y excluyente, la normalización y la certificación de competencias laborales (artículo 4° literal “h”).

Además, la Resolución Ministerial N°004-2014-TR atribuye al MTPE las funciones de “formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales” sobre dicha materia. Estas funciones las ejerce a través de la Dirección General de Normalización, Formación para el Empleo y Certificación de Competencias Laborales (DGNFCVL), dependiente del Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral.

Los CCL son instancias de diálogo y concertación en los que intervienen agentes del sector público y privado. En el año 2016, se crearon los grupos de trabajo de los sectores de saneamiento, construcción y turismo. La misión de los CCL es identificar y priorizar los requerimientos de competencias laborales de los sectores productivos y los estándares de desempeño laboral. Su ámbito es de carácter nacional y no cuentan con financiamiento específico.

El nivel de representación sectorial está establecido en las respectivas resoluciones ministeriales que los crea, y su composición es variable en función de las características del sector. No obstante, en los tres CCL constituidos, la representación ha sido tripartita y con las siguientes instituciones:

- Un representante del MTPE
- Un representante del Ministerio de Educación (MINEDU)
- Un representante de los demás ministerios sectoriales más directamente involucrados
- Representantes de los gremios sectoriales
- Representante de los trabajadores (sindicatos)
- Centros de formación especializados en el sector (SENCICO, CENFOTUR, por ejemplo)

Desde un punto de vista operacional, detrás de estos CCL se conformaron grupos técnicos con el fin de levantar, entre otros, los mapas funcionales,

la identificación de los perfiles ocupacionales, las unidades de competencia, los estándares de desempeño, los instrumentos de evaluación y la elaboración de módulos de capacitación. Estos productos se validaron en las denominadas mesas de trabajo, en las que participaron el sector

público y privado, así como otros miembros del CCL y expertos invitados.

Los resultados obtenidos son los siguientes (datos a diciembre 2019)⁴:

Tabla 1: Resultados de los CCL

COMITÉ DE COMPETENCIAS LABORALES	PERFILES/NORMAS	CERTIFICACIONES
Saneamiento	4	1.300
Construcción	13	3.600
Turismo	12	12.212

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el informe MTPE N°0017-2020-MTPE/3/19.2.

A partir de esta experiencia de casi cuatro años de implementación de los CCL, pueden extraerse algunas lecciones de utilidad para el futuro. El esfuerzo realizado por el MTPE con la iniciativa de los CCL pretendía cubrir un gran vacío que existía en el país en materia de certificación de competencias. En cierto modo, estos esfuerzos, realizados desde el año 2016, han colaborado a que, por parte de las instituciones públicas, exista una mejor comprensión de la importancia de establecer una política pública al respecto. Sin embargo, se constatan las siguientes debilidades de este planteamiento.

- La orientación metodológica del levantamiento de estándares está concebida bajo un enfoque ocupacional. Si bien esta orientación permite el levantamiento de estándares de competencias, tiene como debilidad el que estos estándares se limitan a las tareas que se desarrollan en una ocupación concreta, con lo cual se pierde la perspectiva funcional del desempeño, reduce la transversalidad y limita la portabilidad. En la actualidad, el enfoque recomendado es el funcional.
- De acuerdo con las opiniones relevadas entre los diferentes actores consultados, las iniciativas de los CCL pusieron más el énfasis en las prioridades del sector público, que en las prioridades de las empresas del sector. Esto se refleja, por ejemplo, en que las unidades de competencia que se levantaron fueron en ocupaciones sobre las que el sector público quería tener una respuesta en el marco de sus políticas públicas, y no como respuesta a las prioridades de capital humano del sector productivo.
- El diseño de los CCL tenía como propósito central lograr resultados tangibles en términos de certificaciones laborales (número de trabajadores certificados, por ejemplo). Desde este punto de vista, el objetivo del MTPE se volcó en promover actividades de los CCL que permitieran generar estándares de competencias, como insumos necesarios para el diseño de los procesos posteriores de certificación de los trabajadores. La consecuencia de este enfoque ha sido una escasa atención a la identificación de los desafíos a futuro

⁴ Para una descripción detallada de las actividades realizadas por los CCL, puede consultarse: MTPE. Informe N°0017-2020-MTPE/3/19.2.

que los sectores tienen en términos de cambios en las competencias y, por tanto, en cómo estos desafíos se reflejan en nuevos perfiles ocupacionales y/o en nuevas tecnologías.

- A pesar de ser este el enfoque dominante de los CCL, los resultados en términos de cobertura ocupacional y de trabajadores con certificación han sido limitados. De acuerdo con la información existente (ver Tabla 1), en los cuatro años de funcionamiento de los CCL, se han elaborado 29 perfiles ocupacionales en los tres sectores y se han certificado poco más de 17.100 trabajadores. Los impactos relativos sobre el conjunto de la economía pueden calificarse de muy modestos.
- No solo los resultados han sido modestos en términos cuantitativos. También la metodología empleada no garantizaba que los estándares levantados pudieran vincularse con los niveles del MNC.

Consejos Sectoriales de Competencias (CSC)

Esta iniciativa comienza a gestarse en el año 2014, en el marco de las conversaciones entre el MTPE y el BID, para construir un sistema de formación para el trabajo en el que los empleadores de los sectores de minería y agroexportación, seleccionados como dos sectores dinámicos de la economía peruana, debían desempeñar un rol central en su desarrollo operacional. Los recursos económicos para el financiamiento de los gastos operacionales de estos dos pilotos del sector minero y agroexportación provinieron del BID, a través de un mecanismo de cooperación técnica.

El objetivo de esta iniciativa era obtener aprendizajes y generar recomendaciones sobre cómo involucrar a los empleadores en un proceso de creación de sus propias organizaciones que, lideradas por ellos, sirvieran para diseñar, desarrollar y entregar los insumos necesarios para proveer formación técnico-profesional de calidad, vinculada con sus propias necesidades. Estas organizaciones recibirían el nombre de consejos sectoriales de competencias, en línea con los referentes internacionales que se usaron para inspirar la experiencia en los sectores piloto⁵. Dado que los dos gremios que promovieron esta experiencia (Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, y la Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú-AGAP) no disponían de recursos técnicos para desarrollar las tareas de normalización, diseño de herramientas de evaluación y programas de formación, se contó con la asistencia técnica de dos firmas consultoras que tenían experiencia comprobada en este tipo de proyectos⁶.

Para ello, se organizaron dos experiencias piloto en cada uno de los sectores seleccionados. Las principales actividades realizadas y los productos generados fueron básicamente los siguientes:

- Estudio de laboral de la minería del Perú 2018 - 2029
- Análisis funcionales en cinco procesos críticos relacionados con la transversalidad sectorial (supervisión, salud ocupacional y seguridad, mantenimiento, extracción y formación/entrenamiento)
- Se utilizaron bases de datos internacionales para apoyar el desarrollo de los estándares de competencias (Reino Unido, Sudáfrica, Australia, Canadá y Chile principalmente).
- Se diseñaron tres programas de formación: (i) el programa de supervisión contiene 11 unidades de aprendizaje

⁵ Estos CSC están presentes en los sistemas de formación.

⁶ Estas dos firmas consultoras fueron Formo Internacional (México) para el sector de agroexportación y Fundación Chile para el sector de Minería.

- (nivel 3); (ii) salud ocupacional y seguridad tiene 7 unidades formativas (niveles 2 y 3); (iii) tutores e instructores tiene 7 unidades formativas cada uno (niveles 2 y 3).
- Se desarrollaron herramientas para la evaluación basadas en competencias, pero organizadas en objetivos de aprendizaje de los módulos de formación diseñados.
- En el caso del sector de agroexportación, se desarrolló un proceso de “formación de formadores” para los currículos a aplicar en el lugar de trabajo y en las instituciones formativas. Se diseñó también un curso “problemas en la práctica”, demostrativo de la aplicación de cualificaciones.
- En el caso del piloto de minería, se realizó un taller de políticas de capital humano para la adopción de los estándares de competencias en las prácticas de las compañías mineras.
- Se realizó también un piloto de formación y de evaluación entre los trabajadores del sector de agroexportación.

Las opiniones recogidas en el informe de evaluación son coincidentes en que estos dos proyectos piloto fueron exitosos en el desarrollo de los diseños curriculares en línea con sus necesidades, y que ello debería permitir a los empleadores ser más eficientes en los procesos de selección de personal, así como en el desarrollo de los programas de formación y capacitación. Sin embargo, se relevaron también aspectos críticos que, en cierto modo, forman parte de las lecciones aprendidas⁷:

- Durante todo el proceso de elaboración de las experiencias piloto en los dos sectores seleccionados, existió un ambiente de desconexión entre la política pública en materia de capacitación y certificación de competencias, liderada por el MTPE, y los

equipos que participaron en la experiencia de los CSC. A pesar de que se organizaron diferentes talleres y seminarios para difundir el modelo que se propugnaba, existió una incompreensión por parte del sector público sobre la importancia de la participación y del liderazgo del sector productivo en el proceso de construcción – y, más adelante, de gestión y desarrollo continuo– de un modelo de formación basado en competencias. Esta falta de comprensión cabal puede explicarse en parte por las propias dificultades de conceptualización del modelo que se proponía –el modelo de referencia era de los más avanzados entre los países con sistemas de formación técnico-profesional exitosos–, pero también de las desconfianzas que mostraban los sectores productivos con el sector público. Los diferentes cambios en los equipos ministeriales debido a la inestabilidad política del país ayudaron poco a generar un clima de confianza en el largo plazo. Estos cambios afectaron tanto a los equipos del MTPE como a los del MINEDU, las instituciones más directamente concernidas en las políticas de educación y formación TP.

- Para el sector público, en especial para el MTPE, pero también para el MINEDU, los tiempos de maduración de los productos elaborados por las dos experiencias piloto del sector minero y de agroexportación eran excesivamente lentos para su aprovechamiento en los tiempos políticos marcados por el corto plazo. No es que los CCL fuesen más eficientes que la experiencia CSC, en términos de generación de estándares de competencias, por ejemplo, pero, en el sector público, existía el convencimiento de que, si ellos dispusieran de los recursos económicos que tenían los CSC, los tiempos de elaboración hubieran sido más

⁷ Basado en *Fieldsend G- Support for the development of a job training system and Sectoral Technical Committees (STCs) in Peru* ²⁰¹⁷. Informe no publicado y *Fieldsend G- Lessons Learnt* ²⁰¹⁹. No publicado

rápidos. Como se ha señalado anteriormente, existían compromisos políticos de ampliar la certificación de los trabajadores, y eso significa que los plazos fuesen más perentorios.

- La traducción en bienes públicos de los productos generados por los dos pilotos de Minería y Agroexportación no fue posible bajo un ambiente experimental – como es habitual cuando se conciben las experiencias piloto como ensayos para comprobar hipótesis o planteamientos innovadores–. Cuando los equipos del MTPE y del MINEDU recibieron los productos elaborados por las dos experiencias piloto de los CSC, estos no disponían –ni disponen todavía– de los instrumentos necesarios, básicamente de un marco nacional de cualificaciones de referencia, para poder interpretarlos e integrarlos en sus políticas. La construcción de un sistema nacional de cualificaciones requiere de un alto nivel de conceptualización de todos los actores implicados, y ello no necesariamente se dio entre los diferentes equipos participantes.
- Además, en el diseño de los pilotos se establecieron algunas diferencias metodológicas entre los equipos de minería y de agroexportación, que debían ser testadas en el proceso de levantamiento de competencias. Estas diferencias no se buscaban de forma deliberada por los equipos que prestaron asistencia técnica a los dos sectores. Sin embargo, al constatar que este abordaje metodológico diferente, en lugar de servir como ensayo para la innovación, estaba generando confusión en el sector público, se consideró necesario asegurar que estas diferencias no pusieran en riesgo la convergencia de los productos y resultados en estándares de calidad

comunes. Para ello, se consultaron con diversos expertos internacionales para compartir los diferentes planeamientos y posibles soluciones. Algunas opiniones sostienen que este factor diferencial metodológico aplicado a ambos sectores generó una reacción de desconfianza en el equipo del MTPE, que tardó en ser superada.

3.2 Lecciones aprendidas de los mecanismos de representación sectorial a nivel internacional

Reino Unido

Puntos clave

El enfoque clásico del análisis funcional y de los estándares ocupacionales nacionales fue inventado en el Reino Unido y ha servido de inspiración en muchos países, incluso mejorándolo. Sin embargo, el Reino Unido se ha alejado ahora de modelo inicial y se ha acercado al modelo alemán basado en la competencia profesional, el sistema "dual" y la evaluación final a través de un examen.

Se hicieron repetidos intentos de desarrollar organismos de empleadores adecuados para que se responsabilicen de las Normas Ocupacionales Nacionales (NOS, en inglés) y de las iniciativas asociadas.

Todavía existen algunos Consejos Sectoriales de Competencias (CSC), pero no reciben financiación directa o regular del gobierno, por lo que ahora funcionan más como consultorías especializadas u organismos profesionales.

La Comisión del Reino Unido para el Empleo y las Habilidades (UKCES, en inglés) fue dirigida por representantes de alto nivel de los empleadores, del gobierno, de los sindicatos y de la educación. Regulaba los CSC y proporcionaba asesoramiento

en materia de políticas e investigación al gobierno, pero fue abolida tras importantes recortes del gasto público en los organismos públicos.

Inglaterra ha avanzado menos que otros países en el establecimiento de un marco nacional de cualificaciones. Sin embargo, Escocia cuenta con uno de los más reconocidos: el Marco de Crédito y Calificaciones de Escocia (SCQF en inglés).

Historia

El Reino Unido tiene sistemas algo diferentes en los cuatro países que lo conforman: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. En Inglaterra, la política se ha sustentado en repetidos intentos de fortalecer la influencia del sector productivo y de alentar a los empleadores a invertir en las cualificaciones. Las estructuras utilizadas para dar voz al sector productivo han sido objeto de numerosos cambios:

- En los años sesenta y setenta, las Industrial Training Boards (ITB) recaudaban un impuesto de los empleadores de las industrias pertinentes, que podían recuperar si lo utilizaban para capacitación a su fuerza laboral.
- La mayoría de las ITB fueron abolidas en la década de 1980, aunque las que sobrevivieron -en ingeniería y construcción - han seguido prosperando. Además, se introdujo un nuevo sistema de diseño de programas de formación, basado en las Normas Ocupacionales Nacionales (NOS, en inglés). La idea era trasladar la formación de los centros construidos para tal fin, con cualificaciones diseñadas por organismos de adjudicación del sector privado, al lugar de trabajo basado en el aprendizaje "en el trabajo". El aprendizaje, que se consideró anticuado y con un tiempo de servicio innecesario, también entró en un fuerte declive. Para desarrollar los nuevos estándares NOS, el gobierno trató de utilizar pequeños organismos profesionales que

- les confirieran el estatus de Organizaciones de Formación Industrial (ITO en inglés). Finalmente, su número se redujo a unos 70 y en la década de 1990 pasaron a denominarse "Organizaciones Nacionales de Formación" (NTO, en inglés).

- En 2003, una nueva estrategia en materia de competencias condujo a la creación de 25 Consejos Sectoriales de Competencias supervisados y regulados por la Agencia de Desarrollo de Competencias Sectoriales (SSDA en inglés). El objetivo era racionalizar toda la oferta de cualificaciones profesionales haciéndolas más relevantes para las necesidades de las empresas. En 2008, la SSDA recibió un mandato más amplio para el desarrollo de políticas formativas, y se reubicó bajo una junta tripartita de alto nivel de empleadores y sindicatos, pasando a llamarse Comisión de Empleo y Aptitudes del Reino Unido (UKCES).

- Este arreglo llegó a un abrupto final en los años 2010. Se abolió la UKCES y se redujo la influencia de los CSC, al retirar su financiación anual del gobierno. La política de educación técnico-profesional (ETP) cambió hacia un nuevo diseño para la formación de aprendices con la participación directa de los empleadores. Este giro en el planteamiento del modelo, más próximo al modelo alemán, se explica por la constatación de que los resultados agregados de los sistemas de cualificaciones se juegan básicamente en la formación técnico-profesional inicial y en los sistemas de FTP continua. Por lo tanto, el involucramiento del sector productivo debe potenciarse en el lado formativo y no tanto en el lado del diseño de competencias.

Australia

Puntos clave

Australia fue uno de los primeros países en

adoptar la formación y las cualificaciones basadas en competencias y las ha conservado hasta la fecha. El Marco Australiano de Cualificaciones (AQF) fue también uno de los primeros marcos nacionales de cualificaciones y sigue vigente abarcando todos los tipos –técnico-profesional, académico, de títulos– y niveles de cualificación.

Australia siguió al Reino Unido y a otros países en la creación de organismos sectoriales, denominados Consejos de Habilidades Industriales (ISC). Llegaron a estar operativos doce (12) ISC para dar forma a los programas de formación, pero, tras una consulta con las empresas en 2014, se decidió cambiar el sistema ya que se consideró que no era suficientemente representativo de sus requisitos. Ahora, el papel de supervisión y aprobación de los empleadores se ha separado de la tarea técnica de realizar análisis funcionales y levantamiento de normas.

También se ha creado, por iniciativa pública, pero negociada con los empleadores, un órgano máximo de representantes de alto nivel de los empleadores, con el fin de proporcionar una visión general del sistema de educación y formación profesional en todos los sectores.

Estructuras

Los mecanismos para proporcionar la aportación de la industria a los componentes avalados operan ahora sobre una base de tres niveles:

- Comité Australiano de Industria y Habilidades (AISC, en inglés): compuesto por líderes de la industria, designados por los ministros nacionales y estatales, así como por uno de la Cámara de Comercio e Industria de Australia, el Consejo Empresarial de Australia o el Grupo de Industria Australiana (de forma rotativa) y dos funcionarios del gobierno. El AISC toma decisiones sobre qué calificaciones se necesitan y cuándo.
- Comités de Referencia de la Industria (IRC en inglés): compuestos por personas con

experiencia, habilidades y conocimientos de sectores industriales particulares, que garantizan que los paquetes de formación satisfagan las necesidades de los empleadores. Los IRC son el canal formal para considerar los requisitos de habilidades de la industria en el desarrollo y revisión de los paquetes de capacitación. Cada IRC está formado por personas con vínculos estrechos con la industria. Son líderes en sus propios sectores, desde las grandes empresas hasta las pequeñas empresas y desde los órganos de dirección hasta los sindicatos. Los IRC aseguran que los paquetes de capacitación satisfagan las necesidades y preocupaciones de los empleadores, los empleados, los proveedores de capacitación y las personas que buscan calificaciones de capacitación. Para asegurarse de que la voz de la industria sea escuchada, los IRC recopilan información de su sector industrial – incluyendo los desafíos, oportunidades, tendencias y requisitos de la industria para la formación – para asesorar sobre los paquetes de formación. Utilizan esta información para desarrollar y revisar los paquetes de capacitación para ayudar a asegurar que el sistema nacional de capacitación proporcione las calificaciones, los conocimientos y las habilidades que la industria necesita. Los IRC también promueven el uso de la educación y la formación profesional en los sectores industriales que representan.

- Organizaciones de Servicios de Habilidades (SSO, en inglés): son organizaciones genéricas seleccionadas con una base de licitación abierta, que apoyan a los IRC para desarrollar los paquetes de entrenamiento que la industria necesita. Hay seis SSO financiadas por el Departamento de Empleo, Capacitación, Pequeñas Empresas y Empresas Familiares del Gobierno australiano. Las SSO apoyan el compromiso de la industria, así como del sector de la formación, mientras se mantienen independientes. Cada SSO proporciona servicios acordados a varios IRC a través de un convenio de entendimiento. Esto incluye la prestación de servicios de secretaría y apoyo en materia de viajes y alojamiento, la

preparación de documentos como el pronóstico de las competencias y el calendario de trabajo propuesto, y la asistencia en la elaboración y revisión de los paquetes de capacitación. Las SSO son también un punto de acceso clave para otras partes interesadas de la industria que deseen participar en el desarrollo de paquetes de capacitación.

Alemania

Puntos clave

El papel de los organismos empleadores está consagrado por ley y recibe financiación estable a través de un sistema de gravámenes establecidos para el financiamiento de las Cámaras de Comercio. A diferencia de muchos otros países, el sistema ha soportado, durante muchas décadas, reformas formales en sus estructuras, en lugar de estar sujeto a un cambio continuo.

La formación profesional dual –el sistema de formación en el trabajo y fuera de él para los jóvenes– es el modo de formación dominante, pero no el mayoritario. Se estructura en torno a ocupaciones, establecidas mediante un catálogo ocupacional en el que se incluyen 317 cualificaciones profesionales agrupadas en 35 familias profesionales. Las competencias, los conocimientos y la duración de la formación se definen mediante un acuerdo entre los empleadores y los sindicatos.

La calidad del sistema depende, en gran medida, de una red tupida de Cámaras de Comercio, de Industria y de Artesanía, organizadas por sectores, regiones y localidades.

Existen sistemas similares en Austria y Suiza, pero ha sido difícil replicar fuera de estos países sus características más fuertes, debido a la falta de una infraestructura institucional tan estable y confiable de los empleadores, así como de una larga historia de colaboración entre sindicatos y empleadores. Estas dificultades de réplica pueden

explicarse por dos factores importantes:

– El sistema dual tiene raíces medievales muy fuertes (lo mismo que las universidades) que existen también en otros países, como Francia (conceptos de *apprentissage* y de *alternance*). El diálogo empresas-sindicatos es mucho más reciente y procede de la visión de una economía social de mercado, bastante específica del modelo económico de Alemania.

– En Alemania, el sistema dual es casi excluyente de los estudios universitarios tradicionales. Corresponde a estudios post-secundarios cortos y, desde hace una década, en Baden-Württemberg, se ha extendido a varios programas de universidades de Ciencias Aplicadas (*Fachhochschulen*). En la actualidad, se observan, en el extranjero, réplicas adaptadas del sistema dual, más enfocadas en la educación universitaria, como en Colombia o el País Vasco, y con una titulación conjunta universidad- empresa (no es así en Alemania).

Las organizaciones empresariales y los sindicatos (los denominados interlocutores sociales) son los impulsores cuando se trata de actualizar y crear nuevas regulaciones de formación y perfiles profesionales, o de modernizar las regulaciones de formación continua. Como resultado, la formación, las pruebas y los certificados están estandarizados en todas las industrias, en todo el país. Esto garantiza que todos los aprendices reciben la misma formación, independientemente de la región y la empresa. Además, los empleadores confían en estos certificados ya que proporcionan evidencia de lo que un individuo sabe y es capaz de hacer.

Estructuras

Cámaras de Comercio e Industria (DHK en alemán). Son organismos reconocidos como competentes por la Ley de Formación Profesional para una serie de tareas que abarcan la competencia y el desarrollo de los planes de

estudio, el marketing, la organización, el registro, los exámenes y la certificación a nivel nacional.

Son responsables del aseguramiento de la calidad a través del proceso de formación, representando y organizando las necesidades de las empresas, sus intereses e insumos, en cooperación con las asociaciones empresariales que garantizan los estándares de calidad. Por ejemplo, asesoran a las empresas en materia de formación profesional, forman a los formadores de las empresas, evalúan y certifican a las empresas y a los formadores para la prestación de formación en las empresas, supervisan la formación en las empresas (instalaciones, instructores, etc.), apoyan a las empresas en la búsqueda de alumnos, registran los contratos de formación, organizan exámenes intermedios y finales, median en los conflictos entre el alumno y la empresa y organizan eventos. La afiliación de los empleadores a las Cámaras es obligatoria por ley e implica el pago de una tasa. Tienen una función estatutaria en lo que respecta a la elaboración de planes de estudio, la impartición de formación y la garantía de calidad.

Los interlocutores sociales son un término colectivo para agrupar a las asociaciones de empresarios (que incluyen las Cámaras, pero también otros organismos) y a los sindicatos que colaboran en el desarrollo de estándares de formación en la empresa, como parte de un plan de estudios que combina con el que se imparte en las escuelas de formación profesional (modelo dual). También participan activamente en la negociación de los términos del contrato, así como en las asignaciones de formación y en la duración de la formación. No participan en el proceso de evaluación ni exámenes.

La Agencia Federal de Educación y Formación Profesional (BIBB en alemán) es un organismo público que presta servicios de asesoramiento y facilitación a los interlocutores sociales en el desarrollo de la formación profesional dual, incluido el contenido de la formación. BIBB también realiza una amplia investigación sobre la

formación profesional.

Sudáfrica

Puntos clave

Sudáfrica es un ejemplo de un país en desarrollo que adoptó el modelo de consejo sectorial – Autoridades de Educación y Formación Sectorial (SETA, en inglés) – para investigar y definir los requerimientos de competencias por parte de los empleadores, y asignar fondos obtenidos de un gravamen al empleador, con el fin de financiar programas de formación técnico-profesional adecuados.

Sin embargo, el modelo ha sido revisado y remodelado durante los veinte años de su existencia, con un cambio en el rol de la definición de los estándares y el currículo, al pasar estas tareas a los denominados consejos de calidad especializados. Sin embargo, las SETA han conservado sus responsabilidades en la recopilación de información sobre el mercado laboral y en la asignación de fondos para la capacitación basada en dicha información.

Sudáfrica, al igual que el Reino Unido, también se está acercando más al modelo alemán de formación basada en la ocupación, que comprende una mezcla de formación en el trabajo y fuera del trabajo, aunque todavía mantiene una base de datos de estándares ocupacionales detallados y tiene un marco de cualificaciones nacionales bien establecido.

El sistema sudafricano se beneficia de una relativa estabilidad política que permite la puesta en marcha de planes a largo plazo para la política de competencias, típicamente de diez años.

Estructuras

Las Autoridades de Educación y Capacitación del Sector (SETA) recaudan los impuestos sobre las

habilidades de los empleadores dentro de cada sector y ponen el dinero disponible dentro del sector para la educación y la capacitación. Luego, desembolsan esto a los empleadores y a los organismos de formación para financiar la formación y, a los alumnos, en forma de subvenciones y becas discrecionales. Por lo tanto, la provisión de capacitación financiada con fondos públicos en Sudáfrica está determinada por la asignación de fondos de las SETA y no solamente por la demanda de los estudiantes. Sus principales funciones, tal como se han redefinido en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo de Habilidades (NSDP, en inglés), consisten en recopilar información sobre el mercado laboral en relación con las tendencias del sector y las necesidades en materia de competencias, así como en utilizar el mecanismo de subvención de gravámenes para orientar la oferta de formación hacia las cualificaciones de calidad y la experiencia en el lugar de trabajo. Además, elaboran planes de competencias sectoriales (SSP, en inglés) que abordan las necesidades y prioridades en materia de competencias sectoriales, aplican programas de aprendizaje para abordar las competencias escasas y fundamentales y colaboran con el Consejo de Calidad para Oficios y Profesiones (QCTO, en inglés), para garantizar la calidad y la oferta de programas de aprendizaje.

El Consejo de Calidad para Oficios y Profesiones (QCTO) es uno de los tres Consejos de Calidad responsables del diseño, desarrollo y mantenimiento de las normas y cualificaciones ocupacionales. Está adquiriendo gradualmente el antiguo papel de las SETA en la definición de estándares ocupacionales - que, en el futuro, se centrarán en la ocupación - así como en el aseguramiento de la calidad de la prestación. El QCTO es responsable de una parte del Marco Nacional de Cualificaciones (NQF) que está bajo la égida de la Autoridad de Calificaciones de Sudáfrica. Otra función importante del QCTO es ofrecer orientación a los proveedores de capacitación que deben ser acreditados por este organismo, para ofrecer cualificaciones ocupacionales.

España

Puntos clave

La prospección de necesidades de cualificación la llevan a cabo varios organismos a diferentes niveles e implica una participación sustancial de las partes implicadas y los interlocutores sociales. El análisis del mercado laboral y las necesidades de cualificación se basa principalmente en las estadísticas de la encuesta de población activa (Instituto Nacional de Estadística-EPA), los datos administrativos sobre el empleo y el desempleo registrado recogidos por la administración laboral, y las encuestas ad hoc realizadas por instituciones públicas o de otro tipo, que pueden ser de carácter sectorial o general.

Con esta información como insumo básico, el Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL), como máximo responsable de la gestión de las cualificaciones profesionales (una especie de autoridad) realiza estudios para actualizar el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales en todos los sectores de la economía (familias profesionales). El INCUAL cuenta con su propio observatorio y tiene establecidos mecanismos de cooperación con los demás observatorios sectoriales y territoriales, para tal fin.

En el marco del INCUAL, expertos del sector productivo y de la formación, organizados en mesas de trabajo para cada una de las 26 familias profesionales, trabajan conjuntamente para definir las unidades de competencia y los perfiles profesionales de referencia en el contexto productivo. Luego se describe la unidad de competencia en función de las actividades realizadas por los trabajadores cualificados (realizaciones profesionales). La actualización y revisión de todas las cualificaciones profesionales es un proceso continuo que comienza con aquéllas que tienen más de 5 años de antigüedad. Este proceso involucra nuevamente a todas las partes, incluidos expertos de empresas e instituciones de FP, así como una validación externa de las

cualificaciones revisadas, que se basa en el análisis de las necesidades actuales del mercado laboral en términos de oferta y demanda de habilidades en todos los sectores y ramas profesionales.

En esta tarea, colaboran los denominados Centros de Referencia Nacionales (CRN), como centros de innovación y experimentación, que abordan los cambios en la demanda de cualificación en los sectores productivos, desempeñan un papel importante en el análisis de las nuevas tendencias de formación, con el apoyo de sus redes con organizaciones empresariales, sindicales y universidades, y el establecimiento de puntos de referencia para el resto de centros de formación. Los CRN son en la actualidad 27 (al menos uno en cada comunidad autónoma) y son el punto focal de innovación en materia de formación profesional.

El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP) comprende las cualificaciones profesionales más significativas del sistema productivo español. El catálogo se organiza en 26 familias profesionales, y agrupa actualmente 668 cualificaciones profesionales en tres niveles, según el grado de complejidad, autonomía y responsabilidad necesarias para llevar a cabo una actividad laboral. Cada cualificación profesional se compone de un conjunto de unidades de competencia (UC), que establecen el comportamiento esperado de una persona en la respectiva ocupación. La UC se define como el “agregado mínimo de competencias profesionales, susceptible de reconocimiento, evaluación y acreditación parcial”. Cada UC está asociada a un módulo de formación, donde se describe la formación necesaria (conocimientos, habilidades y actitudes) para adquirir esa unidad de competencia.

Los títulos de FP (sistema formal) expedidos por las administraciones educativas se componen de un conjunto de estas cualificaciones profesionales,

mientras que, en el ámbito laboral (certificados de profesionalidad dentro del sistema no formal), la relación es una cualificación por cada certificado. Esta estructura por competencias no sólo sirve como referencia a la certificación de los programas de formación, sino que también ayuda a evaluar y validar la experiencia laboral y el aprendizaje no formal o informal. Las unidades de competencia adquiridas en el sistema de FP (formal) o mediante la validación del aprendizaje no formal se evalúan y certifican individualmente y pueden acumularse para obtener una cualificación completa en FP nivel I y en la formación para el empleo.

Historia

Tras la aprobación de la Constitución en el año 1978, gran parte de las competencias educativas ha sido transferida a las comunidades autónomas y a sus respectivos gobiernos regionales. La administración educativa central, organizada en el Ministerio de Educación, tiene las competencias para establecer la legislación básica y común, así como la alta supervisión del cumplimiento de las normas vigentes. No obstante, el desarrollo de la legislación nacional y la provisión de los servicios de educación no universitaria radica enteramente en los gobiernos regionales. Ello posibilita que, en realidad, en España, coexistan diferentes sabores de formación profesional (FP) con rasgos propios (por ejemplo, en el País Vasco, el modelo de centros de formación es sustancialmente diferente al del resto de España, así como los mecanismos de interacción con el sector productivo).

De acuerdo con el ordenamiento legal vigente, la formación profesional formal, regulada en sus términos operacionales por los diferentes ministerios regionales de Educación, se estructura en dos niveles: la denominada formación profesional nivel I (nivel de secundaria) y nivel II (nivel terciario superior). Además, existen otras iniciativas de formación, como la denominada vocacional (oficios que no requieren superar el

nivel de secundaria), o la formación ocupacional, que se produce en diversas instancias, normalmente a petición de empresas o en el marco de los procesos de inserción laboral de desempleados.

Con el fin de ordenar todas estas instancias, en el año 2002, se aprueba la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, en la que se crea el denominado Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP). Este sistema establece un conjunto de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP), así como la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales, de forma que se favorezca el desarrollo profesional y social de las personas y se cubran las necesidades del sistema productivo.

Estructuras

Consejo General de Formación Profesional. Este es un órgano consultivo de participación y asesoramiento al gobierno en materia de formación profesional. Fue creado por la Ley y tiene una composición tripartita, participando en él las organizaciones empresariales, las organizaciones sindicales y las Administraciones Públicas (Administración General del Estado y Comunidades Autónomas).

Entre las competencias del Consejo General de Formación Profesional está elaborar y proponer al Gobierno, que deberá aprobarlo, el Programa Nacional de Formación Profesional. También debe controlar su ejecución evaluando y realizando el seguimiento de las acciones que se desarrollen, así como proponer su actualización cuando fuera necesario.

Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL). Es la entidad responsable de definir, elaborar y actualizar el Catálogo Nacional de Cualificaciones

Profesionales (CNCP) y las correspondientes unidades de competencia y módulos formativos, en cooperación activa con las partes interesadas. En el desarrollo de algunas familias profesionales, las Comunidades Autónomas desempeñan un papel activo según su contexto productivo, por ejemplo, Galicia, en la familia Marítimo-pesquera, o el País Vasco, en Fabricación metálica. No obstante, España es de los pocos países europeos que no dispone de un marco nacional de cualificaciones integrado con el Marco Europeo de Cualificaciones, excepto para la educación superior (en realidad es un marco de ordenamiento de títulos universitarios de diferentes niveles).

Colombia

Puntos clave

Sistemas formativos. El sistema de formación técnico-profesional en Colombia presenta una nítida separación entre lo que es la educación técnica y tecnológica (ETT) y lo que es la denominada Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH). En el primer caso, se puede obtener un título formal reconocido por el Ministerio de Educación Nacional (su duración oscila entre dos y tres años, comúnmente), mientras que, en el caso de la ETDH, que está compuesta por un sinnúmero de programas de capacitación en oficios y otros tipos de aprendizajes, los resultados del aprendizaje son certificaciones emitidas por empresas o entidades dependientes del Ministerio del Trabajo.

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es el principal proveedor de formación para el trabajo en el país, con representación en todo el territorio. Ofrece, en primera instancia, programas conducentes a títulos técnicos, tecnológicos o especializaciones que, en la entidad, son denominados “formación titulada”. También cuenta con programas conducentes a “técnico laboral”, que duran típicamente 15 meses y no conducen a un título profesional. Finalmente, el

SENA ofrece una miríada de cursos cortos, entre 40 y 400 horas, con los que se busca complementar conocimientos en cualquier área y que son denominados “formación complementaria”. Esta vía formativa representó más del 80% del total de personas matriculadas y de cupos de formación, en 2014. Además, el SENA administró la mayor parte de los contratos de aprendizaje, orientados a la formación para el trabajo en planta.

Aseguramiento de calidad. El sistema de aseguramiento de calidad del SENA varía en función del tipo de modalidad de formación. En el caso de los programas de formación titulada en el SENA, desde el 2013, todos ellos están sujetos a los mismos procesos regulatorios y de aseguramiento de calidad que el resto de la oferta de ETT en el país. Así, toda la oferta de ETT, bien sea del SENA o de otro proveedor, se adscribe a los procedimientos de regulación, licenciamiento y aseguramiento de calidad, en cabeza del MEN. En contraste, la oferta de formación complementaria realizada por el SENA, que es la más amplia, no es regulada por entes externos.

Aseguramiento de la pertinencia. Para el levantamiento de normas de competencia e instrumentos de evaluación, orientar los programas de formación no formal y apoyar los programas de certificación de competencias, el SENA promueve la constitución de 82 mesas sectoriales repartidas por todo el país (hay mesas nacionales y regionales). En los diversos análisis y evaluaciones sobre el funcionamiento de estas mesas, hay coincidencia en que la diversidad de iniciativas, incluso con metodologías diferenciadas, ha conducido a una dispersión de normas y, en muchos casos, de solapamiento y duplicidad. Se trató de mitigar todo ello, a través de la creación de consejos sectoriales, pero este intento fracasó. La responsabilidad política y dirección técnica de las mesas sectoriales corresponde al SENA como entidad que se autorreferencia, generando conflictos de intereses,

pues el SENA realiza al mismo tiempo la certificación de competencias. Por lo tanto, a los problemas de aseguramiento de la pertinencia se le agregan problemas derivados del aseguramiento de la calidad de los resultados formativos.

Por su parte, el MEN ha tratado de crear estructuras que posibiliten el involucramiento del sector productivo en el proceso de aseguramiento de la pertinencia. Ejemplos de ello son las Alianzas Productivas (27 en total) o los Comités Universidad-Empresa-Estado para el nivel formativo superior. En todos los casos, la cobertura alcanzada es reducida.

Marco nacional de cualificaciones. Hubo un intento de construir un MNC para Colombia con el fin de tratar de establecer un cierto ordenamiento de las diferentes trayectorias formativas. Para ello, se contaba con recursos del BID, a través de un préstamo de inversión, y contaba con el apoyo técnico del PNUD. Este intento ha quedado en suspenso en la actualidad. Existen varias interpretaciones acerca de los factores que explican el actual impase en el que ha quedado el MNC, pero los problemas que aparecieron en el proceso de construcción no eran ajenos a las dificultades de articulación institucional de esta iniciativa, en la que tenían que concurrir el MEN y el SENA.

Estructuras

Ministerio de Educación Nacional (MEN). La educación media técnica (EMT) y la educación técnica y tecnológica (ETT) son reguladas por el MEN. La ETDH comprende toda la oferta de formación para el trabajo por fuera del sistema formal de educación como son, por ejemplo, los cursos de capacitación. La regulación de la oferta ETDH que no es provista por el SENA está principalmente en cabeza del MEN, quien tiene la facultad legal de definir su objeto y alcance y los criterios del sistema de aseguramiento de calidad

descritos más adelante con mayor detalle. No obstante, entidades distintas al MEN también participan en la definición de los lineamientos técnicos para la operación de las entidades de ETDH. En particular, se destacan las funciones del SENA y del Ministerio de Trabajo (MT) en cuanto a la identificación de contenidos curriculares de la ETDH y de los requerimientos de formación desde el sector productivo (a través del sistema de normalización de competencias en cabeza del SENA), la aprobación de estándares de alta calidad de instituciones y programas en cabeza del MT, y la evaluación y certificación de competencias, en cabeza del SENA.

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Esta institución es el principal proveedor público de formación para el trabajo del país. El SENA ofrece tanto formación conducente a títulos de educación técnicos y tecnológicos formales, como la denominada Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH), a través de capacitación certificada en oficios y contratos de aprendizaje (no formales). El SENA es una entidad adscrita al MT, tiene autonomía administrativa y financiera. Su máxima autoridad es un Consejo Directivo Nacional con representación del sector productivo, trabajadores, la Iglesia, y el gobierno.

Mesas sectoriales. A partir de 1997, el SENA constituyó las mesas sectoriales como una de sus principales estrategias para identificar los requerimientos ocupacionales del sector privado. Estas mesas cuentan con representación de gremios, empresarios, instituciones de capacitación, pensionados del SENA y representantes del gobierno. El liderazgo de las mesas recae en el propio SENA. Estas mesas se financian con recursos del SENA, que, a su vez, obtiene los recursos de la transferencia que le realiza el Ministerio de Trabajo de los recursos obtenidos de un gravamen a la nómina del personal de las empresas del país.

3.3 Lecciones aprendidas en la construcción normativa

A lo largo de todo el proceso de construcción de un sistema nacional de cualificaciones, ha habido diversos intentos de regular los aspectos básicos de este sistema. Inicialmente, los esfuerzos se orientaron a establecer una delimitación de las competencias que podrían ser concurrentes entre el MINEDU y el MTPE sobre algunos de los instrumentos y mecanismos relacionados con el sistema de cualificaciones (el marco nacional de cualificaciones, por ejemplo). Asimismo, no existía claridad acerca de qué institución debería tener algunos roles transversales, como por ejemplo el aseguramiento de calidad en los insumos necesarios para la construcción del sistema⁹. Si bien, en el año 2006, se creó el SINEACE, en el marco de la construcción de un sistema de evaluación, certificación y acreditación, los límites de su capacidad competencial para regular el sistema formal y no formal fueron discutidos por el MINEDU y el MTPE. Se entendía que el SINEACE venía a cubrir una de las áreas del aseguramiento de calidad, en concreto la provisión de servicios educativos y sus resultados, pero no abarcaba los instrumentos relacionados con la construcción del sistema de cualificaciones basado en competencias (marco de cualificaciones, calidad del proceso de normalización, calidad del proceso de certificación, etc.).

La decisión finalmente adoptada entrega el marco de cualificaciones y las carreras de educación técnico-profesional al MINEDU, y el proceso de normalización de competencias y la certificación al MTPE, en consonancia con sus respectivas facultades establecidas en las correspondientes normativas de organización y funciones. En la práctica, este reparto competencial se ha traducido en la consolidación de dos itinerarios formativos técnico-profesional: (i) la trayectoria formal, dependiente del MINEDU, y conducente a un título técnico y profesional; y (ii) la trayectoria informal, gestionada por el MTPE que culmina en

⁹ Se entiende que el SINEACE tiene una modificación de su rol con la aprobación de la ley de creación de la SUNEDU.

una certificación profesional emitida por el propio MTPE¹⁰. Estas dos trayectorias no convergen en la actualidad: un certificado de competencias emitido por el MTPE no tiene reconocimiento por parte del sistema dependiente del MINEDU. En este sentido, la iniciativa de construcción de un marco nacional de cualificaciones (MNC) tiene todo el sentido para comenzar a tender puentes entre ambos itinerarios.

No obstante, la implementación de un MNC supone desafíos en términos regulatorios muy altos, en especial si se busca tener un sistema con funciones bien delimitadas y sin conflictos de intereses.

El proceso de construcción del sistema de competencias laborales también ha sido objeto de regulación, en especial cuando se ha tratado de dar un marco normativo a las diferentes iniciativas que se han emprendido. Como se ha señalado anteriormente, los CCL están regulados por el MTPE, a través de toda una serie de resoluciones ministeriales, con la pretensión de darle cobertura normativa a los comités y a sus productos¹¹.

Sin embargo, al entrar en escena el otro modelo de CSC promovido por los propios sectores de Minería y Agroexportación con el apoyo del BID y la Cooperación Suiza, la cobertura normativa pensada para los CCL dejó de ser válida para la regulación del nuevo actor. Los CCL estaban concebidos como entidades públicas con representación pública y privada, sujetas a la iniciativa política del MTPE. En cambio, los CSC son iniciativas privadas, que coordinan con el sector público para la producción de bienes públicos (estándares, perfiles formativos, normas de evaluación, etc.) susceptibles de ser incorporados al acervo público con todo el respaldo técnico que emana del sector privado¹². La solución normativa de cada una de las iniciativas debía ser diferente.

El impulso del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF), al Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 (PNCP), incorpora nuevos actores al proceso de construcción de una nueva política pública en materia de capital humano¹³. En concreto, el Objetivo Prioritario 2 del PNCP es el fortalecimiento del capital humano, liderado por el MINEDU, para lo cual se definen dos medidas de política estrechamente interrelacionadas¹⁴:

- Medida de Política 2.1, de Consejos Sectoriales de Competencias, con la que se pretende institucionalizar la iniciativa de los CSC y su funcionamiento, que “permita a los sectores productivos (sector privado) liderar la identificación de estándares de competencias que orienten la oferta formativa, de manera que contribuyan a la innovación y competitividad de la economía peruana”.

- Medida de Política 2.2, de creación e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones. Con este instrumento, se pretende construir un sistema de cualificaciones en el que conversen los diferentes niveles de la educación técnico-profesional formal, dependiente del MINEDU, con la capacitación y certificación de competencias laborales, liderados por el MTPE básicamente.

Por lo tanto, en el diseño del PNCP, se unieron estas dos medidas para garantizar la coherencia entre el proceso de normalización, donde los CSC, liderados por el sector productivo, pasan a tener un rol central, y el proceso de construcción de un sistema de cualificaciones, donde el MNC es un instrumento central para ordenar el sistema.

¹⁰ Dentro de la trayectoria informal, existen otras iniciativas de capacitación y certificación profesional, como hacen el CENFOTUR, el mismo SINEACE, SENATI, el Ministerio de Agricultura entre otros.

¹¹ Están disponibles varios textos que permiten identificar todas las normas vinculadas al sistema de competencias laborales. El más actualizado es Informe N 00017-2020-MTPE/3/19.2

¹² Como se ha observado en la sección de experiencias internacionales, la participación del sector productivo es crucial en los procesos de validación de las normas y de los paquetes de formación.

¹³ El PNCP 2019-2030 se aprobó por Decreto Supremo N° 237-2019-EF.

¹⁴ PNCP Decreto Supremo N° 237-2019-EF.

En este contexto, se han ensayado diversas iniciativas de tipo normativo tendientes a resolver cuatro nodos. El primero de ellos está directamente vinculado con la gobernanza del sistema y la coordinación entre los diferentes actores públicos y privados involucrados. En los diversos borradores producidos en los últimos años se han propuesto soluciones del tipo de Comisiones Multisectoriales con participación de las principales instituciones involucradas. En ausencia de una entidad rectora o autoridad del sistema de cualificaciones formalmente establecida, esta opción de Comisión Multisectorial sería una aproximación a un mecanismo de coordinación y regulación blanda.

Los otros tres nodos normativos tienen que ver con la participación del sector privado:

- La constitución formal de los CSC. Con el fin de asegurar el liderazgo del sector productivo en todo el proceso, la solución más frecuentemente propuesta en los diferentes borradores ha sido la de constituir los CSC en asociaciones privadas sin ánimo de lucro, bajo un marco autorregulado, pero cumpliendo determinadas condiciones que facilitarían su reconocimiento como de interés público. En este sentido se ha propuesto que, dentro de los órganos de gobierno de los CSC, haya un consejo consultivo, o su equivalente, con asiento del sector público, que fuera la instancia aprobatoria de las normas y estándares vinculados. Algunas iniciativas regulatorias han tratado de buscar una solución más próxima a los CCL, es decir, de entidades públicas donde el sector privado tiene una plaza de representación.

- La representatividad de los sectores privados (CSC) en el marco de la construcción del MNC y del sistema de cualificaciones basado en competencias. Esta búsqueda de la representatividad resulta en cierto modo elusiva

cuando una parte significativa de la economía peruana se desarrolla en la informalidad, y el grado de madurez del tejido empresarial es significativamente bajo, incluso en aquellos casos donde existen gremios consolidados. En cualquier caso, desde el punto de vista de la construcción del sistema de cualificaciones, el rol de los CSC no debe responder a intereses gremiales, sino a amplios sectores de la economía (cadenas de valor o clúster). En muchos países, y no solo en aquellos donde existen CSC, la representatividad del sector productivo es un valor reputacional de difícil medición, por lo que, finalmente, se prefiere adoptar criterios de razonabilidad, en lugar de criterios objetivos.

- La legitimidad de los productos generados por el proceso de construcción. En este caso, es importante que los productos generados en el proceso de construcción del MNC tengan la legitimidad social necesaria para que se incorporen al acervo de todos los actores sociales. Puede afirmarse que la legitimidad es un subproducto muy valioso de la representatividad. Por ello, además de la participación de los empresarios en el proceso de construcción del MNC, es conveniente sumar a representantes de los trabajadores.

- Bajo un modelo de CSC, el financiamiento del proceso de construcción de los estándares de competencia y demás instrumentos adjuntos suponen la transferencia de fondos del sector público al sector privado. En algunos países, los CSC tienen músculo financiero suficiente para financiar total o parcialmente este proceso, sin necesidad de contar con transferencias de dineros públicos. Pero lo usual es que los CSC reciban recursos públicos. En el caso del Perú, estas transferencias públicas deben ajustarse a las normas de transparencia e igualdad de oportunidades establecidas en su legislación, y los CSC no podrían ser una excepción a estas reglas. Por lo tanto, los CSC deberían estar formalmente constituidos bajo el modelo de asociaciones privadas, pero compitiendo con otros

actores privados (firmas consultoras, por ejemplo), para obtener los recursos económicos en el marco de una licitación pública.

La búsqueda de una solución normativa que resuelva las tensiones entre estos tres ejes no es sencilla, y en cierto modo los cambios que se están produciendo en los marcos regulatorios de los países que están dotados de CSC tienen que ver con estos puntos críticos. Como se verá en las siguientes secciones de esta unidad, la propuesta de un nuevo modelo de CSC trata de soslayar estos problemas observados.

3.4 Conclusiones a partir de las lecciones aprendidas

Todos los empleadores involucrados en el proceso de construcción de estándares de competencias bajo el modelo CSC coincidieron sobre la conveniencia de apoyar procesos similares y de escalar a otros sectores. El protagonismo debe estar ubicado en el sector productivo (privado mayoritariamente), pero al mismo tiempo enfatizaron la importancia de construir relaciones estables con las instituciones públicas concernidas, en especial con el MTPE y con el MINEDU.

Uno de los grandes desafíos del modelo de CSC es su crecimiento de escala a otros sectores, como insumo necesario para lograr un poblamiento extenso del marco nacional de cualificaciones (MNC). Desde el punto de vista de la política pública, el aumento de la cobertura del sistema de cualificaciones, bajo el modelo de CSC, a una parte significativa de la fuerza de trabajo, requeriría de una madurez del tejido empresarial que, en el caso del Perú, no está presente de manera generalizada. Los CSC que existen en otros países analizados son estructuras empresariales complejas que requieren de capacidades técnicas y de organización elevadas, así como de financiamiento regular. Lamentablemente, esta no es la realidad de gran parte de los sectores

económicos del Perú. Además, una parte muy importante del empleo en Perú es informal.

Este contexto adverso en las condiciones empresariales requeriría repensar los mecanismos de participación del sector productivo en el proceso de construcción del sistema de cualificación, en especial si se pretende que este proceso alcance resultados rápidos, en términos de extensión del poblamiento del MNC a una parte significativa de la economía peruana. Es muy probable que, el modelo de participación de las empresas que deberá adoptar Perú, sea un esquema híbrido, en el que aquellos sectores más maduros puedan promover los CSC como modelo, pero para los otros sectores económicos deberá buscarse otro tipo de soluciones.

4. Propuesta de diseño de mecanismos de representación sectorial a mediano y largo plazo

De acuerdo con los antecedentes anteriormente expuestos, se puede concluir algunas bases para el diseño de los MRS:

- El proceso de poblamiento del MNC genera bienes públicos. Por este motivo, los procesos de poblamiento del MNC suelen estar financiados por el Estado, a través de la Autoridad. Esta Autoridad sería la máxima responsable de la administración del MNC.
- Los MRS son definidos en su alcance (cadena de valor) por la Autoridad.
- Los MRS tienen por propósito principal poblar el MNC en forma pertinente, veloz, amplia y portable, de acuerdo con criterios definidos por la Autoridad.
- Los MRS pueden ser un aporte a la usabilidad sectorial de los estándares definidos por el MNC.
- Los MRS pueden ser un aporte al desarrollo del capital humano y la productividad sectorial.

4.1 Modelo de priorización y agrupación de cadenas de valor para la estructura de los MRS

Con el objetivo de garantizar un poblamiento del MNC pertinente, veloz, amplio y portable, es que la Autoridad debe priorizar y organizar la representación sectorial en una cantidad acotada de cadenas de valor, las cuales deben contar con áreas funcionales comunes dentro de sí, pero también ser mutuamente excluyentes en áreas funcionales entre sí.

Un ejemplo de áreas funcionales comunes dentro de sí es considerar los procesos de preparación de

la tierra, siembra, riego, fertilización y poda como comunes a un sinnúmero de especies vegetales cultivables. Esto impulsa a generar un solo MRS que agrupe a todos los sectores y subsectores productivos que compartan estos procesos.

Por el contrario, el criterio de áreas funcionales mutuamente excluyentes entre sí obliga a tomar áreas transversales y asignarlas a solo un MRS. El agro realiza labores de mantenimiento mecánico de equipos móviles, pero esta especialidad debería ser asignada por la Autoridad a un solo MRS, el cual debiese ser más compatible con aquel que agrupe industrias intensivas en operación y mantenimiento de equipos móviles y estacionarios.

Una vez analizada la matriz productiva del país y seleccionada una posible agrupación de cadenas de valor en un número acotado de MRS, es necesario priorizar y establecer una hoja de ruta para el poblamiento del MNC del Perú. Los criterios para la priorización son diversos entre países, pero consideran los siguientes factores:

- Porcentaje de cada agrupación de cadenas de valor en la fuerza laboral del país.
- Porcentaje de cada agrupación de cadenas de valor en matrícula en formación formal.
- Calidad del empleo ofrecido (formalidad, ingreso, oportunidades de aprendizaje continuo).
- Contribución al PIB de cada agrupación de cadenas de valor.
- Funciones emergentes en subsectores que son una apuesta estratégica para el país.
- Porcentaje de la oferta formativa vinculada con

áreas específicas de las cadenas de valor.

4.2 Modelos de representación sectorial para las distintas áreas funcionales priorizadas

Existen tres formas básicas de organización de la representación sectorial:

a) Mesas Técnicas Sectoriales: También llamadas OSCL - Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (Chile, 54 mesas), IRC - Industry Reference Committee (Australia, 67 comités), Mesas Sectoriales (Colombia, 87 mesas). Son de funcionamiento no permanente y su función principal es la de elaborar estudios de prospección de demanda de capital humano para orientar el poblamiento, así como poblar el MNC. Su estructura de representación es sectorial (no multisectorial), por lo que tiende a haber un número elevado de ellos por país.

b) Consejos Sectoriales de Competencias: También llamados Skills Councils (Reino Unido, Australia), Human Resources Councils (Canadá), Industry Training Organizations (Nueva Zelanda). Son de funcionamiento permanente y su función principal es la de elaborar estudios de prospección de demanda de capital humano para orientar y poblar el MNC, pero también complementan este propósito con otras funciones orientadas a mejorar la disponibilidad de capital humano, el desarrollo humano y la productividad sectorial. Su estructura de representación es multisectorial, por lo que su número es acotado en cada país (en distintos momentos han existido 24 CSC en Reino Unido, 10 en Australia y 11 en Nueva Zelanda).

c) Skills Service Organisations (SSO): De reciente implementación en Australia, estos organismos en conjunto con los Industry Reference Committee reemplazaron a los Skills Councils. Son organizaciones independientes orientadas a brindar servicios profesionales de apoyo a los Industry Reference Committee. Deben ser independientes a los sectores productivos y a la provisión de servicios de formación. Cada SSO

brinda apoyo a un conjunto de IRC y son financiados por la Autoridad. Diferentes firmas consultoras pueden concurrir a los llamados de las autoridades australianas para ejercer de SSO, siempre y cuando cumplan con los requisitos técnicos y ganen en el proceso licitatorio.

Estos tres modelos existen, en forma independiente, o como una mezcla de estos. Si uno mira la experiencia de Inglaterra y Australia, se encuentra con que el modelo de Skills Councils está siendo reemplazado por una combinación de Mesas Sectoriales con Skills Services Organization, dado que permite concentrar la función de representación sectorial, por un lado, y la de expertise técnico metodológica por el otro, para generar productos sectoriales pertinentes, pero con menores costos de transacción.

En realidad, lo que sucede en Australia y en otros países analizados es el reflejo de los cambios que se avecinan. Ningún modelo es definitivo y se siguen buscando mejoras en todos los países. Esta necesidad de replantear las bases de los sistemas de representación sectorial con la mirada puesta en los desafíos futuros aumentará en los próximos años, con la aceleración de las mutaciones del trabajo bajo la presión de la revolución tecnológica y de la feroz competencia internacional.

4.3 Las funciones del sistema y el rol que deberían tener los MRS

Independientemente de los mecanismos de representación sectorial (SC, IRC y/o SSO, en inglés), los sistemas de cualificaciones requieren que ciertas funciones y productos sean generados asegurando su pertinencia, de tal forma de ajustar el sistema de formación para el trabajo. Productos propios que deben ser desarrollados por los sistemas de cualificaciones son:

a) Estudios de prospección / inteligencia de mercado: El sistema de cualificaciones requiere de información que permita, por un lado, priorizar y

guiar los procesos de poblamiento del MNC, y por el otro, guiar la provisión de formación, tanto en cantidad, como locación y pertinencia. Hoy, con la irrupción de los procesos de transformación digital e industria 4.0, es importante que los sectores también sean capaces de medir el impacto de los cambios tecnológicos en la demanda de nuevas competencias, de modo de mantener el poblamiento del MNC actualizado a las demandas emergentes.

- Rol de los MRS: desarrollar los estudios solicitados por la Autoridad, en coordinación con las fuentes públicas de información correspondientes (encuestas nacionales de empleo, bases de datos de seguros públicos de cesantía, observatorios laborales, entre otros). En la medida en que los países desarrollan iniciativas nacionales de observatorios laborales, con uso de tecnologías basadas en Big data, el rol de los MRS disminuye.

- Financiamiento: la Autoridad

b) Poblamiento del MNC: El poblamiento del MNC supone establecer una referencia explícita y sistemática de la correspondencia entre los niveles del MNC y los cursos y/o los certificados emitidos por las entidades de formación y certificadoras. Desde un punto de vista operacional, consiste en desarrollar procesos de identificación y desarrollo de competencias, perfiles ocupacionales, cualificaciones y rutas formativo-laborales, que aseguren un proceso de poblamiento del MNC legítimo, pertinente, veloz, amplio y portable.

- Rol de los MRS: Desarrollar los procesos de poblamiento del MNC solicitados por la Autoridad, en coordinación con otras agrupaciones de cadenas de valor, de forma de asegurar procesos de poblamiento del MNC mutuamente excluyentes entre sí.

- Financiamiento: la Autoridad

c) Diseño de estándares de formación: Consiste en la traducción formativa del estándar de desempeño declarado en la Cualificación. Este proceso debe estar orientado tanto a la formación formal como no formal, debe ser de carácter modular y considerar todos los elementos que caracterizan a la formación basada en competencias.

- Rol de los MRS: El diseño de estándares de formación es un rol que algunos MRS asumen, aunque no es exclusivo de estos.

- Financiamiento: la Autoridad, a menos que se delegue su desarrollo en las propias instituciones de formación.

d) Diseño de estándares de evaluación: Consiste en la traducción evaluativa del estándar de desempeño declarado en la Cualificación. Este proceso debe estar orientado a facilitar los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales, pero también puede contribuir al diseño de estándares de formación, tanto formal como no formal.

- Rol de los MRS: El diseño de estándares de evaluación es un rol que algunos MRS asumen, aunque no es exclusivo de estos.

- Financiamiento: la Autoridad, a menos que se delegue su desarrollo en las propias instituciones de evaluación.

e) Sistema de calidad y acreditación de la oferta formativa: Consiste en el ajuste de los sistemas de licenciamiento institucional, licenciamiento para operar en ciertas áreas funcionales, así como de los sistemas de gestión de la calidad de los sistemas de formación para el trabajo formal y no formal, bajo un sistema de cualificaciones. Su rol principal es asegurar la transición del sistema de formación hacia la pertinencia de su oferta a los estándares declarados en el MNC.

– Rol de los MRS: Normalmente los MRS no cumplen un rol en el aseguramiento de la calidad de la provisión formativa. Sin embargo, en algunos países (Canadá, Australia antes) sí cumplen el rol de entregar una retroalimentación sobre la calidad de los oferentes a la autoridad competente.

f) Provisión de formación (formal y no formal): El propósito principal de la instalación de un MNC es el ajuste de la provisión de formación hacia las señales de la demanda, asegurando con esto una transición educación – trabajo de calidad, así como un mejoramiento de la productividad laboral sectorial.

– Rol de los MRS: Normalmente los MRS no cumplen un rol en la provisión formativa. Sin embargo, sí cumplen un rol en la promoción del sistema entre las empresas que componen su cobertura.

g) Provisión de evaluación y certificación de competencias laborales: Una de las funciones más directamente vinculadas a la instalación de un MNC es la evaluación y certificación de las competencias laborales de las personas, bajo un ambiente de credibilidad de las certificaciones y/o credenciales emitidas en el país. Es decir, existe la regla de no cuestionamiento de los certificados.

– Rol de los MRS: La función de evaluación y certificación de competencias laborales normalmente es ejecutada por instituciones debidamente licenciadas y/o acreditadas para este efecto. Existen países donde los MRS cumplen este rol, así como también aquellos en que no. En todos los países, sí cumplen un rol en la promoción del sistema entre las empresas que componen su cobertura.

h) Iniciativas orientadas a la disponibilidad de capital humano, desarrollo humano y productividad sectorial: Uno de los roles que cumplen los MRS es el de impulsar iniciativas que

van en directo beneficio de los trabajadores y las empresas bajo su cobertura sectorial. Iniciativas como atracción de talento al sector (jóvenes, migrantes, diversidad), formalización laboral de trabajadores sin credenciales formales, gestión de sistemas de aprendices, impulsar mejores prácticas de desarrollo de competencias (Accelerated Skillings Hubs, Bootcamps), impulsar prácticas de gestión de recursos humanos en empresas (desarrollo de estándares de selección, desempeño, detección de necesidades de capacitación), son comunes cuando los MRS adoptan la forma de Consejos Sectoriales de Competencias – CSC.

4.4 Propuesta de desarrollo institucional para un MRS

Para el diseño de este ordenamiento institucional, se han considerado los objetivos de los MRS expuestos, las lecciones aprendidas en las experiencias internacionales de poblamiento de los MNC, así como los factores críticos de éxito identificados para llevar a cabo procesos de poblamiento sectorial del MNC.

Entendiendo un mecanismo de representación sectorial (MRS) como un arreglo institucional que permite la participación del sector productivo en las funciones requeridas de ser desempeñadas por el sistema de cualificaciones, poniendo como centralidad de la política pública el poblamiento del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú, es que proponemos el siguiente flujo de decisiones y generación de productos, con el consiguiente ordenamiento institucional.

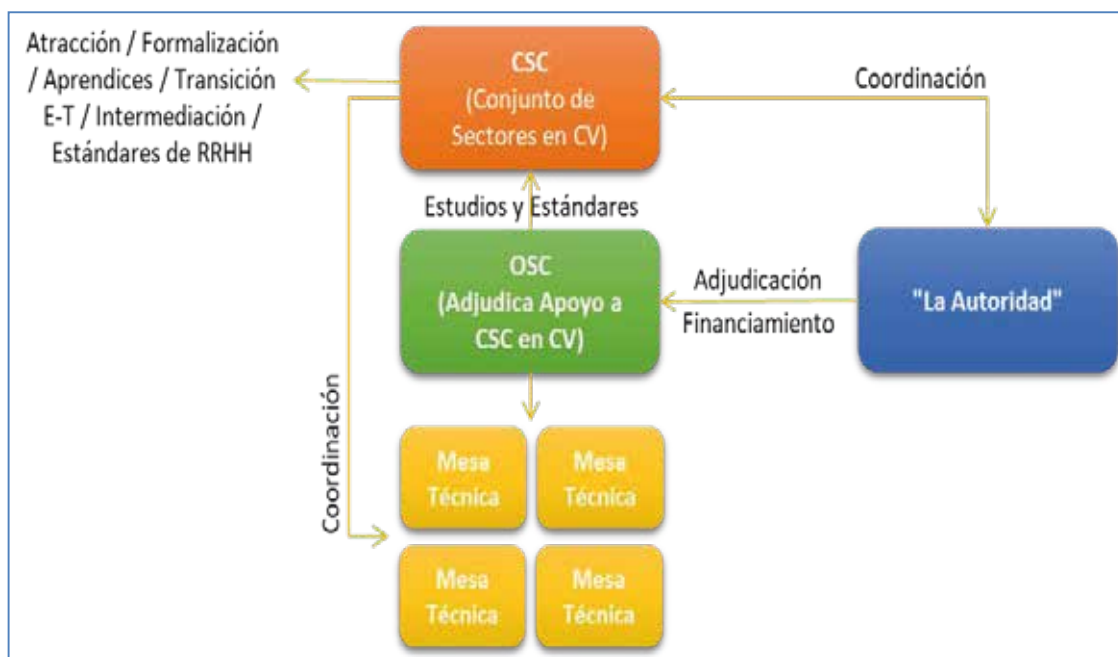
Flujo de decisiones y generación de productos

– La Autoridad propone un ordenamiento de las cadenas de valor del país en no más de diez (10) a veinte (20) agrupaciones, así como la priorización de éstas para su incorporación al MNC.

– Los sectores productivos que participan de las cadenas de valor priorizadas son convocados por la Autoridad para definir su posibilidad de organizarse como consejo sectorial de competencias (CSC). En el caso de poder constituirse como tal, lo hacen. Esta constitución debe cumplir una serie de condiciones de representatividad, número de integrantes, órgano

de gobierno, instancia de coordinación con el sector público y compromisos de las partes¹⁵.

– El CSC define su hoja de ruta de desarrollo de estudios y estándares para el poblamiento del MNC, de acuerdo con los requerimientos realizados por la Autoridad. La priorización intrasectorial es de responsabilidad del CSC.



– La Autoridad licita, adjudica y financia un Proveedor de Servicios de Competencias (PSC), con apoyo del CSC, para el desarrollo de los estudios y estándares para el poblamiento del MNC, de acuerdo con la hoja de ruta elaborada por el CSC y convenida con la Autoridad¹⁶. Los CSC participan en la fase técnica del proceso de elaboración de los términos de referencia de las licitaciones, pero no pueden competir.

competencias solicitados por el CSC en su hoja de ruta. Estos productos son desarrollados a través de las Mesas Técnicas Sectoriales, validados técnicamente por el CSC y metodológicamente por la Autoridad.

– El PSC conforma las Mesas Técnicas Sectoriales necesarias para cubrir las cadenas de valor del alcance del CSC. Este proceso lo realiza bajo el apoyo sectorial del CSC.

– En el caso de que una de las agrupaciones de cadenas de valor propuestas por la Autoridad no pueda constituirse como CSC, esta agrupación de cadenas de valor será asignada directamente a un PSC para que organice la participación de las empresas en mesas técnicas independientes. Una vez constituidas las Mesas Técnicas Sectoriales de la agrupación, el PSC procederá a desarrollar los estudios y estándares. Serán las Mesas Técnicas Sectoriales quienes definan las prioridades de poblamiento intrasectoriales. El trabajo del PSC

¹⁵ Para más detalles ver sección 4.5.

¹⁶ El Proveedor de Servicios de Competencias (PSC) es el equivalente a los SSO que existen en el modelo actual australiano. A partir de este momento, en la descripción de la propuesta de MRS para el Perú, se utilizará esta denominación. Recuérdese que los PSC son entidades privadas, de carácter técnico, y cuyo cometido es la generación de estudios y estándares de competencia.

será validado directamente por cada Mesa Técnica Sectorial y metodológicamente por la Autoridad.

- La Autoridad incorpora los estándares sectoriales al Marco Nacional de Cualificaciones, garantizando la portabilidad de los estándares entre las cadenas de valor.

- Los CSC desarrollan otras iniciativas dentro de su alcance, definidas como prioritarias en su hoja de ruta sectorial. El financiamiento de estas actividades debe ser gestionado directamente por el CSC.

Justificación de la propuesta

Como ha podido observarse en la sección 3.2, las soluciones de representación sectorial que han adoptado los diferentes países con sistemas de formación técnico-profesional exitosos han sido variadas. En todas ellas, la presencia organizada de los empleadores y su liderazgo es crítica para asegurar la legitimidad y pertinencia de los sistemas de cualificaciones basados en competencias. Algunos países optan también para que, en estos arreglos institucionales, estén también los trabajadores, como otro factor consolidador de la legitimidad social.

Pero tal vez lo más importante es que los arreglos institucionales para la representación de los sectores han ido adaptándose, en algunos casos de forma gradual y en otros de forma más brusca, a los cambios en los entornos productivos y tecnológicos producidos por factores disruptivos fuera del control de los sistemas de cualificaciones. Es por ello por lo que se ha considerado importante tener en cuenta la experiencia habida con las iniciativas de los CCL del MTPE y de los CSC del BID, en la propuesta de mecanismos de representación sectorial (MRS) que se propone para el Perú en el mediano plazo¹⁷.

Como puede observarse, la propuesta toma algunos rasgos de los dos modelos (CCL con sus mesas técnicas y CSC con el apoyo técnico

externo), pero buscando involucrar ampliamente a los sectores empresariales, al mismo tiempo que sea operativo y sostenible en el largo plazo, como garantía de su legitimación por los diferentes actores involucrados.

4.5 Diseño institucional de los Consejos Sectoriales de Competencias y su ordenamiento normativo

Los CSC que se proponen en el mecanismo de representación sectorial para el Perú deben cumplir con algunos criterios orgánicos que garanticen el cumplimiento cabal del rol central que se les asigna dentro de la estrategia de construcción del sistema nacional de cualificaciones. Estos criterios pueden expresarse en forma de requisitos organizacionales y de modelo de gestión que conformarían el perfil institucional de los CSC y tienen una gran importancia en la definición del mecanismo de regulación de los CSC.

Representatividad de las empresas y/o gremios y legitimidad de los CSC

Uno de los puntos críticos es el grado de representatividad que tengan las empresas y/o gremios que participen en la constitución de un CSC, en el contexto de la cadena de valor establecida por la Autoridad. En condiciones favorables, lo ideal sería que cada Consejo Sectorial de Competencias estuviera integrado por un conjunto amplio de gremios y empresas, cuyo peso económico fuera relevante para la economía peruana y para la cadena de valor. Podrían utilizarse diversos indicadores para medir el grado de representatividad (lista tentativa):

- Número de empresas agrupadas en el CSC sobre el total de empresas identificadas en la cadena de valor.
- Peso relativo del empleo agrupado en los gremios y/o empresas que se integran en la cadena de valor.
- Peso económico del conjunto de empresas,

¹⁷ Ver sección 3.1 de este informe.

medido por el valor agregado bruto que generan en la economía y en la cadena de valor.

- Capacidad de las empresas y/o gremios de posicionarse estratégicamente dentro de la cadena de valor, en función de las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad.

- Nuevas inversiones en sectores dinámicos, que requieren respuesta rápida en términos de levantamiento de competencias, definición de cualificaciones y perfiles formativos

Como puede observarse, existen criterios que son objetivos, de relativamente fácil medición a través de indicadores duros, pero existen otros que son definitivamente blandos, en los que intervienen aspectos de subjetividad y de valoración más discutibles. Lamentablemente, la probabilidad de encontrarse con una cadena de valor con un alto grado de representatividad sectorial es baja. Además, no todos los actores que intervienen en este proceso tienden a comportarse de forma cooperativa.

Por estos motivos, no sería conveniente establecer una sobrerregulación de los requisitos de representatividad, en la medida que su exacerbación puede conducir a la parálisis del proceso. Cuando se plantee la regulación de la representatividad, debe primar el sentido de responsabilidad de las instituciones públicas, pero también la convicción de que es un proceso complejo que requiere soluciones subóptimas. Dado que los CSC no recibirían recursos económicos públicos en el modelo de representación que se propone en este informe, salvo que opten por procesos de contrataciones bajo la regulación general del Estado, la decisión sobre la regulación de la representatividad debería adoptarse con mayor flexibilidad y pragmatismo. No hay que descartar soluciones ad honorem.

De todos modos, cualesquiera que sean los criterios que finalmente se adopten para reconocer

un CSC como representante de la cadena de valor en el proceso de construcción del MNC, será la Autoridad la que deba justificar, de forma razonada, por qué considera admisible ese grado de representatividad y, por lo tanto, aprueba el rol del CSC como actor central. El procedimiento decisional que adopte la Autoridad debe ser transparente y con solidez en la argumentación.

Regulación de la relación entre la Autoridad y los CSC: convenio de entendimiento o de colaboración

Toda la propuesta del mecanismo de representación sectorial descansa en la estrecha relación que deberá establecer la Autoridad con el sector empresarial, organizado de diferentes maneras como cabe esperar. Para regular esta relación, se propone establecer un convenio de entendimiento o de colaboración, que sería el instrumento que refleje los diferentes compromisos de las partes. El convenio estaría firmado por la Autoridad y las empresas y gremios constituidos como CSC, y sería deseable que este convenio tuviera un soporte jurídico relativamente fuerte, tal vez firmado ante una autoridad notarial.

El convenio contendría al menos los siguientes temas:

- Identificación de los integrantes del CSC
- Objeto de la colaboración entre la Autoridad y el CSC
- Compromisos de desempeño: productos y actividades a realizar
- Plan de trabajo y cronograma
- Recursos de personal y otros recursos asignados para el cumplimiento de los compromisos
- Mecanismo de monitoreo de los avances
- Mecanismo de resolución de eventuales discrepancias y de cancelación de la colaboración

Es conveniente que, en la norma de creación de la Autoridad, se le otorgue las facultades suficientes para generar los convenios o acuerdos marco con los CSC.

Estatus legal de los CSC

Desde un punto de vista de su reconocimiento legal, los CSC pueden adoptar diversas soluciones organizacionales, de acuerdo con las condiciones de madurez del sector al que representan. Una vez establecida la cadena de valor por parte de la Autoridad, pueden existir empresas y gremios con alto grado de madurez asociativa y de representación de la cadena de valor. En este caso, los miembros de los CSC pueden adoptar la forma de asociación privada (con lucro o sin lucro), regulada como cualquier asociación a través del Código Civil.

Puede suceder que las empresas y gremios decidan optar por una solución de constituirse en fundación, dentro del marco de una política de responsabilidad social corporativa (RSC), lo que les permitiría aprovecharse de determinadas ventajas tributarias, pero restringiría su capacidad de competir por los recursos públicos.

También puede ocurrir que la Autoridad invite a determinadas empresas y/o gremios de una cadena de valor altamente estratégica a constituirse en CSC (de tecnología de la información, por ejemplo), pero que no tengan un grado alto de representatividad, con el fin de que participen en los procesos de estandarización y análisis prospectivos ejecutados por los PSC.

Otra fórmula podría ser que, a la invitación de la Autoridad para constituir un CSC, respondan, en distinto grado, las empresas y gremios de la cadena de valor, pero que se incluyan las organizaciones de los trabajadores, organismos de formación y otras entidades interesadas.

Como se observa, los CSC pueden adoptar diversos sabores estatutarios, porque la composición de sus miembros variará dependiendo de las características del tejido empresarial de cada

sector, lo que será aún más acentuado al abordarse las cadenas de valor, donde la variabilidad empresarial es mayor. Por ello, no sería conveniente que la Autoridad hiciera adoptar a las empresas y gremios una fórmula única, bajo un único formato. Sin embargo, es conveniente que los CSC tengan respaldo asociativo reconocible, lo cual deberá ser promovido por la Autoridad, pero lo suficientemente tenue para que todos los involucrados se sientan cómodos. El peor escenario es que, por altas exigencias regulatorias de la Autoridad, el proceso de construcción del MNC pierda la participación del sector productivo más dinámico, o se paralice.

En cualquier caso, las diferentes partes involucradas pueden optar por establecer un compromiso con reglas de mutuo entendimiento, a través de un convenio de colaboración público-privado, sin financiamiento público, para evitar eventuales conflictos de intereses¹⁸.

De nuevo va a ser importante el buen criterio y la flexibilidad de la Autoridad para decidir adecuadamente la mejor propuesta de entendimiento con el sector productivo en función de las prioridades de poblamiento de la cadena de valor¹⁹.

Regulación interna de los CSC

Como puede observarse, es posible que la casuística de constitución de CSC sea extensa, aunque no sería deseable que hubiera demasiadas fórmulas. En este sentido, más allá de cada una de estas fórmulas, deberían existir unas reglas comunes mínimas que sirvan de constitución formal del CSC y le den un soporte al funcionamiento orgánico.

En el caso de los CSC muy formalizados, estas reglas deberán estar incluidas en los estatutos legales de constitución de la asociación privada

¹⁸ El financiamiento de los gastos por la participación del CSC en estos procesos (viáticos, transporte, etc.) se realizaría a través de los PSC, que son los responsables de ejecutar los procesos de estandarización y análisis prospectivos. En el convenio, deben estar perfectamente definidas las condiciones de elegibilidad de los gastos para su reconocimiento por los PSC.

¹⁹ Esta flexibilidad puede llegar al extremo de ser capaz de entender que un CSC constituido mediante un convenio público-privado, que sería la forma más blanda de compromiso asociativo, puede acabar aglutinando más empresas y decida constituirse en una asociación privada.

que se constituya legalmente de acuerdo con el Código Civil. En el caso de los CSC más informales, con menor capacidad de asociarse y de organización, las reglas deberán estar contenidas en documento de protocolo o acuerdo de constitución, aceptado y firmado por los miembros integrantes del CSC ante un notario²⁰.

Los aspectos mínimos que estas reglas internas deberían contener son las siguientes:

- Objeto social (identificación de los temas que va a tratar la organización y su cometido)
- Identificación de las empresas, gremios y otras representaciones (trabajadores, centros de formación, etc.) que integran el CSC
- Órgano de gobierno y funciones
- Regla de elección de representantes en el órgano de gobierno
- Identificación de responsables interlocutores con la Administración Pública
- Dotación de capacidades técnicas que se ponen a disposición del proceso de construcción de estándares y estudios
- Fórmulas de financiamiento permitidas
- Mecanismo y temporalidad de rendición de cuentas

El instrumento de regulación interna de los CSC deberá ser suficientemente claro para poder identificar el grado de compromiso de las empresas y gremios que los integran. El acta de constitución, estatuto o protocolo debería formar parte, como anexo, del convenio de entendimiento entre la Autoridad y el CSC para su reconocimiento público, de tal manera que la Autoridad tenga conocimiento claro de los integrantes y de las responsabilidades que asumen.

La Autoridad, según sea creada a través de una Ley como integrante o rector de: (i) sistema funcional, o (ii) un organismo técnico especializado o (iii) una comisión multisectorial de carácter permanente (creación mediante Decreto Supremo), - figuras jurídicas establecidas en la

Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-, podría desarrollar un articulado que defina y caracterice a los CSC, así como establecería el registro de estos. Es decir, para que un CSC incida en la política pública de calificaciones debe estar inscrito en el registro, y ahí se colocan las exigencias (mínimas) de funcionamiento.

Registro de CSC

La Autoridad será la responsable de gestionar un registro de CSC como instrumento de reconocimiento formal de entidad acreditada para participar en el proceso de construcción del sistema de calificaciones del Perú. Un CSC será registrado siempre que en sus estatutos y/o protocolos de constitución se contengan los requisitos mínimos establecidos en la sección anterior. Esta inscripción se da a efecto de tener un instrumento de identificación para la interlocución y un historial de contactos.

Gobernanza de los CSC

Como se deduce de las consideraciones anteriores, existen diversas fórmulas organizacionales que pueden adoptar los CSC y, por lo tanto, también va a haber diferentes fórmulas del gobierno de estos CSC. El modelo de gobernanza de los CSC vendrá determinado por el régimen jurídico que cada uno de los CSC elija (ver sección anterior).

No obstante, la Autoridad deberá tener claridad sobre quiénes son los interlocutores y responsables del CSC que asuman el cumplimiento del convenio de entendimiento.

4.6 Modelo de funcionamiento de los Proveedores de Servicios de Competencias (PSC)

Relación entre la Autoridad y los PSC

²⁰ La fórmula puede variar y adoptar diversas denominaciones: acuerdo de constitución, acuerdo de asociación o de colaboración protocolo etc. Es importante que en estas fórmulas se refleje, adecuadamente, el grado de vinculación que acuerdan los socios entre sí.

En la actualidad, no existen proveedores de servicios de competencias (PSC) en el mercado peruano. Ello se explica, en gran parte, porque el proceso de normalización realizado hasta ahora (CCL y CSC-BID) se realizó, en el caso de los CCL, con apoyo de consultores individuales y, en el caso de los CSC, se recurrió a firmas consultoras internacionales.

En Australia, los organismos equivalentes a los PSC, denominados SSO, en inglés, que actualmente existen, son en la mayoría de los casos escisiones (split off) de los equipos técnicos que formaban parte de las capacidades técnicas de los Skill Councils (equivalentes a los CSC del modelo peruano propuesto). De los seis SSO en funcionamiento en Australia, solo uno de ellos es un nuevo entrante en el mercado (PWCs Skills for Australia). Por lo tanto, los SSO australianos parten de la gran ventaja de poder aprovechar las capacidades técnicas instaladas.

Regresando al modelo propuesto para el Perú, los PSC serían contratados por la Autoridad, a través de procesos licitatorios competitivos, como cualquier contrato que habitualmente hace el Estado peruano con empresas proveedoras de servicios, a cambio de la prestación de determinados servicios técnicos especializados:

- Estudios de prospectiva sectorial (nuevas ocupaciones, cambios tecnológicos, etc.)
- Levantamiento de estándares de competencia (normalización de estándares, perfiles ocupacionales, etc.), con el apoyo de las mesas sectoriales técnicas
- Apoyo técnico y administrativo a los Consejos Sectoriales de Competencias (CSC) y a las Mesas Sectoriales Técnicas (viáticos, logística, mantenimiento de la agenda, elaboración de informes, etc.)

Todas estas funciones deberán estar perfectamente especificadas en los términos de referencia (TDR) y en las especificaciones técnicas de los procesos de licitación. Por lo tanto, la

Autoridad deberá tener capacidad instalada para elaborar las especificaciones técnicas de las bases de licitación, con el fin de que queden perfectamente definidas las actividades, productos, metodologías y recursos asignados, que los PSC deberán entregar, en el marco del contrato suscrito con la Autoridad. En todo este proceso, es crítico que la Autoridad consulte y valide con el CSC las bases técnicas y los criterios de evaluación (el contrato entre la Autoridad y el PSC es público), en el que se incluye la calidad requerida y su costo, todo ello bajo procedimientos abiertos y transparentes. El Consejo Sectorial de Competencias (CSC) no intervendría en el contrato, pero daría su opinión favorable a los productos elaborados por el PSC.

Generación de un mercado de PSC e incentivos disponibles

En este contexto, tal vez el mayor reto que encontrará la Autoridad para arrancar con el proceso es cómo lograr que las empresas consultoras, existentes en el mercado peruano de consultoría, participen en los procesos de licitación y, además, con la capacidad técnica suficiente para asegurar la calidad de los productos. El incentivo principal para generar este mercado será mostrar a los eventuales participantes una demanda sostenida en el largo plazo, de servicios de estandarización de competencias, dotada de los recursos económicos necesarios para financiar las actividades.

Este incentivo de negocio a mediano y largo plazo debe combinarse con los instrumentos que aseguren la calidad del proceso. Un elemento central en este mecanismo de aseguramiento de la calidad es que el proceso licitatorio se haga a través del diseño muy cuidadoso de los términos de referencia (bases técnicas de licitación). En estos TDR, se deberán definir ex ante los siguientes aspectos importantes:

- a) Definición clara de productos. Las actividades por realizar y productos que deberá entregar

el PSC, así como los criterios que van a utilizarse para la evaluación de los productos intermedios y finales.

- b) Método de evaluación de las propuestas técnicas. Esta evaluación deberá basarse en criterios objetivos, con la participación de los CSC y, eventualmente, expertos terceros (nacionales o internacionales) en los comités técnicos de evaluación de propuestas. Es previsible que la fórmula de evaluación cambie en función de la experiencia adquirida – la propia Autoridad tiene que pasar por su proceso de aprendizaje–, pero, en la actualidad, el Gobierno peruano tiene buenas experiencias (y malas) de mecanismos similares de evaluación aplicados a fondos concursables.
- c) Conformación del equipo técnico de la firma concurrente. El personal técnico de las firmas que participe en la licitación deberá mostrar las competencias necesarias para la ejecución de los productos. Este es otro punto que en los TDR debe estar perfectamente definido. Con alta probabilidad, será muy difícil encontrar en el mercado peruano expertos técnicos que puedan tener estas competencias, por lo que no sería adecuado diseñar los requisitos de personal en términos individuales, sino grupales también²¹. Es decir, en la evaluación del equipo que presenta una firma consultora para concurrir como PSC, se deberá ponderar la capacidad promedio de todo el equipo. Incluso sería recomendable que, en los propios TDR, se establezca el requisito de que la firma deberá incorporar un experto extranjero para transferir competencias. Esto puede suponer un sobre costo en la licitación, pero quedará más que recompensado para el país en el mediano y largo plazo.

No al registro de PSC

Desde la experiencia internacional, es conveniente evitar la tentación de crear registros públicos de PSC, como los registros de proveedores que suele haber en las contrataciones del Estado en algunos

países. Aunque pueda parecer a primera vista que establecer un filtro de entrada (registro) a los potenciales concurrentes ayudaría a asegurar la calidad del proceso competitivo, este tipo de registros son costosos desde un punto de vista administrativo y no hay garantías de estabilidad de los compromisos establecidos en el registro. Las barreras de entrada tipo registro no ayudan en el proceso de construcción de capacidades en el mercado, en especial en este campo innovador como es el de las competencias, y una vez que ya hay mercado consolidado, de poco sirve el registro.

En cualquier caso, por normas de contratación del Estado, en Perú, no se puede establecer un registro de proveedores; pero sí es posible generar un tipo de registro, en el caso de que el financiamiento provenga de endeudamiento externo y se ejecute con normas de contratación internacional. Esto es lo que se debe evitar.

Últimas consideraciones

El inicio de este proceso de construcción de un mercado de PSC va a requerir, de la Autoridad, un esfuerzo sostenido en el tiempo de diseminación del modelo de PSC. En este sentido, podría pensarse en acuerdos con universidades o institutos superiores, a nivel nacional y regional, para ir generando competencias en el mercado profesional de la consultoría, o en la organización de cursos cortos de formación presenciales o a distancia en los que participen expertos internacionales.

4.7 Modelo de funcionamiento de las mesas técnicas sectoriales (MTS)

Características de las mesas técnicas sectoriales

Las mesas técnicas sectoriales (MTS) son espacios de trabajo técnico, de funcionamiento no permanente, donde se asegura la

²¹ Hay que evitar el riesgo de que los llamados se queden desiertos por sobreexigir competencias que no existen en el mercado. La Autoridad debe ser muy cuidadosa en este proceso de construcción de condiciones de mercado.

representatividad empresarial de un subproceso productivo relevante, dentro de una cadena de valor seleccionada, para facilitar el levantamiento de estándares para el poblamiento del MNC.

Una mesa técnica sectorial debe asegurar que el proceso de poblamiento del MNC se realice respondiendo a los requerimientos de productividad laboral del sector productivo, correspondiente a ese subproceso de la cadena de valor. Asimismo, la MTS debe garantizar, a través de la intervención del PSC, la portabilidad de los estándares identificados.

En este espacio deben estar representadas las empresas que componen la cadena de valor de su alcance, con criterio de representatividad de su realidad. También es posible incluir, en este espacio, a representantes del mundo público, laboral y formativo, pero sin amenazar el liderazgo del sector productivo.

Las mesas técnicas deben poder asegurar capacidades para:

- Representar un subproceso significativo de la cadena de valor. Una MTS es un espacio técnico, no político ni de representación gremial o laboral.
- Cubrir las diferentes realidades por tamaño de empresas.
- Cubrir las diferentes realidades por contextos de aplicación en la cadena de valor.
- Asegurar que actúa con independencia frente a eventuales intereses diferentes a los de mejorar la productividad del sector productivo representado y la empleabilidad de sus trabajadores.

Relación entre los consejos sectoriales de competencias, los PSC y las mesas técnicas sectoriales

Un consejo sectorial de competencias (CSC) puede tener varias mesas técnicas sectoriales, todas ellas administradas por el mismo proveedor de servicio de competencias (PSC). Es el CSC de la cadena de valor quien convoca al funcionamiento

de una MTS, bajo la coordinación y facilitación del PSC.

Es imprescindible fomentar la relación de mediano - largo plazo entre CSC, PSC y MTS. Una buena práctica sería que el CSC establezca un plan de trabajo a 2 años, que incluya sus requerimientos de Estudios y Poblamiento del MNC (de acuerdo con su convenio con la Autoridad). Un PSC debe planificar el trabajo de las MTS de acuerdo con este Plan de Trabajo.

Es el PSC quien financia el funcionamiento de las MTS, de acuerdo con el financiamiento alcanzado con la Autoridad. El CSC contribuye a su funcionamiento facilitando convocatorias y, en algunos casos, ofreciendo espacio físico para sus labores.

Tabla 2. Resumen de las principales características del arreglo institucional propuesto

TIPO DE ORGANIZACIÓN	CONVOCATORIA	PROPÓSITO	MIEMBROS	CONSTITUCIÓN	FUNCIONES PRINCIPALES	FINANCIAMIENTO	OTRAS FUNCIONES
CSC - Consejo Sectorial de Competencias	La Autoridad define el alcance sectorial de los CSC y los convoca para su constitución.	Liderar la agenda de desarrollo humano en su alcance sectorial, dentro del Sistema de Cualificaciones del Perú	Condición mínima: <ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones empresariales y empresas representativas de su alcance sectorial También pueden ser parte: • Organizaciones de Trabajadores • Organismos de Formación 	A sola firma de documento (protocolo u otro) de Constitución entre los miembros, como condición mínima.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer Hoja de Ruta de Desarrollo Humano sectorial • Establecer las prioridades de poblamiento MNC • Validar productos de los PSC • Impulsar el uso de los estándares sectoriales 	Privado	Impulsar otras iniciativas de Desarrollo Humano de acuerdo con su Hoja de Ruta
PSC - Organismo de Servicios de Competencias	La Autoridad convoca a concurso público para su asignación a un CSC.	Desarrollar estudios y estándares, dentro de los alcances definidos por el MNCP	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas privadas que reúnan las condiciones definidas en la licitación 	Empresa legalmente constituida con capacidad de contratar con el Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Estudios de prospectiva • Levantamiento de estándares de competencia • Apoyo técnico al CSC 	Público	Cualquiera, excluyendo la ejecución de funciones propias del sistema (formación, certificación)
MTS - Mesas Técnicas Sectoriales	Los PSC convocan (en conjunto con el CSC) a las MTS, de acuerdo con los TDR establecidos con la Autoridad.	Constituirse en la fuente de pertinencia de procesos de poblamiento del MNCP	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas/gremios • Representante de los trabajadores • Expertos de la cadena de valor • Centros de formación • Representantes sectoriales del Estado 	Se constituyen por acto administrativo de la Autoridad con la validación del CSC.	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a los CSC y PSC en la definición de prioridades • Proporcionar asistencia técnica al trabajo técnico de PSC • Primera validación de productos de PSC 	PSC (aspectos logísticos y administrativos)	Se constituyen solo para este propósito.

5. Fases de implementación del MRS

Una vez definidos conceptualmente los rasgos básicos del modelo de representación sectorial, la siguiente reflexión se centra en cómo implementar este modelo a partir del año 2025, de acuerdo con las actuales condiciones institucionales peruanas. Es importante resaltar que el modelo que se propone es de mediano y largo plazo. Cabe esperar que, en este periodo, no se van a producir cambios de envergadura en la actual arquitectura institucional del Perú. Por ejemplo, en este escenario se supone que va a seguir existiendo el actual reparto competencial entre el MINEDU (educación y formación) y el MTPE (capacitación y certificación de competencias), y no surge ningún nuevo actor institucional que organice la educación y formación técnico-profesionales en un solo ministerio o viceministerio (como así ocurre en muchos países).

Para facilitar la comprensión del proceso de construcción, se va a utilizar el criterio de fases o pasos, para visualizar mejor el proceso de implementación del MRS a mediano y largo plazo.

Fase 1: Creación de la Autoridad

La Autoridad es el organismo rector de todo el proceso de construcción del sistema de calificaciones. Con su creación, se habilita la capacidad de dirigir el proceso de poblamiento del MNC y de establecer las reglas básicas que los diferentes actores deberán desempeñar en el marco de sus respectivos mandatos institucionales.

En el acto de creación de la Autoridad se requiere precisar los siguientes rasgos²²:

- a) Objeto de la Autoridad: mandato
- b) Alcance y ámbito de aplicación:

– Prospectiva e inteligencia de mercado de trabajo

- Reglas de poblamiento del MNC
- Regulación del levantamiento de estándares y poblamiento del MNC
- Reconocimiento de CSC, PSC y MTS

c) Modelo de gobernanza institucional e integrantes:

- Consejo Consultivo: órgano de consulta y asesoramiento. Puede tener representación tripartita.
- Dirección General: órgano de dirección estratégica de la institución. El director es nombrado por una alta autoridad y es validado por el Consejo Consultivo.
- Gerencia Técnica: órgano de dirección técnica y operativa, que promueve la calidad metodológica del proceso de construcción del MNC.
- Unidades técnicas y operativas

d) Financiamiento: básicamente público, con recursos del presupuesto nacional y otras fuentes de financiamiento (endeudamiento, donaciones, etc.)

La Autoridad debe tener como ejes principales de su estrategia de construcción del MNC la velocidad de su poblamiento y la amplitud de la cobertura sectorial.

Fase 2: Estudios de sectorialización

Una vez constituida la Autoridad, uno de los puntos prioritarios que este organismo deberá abordar es la realización de un primer estudio de sectorización. Básicamente con este estudio se pretende obtener una identificación de los sectores de la economía peruana que tienen una participación relevante en la conformación de las cadenas de productividad.

Con este insumo se pueden delimitar las cadenas

²² Los rasgos que se exponen a continuación son meramente tentativos con el fin de visualizar el rol de la Autoridad en el contexto de este estudio. Sería recomendable que, por parte de las diferentes instituciones involucradas (MINEDU y MTPE, particularmente) se comience a tener una mejor precisión de los perfiles de la Autoridad.

²³ Un listado tentativo de estos criterios puede consultarse en el acápite 4.5.

de valor, los sectores que las integran, y su relevancia para la economía peruana, de acuerdo con los criterios que se consideren oportunos aplicar²³.

En esencia, este estudio debería permitir obtener información sobre los siguientes aspectos:

- Identificación de las cadenas de valor: amplitud y profundidad sectorial y subsectorial
- Análisis del peso económico relativo de las cadenas identificadas (valor agregado sectorial, empleo, inversión, innovación tecnológica, etc.)
- Estructura empresarial de las cadenas (grandes empresas, mipymes, etc.)
- Determinación de su grado de madurez empresarial (grado de asociatividad, involucramiento en las políticas públicas, etc.) y capacidad de organización
- Estimación del peso relativo de la cadena en la actual oferta formativa técnico-profesional
- Priorización de las cadenas de valor y su relación con el Plan Nacional de Competitividad y Productividad
- Dimensionamiento de los esfuerzos: recursos necesarios, plazos, financiamiento necesario, etc.

Fase 3: Definición de los CSC

Una vez definidas las cadenas de valor prioritarias, el paso siguiente consistiría en definir en qué cadenas, o fragmentos de cadenas (sectores y subsectores), sería conveniente y posible invitar a gremios y empresas para constituirse como CSC, con el fin de colaborar con la Autoridad. Como se ha señalado de forma repetida en este estudio (ver acápite 4.5), los CSC son instrumentos de participación del sector privado que la Autoridad promueve, con la finalidad de validar y legitimar el proceso de construcción de estándares.

Es importante insistir en que la fórmula asociativa que, finalmente, adopten los CSC dependerá de las características de los sectores y empresas que lo conforman.

Fase 4: Convocatorias a los CSC y constitución

Tras la identificación de los CSC que serían invitados a participar, el paso siguiente es la invitación a su constitución formal. Como se ha señalado en el acápite 4.5, los criterios que definirían un CSC pueden ser los siguientes:

- Objeto social (identificación de los temas que va a tratar la organización y su cometido)
- Identificación de las empresas, gremios y otras representaciones (trabajadores, centros de formación, etc.) que integran el CSC
- Órgano de gobierno y funciones
- Regla de elección de representantes en el órgano de gobierno
- Identificación de responsables interlocutores con la Administración Pública
- Dotación de capacidades técnicas que se ponen a disposición del proceso de construcción de estándares y estudios
- Fórmulas de financiamiento permitidas
- Mecanismo y temporalidad de rendición de cuentas

Es importante insistir que la posición de la Autoridad debería ser la de respetar al sector privado en la definición de la fórmula estatutaria que mejor se adapte a las características del trabajo que deberá desempeñar, pero no debe exigir formato regulatorio estricto y de propósito general para poder ejercer de representación sectorial en la cadena de valor. El criterio general a aplicar por parte de la Autoridad sería regular lo mínimo imprescindible y dejar abiertos los mecanismos de autorregulación.

Fase 5: Licitación de PSC para levantamiento de estándares

De forma simultánea a la identificación de los CSC que van a participar en el proceso de realización de los estudios de fuerza laboral (prospectiva) y levantamiento de estándares, la Autoridad diseñará los términos y bases técnicas para la contratación de los proveedores de servicios de competencias (PSC) que apoyarán dichos procesos.

En el caso de que, finalmente, en el proceso participen CSC constituidos como representantes de las cadenas de valor identificadas como prioritarias, sería de buena práctica por parte de la Autoridad solicitarles su opinión favorable de los TDR que van a ser parte del proceso licitatorio de los PSC. Esta participación de los CSC en el proceso de validación de los TDR es fundamental para dar legitimidad sectorial al trabajo que van a realizar los PSC.

Otro de los aspectos clave es la participación de los CSC en el proceso de evaluación de las ofertas técnicas presentadas por los PSC que concurran a la licitación.

Es importante señalar que, en estos TDR, es necesario establecer con claridad la composición del personal técnico de los PSC que concurran a la licitación. Es aconsejable que se haga una consulta al mercado, previa a la licitación, con el fin de detectar las capacidades técnicas existentes en el mercado de consultoría y, por lo tanto, los requisitos que deberán cumplir los PSC en cuanto a la capacidad técnica del personal.

Los TDR deberán especificar al menos los siguientes puntos críticos:

- Objetivo de la consultoría
- Actividades a realizar
- Metodologías de trabajo que se aplicarán
- Entregables intermedios y finales
- Plan de trabajo
- Organización de la firma
- Personal: competencias y funciones que van a desempeñar
- Experiencias de la firma en proyectos similares
- Cronograma
- Presupuesto detallado con costos unitarios

En el caso de que no se hayan podido constituir CSC para validar todo el proceso de licitación, es aconsejable que la Autoridad se apoye en expertos externos, de reconocido prestigio y seleccionados con criterios de transparencia, para validar los TDR y evaluar las ofertas técnicas.

Fase 6: Ejecución del servicio por parte de los PSC

Tras la adjudicación, los PSC tendrán que desempeñar básicamente las siguientes grandes tareas:

- a) Conformación de las Mesas Técnicas Sectoriales
- b) Elaboración de estudios de prospectiva y del mercado de trabajo
- c) Levantamiento de estándares:
 - Estándares laborales
 - Estándares formativos
 - Estándares evaluativos

En todo este proceso de trabajo, los CSC tendrán el importante rol de promover la participación de las empresas del sector, aportando sus conocimientos técnicos y fomentando su participación en las mesas técnicas sectoriales.

Asimismo, en este aspecto, es recomendable que existan espacios de participación de los trabajadores en las mesas técnicas sectoriales, con el fin de tener una mayor legitimidad de los productos que se generen.

Fase 7: Validación de los estándares

La validación de los estudios y estándares que levanten los PSC deberán tener dos modalidades diferentes de validación:

- Validación técnica. Este proceso de validación básicamente busca establecer que los productos generados por los PSC reflejan adecuadamente los desafíos ocupacionales y tecnológicos que deberá afrontar la cadena de valor, así como las competencias y las habilidades requeridas en los procesos productivos identificados como críticos. Es altamente recomendable que esta validación la realice el CSC que forma parte de la cadena de valor.
- Validación metodológica. Esta validación la realiza la Autoridad. Con ella se trata de verificar que, en el proceso de levantamiento

de los estándares ocupacionales, se han seguido los protocolos de calidad establecidos en los TDR y demás normas vinculadas, y que los productos (estándares de competencias) son entregados bajo los criterios metodológicos, para su posterior inclusión en el MNC.

Fase 8: Utilización de los estándares y rol de las instituciones usuarias

Una vez levantados los estándares, estos deberán ser los insumos para el poblamiento del marco nacional de cualificaciones. En este sentido, cada institución involucrada en este proceso deberá utilizar los estándares de la forma siguiente:

Tabla 3. Uso de los estándares

INSTITUCIÓN	UTILIZACIÓN DE LOS ESTÁNDARES
Autoridad del MNC	<ul style="list-style-type: none"> • Poblamiento del MNC
MTPE	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación de los programas de capacitación y otros servicios a los nuevos estándares formativos • Adecuación de los procesos de certificación de competencias a los estándares evaluativos
MINEDU	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación de oferta formativa y otros servicios a los nuevos estándares formativos y cualificaciones incluidos en el MNC
SINEACE	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación de los procesos de certificación de competencias a los estándares evaluativos

Una vez constituida la Autoridad mediante el instrumento jurídico que se estime más conveniente, no habrá otra institución pública y privada que realice estudios de fuerza laboral y levantamiento de estándares orientados al poblamiento del MNC. Este principio de unicidad es crítico para generar un sistema estable y reconocido por todos los actores.

Tabla 4. Funciones asignadas en sistema de cualificaciones

FUNCIONES	HOY			EN SISTEMA DE CUALIFICACIONES			
	MINEDU	MTPE	SINEACE	AUTORIDAD	MINEDU	MTPE	SINEACE
Estudios de Prospección	x	x	x	x	-	-	-
Poblamiento del MNC	x	x	x	x	-	-	-
Estándares de Formación	x	x		x	-	-	-
Estándares de Evaluación		x	x	x	-	-	-
Provisión Formación	x	x		-	x	x	-
Provisión Evaluación y Certificación		x	x	-	-	x	-

A top-down view of a group of people in a meeting. Their hands are stacked in a circle on a dark wooden table. On the table, there is a laptop on the left, a coffee cup with latte art in the center, and several documents or notebooks. The scene is overlaid with a semi-transparent blue filter and scattered blue square shapes of various sizes.

Unidad II

Propuesta

de mecanismo

transitorio

INTRODUCCIÓN

Esta unidad se enmarca en las conclusiones de la Unidad I - Diseño del mecanismo de representación sectorial alineado con el Marco Nacional de Cualificaciones. En específico, se parte básicamente de la propuesta contenida en el capítulo 4 “Propuesta de diseño de mecanismos de representación sectorial a mediano y largo plazo”, donde se establece un sistema compuesto por una Autoridad, un conjunto limitado de consejos sectoriales de competencia (CSC), un mercado abierto de proveedores de servicios de competencias (PSC) y el funcionamiento no permanente de las mesas técnicas sectoriales (MTS).

La organización meta formulada en la primera unidad se establecía para el año 2025, es decir, para un escenario de largo plazo donde el esquema institucional del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) y del mecanismo de representación sectorial (MRS) estaría ya formalmente constituido y en funcionamiento.

La presente unidad, por el contrario, se asienta en un escenario de corto plazo: se trata de diseñar una propuesta piloto que comprenda el periodo de julio 2020 a diciembre 2024; es decir, un espacio de transición del escenario actual, el cual está caracterizado por una muy baja cobertura en el

levantamiento de estándares laborales, formativos y evaluativos –cualquiera que sea el indicador que se elija–, a otro escenario donde existan las condiciones técnicas e institucionales, ya maduras, para el desarrollo del MNC.

La lógica detrás de esta propuesta transitoria de cuatro años y medio es la de impulsar un proceso gradual y controlado de generación de capacidades institucionales (CSC, PSC y MTS) que permitan desarrollar un proceso de poblamiento del MNCP pertinente, veloz, amplio y portable.

Para cumplir con este objetivo, en esta unidad se describen:

- Los roles transitorios requeridos para la ejecución del piloto.
- El alcance sectorial para un piloto de transición relevante.
- El proceso de funcionamiento y aprobación de los productos dentro del alcance.
- Los ajustes normativos requeridos para su funcionamiento transitorio.
- El diseño de una hoja de ruta para la implementación de procesos piloto.
- El diseño de un mecanismo de evaluación de resultados y lecciones aprendidas.



2. Propuesta de mecanismo de trabajo transitorio (2020 – 2024) del MRS

2.1 Propuesta de cadenas de valor como piloto

El mecanismo de trabajo transitorio debe ser capaz de pilotear el MRS hasta el año 2025, en un contexto en el que no existe una regulación legal específica, y donde las instituciones que actualmente tienen competencia en materia de cualificaciones y competencias, MINEDU y MTPE especialmente, deberán inhibirse de actuar en las áreas funcionales del alcance definido, dando reconocimiento a los productos generados por la

nueva institucionalidad que se vaya constituyendo. Esta propuesta contempla la constitución de una Autoridad transitoria, el desarrollo de los primeros CSC y PSC, a la vez que contempla también acciones por parte de MINEDU, MTPE y SINEACE para inhibirse, voluntariamente, de parte de sus funciones dentro de este nuevo ecosistema, en aquellas áreas funcionales del alcance a definir. En consecuencia, durante el periodo de transición 2020 – 2024, MINEDU, MTPE y SINEACE se retirarán voluntariamente de sus actividades en las funciones que se muestra en la Tabla 5.

Tabla 5. Funciones asignadas para la etapa de transición

Funciones/ competencias	HOY			2020 – 2024 (transición)			
	MINEDU	MTPE	SINEACE	Autoridad	MINEDU	MTPE	SINEACE
Estudios de Prospección	x	x	x	x	-	-	-
Poblamiento del MNC	x	x	x	x	-	-	-
Estándares de Formación	x	x		x	-	-	-
Estándares de Evaluación		x	x	x	-	-	-

En cuanto a la definición de las áreas funcionales (alcances sectoriales), para el periodo 2020 – 2024, se recomienda trabajar, en este periodo, de tres a cuatro de los siguientes macrosectores:²⁴

- Mantenimiento Industrial
- Construcción
- Agroalimentario
- Turismo

En su conjunto, estos macrosectores tienen el potencial de alcanzar cerca del 40% de la PEA del Perú.

Esta definición permitirá validar, durante el proceso de transición, no solo la capacidad de articulación institucional de estos macrosectores en torno a CSC con madurez organizacional, sino también su capacidad de generar estándares pertinentes y legítimos, portables, en un proceso ágil y veloz.

A continuación, se describe cada uno de los actores que componen el MRS, en su carácter de transitorio.

²⁴ Cada macrosector puede contener varias cadenas de valor

2.2 Actores transitorios para la implementación del MRS (2020 - 2024)

Autoridad transitoria

CRITERIOS	DESCRIPCIÓN
Convocatoria	– Funcionamiento: 2020 - 2024
Propósito	– Conducir el proceso de transición en la instalación del sistema de cualificaciones – Acompañar el desarrollo de capacidades institucionales (CSC, PSC y MTS) – Evaluar la efectividad del piloto y proponer ajustes
Miembros	– Directorio: Compuesto por MINEDU, MTPE, MEF, Sector Productivo y Trabajadores (Presidencia MINEDU) – Unidad Técnica: Con asiento en el PMESUT, dependiente del MINEDU, compuesta por profesionales expertos en MNC y su poblamiento. ²⁵ Proporciona asistencia técnica a las instituciones involucradas en el Directorio para el desarrollo y posterior aprobación de documentos como lineamientos, metodologías y estándares. Su rol es el de prestar apoyo secretarial al Directorio (convocatorias, agendas, etc.).
Constitución	– Mediante Decreto Supremo que crea una comisión multisectorial – Con la constitución de la Autoridad transitoria, el MINEDU, MTPE y SINEACE aceptan incorporar a su gestión los estándares laborales, formativos y evaluativos elaborados en los pilotos, para el periodo 2020 - 2024. ²⁶ – En el resto de los sectores, no incluidos en los pilotos, estas entidades pueden seguir realizando sus funciones habituales.
Productos/funciones	– Apoyar a la formalización del MNCP, a través de las instituciones responsables de ello – Identificar el alcance de los sectores y definir las cadenas de valor, a propuesta de la Unidad Técnica – Realizar y aprobar la Guía metodológica, a propuesta de la Unidad Técnica, para su incorporación al acervo – Convocar a los CSC del alcance del piloto – Licitación de los PSC para los CSC, a través de la Unidad Técnica – Validar la metodología aplicada en los estándares levantados por los PSC, a propuesta de la Unidad Técnica y bajo los criterios de la Guía Metodológica – Aprobar los estándares elaborados por los PSC e integrarlos al MNCP, a través de las resoluciones que emitan las instituciones responsables (MINEDU y MTPE)
Financiamiento	– PMESUT
Otras funciones	– Control de avance del desarrollo de productos, en calidad y velocidad, a través de la Unidad Técnica – Evaluación de procesos y capacidades de organizaciones del sistema, a través de la Unidad Técnica – Ajuste al diseño del sistema para fase en regla (a partir del 2025)

²⁵ Existen dos posibilidades (pudiendo sumarse) para dotar a la Unidad Técnica del expertise requerido. La primera es realizar un Diplomado en Gestión de Competencias Sectoriales, orientado a un amplio número de profesionales, los cuales luego serán parte de los PSC y de la Unidad Técnica. La segunda, que han seguido muchos países, es la de contratar, como Jefe Técnico de la Unidad, a un profesional internacional con experiencia en las funciones requeridas.

²⁶ Estándares laborales es una denominación genérica para distinguir una serie de estándares que serán regulados por una guía metodológica, a saber: unidades de competencia, perfiles y cualificaciones. En los documentos compartidos del diseño del MNC no se ha profundizado aún en los estándares laborales: formativos y evaluativos que requerirá el sistema. La guía metodológica deberá ser promovida por la Autoridad transitoria: pudiendo utilizarse para ello la elaborada en los pilotos de Minería y Agroexportación promovidos por el BID.

Consejos Sectoriales de Competencias (CSC)

CRITERIOS	DESCRIPCIÓN
Convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> – La Autoridad transitoria define, por acuerdo, el alcance sectorial de los CSC y los convoca para su constitución. – Funcionamiento: 2020 - 2024
Propósito	<ul style="list-style-type: none"> – Liderar la agenda de desarrollo humano en su alcance sectorial, dentro del Sistema de Cualificaciones del Perú
Miembros	<ul style="list-style-type: none"> – Condición mínima: Organizaciones empresariales y/o empresas representativas de su alcance sectorial. El criterio de representatividad lo establece la Autoridad transitoria. – De forma optativa pueden ser parte: Organizaciones de Trabajadores y Organismos de Formación
Constitución	<ul style="list-style-type: none"> – Condición mínima: documento (protocolo u otro) de constitución entre los miembros²⁷ – Debe contar con un comité ejecutivo, u otra instancia decisoria, que tenga facultades resolutorias (ej. validación de estándares). – Debe contar con un encargado/contraparte única para la Autoridad y el PSC asignado.
Productos/funciones	<ul style="list-style-type: none"> – Establecer hoja de ruta de desarrollo humano sectorial que se renueva cada 2 años – Establecer las prioridades de poblamiento del MNC – Participar en la selección de su PSC.²⁸ – Facilitar el acceso del PSC a empresas y expertos, vía MTS – Validar productos de los PSC (estudios y estándares)
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> – Privado
Otras funciones	<ul style="list-style-type: none"> – Comunicaciones y difusión – Impulsar el uso de los estándares sectoriales – Impulsar otras iniciativas de desarrollo de capital humano de acuerdo con su hoja de ruta

²⁷ No habiendo traspaso de recursos públicos por parte del Estado a estas organizaciones no es necesario su constitución formal vía resolución, ni sobre normar la forma en que los CSC se constituyen. Debe ser criterio de la Autoridad transitoria tratar de evitar la tentación –muy frecuente en las Administraciones Públicas– de imponer excesivas regulaciones que puedan paralizar el proceso de poblamiento del MNC.

²⁸ Un CSC solo puede tener un PSC asignado a la vez. La selección de ese PCS se hará dentro de un mercado variado y competitivo, donde deben existir varios PSC disponibles. La asignación de un PSC a un CSC debe incorporar mecanismos contractuales de salida por mala evaluación de su desempeño: así como mecanismos de renovación rápida si existe una buena evaluación de desempeño de su trabajo.

Proveedores de Servicios de Competencias (PSC)

CRITERIOS	DESCRIPCIÓN
Convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> – Tras acuerdo de la Autoridad transitoria, el PMESUT convoca a concurso público para la contratación de un PSC. – El contrato es a dos años, renovable, según desempeño, hasta diciembre 2024.
Propósito	– Desarrollar estudios y estándares, dentro de los alcances definidos por el MNCP, en coordinación con el CSC de la cadena de valor
Miembros	– Empresas privadas que reúnan las condiciones definidas en las bases técnicas de licitación
Constitución	– Empresa legalmente constituida, con capacidad de contratar con el Estado, que cuente con las capacidades operativas y metodológicas requeridas en las bases administrativas de licitación
Productos/funciones	<ul style="list-style-type: none"> – Articular con las instituciones para el funcionamiento del CSC – Realizar estudios de prospectiva laboral – Realizar la gestión de las MTS – Levantar los estándares laborales, formativos y evaluativos, conforme a los criterios metodológicos establecidos por la Autoridad transitoria
Financiamiento	– La Autoridad transitoria, a través de concurso público, contra resultados, con financiamiento del PMESUT.
Otras funciones	– Cualquiera, excluyendo la ejecución de funciones propias del sistema (formación, certificación)

Mesas Técnicas Sectoriales (MTS)

CRITERIOS	DESCRIPCIÓN
Convocatoria	<ul style="list-style-type: none"> – Los PSC convocan (en conjunto con el CSC) a las MTS, de acuerdo con los TDR establecidos por la Autoridad transitoria en la licitación y en el contrato con el PSC. – Su funcionamiento es esporádico, según demanda.
Propósito	– Constituirse en la fuente de pertinencia y legitimidad de los procesos de poblamiento del MNCP
Miembros	<ul style="list-style-type: none"> – Contraparte CSC – Empresas/gremios – Expertos de la cadena de valor – Representante de los trabajadores – Centros de formación – Representantes sectoriales del Estado <p>Nota: Se debe asegurar la presencia de la mayoría de los representantes de empresas y organizaciones productivas de la cadena de valor.</p>
Constitución	<ul style="list-style-type: none"> – Se constituyen por acto administrativo entre PSC y CSC, y se informa a la Autoridad transitoria. – Su constitución, funcionamiento y proceso de validación de productos debe estar estandarizado desde la Autoridad transitoria.
Productos/funciones	<ul style="list-style-type: none"> – Apoyar a los CSC y PSC en la definición de prioridades sectoriales – Proporcionar asistencia técnica al trabajo técnico de los PSC – Desarrollar estándares laborales, formativos y evaluativos, con apoyo técnico y secretarial del PSC – Hacer una primera validación de los productos del PSC.
Financiamiento	– PSC (aspectos logísticos y administrativos), de acuerdo con la propuesta económica contenida en el contrato suscrito con la Autoridad transitoria tras la licitación
Otras funciones	– Se constituyen solo para este propósito.

2.3 Alcance sectorial del periodo transitorio (2020 - 2024)

Si bien la Autoridad transitoria tiene como primer mandato la realización de un estudio de sectorización para definir el alcance de la cadena de valor, esperar los resultados de éste para avanzar en el desarrollo de las experiencias demostrativas, atenta contra el objetivo de agilidad y velocidad que debe mostrar el proceso de construcción del sistema de cualificaciones²⁹.

En paralelo a la consultoría de sectorización, es posible comenzar a trabajar con un número limitado de cadenas de valor agregadas, las cuales son identificables en los diferentes países de referencia.

Con base en esta propuesta, la Autoridad transitoria estaría en condiciones de comenzar el desarrollo de tres o cuatro experiencias demostrativas relevantes, con potencial de cubrir cerca del 40% de la PEA del Perú, a partir de julio de 2020. El número definitivo de macrosectores a seleccionar dependerá fundamentalmente de los recursos económicos disponibles para poder financiarlos.

Cada una de estas agrupaciones sectoriales tiene un alto potencial de constituirse en CSC. Es conveniente que la etapa de transición se centre en experiencias demostrativas con CSC. Esto no limita las capacidades del MRS de funcionar sin CSC para aquellos sectores que, por sus características, no están maduros para asumir la promoción de iniciativas vinculadas a la formación de su capital humano, pero que son estratégicos o de elevado peso en la economía peruana.

Por otra parte, estos primeros macrosectores que se proponen son consistentes con las experiencias acumuladas en el Perú, tanto con los Comités de Competencias Laborales (CCL) del MTPE, como con

los Consejos Sectoriales de Competencias (CSC) apoyados con recursos del BID.

A continuación, se presenta una propuesta de sectorización detallada y con capacidad de crecimiento “hacia adentro”, es decir, con capacidad de extender el trabajo en plazos de 2 años para los 4-5 años de la etapa transitoria.

Mantenimiento Industrial

Incluye el mantenimiento mecánico, eléctrico e instrumentación y control, más la fabricación de partes y piezas para los procesos de mantenimiento, considerando como campo de aplicación el mantenimiento de equipos móviles y estacionarios. Debe poner especial atención en los cambios tecnológicos que están ocurriendo en la industria, en el contexto de la llamada revolución 4.0.

Este macrosector tiene el potencial de crecer a todas las áreas industriales de operación de equipos y procesos. No debería entrar en labores de logística, espacio funcional que será encargado a un futuro macrosector.

Este macrosector tiene un potencial de crecimiento hasta alcanzar aproximadamente el 9% de la población económicamente activa del Perú.³⁰

Este macrosector debería convocar, al menos, a los siguientes sectores productivos: minería, energía, petróleo, metalmecánica, construcción y manufactura. Asimismo, debería incluir en su organización la presencia de, al menos, un proveedor de clase mundial de equipos móviles y otro de equipos estacionarios.

Referentes internacionales: SkillsDMC de Australia y More4Core de Alemania, Francia, Bélgica y Países Bajos.

²⁹ Se entiende por velocidad el aumento del poblamiento del MNC en la unidad de tiempo. Por ejemplo, si en el momento t los estándares levantados cubren un porcentaje $p\%$ de la PEA o del PIB, se esperaría que en el momento $t+n$ la cobertura suponga un $(p+x)\%$.

³⁰ Informe Anual Empleo ENAHO 2014. Los datos sobre la cobertura en términos de PEA son todos atribuibles a esta misma fuente.

Construcción

El potencial de cobertura es del 6% de la PEA, pero probablemente sea muy superior a esta cifra si se computa el empleo informal. Incluye las labores de preparación del terreno, construcción y puesta en marcha de obras civiles, plantas industriales, caminos y carreteras, edificación en altura y edificación en extensión. Debe poner especial atención en los cambios tecnológicos que están ocurriendo en la industria, en el contexto de la llamada revolución 4.0.

Este macrosector no debería entrar en labores de mantenimiento y operación de equipos, espacios funcionales encargados al macrosector de mantenimiento industrial. Tampoco puede entrar en labores de logística, espacio funcional a ser encargado a un futuro macrosector.

Este sector debiera convocar, al menos, a los siguientes actores: sector construcción, sector de proveedores de la construcción, empresas representativas de obras civiles, plantas industriales, caminos y carreteras, edificación en altura y edificación en extensión.

Referentes internacionales: CITB Inglaterra, BCITO Nueva Zelanda, BuildForce Canadá.

Agroalimentación

La cobertura potencial de esta cadena de valor se estima del 24% de la PEA. Incluye las labores de preparación del espacio productivo, todas las áreas transversales para el desarrollo del producto primario, su cosecha, empaque y conservación.³¹ Estos procesos transversales aplican a todas las especies vegetales y animales, destinadas o no a consumo humano (nacional o internacional).

Este macrosector tiene el potencial de crecer hacia las áreas de elaboración de alimentos procesados y producción forestal.

Este macrosector no puede entrar en labores de mantenimiento y operación de equipos, espacios funcionales encargados al macrosector de mantenimiento industrial. Tampoco puede entrar en labores de logística, espacio funcional a ser encargado a un futuro macrosector.

Este macrosector debería convocar, al menos, a los siguientes sectores productivos: agricultura, proteínas y lácteos, servicios transversales. Asimismo, debería incluir en su organización la presencia de productores pequeños, medianos y grandes, orientados a consumo interno y exportación, así como proveedores con acceso a tecnología de punta.

Referentes internacionales: CAHRC Canadá, Primary ITO Nueva Zelanda.

Turismo

El potencial de cobertura, en términos de la PEA, es del 7%. Incluye las labores de turismo emisor, receptivo, de aventura y de intereses especiales, más todas las labores correspondientes a los sectores de hotelería y gastronomía.

Este macrosector no puede entrar en labores de mantenimiento y operación de equipos, espacios funcionales encargados a la cadena de valor de mantenimiento industrial. Tampoco puede entrar en labores de logística, espacio funcional a ser encargado a un futuro macrosector.

Este macrosector debiera convocar al menos a los siguientes sectores productivos: hotelería, gastronomía y turismo. Asimismo, debería incluir en su organización a actores que representen los diferentes tamaños de la industria.

Referentes internacionales: TourismHR Canadá, ServiceIQ Nueva Zelanda.

³¹ Ejemplo de áreas o servicios transversales son: fertilización, riego, inocuidad alimentaria, seguridad veterinaria, entre otras.

2.4 Proceso de funcionamiento transitorio y de validación de productos (2020 - 2024)

Así como en la Unidad I, capítulo 5, se establecieron las fases de implementación del MRS para el modelo en régimen (2025), a continuación, se detallan las fases de implementación del MRS, para el proceso transitorio (2020 - 2024).

Fase 1: Creación de la Autoridad transitoria³²

- a) Decisión política sobre la creación de una Autoridad transitoria
- b) Objeto de la Autoridad transitoria
- c) Alcance y ámbito de aplicación:
 - Prospectiva e inteligencia de mercado de trabajo
 - Reglas de poblamiento del MNCP
 - Propuesta de regulación del levantamiento de estándares y poblamiento del MNCP
 - Reconocimiento de CSC, PSC y MTS
- d) Integrantes y mecanismos de coordinación y consulta:
 - Órgano Consultivo: espacio de consulta y asesoramiento. Puede tener representación tripartita.
 - Directorio: instancia de dirección estratégica. El coordinador es designado por una alta autoridad del MINEDU, previa consulta al Órgano Consultivo.
 - Unidad Técnica: instancia de apoyo técnico y operativo, que promueve la calidad metodológica del proceso de construcción del MNC. En la fase de transición esta función la ejercerá la Unidad Ejecutora del PMESUT, que, a su vez, depende del MINEDU.
 - Unidades técnicas y operativas, normalmente dependientes de la Unidad Técnica.

e) Financiamiento: básicamente público, con recursos del presupuesto nacional y otras fuentes de financiamiento (endeudamiento, donaciones, etc.).

La Autoridad transitoria debe tener como ejes principales de su estrategia de construcción del MNC la velocidad de su poblamiento y la amplitud de la cobertura sectorial.

Resultados esperados de la Autoridad transitoria:

- Estudio de sectorización para la conformación de macrosectores
- Diseño de guía metodológica para el desarrollo de estándares laborales (poblamiento MNCP), formativos y evaluativos, bajo MNCP
- Invitación de tres a cuatro macrosectores al piloto 2020 - 2024
- Preparación de la licitación de PSC para tres o cuatro macrosectores piloto 2020 - 2024 (fase 1: 2020 - 2022; y fase 2: 2023 - 2024), a través del PMESUT
- Seguimiento a pilotos fase 1 y fase 2
- Evaluación metodológica de productos pilotos 2020 - 2024 (fase 1: 2020 - 2022 y fase 2: 2023 - 2024)
- Incorporación de productos aprobados al MNCP, mediante las resoluciones que emitan las entidades con facultades para ello (MTPE, principalmente)
- Evaluación piloto 2020 - 2024 (fase 1: 2020 - 2022 y fase 2: 2023 - 2024) y diseño de ajustes al modelo de MRS

Fase 2: Estudio de sectorización por parte de la Autoridad transitoria

Este estudio tiene por propósito obtener una identificación de los sectores de la economía peruana que tienen una participación relevante en la conformación de las cadenas de productividad. Con este insumo, se pueden delimitar los sectores y subsectores que es recomendable agrupar en cadenas de valor o macrosectores, ya que es posible establecer áreas funcionales comunes dentro de sí.

³² Para el detalle de la solución normativa propuesta sobre la Autoridad transitoria, ver el capítulo 3, pero, muy probablemente adopte la forma de Comisión Multisectorial.

Se busca definir un número limitado de grupos de sectores que se constituirán en CSC, o se agruparán bajo la gestión de un PSC (sin CSC). Se espera que el número final de agrupaciones a definir esté entre diez (10) y veinte (20) para cubrir del 70% a 80% de la PEA del Perú, siguiendo con la experiencia internacional al respecto (escenario 2025).

Resultados esperados de este estudio:

- a) Lista de sectores productivos relevantes de incorporar al MNCP, priorizados.
- b) Caracterización de los sectores productivos, en términos de su porcentaje en la PEA, contribución al PIB, matrícula de formación en sus diferentes niveles.
- c) Identificación de la cobertura de cadenas de valor a lograr, tanto para el periodo transitorio (2020-2024), como para el periodo en régimen (a partir del 2025).
- d) Vínculo de los sectores productivos con iniciativas de fomento al desarrollo productivo del país.
- e) Criterios para la agrupación de sectores productivos en macrosectores, de acuerdo con criterios de convergencia funcional.
- f) Identificación de gremios y/o asociaciones empresariales involucradas, su madurez organizacional (años de funcionamiento, miembros, representatividad, etc.) y la viabilidad de su participación como CSC de la cadena de valor.
- g) Propuesta de agrupación de macrosectores y la cobertura de la PEA del Perú de cada uno, incluyendo la propuesta de MRS propuesto (con o sin CSC y su justificación).

Fase 3: Diseño de guía metodológica para la elaboración de estándares laborales (poblamiento del MNCP), formativos y evaluativos.

Esta guía debe constituirse en la referencia metodológica de la Autoridad transitoria para la elaboración de los TDR para la asignación de los PSC y para la revisión de los productos elaborados

por los mismos PSC, en su proceso de incorporación al MNCP. Asimismo, debe ser la referencia para el trabajo de los PSC en la elaboración de los productos adjudicados.

Debe establecer las características de cada uno de los productos, más un procedimiento para su elaboración, incluyendo los formatos específicos de cada uno. Asimismo, la guía debe incluir los criterios y metodologías para la nivelación de estándares y cualificaciones dentro del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú.

Su alcance incluye la elaboración de estándares laborales (estándares de competencias, perfiles y cualificaciones laborales en rutas formativo-laborales), estándares formativos (estructura modular y desarrollo de módulos de formación para una cualificación) y estándares de evaluación (instrumentos de evaluación certificativa para una cualificación).

Resultados esperados de la Guía:

- a) Formatos de estándares laborales, formativos y evaluativos
- b) Procedimientos para la elaboración de estándares
- c) Procedimientos de calibración de estándares y cualificaciones en niveles del MNCP
- d) Diseño de rutas formativo - laborales

Fase 4: Definición y creación de los CSC.

Independientemente de los resultados del Estudio de Sectorización (Fase 2), para acelerar la implementación del modelo, y que los resultados de éste sean percibidos con nitidez por la ciudadanía, se propone, como primera medida de la Autoridad transitoria, la conformación de los primeros tres o cuatro consejos de competencias sectoriales.

Los consejos propuestos tienen como característica principal contar con un tejido de representación gremial maduro, experiencia

previa en el desarrollo de competencias –ya sea a través de experiencias fomentadas en el pasado por MTPE y/o BID–, su posibilidad de constituirse como macrosector y un potencial de trabajo futuro más allá del horizonte 2024.³³ Asimismo, cada uno de los macrosectores propuestos debe contar con referentes internacionales de organización sectorial.

Tal como se expone en el acápite 2.1 de esta unidad, los macrosectores recomendados son: Mantenimiento Industrial, Construcción, Agroalimentación y Turismo. De estos, se deberán seleccionar los tres con mayores probabilidades de éxito, aunque, de existir recursos financieros, podrían desarrollarse las cuatro cadenas de valor. Resultados esperados de los CSC:

- a) Constitución formal como CSC.
- b) Diseño de hoja de ruta de desarrollo humano macro sectorial.
- c) Participación en selección de su PSC.
- d) Apoyo en la conformación y funcionamiento de las MTS, en coordinación con el PSC.
- e) Apoyo en el acceso a expertos técnicos y empresas de la industria por parte del PSC
- f) Validación técnica de los productos elaborados por el PSC (estudios de prospectiva y estándares).
- g) Participación en la evaluación del PSC al final de la primera etapa (2020 – 2022).

Fase 5: Licitación de PSC para levantamiento de estándares.

De forma simultánea a la definición de los CSC para esta fase transitoria, su invitación a constituirse y el proceso efectivo de arreglo institucional y constitución de estos, es importante avanzar en la contratación de un PSC que apoye el desarrollo de los estudios y levantamiento de estándares. Si bien se espera la participación del CSC en esta selección, es posible avanzar en ambas tareas en forma simultánea, con el fin de no amenazar la agilidad del proceso. No es descartable que un PSC dé soporte a un

macrosector en su constitución como CSC. Este aspecto podría incluirse en los términos de referencia (TDR) o bases técnicas de la licitación.

En cualquier caso, es necesario reiterar que la Autoridad transitoria deberá mostrar una actitud suficientemente flexible en todo el proceso de construcción del sistema nacional de cualificaciones, y no tratar de condicionar la contratación de un PSC por eventuales dificultades en la constitución de un CSC de la cadena de valor. Muchas veces el efecto demostración será un incentivo poderoso para aglutinar voluntades y promover acuerdos entre los diferentes gremios.

La asignación de un PSC se realizará con base en los TDR definidos por la Autoridad transitoria, a través de su Unidad Técnica. La licitación debería comprender el alcance de los servicios en periodo de tiempo (2020 – 2022, renovable a 2023 – 2024) y productos a realizar en esos dos periodos.

Vale la pena recordar que un PSC es una empresa consultora que cuenta con las habilidades técnico-metodológicas y la experiencia (a través de sus consultores) para enfrentar un proceso dentro del alcance de los TDR. Se debe poner especial énfasis en que la experiencia no debe ser la de la empresa consultora, sino la de su personal técnico, dado que hoy no existe, en el Perú, un mercado desarrollado de PSC.

También es importante destacar que la empresa consultora no debe tener relación propietaria con un sector productivo dentro del alcance del macrosector definido, ni cumplir funciones propias del Sistema de Cualificaciones, como la formación (formal y no formal) y la certificación de competencias laborales. Estos aspectos son excluyentes e invalidarían su participación como PSC.³⁴

Resultados esperados del proceso de licitación de los PSC:

- a) TDR definidos con alcance temporal y de productos para periodos 2020 – 2022 y 2023 – 2024.

³³ Los sectores propuestos fueron impulsados principalmente por estas dos instituciones, aunque existieron más actores cooperantes (SECO-Cooperación Suiza, por ejemplo).

³⁴ Acerca de una eventual estrategia para construir capacidades y mercado, ver el Anexo de este estudio.

- a) Involucramiento del macrosector en proceso de selección de su PSC (esté constituido o no como CSC aún).
- b) Asignación de la licitación a la PSC realizada.

Fase 6: Ejecución del servicio por parte de los PSC.

Una de las primeras tareas del PSC es asegurar el correcto funcionamiento de su CSC asignado (primera etapa). Para esto, brindará asistencia al profesional encargado del CSC, para el normal funcionamiento de la estructura definida. Esto incluye dar asistencia al CSC en el diseño de su hoja de ruta macrosectorial 2020 - 2024.

Luego, el PSC deberá trabajar en coordinación con el CSC, en la constitución de las MTS que cubran los sectores productivos incorporados en el macrosector y que estén dentro del alcance del trabajo 2020 - 2022.

En paralelo, el PSC estará trabajando en sus tres primeros productos:

- a) Identificar las cadenas de valor del macrosector, su alcance en términos funcionales, culminando por diagramar los mapas de proceso de cada cadena de valor.
- b) Realizar un estudio de fuerza laboral macrosectorial, que permita establecer las brechas de capital humano y el requerimiento de competencias del sector (esto incluye prospectar el impacto de las nuevas tecnologías en la demanda de competencias de mediano plazo).
- c) Realizar una curaduría, o examen, detallado de lo aprovechable o no del catálogo de competencias heredado desde el antiguo sistema de competencias, de tal forma de rescatar, ajustando los estándares laborales a los macroprocesos, la mayor cantidad de estándares.³⁵ Todos estos productos deben ser realizados en coordinación con las MTS y con la validación del CSC respectivo.

Una segunda etapa de trabajo del PSC debiera abarcar el trabajar en el diseño de los estándares laborales, formativos y evaluativos para las cadenas de valor comprendidas en el alcance del servicio. En este proceso, el PSC debe resguardar la coordinación con las MTS respectivas, a la vez que asegurar la portabilidad de los estándares definidos. Son estos productos los que se validan metodológicamente por la Autoridad y se integran al MNCP.

Una tercera etapa del trabajo de los PSC es ampliar el trabajo de la segunda etapa a nuevas cadenas de valor, ampliando la cobertura del sistema a la mayor cantidad de áreas funcionales del alcance del macrosector.

En la primera etapa, el PSC se asegura de que el trabajo de estandarización haya definido claramente las áreas funcionales transversales de aquellas que son específicas a cada cadena de valor. Asimismo, se asegura de la relevancia del trabajo para resolver los desafíos de capital humano sectorial, a la vez que capitaliza el trabajo previo a la instalación del sistema. En la segunda y tercera etapas, el PSC debe demostrar calidad técnica en el desarrollo de los productos, a la vez que velocidad, sin perder nunca el objetivo de la portabilidad.

Resultados esperados de la ejecución de servicios del PSC:

- a) Un CSC bien constituido y en funcionamiento.
- b) Hoja de ruta de desarrollo de capital humano macrosectorial formulada.
- c) MTS constituidas y en funcionamiento.
- d) Mapas de proceso e identificación funcional (análisis funcional e identificación de competencias) para alcance del servicio realizados.
- e) Estudio de fuerza laboral sectorial (con impacto de borde tecnológico, si aplica) terminado.
- f) Curaduría del catálogo de competencias

³⁵ Para este fin, sería de gran valor aprovechar los resultados de la consultoría de CAPLAB-GA.

- a) previo, de acuerdo con alcance del servicio, realizado.
- b) Tres o cuatro cadenas de valor con sus estándares laborales, formativos y evaluativos desarrollados y validados técnica (el CSC) y metodológicamente (la Autoridad transitoria).

los procedimientos establecidos en los TDR, y que los productos (estándares laborales) son entregados bajo los criterios metodológicos establecidos en la guía metodológica, para su posterior inclusión en el MNC.

Fase 7: Validación de los estándares

La validación de los estudios y estándares que levanten los PSC deberán tener dos modalidades diferentes, las cuales tienen carácter formal:

- a) Validación técnica. Este proceso de validación busca básicamente establecer que los productos generados por los PSC reflejan adecuadamente los desafíos ocupacionales y tecnológicos que deberá afrontar el macrosector, así como las competencias y las habilidades requeridas en los procesos productivos identificados como críticos. Esta validación es realizada, en primera instancia, por las MTS, y en segunda instancia, por el Comité Ejecutivo del CSC u órgano decisorio definido en su organización.
- b) Validación metodológica. Esta validación la realiza la Autoridad transitoria, a través de su Unidad Técnica (PMESUT). Con ella se verifica que, en el proceso de levantamiento de los estándares ocupacionales, se hayan seguido

Resultados esperados de la validación de los estándares:

- a) Estudios de fuerza laboral validados.
- b) Estándares laborales validados por la Autoridad transitoria e incorporados al MNCP.
- c) Estándares formativos y de evaluación validados por la Autoridad transitoria y compartidos con MINEDU, MTPE y SINEACE.

Fase 8: Utilización de los estándares y rol de las instituciones usuarias

Una vez validados los estándares, estos deberán ser los insumos para el poblamiento del MNCP. En este sentido, cada institución involucrada en este proceso fundamentalmente MINEDU, MTPE y SINEACE incorporará estos estándares a sus ofertas formativas y de certificación, mediante los instrumentos normativos que consideren necesarios. La utilización prevista se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6. Utilización de los estándares

INSTITUCIÓN	UTILIZACIÓN DE LOS ESTÁNDARES
Autoridad del MNC	– Poblamiento del MNC
MTPE	– Adaptación de los programas de capacitación y otros servicios a los nuevos estándares formativos – Adecuación de los procesos de certificación de competencias a los estándares evaluativos
MINEDU	– Adaptación de oferta formativa y otros servicios a los nuevos estándares formativos y cualificaciones incluidos en el MNC
SINEACE	– Adecuación de los procesos de certificación de competencias a los estándares evaluativos

2.5 Productos del proceso, validación y financiamiento del periodo transitorio (2020 - 2024)

Los productos de la etapa transitoria se muestran en la Tabla 7.

Tabla 7. Productos, validación y financiamiento - Periodo transitorio

PRODUCTOS	VALIDACIÓN				FINANCIAMIENTO		
	Autoridad	MINEDU	MTPE	CSC	PMESUT	CSC	PSC
Autoridad transitoria		x	x		x		
Unidad Técnica	x				x		
Estudio de Sectorización	x				x		
Guía Metodológica	x	x	x		x		
CSC	x					x	
PSC	x				x		
Mesas Técnicas Sectoriales	x					x	x
Hoja de Ruta				x		x	
Estudio Sectorial	x			x			x
Mapas de Procesos				x			x
Curaduría de Estándares				x			x
Estándares Laborales	x			x			x
Estándares Formativos	x			x			x
Estándares Evaluativos	x			x			x

3. Ajustes normativos requeridos para el periodo transitorio (2020 - 2024)

3.1 Relación entre el modelo de corto plazo (2020-2024) con el modelo de largo plazo (2025 en adelante)

El diseño institucional previsto en el periodo transitorio 2020-2024 descansa en gran parte en el modelo de ordenamiento institucional propuesto para el largo plazo (2025 en adelante)³⁶.

Es decir, si en el modelo de largo plazo se planteaba la conveniencia de impulsar un mecanismo de representación sectorial (MRS), donde el sector empresarial debería tener un amplio protagonismo a través de los consejos sectoriales de competencias, en el modelo para el periodo transitorio se mantiene la misma propuesta y el mismo esquema regulador. Lo mismo cabe decir sobre el rol de los Proveedores de Servicios de Competencias (PSC) y de las mesas técnicas sectoriales (MTS). En ambos casos, el diseño que se propone para el periodo definitivo es similar al transitorio.

³⁶ Para los detalles del modelo de representación sectorial de largo plazo puede consultarse el Estudio "Diseño del Mecanismo de Representación Sectorial Alineado con el Marco Nacional de Cualificaciones" Fundación Chile

En este punto, es conveniente recordar que la propuesta de MRS explicitada para el largo plazo plantea la no regulación específica de estos mecanismos por parte de la Autoridad, aunque sí se considera conveniente que la Autoridad sugiera algunos perfiles básicos que deberían adoptar los CSC, con el fin de facilitar la interlocución entre todos los actores. Es decir, los CSC que se constituyan pueden adoptar las formas jurídicas que sus promotores consideren más convenientes, dado que no van a recibir fondos públicos para su funcionamiento basal, pero es recomendable que existan determinados rasgos orgánicos que faciliten el proceso de toma de decisiones y la interlocución con el sector público.

En el caso de los PSC, su personalidad jurídica será la que se requiera para poder participar en los procesos licitatorios del Estado (sociedades, uniones temporales de empresas, etc.). Y, finalmente, para las MTS, se aconsejan simples reglas básicas de funcionamiento que el PSC responsable de la cadena de valor deberá cumplir, y hacer cumplir, para tener claridad sobre los avances en el proceso de levantamiento de

estándares, los cuales deben estar alineados con la metodología propuesta por la Autoridad.

En el único punto donde difiere el modelo de largo con el de corto plazo es en la Autoridad. Para el modelo de Autoridad, a partir del año 2025 (largo plazo), el planteamiento que se propone está alineado con la solución normativa propuesta en el Estudio Mori (2020).

Este último estudio propone la constitución del Marco Nacional de Cualificaciones y de la Autoridad Nacional de Cualificaciones mediante una norma legal donde se establecen “la naturaleza objetivos, alcance, niveles, entre otras características del Marco. Asimismo, esta propuesta establece la creación de una entidad gestora autónoma (organismo autónomo), con mayor peso institucional, que cuenta con una estructura orgánica encargada de gestionar la implementación del MNCP”. Es decir, la formalización del MNCP con la creación de la Autoridad quedan vinculadas mediante una norma de rango legal.

Tabla 8. Mapa de soluciones normativas

MECANISMO	SOLUCIÓN NORMATIVA RECOMENDABLE
Autoridad transitoria (2020-2024)	<ul style="list-style-type: none"> – Requiere de una figura jurídica que combine rapidez con efectividad. – Propuesta normativa: Decreto Supremo (ver sección 3.2) – Coincidente con el Estudio Mori (2020)
Autoridad (a partir del 2025)	<ul style="list-style-type: none"> – Ley de creación de un organismo público técnico especializado – Coincidente con el Estudio Mori (2020)
Consejos Sectoriales de Competencias (CSC)	<ul style="list-style-type: none"> – No requiere regulación específica. Es aconsejable la autorregulación. – Es aconsejable que los CSC tengan rasgos básicos en su composición y representación, para identificar toma de decisiones e interlocución con el sector público.
Proveedores de Servicios de Competencias (PSC)	<ul style="list-style-type: none"> – Su personalidad jurídica estará únicamente determinada por su participación en procesos licitatorios y de contratación con el Estado.
Mesas Técnicas Sectoriales (MTS)	<ul style="list-style-type: none"> – No requieren de regulación normativa, tan solo de criterios.

³⁷ Los detalles de este informe se encuentran en el estudio: *Elaboración de propuesta de norma para la creación de un Marco Nacional de Cualificaciones para Perú*: elaborado por Jacqueline Mori ⁽²⁰²⁰⁾

En la propuesta de Ley del estudio Mori (2020:16 y 17) se define la Autoridad como un “organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Educación” y se describen sus principales funciones:

- Proponer la propuesta de creación, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cualificaciones del Perú.
- Establecer el procedimiento para la inclusión de nuevas cualificaciones en el Marco Nacional del Perú.
- Establecer los criterios para definir los requisitos y características que deben reunir las cualificaciones para ser incorporadas en el MNCP.
- Coadyuvar en el desarrollo e implementación de un sistema de certificación de competencias laborales y de un procedimiento estandarizado para la certificación de competencias laborales, profesionales y/o técnicas que pueda ser implementado por las distintas entidades certificadoras.
- Monitorear y evaluar los resultados e impactos de la implementación del MNCP.

La personalidad jurídica, propuesta en el Estudio Mori, de organismo público técnico especializado, daría a la Autoridad del MNCP capacidad de gestión autónoma para poder operar y ejercer, de forma eficiente, las funciones relevantes en el proceso de poblamiento del MNCP.

Desde un punto de vista de la gobernanza, el modelo propuesto en el Estudio Mori (2020:17) es también consistente con los atributos básicos de la Autoridad que se requiere para la construcción del MNCP. Siguiendo el mencionado estudio, estos son los elementos constitutivos de la estructura orgánica de la Autoridad que se proponen:

a) Alta Dirección:

El Consejo Directivo de la Autoridad Nacional de las Cualificaciones. La autoridad posee un consejo directivo conformado por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Promoción

del Empleo, el Ministerio de Economía, el SINEACE, la SUNEDU, la Asamblea de Gobiernos Regionales, gremios de trabajadores, gremios empresariales, universidades públicas y privadas, e institutos de educación superior.

- Director Ejecutivo de la Autoridad Nacional de las Cualificaciones
- Secretario General de la Autoridad Nacional de las Cualificaciones

b) Órgano de Control Institucional

c) Órganos de línea

d) Órganos de administración interna

A pesar de la coincidencia en los elementos básicos de este esquema de gobernanza, los modelos de autoridad existentes en otros países tienden a tener estructuras directivas más livianas, tanto por la conveniencia de vincular actores con niveles similares de responsabilidad, como en lo relativo al número de instituciones participantes.

En este sentido, es probable que el Consejo Directivo propuesto en el Estudio Mori, con tantas instituciones (al menos once 11) identificadas y de diferentes características institucionales, tenga dificultades en los procesos vinculados a la toma de decisiones. Los costos de coordinación pueden ser altos, así como los riesgos de parálisis.

Tal vez una solución a este inconveniente sería establecer una Autoridad con un órgano consultivo con los mismos actores que el Consejo Directivo propuesto por el Estudio Mori, y reformular el Consejo Directivo hacia un modelo orgánico de menos representantes, pero del mismo nivel de responsabilidad, con solo los actores más directamente concernidos en el proceso de toma de decisiones: MINEDU, MTPE y MEF.

En cualquier caso, este es un aspecto que deberá ser profundamente discutido en el momento de la elaboración del proyecto de ley de creación del MNCP y de la Autoridad, pero es conveniente no perder la perspectiva de la eficiencia en la gestión pública, aunque ello vaya en detrimento de algún grado de participación.

3.2 El encaje normativo de la Autoridad transitoria

El primer condicionante para la elección sobre cuál debería ser la solución normativa más conveniente para la Autoridad transitoria es el tiempo de implementación. La opción por ley significaría meses, incluso años, de iter parlamentario hasta su aprobación, lo cual conspiraría con los principios de velocidad y amplitud que se quiere dar al proceso de poblamiento del MNCP.

En este sentido, el Estudio Mori también presenta una propuesta de Autoridad transitoria que trata de combinar, por una parte, la rapidez en el proceso de construcción del MNCP, con la existencia de una institución que tenga suficiente densidad normativa, por otra parte.³⁹ Para ello, el Estudio Mori propone que la Autoridad transitoria sea creada mediante decreto supremo, bajo la denominación de Comisión Nacional para la Implementación del MNCP. Esta comisión es de “naturaleza temporal y adscrita al Ministerio de Educación, como espacio de gobernanza del MNCP. Aquí, se cuenta con la participación de entidades públicas, gremios de trabajadores y empresariales. Este espacio se establece para la generación de consensos, sensibilidades y acuerdos que orienten la política en materia de cualificaciones, los lineamientos y el monitoreo sobre su primera etapa de preimplementación, con la finalidad de identificar y articular las condiciones básicas para la implementación del MNCP”.⁴⁰

Las características de esta comisión multisectorial serían las siguientes (Estudio Mori):

- a. Sus funciones son de coordinación, articulación y recomendación. Propone lineamientos y hace seguimiento a la primera

- a. etapa de la implementación del MNCP, definida en el plan de trabajo que debe proponer.
- b. La Comisión deberá proponer los procedimientos estandarizados para la acreditación de las cualificaciones, definir los criterios para seleccionar y validarlas, así como diseñar y validar la metodología de poblamiento del MNCP. También deberá realizar las acciones conducentes para la implementación del Catálogo Nacional de Cualificaciones. Finalmente, ya que el periodo de existencia de esta Comisión es temporal, deberá elaborar la propuesta normativa para la creación de la instancia técnica especializada que gestionará el MNCP, pues, finalizadas sus funciones, la implementación será asunto de esta instancia.
- c. La conformación de la Comisión involucra al Ministerio de Educación (quien la preside), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, un representante del Consejo Directivo del SINEACE, un representante de la SUNEDU, un representante de los gremios de trabajadores y un representante de los gremios empresariales.
- d. La Comisión tiene como secretaria técnica a la DIGETSUPA del Minedu.

Tanto las funciones como las actividades (literales a y b) de la Comisión Nacional para la Implementación del MNCP son razonables en el contexto de un proceso de construcción del marco. Sin embargo, en los puntos c) y d), existen diferencias notables con el esquema de gobernanza propuesto en la sección 2.4 de esta unidad.

³⁹ Se entiende por densidad, en este caso, que la norma que finalmente regule la Autoridad transitoria tenga suficiente consistencia facultativa para que la institución pueda operar.

⁴⁰ Estudio Mori (2020:14)

Tabla 9. Modelos de gobernanza de la Autoridad transitoria

	ESTUDIO MORI (2020)	SECCIÓN 2.4 DE ESTA UNIDAD
Comisión	<ul style="list-style-type: none"> – Ministerio de Educación (quien la preside), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, un representante del Consejo Directivo del SINEACE, la SUNEDU, y un representante de los gremios de trabajadores y uno de los gremios empresariales – Se requiere que los sectores estén representados por sus viceministros/as. 	<ul style="list-style-type: none"> – Consejo Consultivo: órgano de consulta y asesoramiento. Miembros: alta representación de MINEDU (lo preside), MTPE, MEF, SINEACE, SUNEDU, eventualmente representante gremios de trabajadores y empresariales
Órgano ejecutivo		<ul style="list-style-type: none"> – Directorio: órgano de dirección estratégica de la institución. Lo conforman MINEDU, MTPE y MEF. El director es nombrado por una alta autoridad del MINEDU, previa consulta al Consejo Consultivo.
Secretaría Técnica	<ul style="list-style-type: none"> – DIGESUTPA del MINEDU 	<ul style="list-style-type: none"> – Unidad Técnica: órgano de dirección técnica y operativa que promueve la calidad metodológica del proceso de construcción del MNC. En la fase de transición, esta función la ejercerá la Unidad Ejecutora del PMESUT (MINEDU).

Como puede observarse en el cuadro, la propuesta de gobernanza definida en el Estudio Mori muestra una mezcla de elementos consultivos y de representación, sin una definición clara de cuál es la instancia que adopta acuerdos.⁴¹ En la propuesta de este estudio, se trata de separar ambas funciones con el fin de reducir los costos de transacción en el proceso de toma de decisiones (acuerdos, recomendaciones, etc.).

Finalmente, la propuesta de instancia técnica del Estudio Mori fija la secretaría técnica en la DIGESUTPA, aunque, cuando se especifican los requisitos para la implementación de la etapa transitoria, se propone la creación, dentro del Viceministerio de Gestión Pedagógica del MINEDU, de una unidad funcional encargada de este proceso. También se señala que esta nueva unidad

tendrá a su cargo la Secretaría Técnica de la Comisión para la Implementación del MNC (se entiende que sustituiría a la DIGESUTPA, que fungiría de secretaría en las etapas iniciales, aunque no queda claro este arreglo).⁴² Esta unidad contaría con presupuesto y personal propios.

El riesgo de esta opción es que la DIGESUTPA, como dirección de línea del MINEDU, debe compartir sus recursos de personal entre sus actividades habituales y el proceso de construcción del MNCP. Esta solución puede enlentecer el proceso y hacerlo ineficiente. Del mismo modo, la creación de esta unidad funcional puede tardar un largo periodo de tiempo en el mejor de los casos para el año 2022, pero tendría a su favor que se institucionaliza, dentro del MINEDU, un área funcional dedicada al MNCP.

⁴¹ Se entiende que no son acuerdos vinculantes, dada las restricciones normativas de una comisión multisectorial para ello.

⁴² Estudio Mori (2020:15)

Sin embargo, esta última ventaja es muy relativa. Precisamente con la constitución de la Autoridad transitoria se pretende que, tanto el MINEDU como el MTPE, limiten voluntariamente las actividades relacionadas con los estudios de prospectiva y levantamiento de estándares en aquellas cadenas de valor que formarán parte de los macrosectores piloto. No sería lógico ni eficiente que las diferentes instituciones involucradas sigan duplicando sus esfuerzos y compitan con la iniciativa de la Autoridad transitoria de la que ellas forman parte.

En el caso del presente estudio, la propuesta es apoyarse en la Unidad Ejecutora del PMESUT, dependiente del MINEDU, con los recursos financieros disponibles, contratando personal adicional si así se necesitase. Esta solución tiene la ventaja de que habría disponibilidad presupuestaria, los recursos de personal se podrían contratar con rapidez y, por tanto, podría ponerse en marcha el proceso en el corto plazo. Sin embargo, hay que prever transferencia de las capacidades que se generen en el PMESUT hacia la nueva Autoridad definitiva, a partir del año 2025.

3.3 Corolario

A continuación, se señala una última consideración acerca del rol en el corto y largo plazo de las instituciones existentes involucradas en el proceso de poblamiento del MNCP: MINEDU, MTPE y SINEACE.

La decisión de dotar a Perú de un marco nacional de cualificaciones es una decisión política que implica desafíos nuevos para instituciones que no tienen un gran capital de conocimientos acumulados en la materia. Un nuevo MNCP supone poner en tensión los recursos de personal existentes en temas que son innovadores y complejos, y al mismo tiempo, la propuesta de constitución de una nueva institucionalidad que impulse todo el proceso puede generar redundancias y eventuales conflictos con las prácticas actuales.

La eliminación de estas redundancias para lograr un modelo de gobernanza eficiente requiere cambios normativos, como se ha explicado en el Estudio Mori y en este mismo estudio. La creación de la Autoridad de manera definitiva (a partir del 2025) debería estar acompañada de una racionalización de las facultades y atribuciones que actualmente las instituciones involucradas tienen en materia de análisis de prospectiva y levantamiento de estándares de competencias laborales.

En la fase transitoria de 2020-2024, y hasta que se tenga una ley reguladora, estas redundancias pueden persistir porque mediante un decreto supremo no se pueden retirar facultades establecidas por ley, incluso orgánica en algunos casos. Sin embargo, sería en cierto modo paradójico que las instituciones que adoptan una decisión política de construir un marco nacional de cualificaciones, y para lo cual impulsan una Autoridad transitoria a través de una Comisión Multisectorial con todas sus limitaciones, continúen haciendo lo que estaban haciendo, duplicando o triplicando los esfuerzos.

En este sentido, es aconsejable que exista una decisión política en la que las instituciones involucradas aceptan constituir la Comisión Multisectorial como un espacio de coordinación, pero cuyos acuerdos serían asumidos voluntariamente (decisión política) e incorporados al acervo normativo de la institución mediante las resoluciones ministeriales pertinentes. Es decir, se trataría de convertir un espacio de coordinación en un espacio de acuerdos no formales, que serían posteriormente formalizados, y de transferencia de roles.

De esta forma, si bien la Autoridad transitoria no tiene capacidad de dictar mandatos, sí tendría la fuerza moral para persuadir a los diferentes actores de que la construcción de un marco nacional de cualificaciones, como política pública, es un compromiso del Estado y de la sociedad civil en el largo plazo.

4. Hoja de ruta para el desarrollo, pilotaje e implementación del MRS transitorio

4.1 Descripción de la hoja de ruta

En este capítulo, se ofrece una descripción del plan de trabajo para el periodo 2020 - 2024, estableciendo sus alcances, etapas, actividades y entregables, incluyendo un diagrama Gantt que permita asegurar un proceso ágil y veloz.

Objetivo del periodo transitorio

Probar la efectividad del Modelo de Representación Sectorial propuesto, para generar productos para el MNCP pertinentes y legítimos de acuerdo con la guía metodológica aprobada por la Autoridad transitoria, así como respondiendo a los criterios definidos de portabilidad y velocidad.

En esta etapa transitoria, se busca también validar la estructura institucional definida para la gobernanza del sistema de cualificaciones en construcción, liderada por la Autoridad.

Por último, esta etapa transitoria busca generar capacidades personales e institucionales claves para el país, tanto en el rol de la autoridad, como en roles privados, como son los CSC y PSC.

Alcance del periodo transitorio

Plazo: 4-5 años en dos fases: julio 2020 - junio 2022 y julio 2022 - diciembre 2024.

Sectorización: Tres (3) macrosectores de los cuatro propuestos (de existir financiamiento y capacidad operativa en la Unidad Técnica, podrían abarcarse los cuatro).

Productos: Un (1) Estudio de fuerza laboral por macrosector y seis (6) cadenas de valor completamente normalizadas.

Componentes y actividades críticas

Condiciones habilitantes:

- Conformación de la Autoridad y su Unidad Técnica
- Estudio de sectorización
- Guía metodológica
- Licitación de los PSC (dependiendo del número de macrosectores finalmente incluidos).

Procesos macrosectoriales:

- Conformación de los tres (3) CSC (cuatro si hubiese financiamiento y capacidad operativa)
- Diseño de hoja de ruta 2020 - 2024 por CSC, con definición de productos anualizados
- Constitución de las MTS requeridas
- Diseño de mapas de procesos para el periodo 2020 - 2024 por los CSC
- Estudio de fuerza laboral (y borde tecnológico, de ser requerido) por CSC
- Curaduría del catálogo de competencias "heredado", de acuerdo con mapas de proceso levantados
- Desarrollo de estándares laborales
- Validación técnica de estándares laborales
- Desarrollo de estándares formativos y de evaluación certificativa
- Validación técnica de estándares formativos y de evaluación certificativa

Validación y evaluación de resultados:

- Validación metodológica de estándares laborales por la Autoridad transitoria
- Validación metodológica de estándares formativos y de evaluación certificativa por la Autoridad transitoria
- Incorporación de estándares laborales validados, al MNCP
- Transferencia de estándares laborales, formativos y de evaluación certificativa al MINEDU, MTPE y otros actores públicos y privados, para su incorporación a la oferta formativa y procesos de evaluación y certificación de competencias
- Evaluación de procesos MRS intermedio y final
- Lecciones aprendidas y propuesta de mejoras al MRS transitorio

4.2 Costo del proceso de construcción del MRS transitorio

El costo estimado de la inversión necesaria para la realización de las actividades previstas se muestra en la Tabla 10.

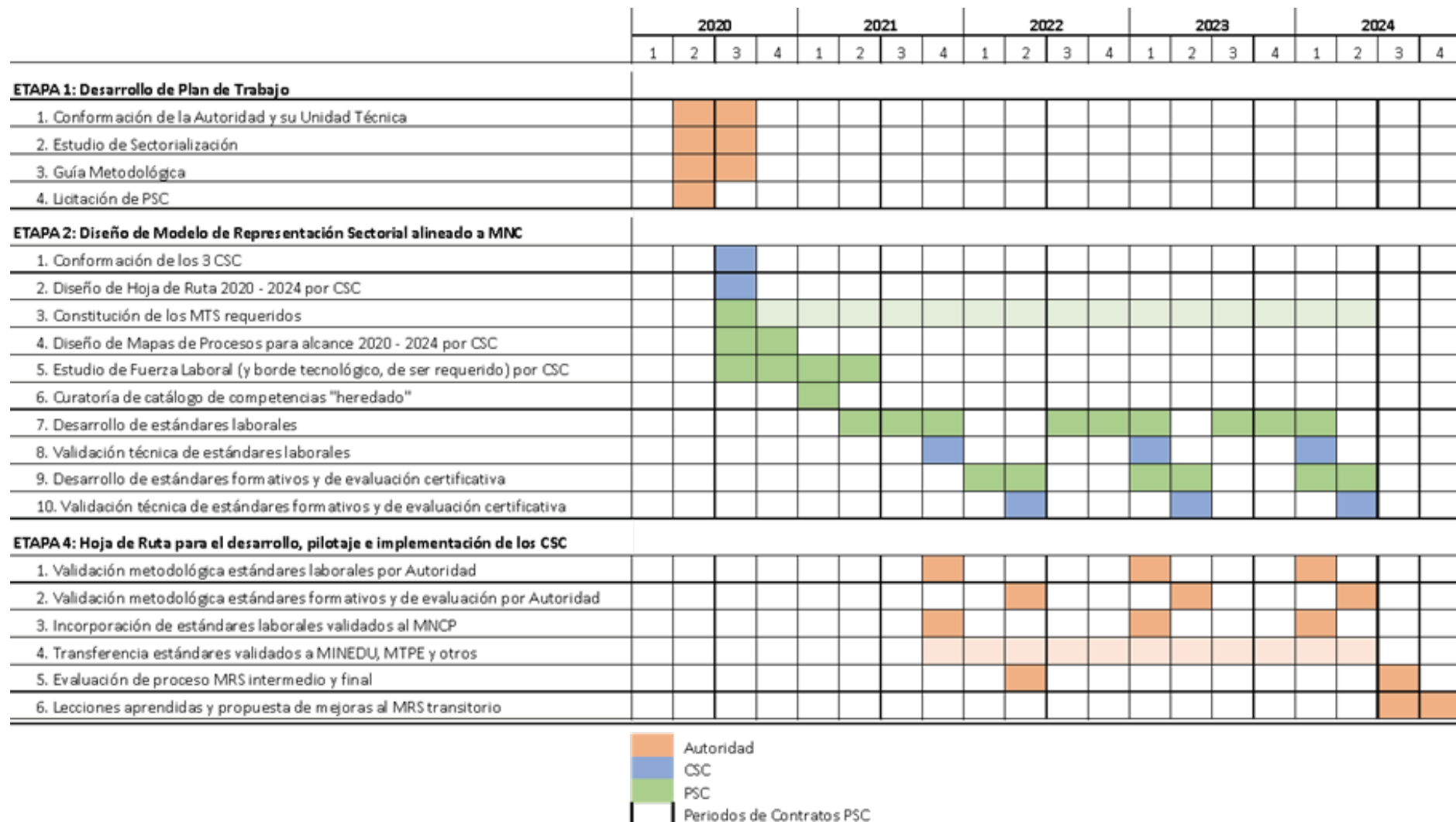
Tabla 10. Estimación del costo total Fase 1 (2020 - 2022)

ACTIVIDAD	PRODUCTOS	COSTO TOTAL (USD)	PLAZO
Estudio de sectorización	Informe de sectorización	100.000	2020
Macrosector 1	Estudio de fuerza laboral y prospectiva	50.000	2020
	Curaduría de las competencias heredadas	100.000	2021
	Levantamiento de estándares	200.000	2022
Macrosector 2	Estudio de fuerza laboral y prospectiva	50.000	2020
	Curaduría de las competencias heredadas	100.000	2021
	Levantamiento de estándares	200.000	2022
Macrosector 3	Estudio de fuerza laboral y prospectiva	40.000	2020
	Curaduría de las competencias heredadas	80.000	2021
	Levantamiento de estándares	200.000	2022
Total		1.060.000	

El financiamiento de este proyecto se realizará con los recursos del PMESUT



4.3 Carta Gantt construcción del MRS periodo transitorio (2020 - 2024)



5. Mecanismo de evaluación de resultados y oportunidades de mejora.

Para la evaluación de los resultados de la fase transitoria, se propone un modelo conceptual que sigue una lógica vertical simple: las actividades definidas en cada una de las fases generan productos, y los productos generan resultados.

Desde un punto de vista operativo, el mecanismo de evaluación de resultados del periodo transitorio deberá abordar dos perspectivas diferenciadas pero interrelacionadas. La primera guarda relación con el monitoreo de los productos que se produzcan en el proceso de poblamiento del MNC durante el periodo transitorio. La segunda perspectiva guarda relación con el monitoreo y evaluación de los resultados de los diferentes procesos involucrados. A continuación, se describen ambas perspectivas, así como las tareas asociadas a éstos.

5.1 Monitoreo de productos y verificación de la calidad

Indicadores de monitoreo.

Por monitoreo se entiende el conjunto de tareas necesarias para realizar el seguimiento de los principales productos previstos para el poblamiento del MNCP, en el marco de las diferentes actividades definidas en cada fase. La primera tarea por realizar es la elaboración de un sistema de indicadores de productos que refleje adecuadamente el progreso que se realiza en las diferentes fases del funcionamiento transitorio.

Pueden identificarse, de forma tentativa, los siguientes productos que serían objeto de monitoreo, ordenados de acuerdo con cada una de las fases, que se presentan en la Tabla 11.

Tabla 11. Monitoreo de productos: indicadores

FASE	INDICADORES DE PRODUCTOS
1. Creación de la Autoridad transitoria	<ul style="list-style-type: none"> – Declaración política del alto nivel enunciada, por la que se acuerda la creación de la Autoridad – Instrumento normativo de creación de la Autoridad transitoria aprobado (muy probablemente decreto supremo)
2. Estudio de sectorización	<ul style="list-style-type: none"> – Contrato de firma consultora para la realización del estudio de sectorización firmado – Informe de sectorización aprobado por la Autoridad transitoria – Selección de macrosectores aprobada por la Autoridad transitoria
3. Diseño de guía metodológica para la elaboración de estándares	<ul style="list-style-type: none"> – Contrato de firma consultora para la realización de la guía de elaboración de estándares firmado – Guía de elaboración de estándares aprobada por la Autoridad transitoria
4. Definición y creación de los CSC	<ul style="list-style-type: none"> – Estrategia de promoción de CSC en los macrosectores seleccionados, aprobada por la Autoridad transitoria – CSC formalizados e inscritos en el registro de CSC instalado en la Unidad Técnica adscrita a la Autoridad transitoria – Diseño de hoja de ruta 2020 - 2024 por CSC, con definición de productos anualizados, aprobado por la Autoridad transitoria
5. Licitación de PSC para el levantamiento de estándares	<ul style="list-style-type: none"> – Términos de referencia para la contratación de los PSC aprobados por la Autoridad transitoria – Con CSC involucrados: informe favorable de la instancia decisoria del CSC a los TDR, entregado – Con CSC involucrados: informe favorable de la instancia decisoria del CSC a los PSC seleccionados, entregado – Contratos con los PSC firmados
6. Ejecución del servicio por parte de los PSC	<ul style="list-style-type: none"> – Informe de constitución de las MTS requeridas, entregado por PSC – Diseño de mapas de procesos para el periodo 2020 - 2024 por los CSC – Estudio de fuerza laboral (y borde tecnológico, de ser requerido) por CSC – Curadoría del catálogo de competencias "heredado", de acuerdo con mapas de proceso levantados, aprobada por la Autoridad transitoria – Informe de estándares laborales entregado, elaborado por el PSC – Informe de estándares formativos y de evaluación certificativa, elaborado por el PSC – Validación técnica de estándares formativos y de evaluación certificativa
7. Validación de los estándares	<ul style="list-style-type: none"> – Informe de validación preliminar sobre los estándares laborales, formativos y certificativos, realizado por la MTS involucrada – Informe de validación técnica de los estándares laborales, realizado por el CSC involucrado – Informe de validación técnica de los estándares formativos y de certificación evaluativa, realizado por el CSC involucrado – Informe de validación metodológica de los estándares, realizado por la Autoridad transitoria
8. Utilización de los estándares	<ul style="list-style-type: none"> – Estándares laborales, formativos y certificativos, aprobados por la Autoridad transitoria – Estándares laborales, formativos y certificativos incorporados al MNCP, por la Autoridad transitoria

Aseguramiento de la calidad de los productos

Para el aseguramiento de la calidad de los productos, es recomendable establecer cuatro medidas cautelares vinculadas con las diferentes etapas del ciclo de un producto, que permiten mitigar eventuales riesgos. Dos de las medidas son ex ante, una es in itinere y la otra es ex post:

a) **Términos de referencia (TDR).** Se requiere definir, de manera clara y precisa, los productos esperados de los PSC, para lo cual será necesario prestar atención al proceso de elaboración de los TDR de las licitaciones. Dado que este proceso es crítico, la Unidad Técnica deberá tener las capacidades técnicas necesarias para formular estos TDR, de alta complejidad.⁴³

Podría ser un buen criterio que, antes de lanzar la licitación, la Unidad Técnica consulte con expertos acerca de la calidad de los TDR, así como que realice consultas previas al mercado para evaluar su correcta comprensión por parte de los diferentes actores del mercado (PSC potenciales). En este proceso, sería muy conveniente incorporar la opinión preceptiva de los CSC, si están constituidos.

b) **Evaluación de ofertas técnicas.** Tras la licitación, el siguiente momento crítico es la evaluación de las ofertas técnicas, una vez presentadas las propuestas por parte de las firmas consultoras que aspiren a ser los PSC del macrosector. Estas evaluaciones se suelen hacer en un comité o mesa de evaluación de ofertas. De nuevo, el rol de la Unidad Técnica es esencial para proporcionar el soporte metodológico y analítico. Sería conveniente incorporar a un experto externo al proceso, así como al técnico que ejerza de enlace entre CSC y la Unidad Técnica.

c) **Implementación.** El monitoreo del despliegue e implementación del PSC adjudicatario del contrato deberá basarse en un conjunto de indicadores que midan el avance en el desarrollo

de los productos, de acuerdo con lo establecido en el plan de trabajo. Por parte de la Unidad Técnica, es conveniente tener personal técnico con conocimiento en gestión de proyectos (PMO), con el fin de detectar eventuales alertas tempranas. Asimismo, debería contar con capacidad de tener una interlocución abierta con el CSC y con otros actores involucrados.

d) **Aprobación de los productos.** La calidad de la entrega de los productos intermedios y finales deberá ser condición necesaria para su aprobación. Para ello, deberá verificarse atentamente su conformidad con los criterios fijados en los TDR, incluyendo eventuales cambios, acordados por los técnicos responsables de la Unidad Técnica (aspectos metodológicos) y del referente del CSC (aspectos técnicos).

5.2 Monitoreo y evaluación de los resultados

Por resultados se entienden los cambios de estado que se producen en los objetivos y metas de un programa o política pública como consecuencia de la implementación de determinados productos. Es decir, con los resultados se miden las diferencias producidas en los niveles inicial y final de aquellos indicadores estrechamente relacionados con los objetivos definidos en el programa o política. Los niveles iniciales se definen a través de sus líneas de base y los resultados finales a través de las metas que alcanzan.

En el monitoreo, lo que se hará es realizar el seguimiento de estos cambios de estado a través de un conjunto de indicadores consistentes lógicamente con los objetivos, dotados de métricas que permitan reflejar adecuadamente su evolución indicadores saturados de información.⁴⁴ La evaluación consistiría en la verificación del logro de las metas, y la elaboración razonada y sistemática de los factores que explican estos resultados alcanzados (o no alcanzados).

⁴³ Recuérdese que la Unidad Técnica deberá prestar el apoyo técnico y metodológico a la Autoridad transitoria. La Unidad Técnica deberá decidir la modalidad de contratación (contratos de corto o de largo plazo) de estos técnicos.

⁴⁴ Es decir, este tipo de indicadores deberían cumplir las condiciones SMART: simple, medible, apropiado, realista y temporal

De acuerdo con estos criterios, el objetivo central a alcanzar, en periodo de transición, sería poblar el MNCP de forma profunda y rápida, de tal forma que los estándares laborales levantados en estos cuatro años y medio logren cubrir las metas establecidas en el diseño.

Tabla 12. Monitoreo y evaluación de resultados: matriz de indicadores

OBJETIVO	INDICADORES DE RESULTADOS
1. Cobertura laboral	– Porcentaje de la PEA cubierta por los estándares laborales, formativos y certificativos elaborados Línea de base y meta: estudio de sectorización
2. Cobertura formativa	– Porcentaje de la oferta formativa de la educación técnico-profesional (carreras, cursos, programas) que incorpora planes curriculares, ajustados a los estándares formativos, conducentes a cualificaciones incorporadas al MNC Línea de base y meta: estudio de sectorización
3. Cobertura de certificación de competencias	– Porcentaje de los procesos de certificación de competencias laborales que incorporan estándares evaluativos en los criterios de evaluación Línea de base y meta: estudio de sectorización

Puede apreciarse que el número de indicadores de resultados propuesto es de tres, cada uno de ellos directamente vinculado con el objetivo central de poblamiento del MNCP: velocidad y amplitud de la cobertura y utilización por las instituciones más concernidas (MINEDU y MTPE). Es posible que exista la tentación de agregar más indicadores a la matriz de resultados. Sin embargo, se desaconseja vivamente incrementar su número para evitar que la interpretación de su contenido y de su trayectoria temporal generen dificultades conceptuales y metodológicas para una adecuada evaluación de los resultados.

5.3 Mecanismo de evaluación a medio término y al final del periodo transitorio

Proceso de evaluación

La evaluación del proceso de levantamiento de estándares y de poblamiento del MNCP, en el periodo transitorio, descansa básicamente en dos pilares:

a) El primer pilar se apoya en la evaluación de los productos realizados y entregados por los PSC. Como se ha señalado en el acápite 5.1 de

esta unidad, en la propuesta de aseguramiento de la calidad están instaladas diversas supervisiones en todo el ciclo de los productos para garantizar que los productos de los PSC estén de acuerdo con las especificaciones técnicas de los TDR. No hay aprobación de los productos si no se cumplen los requisitos establecidos en los TDR (incluyendo eventuales cambios acordados). En este sentido, es crítico que la Unidad Técnica ejerza las funciones de control de la calidad metodológica y el CSC de la calidad técnica, además de los controles previos que deberán realizar las MTS. Este tipo de evaluación es válido tanto para el medio término (2020-2022), como para el final del periodo transitorio (2023-2014).

b) El segundo pilar es la evaluación de los resultados. Es pertinente señalar que, en el estudio de sectorización, deberán fijarse los indicadores de resultados previstos (líneas de base y metas), con detalle para ambos subperiodos. El logro de las metas de los resultados 2 y 3 previstos en la matriz de indicadores de resultados (ver acápite 5.2 de esta unidad) será en parte atribuible a la velocidad con que las instituciones que forman parte de la Autoridad transitoria (MINEDU y MTPE) adapten el MNCP, y no de la actividad del PSC.

A medio término, la Autoridad transitoria tendrá

la posibilidad de renovar el contrato al PSC (recuérdese que se recomienda que el contrato tenga dos años de duración, prorrogables), para lo cual deberá solicitar, a la Unidad Técnica y al CSC, informes razonados con la conformidad o no de los productos entregados.

Identificación de oportunidades de mejora

Con periodicidad anual y al final del periodo transitorio (2024), la Unidad Técnica entregará al Consejo Consultivo y al Directorio de la Autoridad transitoria los informes de rendición de cuentas para cada uno de los macrosectores piloto, en los que se detallarán al menos los siguientes aspectos:⁴⁵

- a) Principales resultados alcanzados y desviaciones con respecto a las metas fijadas
- b) Valoración de los productos entregados, acompañados del resumen de las valoraciones de los CSC y otras opiniones que se consideren de interés
- c) Evaluación del rol de los diferentes actores involucrados (CSC, MTS e instituciones gubernamentales)
- d) Evaluación de los resultados alcanzados
- e) Utilización de los estándares levantados, por las instituciones formativas (MINEDU) y certificadoras (MTPE): factores explicativos
- f) Principales lecciones aprendidas
- g) Identificación de oportunidades de mejora para la fase de régimen y extensión a otros macrosectores

Estos informes deberán ser sucintos en su extensión, mostrando los hechos y datos relevantes, así como expresando las conclusiones de forma que la Autoridad pueda obtener una idea precisa de las ideas fuerza que servirán de fundamento para la entrada del MNC en situación de régimen.

Se considera que estos informes deberán ser realizados por la Unidad Técnica con el fin de

asegurar que, posteriormente, las capacidades queden alojadas ahí, una vez que la Autoridad definitiva entre en funcionamiento de régimen (2025).

Anexo: Cómo generar capacidades metodológicas para el sistema de calificaciones en un país que no cuenta con ellas

El Perú se encuentra en un proceso de generación de un sistema de calificaciones. Si bien todavía no existe una definición completa de cuál será el arreglo institucional final, con una alta probabilidad, el dibujo institucional constará de: (i) una autoridad del sistema; (ii) un marco nacional de calificaciones; y (iii) un mecanismo de representación sectorial del sector productivo. Este sistema busca el ordenamiento de las credenciales formativas, así como generar puentes entre la formación formal con la formación no formal y la certificación de competencias laborales. Sumado a esto, se busca dar pertinencia a estas credenciales, a través de una sólida manifestación de la demanda de habilidades desde los sectores productivos (la demanda de habilidades).

Para que este proceso tenga éxito, hay tres dimensiones importantes que considerar:

- La primera es sistémica e institucional. Se trataría de la creación de un entorno normativo que dé coherencia institucional, sustento financiero y autonomía de gestión a las nuevas funciones del Sistema.
- La segunda tiene que ver con la velocidad de construcción del sistema. Si se dispone de un marco institucional adecuado, pero el proceso de poblamiento del MNC es lento, los diferentes actores implicados dejan de considerar el MNC como una herramienta para ordenar la oferta formativa y la certificación de competencias.
- La tercera está relacionada con las capacidades técnicas disponibles. Es decir, cuántas personas y/u organizaciones están disponibles en Perú, con las capacidades metodológicas

⁴⁵ Para recordar, la composición orgánica de la Autoridad transitoria, puede consultarse en el acápite 2.4 de este estudio. En el caso de que haya cambio de Gobierno en el periodo transitorio, también se entregaría un informe de rendición de cuentas.

adecuadas para asegurar el poblamiento del MNC desde los MRS.

Esta reflexión se hace cargo de la tercera dimensión, sobre cómo el Perú puede dotarse de las capacidades personales y metodológicas necesarias para, a través de su Mecanismo de Representación Sectorial, poblar el Marco Nacional de Cualificaciones, de forma rápida y sostenible.

A saber, dos tomas de posición ex ante para la reflexión: a) El sistema de cualificaciones del Perú contará con un Marco Nacional de Cualificaciones administrado desde una Autoridad –no se entra en la discusión sobre su soporte normativo; y b) el MNCP será poblado desde la demanda organizada en Consejos Sectoriales de Competencias de forma preferencial, aunque no exclusivamente.

1. Tipo de capacidades a desarrollar

El Perú necesita de personas con formación metodológica y experiencial en la realización de los siguientes productos, en torno a una cadena de valor –con su CSC y mesas técnicas correspondientes:

- Articulación institucional para la conformación y funcionamiento de un CSC y sus mesas técnicas
- Estudios de fuerza laboral (incluye impacto de borde tecnológico)
- Identificación y modelamiento de cadenas de valor, dentro del alcance definido para un CSC
- Análisis funcional, con especial énfasis en portabilidad
- Levantamiento de competencias, cualificaciones y rutas formativo-laborales
- Desarrollo de cualificaciones formativas
- Desarrollo de cualificaciones evaluativas

2. ¿Quiénes podrían desarrollar esas capacidades?

Independientemente de si estas capacidades están dentro de un CSC o de un proveedor sectorial de competencias (PSC), las capacidades a desarrollar no son institucionales, sino personales. El Perú necesita que un número crítico de personas

desarrollen estas capacidades y las desempeñen en el nuevo ecosistema en creación.

Para dar cobertura a un número estimado de quince (15) cadenas de valor, se estima un mínimo de sesenta (60) personas con las capacidades descritas (no todas las personas tendrán todas y las mismas capacidades).

¿Qué personas están más preparadas para asumir estas funciones? Profesionales licenciados en especialidades de las ciencias sociales, economía e ingeniería, con experiencia en realización de estudios, análisis y levantamiento de procesos, diseño curricular, entre otros. Es desde esta base que es posible desarrollar las habilidades metodológicas descritas en el punto (1).

Estas personas serán expertos metodólogos transversales y deberán ser capaces de trabajar con especialistas sectoriales, quienes integrarán el saber técnico de cada cadena de valor.

3. ¿Cómo desarrollar esas capacidades?

Formación y experimentación. El método más razonable sería utilizar el periodo de transición – próximos cuatro años– para realizar un proceso de formación lo más amplio posible, evitando la concentración de oferentes. Si se opta por tres cadenas de valor, debería haber tres (3) equipos de, al menos, tres (3) personas con perfiles diferentes acompañando esos procesos. El desarrollo por fases de este proceso formativo es el siguiente:

a) Primera fase. Diplomado en Gestión de Competencias Sectoriales. Es posible realizar un proceso de formación y desarrollo de capacidades, para personas interesadas en integrar el Sistema de Cualificaciones, realizado por una consultora internacional (posiblemente un CSC de Canadá, UK, NZ o AU), con base en las Guías Metodológicas elaboradas para el Sistema del Perú.

b) Segunda fase. Desarrollo de capacidades específicas en el equipo de contraparte técnica de la Autoridad transitoria, unido a la elaboración de guías de revisión de productos.

c) Tercera fase. Acompañamiento a los procesos de implementación de productos por parte de los PSC en las cadenas de valor asignadas, incluyendo aquellas que tengan CSC. Se entiende que estos PSC serían los adjudicatarios de la licitación. Estos procesos estarían tutelados por un experto para cada cadena de valor –debe

formar parte de la propuesta técnica-, con el fin de supervisar la calidad metodológica aplicada e intervenir para corregir errores.

d) Cuarta fase. Certificación de los profesionales que hayan demostrado el desarrollo de las capacidades para la elaboración de los productos establecidos.

4. Prueba y error en ciclos cortos, la necesidad de tener un sistema permeable al aprendizaje

¿Por qué la estrategia de PSC para cada cadena de valor y no un desarrollo de capacidades directas a los CSC?

Porque los CSC son permanentes, deben sobrevivir a las personas que lo integran y se deben a la representación sectorial de su alcance.

Sin embargo, el proceso de desarrollo de capacidades personales será un proceso de ensayo y error. Habrá buenos y malos profesionales, que generen productos dentro del estándar deseado o subestándar. El sistema debe ser capaz de sacar del mercado a los profesionales subestándar. Esto no será posible si esos profesionales son a la vez los representantes o la voz de un sector productivo.

Desarrollar desde cero las capacidades metodológicas dentro de los CSC genera el riesgo de tener al final buenos y malos CSC, dado que no será posible remover a los profesionales que lo integran por sus capacidades metodológicas, toda vez que a la vez serán representantes sectoriales. Esta es una razón de peso de optar por los PSC, cuya calidad viene determinada por el mercado.

Por otra parte, desarrollar las capacidades personales para que se desempeñen en PSC genera el estímulo de mercado adecuado para que la empresa PSC seleccione a los mejores profesionales, con el objetivo de adjudicar los mejores contratos. En este proceso se irá produciendo un sistema de selección natural (de mercado) tanto de PSC como de los profesionales que integran el sistema, sin afectar la continuidad de operación de los CSC, más aún, mejorando, paulatinamente, el servicio a las cadenas de valor

y a los CSC vinculados.

Hay otro factor a tener en cuenta para no confiar a los CSC todo el apoyo técnico en el proceso de poblamiento del MNC: en algunas cadenas de valor poco maduras empresarialmente pueden no lograr constituir un CSC formal, en cuyo caso debería recurrirse a los PSC y a soluciones de representación de baja formalidad.

A la larga, se busca cuidar a los CSC que se constituyan, a la vez de empujar en forma agresiva el desarrollo de capacidades metodológicas personales en un mercado inexistente.