

A : **MARCO ANTONIO CASTAÑEDA VINCES**
GERENTE GENERAL

De : **JERRY ESPINOZA SALVATIERRA**
JEFE DE OFICINA DE ASESORIA JURIDICA

Asunto : Opinión técnica sobre el proyecto de Ley que permite dentro del marco de sus competencias a los gobiernos regionales y locales brindar capacitación laboral con estándares de calidad a jóvenes ante el impacto del Covid-19 en el empleo juvenil del Perú. (PL N° 453/2021-CR).

Referencia : a) Proveído N°000529-2021-SINEACE/P
b) Informe N° 000056-2021-SINEACE/P-DEC
c) Proveído N° 0001297-2021-SINEACE/P-DEA
d) Informe N° 000064-2021-SINEACE/P-DEP
Expediente N° UAGED020210002356

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos de la referencia a través de los cuales la Dirección de Evaluación y Acreditación en Educación Superior y Técnico Productiva (DEA), Dirección de Evaluación y Certificación de Competencias (DEC) y la Dirección de Evaluación y Políticas (DEP) emiten opinión técnica sobre los alcances del Proyecto de Ley N° 453-2021-CR “Ley que permite dentro del marco de sus competencias a los gobiernos regionales y locales el desarrollar acciones para brindar capacitación laboral con estándares de calidad a jóvenes ante el impacto del COVID-19 en el empleo juvenil en el Perú”, remitiendo dicha documentación a este despacho para el trámite correspondiente.

BASE LEGAL:

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 24029, Ley del Profesorado.
- Ley N° 28740, Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa – Sineace.
- Decreto Supremo N° 018-2007-ED, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28740.
- Ley N° 30220, Ley Universitaria.
- Resolución Ministerial N° 396-2014-MINEDU y sus modificatorias, que establece la base de la potestad normativa otorgada al SINEACE.
- Resolución de Consejo Directivo N° 000026-2021-SINEACE/CDAH, que aprueba el Reglamento para la autoevaluación, evaluación externa y procedimiento de acreditación de programas e instituciones de educación superior y técnico productiva.

ANTECEDENTES:

1. Mediante Expediente N° 0002356-2021, del 11 de noviembre de 2021, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la



Gestión del Estado, remite al SINEACE el Proyecto de Ley N°453-2021-CR que propone la *“Ley que permite dentro del marco de sus competencias a los gobiernos regionales y locales el desarrollar acciones para brindar capacitación laboral con estándares de calidad a jóvenes ante el impacto del COVID-19 en el empleo juvenil en el Perú”*, para la emisión y envío de la opinión correspondiente.

2. Con Proveído N° 000529-2021-SINEACE/P, del 12 de noviembre de 2021, Presidencia solicita a la Dirección de Evaluación y Acreditación de Educación Superior y Técnico - Productiva (en adelante, **DEA**), a la Dirección de Evaluación y Certificación de Competencias (en adelante, **DEC**), a la Dirección de Evaluación y Políticas (en adelante, **DEP**) y a este despacho, la revisión del acotado proyecto de ley, debiendo emitir un informe técnico previo a la remisión del informe legal relacionado al acotado Proyecto de Ley para su posterior trámite.
3. Mediante documento de la referencia b), la DEC emite la opinión técnica correspondiente para los fines propuestos.
4. Asimismo, mediante documento de la referencia c), la DEA, con base en el Informe N°000006-2021-SINEACE/P-DEA-CBV, emite la opinión técnica solicitada para su consolidado y remisión oportuna al Congreso de la República.
5. Por su parte, a través del documento de la referencia d), la DEP remite su respuesta a lo solicitado, emitiendo su opinión en el marco de sus competencias. En tal sentido, corresponde a este despacho efectuar el análisis correspondiente y continuar con el trámite subsiguiente.

OBJETO:

El presente informe tiene como finalidad atender a lo solicitado por el Congreso de la República respecto del contenido del Proyecto de Ley que propone la *“Ley que permite dentro del marco de sus competencias a los gobiernos regionales y locales el desarrollar acciones para brindar capacitación laboral con estándares de calidad a jóvenes ante el impacto del COVID-19 en el empleo juvenil en el Perú”* (PL N° 0453/2021-CR), en adelante, el Proyecto de Ley.

ANÁLISIS:

1. De la revisión del proyecto de Ley, este establece las siguientes disposiciones:
 - Tiene como objeto el permitir que los gobiernos locales y regionales desarrollen acciones para brindar capacitación laboral a jóvenes, con la finalidad de fortalecer el capital humano y así contrarrestar el incremento del desempleo juvenil generado por la pandemia de la Covid-19.
 - Los gobiernos regionales y locales implementarán centros de capacitación laboral, los mismos que deberán contar con la debida acreditación del Sineace.
 - Los gobiernos regionales y locales, tanto provinciales como distritales, suscribirán convenios y coordinaciones que permitan implementar una red de centros con la finalidad de brindar capacitación a jóvenes, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
 - El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emitirá certificados de competencias laborales a quienes tengan constancias de 100 horas de asistencia.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

- Respecto del financiamiento, señala que se autoriza al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo las modificaciones presupuestarias necesarias, sin que se incremente el presupuesto público.
 - La vigencia por 5 años contados desde el día siguiente de la aprobación del reglamento.
2. En tal sentido, la presente opinión estará referida principalmente a las disposiciones que incluyen aspectos relacionados a la función de acreditación y certificación de la calidad educativa, así como una mirada íntegra del presente proyecto de ley.
 3. A continuación, se muestra una matriz de observaciones elaborada por esta oficina, la cual ha considerado las opiniones técnicas emitidas por las Direcciones de Línea a fin que sean consideradas en las.

Observaciones al Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 453-2021-CR- "Ley que permite dentro del marco de sus competencias a los gobiernos regionales y locales el desarrollar acciones para brindar capacitación laboral con estándares de calidad a jóvenes ante el impacto del COVID-19 en el empleo juvenil en el Perú".

Artículo	Observaciones del SINEACE
<p>Artículo 3. Implementación</p> <p>Los gobiernos regionales, así como los gobiernos locales, ya sean provinciales y distritales, para poder brindar capacitación a los jóvenes, desarrollarán acciones como suscripción de convenios y coordinaciones que permitan implementar una red de centros para tal fin, con estándares de calidad, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) en el ámbito de sus competencias.</p>	<p>Observación:</p> <p>El gobierno regional puede, dentro del ámbito de su competencia, diseñar programas de capacitación laboral en coordinación con las instituciones educativas públicas que le han sido transferidas por el proceso de descentralización. Así también, está facultado para promover el empleo y capacitación y acciones de normalización y certificación de competencias laborales, razón por la cual puede desarrollar distintas alternativas de formación, en torno a las demandas de desarrollo territorial y humano, por lo que no es necesario reconocerle dicha facultad en nueva ley.</p> <p>De la revisión de la propuesta no se verifica un análisis de la pertinencia y legalidad de la implementación de centros de capacitación a cargo de gobiernos locales y regionales como nueva alternativa formativa en el marco de lo establecido en la PNESTP y demás normas en materia educativa. La exposición de motivos no incluye el análisis de normas del sistema educativo ni evalúa las alternativas educativas existentes. Asimismo, no se establece los mecanismos para asegurar que dicha capacitación laboral cuente con estándares de calidad, dado que además no son señalados cuáles serían dichos estándares y cómo serían cumplidos por los gobiernos regionales y locales</p>
<p>Artículo 4. Financiamiento</p> <p>Autorícese al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) a realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para generar el financiamiento necesario para el cumplimiento de la presente ley, sin que ello conlleve en un incremento en el presupuesto público por gastos adicionales.</p>	<p>Se propone autorizar al MTPE las modificaciones presupuestarias necesarias, sin que se incremente el presupuesto público. Sin embargo, al tratarse de una nueva función asignada a dicho ministerio, no se explica cómo podría ser desarrollada, sin descuidar las demás funciones que viene ejerciendo y sin incrementar el presupuesto asignado.</p> <p>Asimismo, no se ha valorado que las funciones de rectoría educativa, acreditación educativa y certificación de competencias profesionales se encuentran a cargo del sector Educación.</p>
<p>Artículo 5. Certificados</p> <p>El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) entregará certificados de competencias laborales a aquellos jóvenes que presenten una constancia emitida por el gobierno regional o local que tenga a cargo el centro de capacitación laboral donde se haya capacitado, que acredite que haya cumplido un total 100 horas presenciales de asistencia en cursos de competencias para la empleabilidad y 280 horas de asistencia en cursos de competencias técnicas. Los centros de capacitación deberán contar con la debida acreditación por parte del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace).</p>	<p>El Sineace está facultado para acreditar periódicamente la calidad de instituciones educativas públicas y privadas y programas educativos de educación superior y técnico productiva, mas no está facultado para acreditar centros de capacitación. La Ley N° 27840, Ley del Sineace, no faculta a la acreditación de instituciones distintas a aquellas calificadas como Institución Educativa según la normativa vigente del sector educación.</p> <p>No se ha considerado que la certificación de competencias no se encuentra dentro de las funciones asignadas al MTPE sino únicamente la autorización de entidades certificadoras, quienes son las que emiten la certificación correspondiente.</p> <p>Asimismo, la certificación aparece como un reconocimiento del certificado, diploma o constancia de la formación adquirida en los centros de formación a cargo de los gobiernos locales y regionales, constituyéndose así en un concepto alejado de lo que constituye la certificación de competencias como reconocimiento público de la competencia previa, demostrada por una persona natural, y valorada en el mercado laboral, dado que ella representa una alternativa de reconocimiento de competencias y no sustituye al reconocimiento que realizan las instituciones educativas autorizadas.</p>



	Se recomienda tener en consideración el fortalecimiento de la certificación de competencias laborales a cargo del MTPE y las competencias profesionales a cargo del Sineace, que puede brindar más réditos que una certificación paralela, fuera del sistema existente.
--	---

4. Asimismo, mediante Informe N° 000056-2021-SINEACE/P-DEC, del 18 de noviembre de 2021, la DEC concluye entre otros que:

“5.1. (...) el Proyecto de Ley 453/2021-CR bajo comentario, no se encuentra alineado ni ha considerado el marco legal ni las políticas públicas vigentes respecto a las diversas materias en las que plantea su intervención: de formación educativa, acreditación y certificación de competencias, asignando nuevas funciones a los gobiernos regionales, al Sineace y al Ministerio de Trabajo y de Promoción del Empleo. En esa línea, la propuesta no justifica el motivo o los beneficios de incorporar nuevas disposiciones que no guardan coherencia con las existentes, en las materias señaladas.

5.2. En tal sentido, de la exposición de motivos de la propuesta, se advierte que esta no permite sustentar adecuadamente la pertinencia de la misma, en tanto, además de no haber realizado el análisis del marco legal vigente, no fundamenta cómo la propuesta: mayor formación juvenil en algunas materias contribuye a la finalidad que busca, esto es, la reducción del desempleo juvenil en el país.

5.3. En lo que respecta al financiamiento de la propuesta no se explica cómo la nueva función de certificación de competencias asignada al Ministerio de Trabajo y de Promoción del Empleo podría ser desarrollada sin incrementar el presupuesto asignado y tampoco se desarrollan los costos en que tendrían que incurrir los gobiernos locales y regionales para la implementación de los centros de formación que el proyecto de Ley dispone.”

5. Por su parte mediante Informe N° 00006-2021-SINEACE/P-DEA-CBV, del 16 de noviembre de 2021, la DEA remite sus observaciones respecto al mencionado proyecto, indicando que:

“De acuerdo a lo evaluado en el presente documento se concluye que, el Proyecto de Ley N° 0453/2021-CR que propone la Ley que permite dentro del marco de sus competencias a los gobiernos regionales y locales el desarrollar acciones para brindar capacitación laboral con estándares de calidad a jóvenes ante el impacto del COVID-19 en el empleo juvenil en el Perú, “no es viable” tal como se encuentra redactado. Podría evaluarse su viabilidad en caso se suprima la exigencia establecida en la parte final de su artículo 5 y el alcance comprenda a centros de capacitación, sin hacer mención de que se encuentren acreditados por el Sineace; como se pudo analizar esto es un imposible legal.”

6. Finalmente, a través del Informe N° 000064-2021-SINEACE/P-DEP, del 19 de noviembre de 2021, la Dirección de Evaluación y Políticas precisó entre otros que:



“(…) el presente proyecto de Ley no toma en consideración el marco normativo vigente con respecto a las competencias y funciones de los gobiernos regionales en materia de capacitación promoción del empleo juvenil y promoción de la normalización y certificación de competencias laborales en su jurisdicción territorial y en coordinación con el MTPE, ni las de SINEACE, se recomienda su no aprobación. Así mismo, conforme al artículo 191 de la Ley N° 30305, se sugiere que el Congreso, en el marco de sus facultades, solicite información a los gobiernos regionales acerca de las medidas que están adoptando para contrarrestar los efectos de la Pandemia causada por el COVID – 19 en el nivel de empleabilidad de los jóvenes de su ámbito jurisdiccional; y de las dificultades que tienen para la implementación de las mismas.”

7. Siendo ello así, este despacho recoge dichas opiniones, adjuntándolas al presente documento para que sean remitidas a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 87^{o1} del Reglamento del Congreso.

CONCLUSIÓN:

El presente proyecto de ley tiene como finalidad fortalecer el capital humano de los jóvenes y contrarrestar el incremento del desempleo juvenil ocasionado por la actual pandemia COVID – 19. Conforme a lo expuesto en el cuerpo de este informe, este despacho concluye que el proyecto de Ley no resulta viable en los términos planteados. En tal sentido, se adjunta las observaciones planteadas por los órganos y Direcciones de la entidad, para mayor detalle y sustento.

RECOMENDACIÓN

Se recomienda a su despacho, tener a bien elevar el presente informe a Presidencia a fin que se considere lo expuesto precedentemente, así como también las opiniones técnicas de la DEA, DEC y DEP, respectivamente.

Se adjunta proyecto de Oficio para su visto bueno y posterior suscripción de Presidencia, de considerarlo conveniente.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
JERRY ESPINOZA SALVATIERRA
JEFE DE OFICINA DE ASESORIA JURIDICA
Sineace

¹ Artículo 87. Solicitud de información a los ministros y la administración

Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes. El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los Ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder

