

San Isidro, 18 de Noviembre de 2021
INFORME N° -2021-SINEACE/P-DEC

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

De : **CRISTHIAN ALBERTH PACHECO CASTILLO**
DIRECTOR DE LA DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN Y
CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS

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 : PROVEIDO N° 000529-2021-SINEACE/P (12Noviembre2021)
PROVEIDO N° 000726-2021-SINEACE/P-GG-OAJ
(15Noviembre2021)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, y a la vez informar lo siguiente:

I. OBJETO

El presente informe tiene como finalidad atender a su solicitud de 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) presentado por la Congresista de la República, Idelso Manuel García Correa.

II. DISPOSICIONES DEL PROYECTO DE LEY N° 453/2021-CR

De la revisión de la propuesta normativa se observan las siguientes disposiciones:

1. 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.
2. Los gobiernos regionales y locales implementarán centros de capacitación laboral, los mismos que deberán contar con la debida acreditación del Sineace.
3. 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.
4. 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”

Mejores
peruanos
Siempre

en cursos de competencias para empleabilidad y 280 en horas en cursos de competencias técnicas.

5. 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.
6. La vigencia por 5 años contados desde el día siguiente de la aprobación del reglamento.

III. ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY N° 453/2021-CR EN EL MARCO DE LA NORMATIVA DE FORMACIÓN, ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS

- 3.1. De acuerdo a lo señalado, la propuesta busca crear centros de formación a cargo de los gobiernos locales y regionales, en el siguiente esquema:



- 3.2. En ese sentido, el proyecto de Ley busca implementar medidas en materia formativa, de certificación de competencias y de acreditación. Por tal motivo, a fin de evaluar el alineamiento y el impacto de la propuesta normativa, resulta necesario desarrollar brevemente el marco de dichas materias.

- 3.3. **En materia formativa:** Mediante Decreto Supremo 012-2020-MINEDU se aprobó la Política Nacional de Educación Superior y Técnico Productiva, establece una perspectiva conjunta de la educación superior y técnico-productiva, con la finalidad de poder construir de manera integral las trayectorias educativas durante y luego de la educación básica. En tal sentido, el alcance de dicha política abarca 5 alternativas formativas

- La educación técnico-productiva.
- La educación superior tecnológica.
- La educación superior artística.
- La educación superior pedagógica.
- La educación superior universitaria.

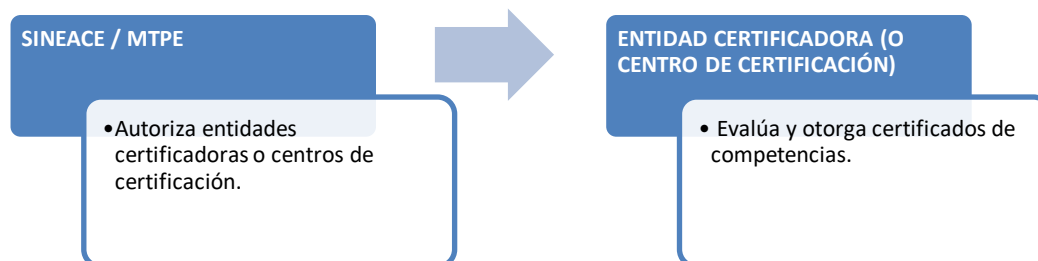
- 3.4. **En materia de certificación de competencias:** De otra parte, la certificación de competencias, a diferencia de la actividad de formación, es el proceso de reconocimiento público de la competencia previa, demostrada por una persona natural, y valorada en el mercado laboral. La certificación de competencias no sustituye la actividad de formación. En materia de certificación de competencias, en



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

*Mejores
peruanos
Siempre*

el Perú, son dos las entidades con facultades sobre el particular: el Sineace (competencias profesionales) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (competencias laborales) y se desarrolla bajo el siguiente esquema.



- 3.5. **En materia de acreditación:** Adicionalmente, dentro de las funciones del Sineace, se encuentra la de acreditación. Al respecto, el artículo 1 y el numeral 2.1 del artículo 2 del Reglamento para la Autoevaluación, Evaluación Externa y Procedimiento de Acreditación de Programas e Instituciones de Educación Superior y Técnico Productiva, aprobado mediante la Resolución del Consejo Directivo N° 000026-2021-SINEACE/CDAH, establecen que acceden a la acreditación que otorga el SINEACE las instituciones educativas públicas o privadas, y sus respectivos programas de estudios, con licencia otorgada por la autoridad competente, que desarrollan procesos de acreditación. Es decir, quienes pueden optar por la acreditación son programas de Instituciones educativas universitarias, bajo el ámbito de la Ley N° 30220, Ley Universitaria y de programas de estudio de institutos y escuelas de educación superior, entendiéndose aquellas bajo el ámbito de aplicación de la Ley N° 30512 “Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la carrera pública de sus docentes”.
- 3.6. En tal sentido, 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.
- 3.7. Al respecto, cabe señalar que, en la normativa vigente, las alternativas formativas cuentan con marcos normativos propios que establecen mecanismos que buscan asegurar la calidad de las mismas, en beneficio de los ciudadanos, lo que no se encuentra previsto en este caso. Si bien se señala que dichos centros deben ser acreditados por el Sineace, tal como se ha mencionado, ello no se encuentra dentro de sus funciones, por lo que, si lo que se busca es asignar una nueva función, debe justificarse la misma y evaluarse el impacto en beneficios y en costos, lo que no se ha realizado en la exposición de motivos de la propuesta.



- 3.8. Adicionalmente, el marco normativo vigente¹ establece un mecanismo denominado licenciamiento institucional, a cargo del Ministerio de Educación para el caso de la educación superior no universitaria y la educación técnico-productiva, para que las instituciones educativas aseguren que cuentan con condiciones básicas de calidad que les permita obtener una autorización para ofrecer el servicio educativo, y, por tanto, la emisión de grados y títulos. Por tanto, la acreditación que emite el Sineace reconoce niveles superiores de calidad, no aquél que habilite su oferta educativa a través de una autorización.
- 3.9. En cuanto a las facultades de certificación de competencias asignadas al MTPE, el proyecto no se encuentra alineado al esquema de certificación de competencias vigente en el país que se describe en el punto 5 previo. Es decir, 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.
- 3.10. 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.
- 3.11. Conforme a lo señalado, la propuesta confunde las actividades de formación, acreditación y certificación de competencias, sin tener claridad respecto de los fundamentos y finalidad de las mismas, omitiendo el respectivo análisis en la exposición de motivos, de modo que tampoco permite advertir su alineamiento al marco normativo y las políticas nacionales vigentes, a fin de obtener los mejores resultados para los fines perseguidos.

IV. DEL ANÁLISIS DE ASPECTOS ADICIONALES DEL PROYECTO DE LEY N° 453/2021-CR

- 4.1. La propuesta establece como finalidad la de contrarrestar el incremento del desempleo juvenil generado por la pandemia de la Covid-19 y, en esa línea, la exposición de motivos desarrolla dicha problemática con información estadística sobre la gravedad de la misma. Sin embargo, no sustenta una relación de causalidad, es decir, cómo o en qué medida, la mayor formación de jóvenes en las materias previstas en los centros de formación propuestos, puede reducir el incremento de desempleo juvenil generado por la pandemia. Asimismo, no cuentan con la valoración respectiva respecto a la oferta educativa que actualmente cuenta el país y que tiene la finalidad planteada por el proyecto normativo. Por el contrario, la exposición de motivos menciona algunas otras causas del desempleo juvenil, tales como falta de acceso a la educación superior y el embarazo juvenil, que no se

¹ Ley General de Educación y Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, con sus correspondientes reglamentos.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

*Mejores
peruanos
Siempre*

encuentran contenidos como parte de la propuesta. De este modo, no es posible determinar cómo el proyecto de Ley podría lograr la finalidad a la que aspira, lo cual es especialmente relevante, dada la disposición de recursos públicos a asignar.

- 4.2. En cuanto al financiamiento, 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. 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.
- 4.3. Asimismo, tampoco se ha previsto en la sustentación de costos, aquellos en que tendrían que incurrir los gobiernos locales y regionales para la implementación de los centros de formación que el proyecto de Ley dispone.
- 4.4. Finalmente, se establece una vigencia de 5 años desde la aprobación del reglamento, sin determinarse la entidad a cargo de dicho instrumento normativo ni la justificación de dicho periodo de vigencia.

V. CONCLUSIONES:

- 5.1. Considerando lo expuesto, 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.



Es todo lo que puedo informar,

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

CRISTHIAN ALBERTH PACHECO CASTILLO

DIRECTOR DE DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS

Sineace

