



SEMPE-CÍA. MINERA ANTAMINA S.A.



## Minería hoy: la bonanza que no hay que desperdiciar

Los precios altos de los minerales han traído consigo mucha discusión acerca de cómo distribuir los beneficios provenientes de la explotación minera: se habló del establecimiento de un impuesto a las sobreganancias que terminó en una contribución voluntaria de las empresas mineras; se habló de la falta de capacidades en los gobiernos locales y regionales para ejecutar gasto y se flexibilizaron algunos procedimientos para agilizarlo; recientemente, se ha planteado repartir directamente a las familias 35% de las transferencias hechas a las municipalidades de los distritos productores... A pesar de estos esfuerzos, todavía no queda nada claro si esta bonanza está contribuyendo a propiciar el desarrollo local y regional. La sensación que queda es que la preocupación por gastar más y más rápido se impone ante la necesidad de gastar mejor, para no hablar de la necesidad de invertir.

### Precios altos: una bendición a medias

Los precios de nuestros principales minerales de exportación han aumentado sostenida y sustancialmente a partir del 2004. Para el 2006, el precio del cobre ha aumentado 135%; el del oro, 48%; el de la plata, 73%; el del zinc, 213%, y el del plomo, 45%. Esto ha significado un aumento del valor de las exportaciones mineras de 106% respecto al 2004.

(sigue en la página 2)

## Hacia una reforma integral de la capacitación<sup>1</sup>

Los grandes desafíos para las políticas de desarrollo de capacidades surgen de acelerados cambios en el mundo del trabajo, los cuales, a su vez, están asociados a modificaciones en las tecnologías y en los mercados de bienes y servicios. Los nuevos perfiles exigidos por las empresas no eliminan requisitos anteriores de formación técnica práctica, sino que agregan la exigencia de mayores capacidades de evaluación analítica y manejo conceptual, así como aptitudes comunicativas que exceden el conocimiento intuitivo anteriormente considerado crucial en la formación obrera. A la creciente necesidad de desarrollar las competencias de los trabajadores mediante una formación continua que les facilite el empleo recurrente a lo largo de la vida activa, se añade la exigencia de una mayor capacidad de aprender.

Estos cambios demandan de los sistemas de capacitación y formación profesional creciente flexibilidad, una combinación

(sigue en la página 5)

<sup>1</sup> El presente texto se basa en la investigación "Skills Development Policies in Peru: The Role of National and International Actors", realizada por encargo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Esta investigación es dirigida por Miguel Jaramillo y Néstor Valdivia, investigador principal e investigador asociado, respectivamente, de GRADE.

(viene de la página 1)

Por el lado de las exportaciones, se pueden apreciar dos fenómenos. Por un lado, la participación de las exportaciones mineras dentro de las exportaciones totales se ha elevado de 56% a 62%, lo cual, desde todos los criterios, nos hace un país minero. Esto también ha aumentado la participación de las exportaciones tradicionales dentro de las exportaciones totales, lo cual significa que el Perú ha acentuado su carácter primario exportador. Esto no sería de mayor preocupación si es que se pudiese predecir con alguna certeza la duración del *boom* de precios altos, y sobre todo, si se pudiese asegurar que se generará abundante empleo y que las divisas obtenidas se invertirán de manera adecuada para sustituir el capital natural que se está extrayendo, aunque siempre sería deseable que nuestras exportaciones se vayan tornando más sofisticadas e incorporen mayor conocimiento, que es lo que finalmente se cotiza mejor en los mercados internacionales.

Por otro lado, para el período 2004-2006, el efecto precio del aumento de las exportaciones mineras ha sido de aproximadamente 112%. Esto significa que la producción física de los diferentes metales no ha aumentado sustancialmente. Así, por ejemplo, mientras la producción física de cobre solo aumentó en 1%, el valor de la producción (precio por cantidad) aumentó 135%, lo cual significa que las exportaciones están muy expuestas a variaciones en precios y que cuando se inicie un ciclo de precios bajos, el sector minero peruano no habrá crecido mucho.

## Precios altos y cifras fiscales

Así como el aumento de precios ha generado un incremento sustancial de las exportaciones mineras, también se ha dado un crecimiento de la recaudación fiscal. Las cifras disponibles indican que el impuesto a la renta pagado por las empresas mineras se ha elevado de 902 millones de nuevos soles en el 2004 a 3.492 millones de nuevos soles en el 2006; es decir, ha aumentado en 287%. Por otro lado, este monto recaudado representa más de 40% de los ingresos fiscales por este concepto<sup>1</sup>.

Este es un cambio sustancial, ya que en el Perú el impuesto a la renta representaba alrededor de 3% del PBI en el período 2000-2003 y ahora representa 6%. Esto nos acerca a los países con mayor presión tributaria en la región, como el Brasil<sup>2</sup>. Sin embargo, si la recaudación está en función de una industria cuyos resultados dependen de los precios internacionales, puede dejar muy vulnerable al gobierno, porque luego de algunos años de precios altos, estos pueden bajar súbitamente.

1 Instituto Peruano de Economía. "(Parte) del aporte (tributario) minero: canon, regalías y aporte voluntario". IV Congreso Internacional de Legislación de Minería, Hidrocarburos y Electricidad, 22 de junio del 2007. En <[www.indemipe.com/contenido/ponencias/lpe.pps](http://www.indemipe.com/contenido/ponencias/lpe.pps)>.

2 Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. *Tributación en América Latina: en busca de una nueva agenda de reformas*. Libros de la CEPAL 93. Santiago: CEPAL, 2006. Disponible en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/27951/lcg2324e.pdf>>.

Muchos pueden decir que la demanda de los minerales está más estable que nunca. Más aún, algunos señalan que los mercados están experimentando un superciclo de precios altos, lo que puede asegurar precios elevados por un período mayor de diez años<sup>3</sup>. El creciente proceso de urbanización e industrialización de China está detrás de este superciclo. En el 2003 el consumo chino de hierro y acero representó 29% y 27% del consumo mundial, y alrededor de 20% del consumo global de cobre y aluminio. Por otro lado, para el período 2002-2003, la contribución de China al crecimiento de la demanda de estos minerales fue de 70% para el hierro, 84% para el acero, 78% para el cobre y 53% para el aluminio<sup>4</sup>. Debido a que la oferta para satisfacer esta creciente demanda aumentará, se prevé que no inducirá una baja en los precios, ya que la industria está experimentando un aumento de costos debido al aumento de los precios de los combustibles, los insumos mineros y la mano de obra, y que los márgenes de rentabilidad se mantendrán constantes<sup>5</sup>.

Sin embargo, lo anterior no garantiza que la producción minera peruana pueda aprovechar plenamente este escenario. La restricción puede darse por el lado del acceso a los recursos mineros. La cartera de proyectos mineros que maneja el gobierno peruano es bastante atractiva, y de hecho, hay varias empresas mineras que están realizando labores de exploración, pero también hay mucho rechazo por parte de las comunidades circundantes, especialmente en la sierra, donde la minería ha tenido un limitado impacto en la mejora de los niveles de vida de las poblaciones más pobres y con menos recursos, y ha contribuido con la desagrarización de las zonas circundantes<sup>6</sup>. Un ejemplo reciente y claro de rechazo es el que ha expresado la población aledaña al proyecto Majaz en Piura a través de una consulta popular. Asimismo, el intento del gobierno de ingresar al Congreso un proyecto de ley en el que se declare el interés nacional de 20 proyectos mineros indica que a pesar de la expectativa de los inversionistas, hay restricciones para poner en operación estos proyectos.

Si bien habrá algunos proyectos que tendrán más obstáculos para llevarse a cabo, habrá otros en los que se avanzará más. Sin embargo, los efectos de una menor recaudación se sentirán mayormente a nivel regional y local. Por ejemplo, las restricciones que tiene Yanacocha para ampliar sus operaciones ocasionaron que en el 2006 anunciase

3 Para el caso de cobre, se han experimentado dos superciclos en los últimos 150 años: uno en el período 1885-1915, motivado principalmente por la urbanización e industrialización de los Estados Unidos, y el otro entre 1945 y 1975, originado por la reconstrucción de Europa y Japón en el período de posguerra (Citigroup-Smith Barney, "China—The Engine of a Commodities Super Cycle". *Sector Mapping—A Global View—Commodities*, 3 de marzo del 2005. Disponible en: <<http://www.minecon.com/Proceedings05/Presentations/Heappaper.pdf>>.

4 Citigroup-Smith Barney. Doc. cit.

5 Citigroup-Smith Barney. Doc. cit.

6 Zegarra, Eduardo, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes. *Minería y economías familiares: explorando impactos y espacios de conflicto*. Documento de trabajo 51. Lima: GRADE, 2007.

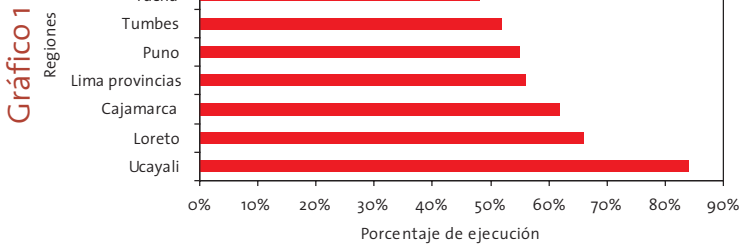
una reducción de 25% en sus reservas. Asimismo, la empresa ha reportado reiteradas disminuciones en su producción: de 3,3 millones de onzas en el 2005 ha pasado a 2,7 en el 2006 y se espera que solo llegue a 1,7 en el 2007<sup>7</sup>. Esto tendrá repercusiones en los montos del canon que recibirá la región, los cuales disminuirían en 40% respecto al 2006, de aproximadamente 67 a 40 millones de nuevos soles<sup>8</sup>.

Aunque la reducción en los montos transferidos por canon no será generalizada, ya que en varias regiones la producción minera se mantendrá, la situación de Cajamarca da una luz de alerta y pone de manifiesto que es necesario contar con herramientas para afrontar las fluctuaciones de los montos transferidos por concepto de canon.

### Gasto en regiones y proyectos

Si bien es importante que las regiones cuenten con recursos adecuados, más importante aún es que ejecuten proyectos para promover el desarrollo. La experiencia reciente de las regiones no es muy alentadora. Las regiones cuyas transferencias han aumentado más como producto del canon son las que tienen niveles de ejecución menor. Así, por ejemplo, los recursos transferidos al Cusco han aumentado casi 3.000% entre el 2004 y el 2006, mientras que su nivel de ejecución solo llega a 39% en el último año (véase el gráfico 1).

Ejecución de presupuesto de inversión modificado, 2006



Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana. "Vigilancia de las industrias extractivas 2004-2006". Reporte Nacional 5. Lima: Participa Perú, 2007.

Como bien se ha señalado, la deficiente ejecución presupuestal no es exclusiva de los gobiernos regionales y locales, sino que el gobierno central también adolece de lo mismo. Desde una perspectiva más amplia, indica que los recursos provenientes de las industrias

7 Andina. "Yanacocha espera mantener producción de oro en 2 millones de onzas", 23 de julio del 2007. Disponible en <<http://www.andina.com.pe/NoticiaDetalle.aspx?id=134575>>.

8 Diario Correo. "Cajamarca recibirá 40% menos por canon este año". 29 de setiembre de 2007. Véase <[http://www.correoperu.com.pe/paginas\\_notas.php?nota\\_id=56318&seccion\\_notas=12](http://www.correoperu.com.pe/paginas_notas.php?nota_id=56318&seccion_notas=12)>.

extractivas no necesariamente están utilizándose de manera eficaz para promover el desarrollo.

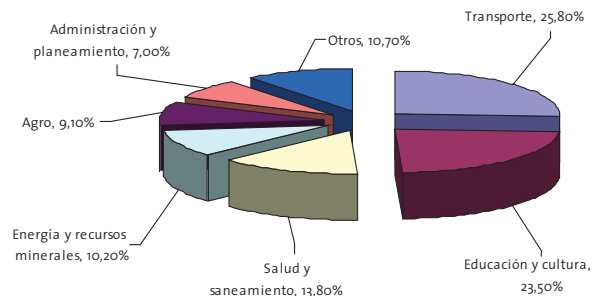
Ante esto, la respuesta del gobierno central ha sido flexibilizar la legislación que regula el uso del canon. De haber estado restringido solo al financiamiento de proyectos de inversión pública, se ha permitido que hasta 30% pueda utilizarse en proyectos productivos en los distritos productores del recurso y, finalmente, las leyes del presupuesto del 2005 y 2006 autorizan que estos recursos se usen para mantener obras de infraestructura pública, financiar procesos de selección de los proyectos y elaboración de proyectos de inversión. Es más, se pretende entregar directamente 35% de los recursos transferidos a los gobiernos locales para que sean repartidos a las familias más pobres de las localidades mineras<sup>9</sup>.

Sin embargo, una mayor celeridad en la ejecución del gasto no garantiza que este sea usado eficazmente. Son pocos los proyectos ejecutados en las regiones y gobiernos locales que responden a las prioridades establecidas en sus planes de desarrollo y mucho menos los que responden a prioridades nacionales. En otros países, como Colombia, los ingresos provenientes por regalías mineras deben gastarse en prioridades establecidas a nivel nacional, como destinar no menos del 60% del total para lograr que la mortalidad infantil no pase del 1%, que se cubran las necesidades de salud de la población pobre en 100%, que se incremente la cobertura de la educación básica en 90%, y que se logren coberturas mínimas de 70% en agua potable y alcantarillado<sup>10</sup>.

Con la excepción de algunos proyectos superfluos, que fueron bastante criticados en su debido momento, en el gráfico 2 se aprecia que los proyectos financiados por el canon en los últimos años se han concentrado en los sectores de transporte (25,8%), educación y cultura (23,5%) y salud y saneamiento (13,8%), lo cual refleja el carácter de inversión en infraestructura que se le está dando al canon y representa un adecuado uso de los recursos.

Proyectos financiados por canon, sobrecanon, regalías y participaciones, 2006

Gráfico 2



Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana. "Vigilancia de las industrias extractivas 2004-2006". Reporte Nacional 5. Lima: Participa Perú, 2007.

9 Kuramoto, Juana. *Transparencia de los ingresos y pagos en las industrias extractivas*. Documento de Trabajo 52. Lima: GRADE, 2007.

10 Departamento Nacional de Planeación. *Las regalías en Colombia: una herramienta para el fortalecimiento del control social*. Bogotá, 2005.



Sin embargo, si se considera que el impacto de un proyecto de infraestructura está relacionado con su tamaño, se puede apreciar que 75% de los proyectos aprobados en el período 2004-2006 tienen presupuestos menores de un millón de soles, mientras que solo 23 sobrepasan los 8 millones de soles (véase el cuadro 1). Esto estaría reflejando, por un lado, la lógica de la distribución del canon, en la que 75% de los recursos está en manos de los gobiernos locales, canalizados directamente o a través de los gobiernos provinciales y, por tanto, los proyectos que se financian tienen un ámbito e impacto netamente local. Por otro lado, también refleja las barreras impuestas por los procedimientos administrativos —mediante los cuales, como es lógico, hay más requisitos para aprobar proyectos mayores— y la falta de capacidades en las municipalidades distritales, que prefieren dar curso a proyectos más pequeños antes que preparar perfiles o proyectos de factibilidad.

Proyectos aprobados por tamaño: 2004-2006

	Aprobados		En estudio	
	Proyectos	Millones de S/.	Proyectos	Millones de S/.
Menos de S/. 1 millón	4.919	1.509	1.071	388
Entre S/. 1 y 3,5 millones	1.493	2.666	486	886
Entre S/. 3,5 y 8 millones	114	537	167	850
Más de S/. 8 millones	23	501	113	7.297
<b>TOTAL</b>	<b>6.549</b>	<b>5.213</b>	<b>1.837</b>	<b>9.421</b>

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana. "Vigilancia de las industrias extractivas 2004-2006". Reporte Nacional 5. Lima: Participa Perú, 2007.

Si bien el filtro del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) ha permitido que los proyectos financiados pasen una valla mínima de calidad, estos no están necesariamente integrados a un esquema que permita lograr los objetivos establecidos por el Plan de Desarrollo Departamental, en el caso de que este exista. Asimismo, estos últimos no necesariamente responden a los planteamientos aprobados en el Acuerdo Nacional. A diferencia del caso colombiano, el uso del canon en el Perú no cuenta con una medida que permita señalar cuán efectivos son los proyectos financiados para lograr algún objetivo de desarrollo. De acuerdo con los planteamientos del SNIP, un proyecto es evaluado más bien por su factibilidad económica antes que por su impacto y, además, si se considera que se está dando prioridad a proyectos pequeños y medianos, su horizonte de evaluación es de corto plazo, y así, los indicadores de seguimiento son de eficacia antes que de efectividad<sup>11</sup>. Por otro lado, no se sabe mucho sobre el uso que se le da al 50% restante del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras y que

11 De acuerdo con la guía metodológica del SNIP, un indicador de efectividad en un programa de vacunación sería la disminución de la prevalencia de la enfermedad que se plantea prevenir, mientras que un indicador de eficacia sería el número de niños vacunados en determinado año. Ministerio de Economía y Finanzas. *Guía general de identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública a nivel de perfil*. Lima: MEF-Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, 2003.

administra el gobierno central. Sobre este monto no hay ninguna restricción legal que disponga utilizarlo en gasto corriente o en inversión. Si los ingresos generados por las industrias extractivas debieran servir para reponer el capital natural agotable, estos deberían destinarse a acumular otro tipo de capital o de factores que sirvan para generarlo. El ejemplo del uso de las regalías chilenas en un fondo de apoyo a la ciencia y tecnología es claro, así como la voluntad del gobierno de Botswana de invertir todas sus rentas mineras y no usar nada para consumo<sup>12</sup>.

Tampoco hay pautas sobre los pliegos funcionales en los que deberían gastarse los ingresos provenientes de la minería. Por ejemplo, las metas establecidas por el Acuerdo Nacional que apuntan a generar capital, como incrementar el presupuesto de educación y de salud para aumentar el capital humano y elevar las inversiones en infraestructura, no se encuentran atadas al uso de estos ingresos.

Finalmente, ante el dilema no resuelto sobre cómo gastar efectivamente los ingresos generados por la minería y otras industrias extractivas, quizá sea más razonable retrasar su uso hasta tener una idea más clara y no presionar a los gobiernos regionales y locales a usarlos apresuradamente. Los fondos basados en este tipo de ingresos se emplean para dos tipos de fines. Por un lado, para estabilizar el flujo de ingresos que maneja el país en el corto y el mediano plazo. Un ejemplo de ello es el Fondo de Estabilización del Cobre en Chile, que ya lleva más de dos décadas en funcionamiento. Por otro lado, están los fondos de largo plazo, que separan parte de los ingresos para un uso posterior, con cuatro objetivos: (a) afrontar el tema del agotamiento de los recursos y el bienestar de las generaciones futuras; (b) estabilizar los ingresos producto de la volatilidad de los precios; (c) generar una fuente de ahorro para afrontar contingencias y (d) encarar la falta de capacidad de la economía para absorber dichos ingresos<sup>13</sup>.

La bonanza minera no puede ser desperdiciada, ya que los recursos pertenecen al Estado y, por tanto, a todos nosotros. Las condiciones extraordinarias que se están experimentando en los mercados, así como la disponibilidad de los recursos, son limitadas. Se debe evitar que la bonanza minera de esta década deje poco al desarrollo nacional, tal como pasó en la década de 1950 o en el período de inicios del siglo XX. La política minera tiene que asegurar que el sector tenga una contribución más efectiva en el mejoramiento de los niveles de vida de las poblaciones asentadas en zonas mineras, así como un fortalecimiento de la minería que se exprese en una industria con mejores niveles de productividad, con mayor articulación al resto del aparato productivo nacional y con perspectivas de seguir creciendo. Demostremos que algo hemos aprendido en los últimos cien años (*Juana Kuramoto*).

12 Lange, Glenn-Marie y Matthew Wright. *Sustainable Development in Mineral Economies: The Case of Botswana*. CEEPA Discussion Paper Series 3. Pretoria: Centre for Environmental Economics and Policy in Africa, University of Pretoria, 2002. Disponible en <[http://www.ceepa.co.za/dispapers/botswana\\_sustain.pdf](http://www.ceepa.co.za/dispapers/botswana_sustain.pdf)>.

13 Energy Sector Management Assistance Program (2006). "Experiences with Oil Funds: Institutional and Financial Aspects". Report 321/06. Washington D. C.: Banco Mundial-ESMAP, 2006.

de competencias cognoscitivas de base, de comportamiento profesional y técnicas específicas, así como la articulación de la educación y la formación con la experiencia práctica en el trabajo. Por lo demás, la transición hacia un sistema basado en el enfoque de competencias requiere un marco institucional específico. En particular, se requiere un sistema de normalización y certificación de competencias laborales. Las políticas públicas de educación, formación y desarrollo de recursos humanos deben proporcionar el marco orientador y regulador, sobre bases compartidas por todos los actores. Tales políticas fijarán el norte para las empresas, los oferentes de formación y los individuos que se capacitan.

Este reto es aún mayor en países como el nuestro, por dos razones. Por un lado, actualmente la educación formal y la capacitación constituyen circuitos desarticulados que no complementan sus funciones y recursos, y que están lejos de constituir un sistema. Por otro lado, el incremento del capital humano a través de la educación y la capacitación aún es visto como el principal instrumento frente al enorme reto del combate de la pobreza y la reducción de la desigualdad en el largo plazo. Hasta el momento, las respuestas han incluido un énfasis en la mejora de la articulación entre la capacitación y el mercado laboral, programas focalizados, mayor participación del sector privado y de las ONG, e intentos parciales y limitados de una reforma del sistema. Está pendiente aún, sin embargo, una reforma integral, que establezca estándares para la oferta, así como mecanismos permanentes de información para jóvenes y padres de familia, y que resuelva las fallas de mercado y los problemas de coordinación en el interior del sector público. En este artículo presentamos un diagnóstico sucinto de la problemática e identificamos prioridades para las políticas públicas en esta dirección.

## El mercado de capacitación en el Perú

### La demanda

Información reciente indica que alrededor de 70% de la juventud urbana en el Perú ha completado la secundaria (tabla 1). Sin embargo, tan solo uno de cada cuatro jóvenes ha tenido acceso a algún tipo de educación posterior. Entre ellos, la mitad tiene alguna educación no universitaria, mientras que la otra mitad ha asistido a alguna universidad. Un dato interesante es que el porcentaje de mujeres con educación secundaria y educación posterior a la secundaria es mayor que el de hombres.

Por otro lado, si observamos las diferencias de acceso por distintos niveles socioeconómicos, encontramos importantes brechas. En efecto, comparando los quintiles ubicados en los extremos de la distribución, se observa que el porcentaje de jóvenes urbanos con educación secundaria es de 60% para el quintil más pobre, mientras

Perú: nivel educativo entre los jóvenes urbanos, 2004

Nivel educativo	Todos		Quintil más pobre		Quintil más rico	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
	Sin educación formal	0,4%	0,4%	1,0%	0,9%	0,0%
Primaria incompleta	2,4%	3,2%	6,8%	6,6%	0,0%	0,1%
Primaria completa	3,8%	4,4%	5,4%	6,3%	3,7%	0,0%
Secundaria incompleta	27,2%	23,8%	23,1%	29,2%	16,7%	0,0%
Secundaria completa	41,2%	40,5%	37,1%	33,4%	29,8%	16,4%
Post-secundaria no universitaria incompleta	8,1%	8,9%	13,0%	8,1%	6,9%	3,1%
Post-secundaria no universitaria completa	4,1%	4,9%	3,7%	6,5%	17,3%	21,1%
Universitaria incompleta	11,8%	12,1%	9,5%	6,3%	9,4%	36,5%
Universitaria completa	0,8%	1,8%	0,3%	2,7%	16,2%	22,7%

Fuente: Enaho 2004. Extraído de Miguel Jaramillo y José Galdo. "Household Wealth and Heterogeneous Impacts of Market-Based Training Programs". Poverty and Economic Policy. PEP working paper, 2007.

que alcanza el 90% para el más rico. Las cifras para educación posterior a la secundaria son 25% para el quintil más pobre y 66% para el más rico. Las diferencias de género corren en direcciones opuestas en cada caso. En el quintil más bajo, las mujeres tienen menor acceso a la educación posterior a la secundaria, mientras que lo opuesto ocurre en el quintil más rico, donde el porcentaje de mujeres con educación posterior a la secundaria duplica al de hombres. Como consecuencia, las diferencias entre quintiles son mayores entre las mujeres que entre los hombres.

### La oferta

A pesar de que no podemos hablar propiamente de un sistema de formación profesional y capacitación, en el sentido de un todo articulado, existe un conjunto grande y desarticulado de oferentes de capacitación, así como una cantidad de programas que proveen estos servicios, tanto formales como informales. Esto incluye, en el nivel secundario, los colegios secundarios de variante técnica. En el nivel posterior al secundario, tenemos los servicios de capacitación sectorial en la industria (Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial-SENATI), la construcción (Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción-SENCICO), las telecomunicaciones (el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones del Perú-INICTEL) y el sector turismo (Centro de Formación de Turismo-CENFOTUR), así como los Institutos de Educación Superior (IES), tanto tecnológicos (Institutos Superiores Tecnológicos-IST) como los destinados a la formación de profesores (Institutos Superiores Pedagógicos-ISP). Fuera de la jerarquía académica, y desconectada de ella, se encuentran los Centros de Educación Ocupacional (CEO), que están migrando recientemente a un nuevo modelo en el que reciben la denominación de Centros de Educación Técnico-Productiva (CETPRO). A diferencia de los IES, que requieren la culminación de la secundaria, la admisión a un CEO o a un CETPRO no está condicionada a ningún requerimiento educativo.

Además, hay opciones de capacitación fuera del sistema formal, incluidos los programas públicos de capacitación, los programas de extensión ofrecidos por universidades, la capacitación en el trabajo que ofrecen las empresas y los programas de ONG, cuya calidad es bastante heterogénea. Acerca de la capacitación ofrecida por las empresas, estudios recientes indican que ella se encuentra muy lejos de ser universal, y que el volumen total de inversión en este rubro es muy bajo, por lo que, a pesar de los altos retornos a la capacitación pertinente, resulta muy inferior al nivel óptimo<sup>2</sup>.

Desde la primera mitad de la década de 1990 ha venido ocurriendo un crecimiento explosivo en la oferta de educación posterior a la secundaria y en el entrenamiento ocupacional. Esta tendencia se encuentra asociada a una creciente demanda de capacitación en el contexto de un mercado laboral que requiere más habilidades y que asigna escaso valor a las credenciales de educación básica. La falta de regulación estatal también ha contribuido a esta tendencia. De acuerdo con cifras del Ministerio de Educación, entre 1993 y el 2004 el número de CEO públicos y privados se incrementó, los primeros en 18% y los últimos en 75%. En contraste, la matrícula en CEO privados aumentó en solo 4%, mientras que en los CEO públicos creció en 21%. En los IST, el crecimiento en el número de entidades fue de 76% (privadas) y 25% (públicas), mientras que la matrícula creció en 85% y 24%, respectivamente. Adicionalmente, existe un creciente número de ONG que proveen capacitación a individuos de hogares desfavorecidos. En 1998, estas sumaban 128, y más de dos tercios de sus usuarios pertenecían al quintil más pobre.

Un diagnóstico reciente del mercado de capacitación publicado por GRADE, que incorpora la investigación más reciente, indica que la educación posterior a la secundaria y los sistemas de capacitación sufren en general de serios problemas de calidad que impactan sobre la efectividad de las inversiones en esta área<sup>3</sup>. Esto es, el desordenado crecimiento de la oferta de capacitación parece haber estado asociado a un deterioro de la calidad de los servicios. En efecto, la baja calidad general de la formación profesional y de la capacitación está asociada a cuatro factores: gran heterogeneidad en la calidad de las instituciones individuales que ofrecen servicios de capacitación (en lugar de un nivel homogéneamente bajo), bajos niveles de adecuación entre la capacitación brindada y la demanda de trabajo del sector productivo; poca o nula supervisión y regulación; y falta de sistemas de información que guíen la demanda de capacitación. A pesar de que el mercado es bastante dinámico y está en expansión, la falta de información y regulación puede inducir a pérdidas de bienestar



privadas y sociales. En este sentido, existen serias dudas acerca de si la capacitación está contribuyendo a una mejor inserción laboral, y la incertidumbre es mayor aún en torno a las posibilidades de remediar las bien documentadas deficiencias de la educación básica. Así, dos son los retos centrales para las políticas de capacitación: mejorar la calidad de la oferta y expandir el acceso a servicios de calidad para los segmentos más pobres de la sociedad.

### Políticas de capacitación: ¿dónde estamos?

Existe un amplio consenso en torno a la inexistencia, en las décadas recientes, de una política de capacitación coherente, con objetivos e instrumentos bien definidos. Más bien, lo que se ha observado es una serie de iniciativas poco conectadas entre sí y experiencias piloto que han intentado poner a prueba modelos de formación que, habiendo funcionado o no, por diversos motivos, no han logrado dar el salto a una política articulada y general de formación profesional. En este contexto, una iniciativa importante promovida por los ministerios de Educación y de Trabajo, con el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (CosUDE), que representa un intento de definir una estrategia de largo plazo en este campo, es la elaboración del documento titulado *Lineamientos de políticas de formación profesional en el Perú* (2006), que ha sido ratificado por ambos ministerios<sup>4</sup>.

En ese documento se propone como actividad central el diseño y desarrollo de un sistema de formación profesional. Los productos resultantes de esta actividad son los componentes del sistema, que incluyen un

2 J. Chacaltana. "Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano". Informe de investigación. Lima: CIES, 2004.

3 M. Jaramillo, J. Díaz y H. Ñopo. "La investigación sobre el mercado laboral peruano". En Grupo de Análisis para el Desarrollo (ed.). *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE, 2007.

4 Ministerio de Educación-Ministerio de Trabajo y Promoción Social. *Lineamientos de políticas de formación profesional en el Perú*. Lima, 2006.

sistema nacional de acreditación de la oferta, la puesta en vigencia de currículos de formación profesional basados en normas de competencias laborales desde un enfoque modular, progresivo y flexible de formación, y la creación de un marco normativo y un marco institucional que den sustento al desarrollo de políticas en este campo. Asimismo, se contemplan programas focalizados en poblaciones con desventajas, observatorios sociolaborales en las regiones, y políticas de educación y empleo enmarcadas en dicho sistema. Este documento proporciona una buena base para el desarrollo de un conjunto de políticas de largo plazo, tarea que, como mencionamos antes, aún está pendiente.

Por otro lado, si bien no ha habido una política de Estado sobre el tema de la formación profesional, existen experiencias de excelencia y que han mostrado capacidad de adaptación al mercado. SENATI y el Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJoven) son dos buenos ejemplos. Actualmente, la iniciativa que mejor podría ofrecer cierta institucionalidad y dar el sustento necesario para la construcción de políticas de capacitación es el Programa de Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral (APROLAB), que tiene entre sus objetivos establecer un sistema de capacitación en el país. No obstante, se requiere el compromiso del Estado para no repetir errores pasados, dado que la implementación de políticas de capacitación requiere recursos considerables. Sin estos recursos, difícilmente las políticas pasarán de las fases de diseño o de las experiencias piloto.

Actualmente, el Ministerio de Educación ha puesto en marcha dos grandes actividades con el propósito de mejorar la calidad de la capacitación: el proceso de conversión de los CEO en CETPRO con un marco modular y basado en competencias, y el proceso de revalidación de los Institutos Superiores Tecnológicos (IST). En cambio, un tema importante que viene avanzando muy lentamente es la implementación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE). Esta iniciativa existe desde hace más de una década y su ley fue aprobada hace ya más de un año, pero hasta hoy no ha sido implementada. Este hecho está asociado al evidente conflicto de intereses que supone que el principal proveedor de formación técnica, el propio Ministerio, sea, al mismo tiempo, el encargado de regular dicho mercado. Por su parte, el rol del Ministerio de Trabajo, que es una entidad más cercana a la realidad del mercado laboral, es bastante más limitado. Esta institución maneja varios programas de capacitación dirigidos a los grupos en desventaja, tanto para asalariados como para el autoempleo, entre los cuales PROJoven es la experiencia más sobresaliente. También ha llevado a cabo una experiencia piloto en la normalización de competencias laborales en el sector confecciones.

Claramente, hay temas institucionales pendientes en la problemática de la capacitación. Existe poca eficacia en la implementación de las políticas. Un punto clave en esta línea es el de los recursos humanos, que se caracterizan por su alta rotación, su baja capacidad de ejecución en mandos medios y la excesiva rigidez en relación con

los centros de formación públicos, cuya capacidad de innovación es reprimida. Asimismo, hay poca coordinación entre los ministerios de Educación y de Trabajo.

## Políticas de capacitación: ¿adónde vamos?

El balance de la última década y media de políticas es mixto. Por un lado, ha habido avances en cuanto a nuevas perspectivas metodológicas, capacidad de adaptación en instituciones bien establecidas (SENATI) e implementación de experiencias exitosas, aunque de limitada escala (PROJoven). Por otro lado, existe una extrema desregulación del mercado, que se ha traducido en la ausencia de estándares mínimos para la formación y en la proliferación de instituciones de dudosa calidad, que en la práctica constituyen una abierta estafa a los consumidores. En esta dirección, debe considerarse que la educación y la capacitación son servicios cuya utilidad se experimenta solo una vez que se terminó de consumirlos. Para entonces, es muy tarde, si se adquirió un servicio de baja pertinencia y que, por tanto, ha hecho poco por incrementar la empleabilidad del consumidor.

Por ello, son prioritarias las políticas orientadas a asegurar niveles de calidad y pertinencia en la capacitación. Es claro que existen instituciones que vienen ofreciendo capacitación de muy mala calidad. Estas deben ser identificadas y obligadas a reformarse o a salir del mercado. Dos instrumentos de políticas pueden ser efectivos en esta dirección. En primer lugar, resulta clave impulsar con mayor decisión que se implemente el SINEACE como instrumento de control y promoción de la calidad formativa. Una segunda herramienta para el mismo fin consiste en proveer de información a los jóvenes y a los padres de familia sobre las demandas del mercado de trabajo y sobre los resultados que obtienen las diferentes instituciones de capacitación en términos de inserción laboral.

Por otra parte, es importante la promoción del entrenamiento en el trabajo. La dificultad aquí, para la empresa, consiste en cómo apropiarse de los frutos de la capacitación: ella no puede asegurar que los trabajadores permanezcan, por lo que solo los capacitará en aspectos específicos al funcionamiento de la propia empresa. Esta característica proporciona una racionalidad para la intervención pública a través de subsidios a la inversión de las empresas en la capacitación de sus trabajadores. Estos mecanismos ya existen en otros países, y se basan en créditos fiscales para este tipo de gasto.

El tema institucional es de resolución más compleja, ya que la falta de coordinación entre ministerios y la ausencia de una carrera pública que provea funcionarios de nivel medio competentes son características medulares del Estado. Más que esperar una reforma estatal, el reforzamiento de mecanismos independientes —como el SINEACE—, de difusión de información y de vigilancia de la calidad de la formación resultan claves para la reforma del sistema (*Miguel Jaramillo*).



El Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) es un centro de investigación privado sin fines de lucro fundado en 1980 en Lima, Perú, dedicado al estudio de temas económicos, ambientales y sociales, con el fin de contribuir al desarrollo nacional y latinoamericano. Los estudios que realiza GRADE tienen como objetivo brindar aportes para un mayor conocimiento de la realidad peruana y para el análisis y debate de propuestas orientadas a aumentar el bienestar de la población.

**Análisis & Propuestas** es una serie periódica dedicada a explorar diversos temas de la realidad peruana. Los artículos que se presentan son el resultado de análisis realizados en proyectos de investigación de GRADE y pretenden plantear y analizar propuestas de políticas públicas. Los textos pueden ser reproducidos si se cita la fuente. El contenido de los artículos no refleja necesariamente una posición institucional de GRADE.

En [www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe) se pueden encontrar resúmenes de los proyectos de GRADE de los últimos dos años, así como enlaces y archivos descargables en formato PDF o Word de la serie Documentos de Trabajo de GRADE y trabajos diversos realizados por investigadores de GRADE y publicados por otras instituciones. La versión electrónica de este boletín se encuentra también en el sitio web.

### Libros

INVESTIGACIÓN, POLÍTICAS Y DESARROLLO EN EL PERÚ. Patricia Arregui, Eduardo Zegarra, Verónica Minaya, Javier Escobal, Carmen Ponce, Juana Kuramoto, Manuel Glave, Lorena Alcázar, Miguel Jaramillo, Hugo Ñopo, Juan José Díaz, Nancy Birdsall, Rachel Menezes, Máximo Torero, José Deustua, Manuel Hernández, Santiago Cueto, Martín Benavides, Ernesto Pollit, Juan León, Martín Valdivia, Néstor Valdivia (2007)

LA EDUCACIÓN PERUANA SIGUE ENFRENTANDO DESAFÍOS. INFORME DE PROGRESO EDUCATIVO. – PREAL, GRADE. Martín Benavides, ed. (2006)

LOS DESAFÍOS DE LA ESCOLARIDAD EN EL PERÚ. Martín Benavides, ed. (2006)

THE ROLE OF PUBLIC INFRASTRUCTURE IN MARKET DEVELOPMENT IN RURAL PERU. Javier Escobal (2005)

EDUCACIÓN, PROCESOS PEDAGÓGICOS Y EQUIDAD: CUATRO INFORMES DE INVESTIGACIÓN. Martín Benavides, ed. (2004)

¿ES POSIBLE MEJORAR LA EDUCACIÓN PERUANA? EVIDENCIAS Y POSIBILIDADES. Patricia Arregui, Martín Benavides, Santiago Cueto, Bárbara Hunt, Jaime Saavedra, Walter Secada (2004)

EXCLUSIÓN Y OPORTUNIDAD. Jaime Saavedra, Juan Chacaltana (2001)

REFORMAS ESTRUCTURALES Y BIENESTAR. UNA MIRADA AL PERÚ DE LOS NOVENTA. Alberto Pascó-Font, Jaime Saavedra (2001)

LA DEMANDA RESIDENCIAL POR TELEFONÍA BÁSICA EN EL PERÚ. Alberto Pascó-Font, José Gallardo, Valerie Fry (1999)

EDUCACIÓN CIUDADANA, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN. Patricia McLaughlan de Arregui, Santiago Cueto (1998)

ESTABILIZACIÓN Y CRECIMIENTO EN EL PERÚ. Carlos Paredes, Jeffrey Sachs (1991)

### Serie Documentos de Trabajo

No. 52 TRANSPARENCIA DE LOS INGRESOS Y PAGOS EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS. Juana R. Kuramoto

No. 51 MINERÍA Y ECONOMÍA DE LOS HOGARES EN LA SIERRA PERUANA: IMPACTOS Y ESPACIOS DE CONFLICTO. Eduardo Zegarra, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes

No. 50 ¿CÓMO SE AJUSTA EL MERCADO DE TRABAJO ANTE CAMBIOS EN EL SALARIO MÍNIMO EN EL PERÚ? UNA EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LA ÚLTIMA DÉCADA. Miguel Jaramillo, Kristian López

No. 49. DESARROLLANDO MERCADOS RURALES: EL ROL DE LA INCERTIDUMBRE Y LA RESTRICCIÓN CREDITICIA. Javier Escobal (2006)

No. 48. EL CLUSTER PESQUERO DE CHIMBOTE: ACCIÓN CONJUNTA LIMITADA Y LA TRAGEDIA DE LOS RECURSOS COLECTIVOS. Juana Kuramoto (2005)

No. 47. EVALUACIÓN DE LA CONCESIÓN DEL PUERTO DE MATARANI: ¿QUIÉN GANÓ Y QUIÉN PERDIÓ? Lorena Alcázar y Rodrigo Lovatón (2005)

No. 46. EL SEGURO ESCOLAR GRATUITO Y EL SEGURO MATERNO INFANTIL. ANÁLISIS DE SU INCIDENCIA E IMPACTO SOBRE EL ACCESO

A LOS SERVICIOS DE SALUD Y SOBRE LA EQUIDAD EN EL ACCESO. Miguel Jaramillo y Sandro Parodi (2004)

No. 45. LAS REFORMAS CURRICULARES DE PERÚ, COLOMBIA, CHILE Y ARGENTINA: ¿QUIÉN RESPONDE POR LOS RESULTADOS? Guillermo Ferrer (2004)

No. 44. LAS ACTITUDES DE LOS ESTUDIANTES PERUANOS HACIA LA LECTURA, LA ESCRITURA, LA MATEMÁTICA Y LAS LENGUAS INDÍGENAS. Santiago Cueto, Fernando Andrade, Juan León (2003)

No. 43. OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE Y RENDIMIENTO EN MATEMÁTICA EN UNA MUESTRA DE ESTUDIANTES DE SEXTO GRADO DE PRIMARIA DE LIMA. Santiago Cueto, Cecilia Ramírez, Juan León y Oscar Pain (2003)

No. 42. ESTRUCTURA DEL HOGAR Y AHORRO DURANTE EL CICLO DE VIDA: EVIDENCIA DE LAS COHORTES PERUANAS. Jaime Saavedra, Martín Valdivia (2003)

No. 41. IMPACTO DE LA PRIVATIZACIÓN SOBRE EL DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS EN EL PERÚ. Máximo Torero (2002)

No. 40. EL BENEFICIO DE LOS CAMINOS RURALES: AMPLIANDO OPORTUNIDADES DE INGRESO PARA LOS POBRES. Javier Escobal, Carmen Ponce (2002)

No. 39. UN SISTEMA DE INDICADORES LÍDERES DEL NIVEL DE ACTIVIDAD PARA LA ECONOMÍA PERUANA. Javier Escobal, Javier Torres (2002)

No. 38. EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ: EL ROL DE LAS FAMILIAS. Jaime Saavedra, Pablo Suárez (2002)

No. 37. ACERCA DE LA MAGNITUD DE LA INEQUIDAD EN SALUD. Martín Valdivia (2002)

No. 36. UNA MEDICIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN LABORAL JUVENIL PROJOVEN. Hugo Ñopo, Miguel Robles, Jaime Saavedra (2002)

No. 35. EL IMPACTO SOCIAL DE LA PRIVATIZACIÓN Y DE LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL PERÚ. Máximo Torero, Alberto Pascó-Font (2001)

GRADE

TEL. 2641780, FAX 2641882.  
Av. El Ejército 1870, San Isidro, Lima, Perú  
[www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe)