

Los Cetpro como alternativa para fortalecer la productividad del capital humano y la transitabilidad a la educación superior de grupos en condiciones de vulnerabilidad en el Perú

THALÍA AMELITA GAVINO RAMÍREZ*
PIERA ANGELA GUTIERREZ HUANCA**

Pontificia Universidad Católica del Perú - Perú

Recibido el 23-05-23; primera evaluación el 26-02-24;
segunda evaluación el 31-07-24; aceptado el 04-03-24

RESUMEN

El Estado peruano ha desarrollado políticas de carácter nacional que abordan en gran medida a aquella población que busca acceder a la educación técnico-productiva (ETP); sin embargo, resultan ser insuficientes en este contexto para abordar un problema público complejo: el acceso a la etapa de educación técnica en su nivel más elemental. Ello, en gran medida, porque aquella población que trata de acceder a los centros de educación técnico-productiva (Cetpro) como una alternativa más pertinente, no necesariamente encuentra las condiciones más adecuadas, siendo percibida como una opción poco atractiva. Por otro lado, la transitabilidad de la educación básica hacia la educación superior, considerando a los Cetpro como una modalidad articuladora, no se presenta como una ventana de oportunidades para contar con una población competitiva en el mercado laboral.

* Egresada de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y licenciada en Economía por la PUCP. Especialista en la metodología de elaboración de una Política Nacional, así como especialista en Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030. Jefe de práctica del curso Tesis 1 en la carrera de Economía por la PUCP. Correo electrónico: t.gavino@pucp.edu.pe ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-3718-851X>

** Egresada de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y licenciada en Educación Especial por la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV). Integrante del Grupo Interdisciplinario de Investigación en discapacidad (GRIDIS, PUCP), especialista educativa de proyectos humanitarios en la ONG Paz y Esperanza (2020) y profesora en instituciones educativas de educación básica (2018). Correo electrónico: a20204437@pucp.edu.pe ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7275-2596>

Palabras clave: educación técnica, transitabilidad, Centro de Educación Técnico-Productiva, competitividad, productividad

The CETPRO (National Center for Technical Education): An Effective Alternative to Strengthen Human Capital's Productivity and an Option for Mobility of Vulnerable Groups Towards Higher Education in Peru

ABSTRACT

The Peruvian state has developed national policies that largely address the population seeking access to Technical Productive Education (TPE). However, these efforts prove insufficient in addressing the complex public issue of accessing elementary-level technical education. A significant portion of the population aiming to enter the National Center for Technical Education (CETPRO) as a prominent alternative does not necessarily find optimal conditions, leading to the perception of CETPRO as an unattractive option. Moreover, considering CETPRO as an integrated modality, the transition from elementary to higher education is not viewed as a viable opportunity to cultivate a competitive workforce in the labor market.

Keywords: Technical education, mobility, National Center for Technical Education, competitiveness, productivity.

Os CETPRO (Centros de Educação Técnico-Produtiva): Uma Alternativa Eficaz para Fortalecer a Produtividade do Capital Humano e uma Opção para a Transição de Grupos Vulneráveis para o Ensino Superior no Peru

RESUMO

O Estado peruano desenvolveu políticas nacionais que atendem amplamente à população que busca acesso à Educação Técnico-Produtiva (ETP). No entanto, nesse contexto, essas políticas são insuficientes para resolver um problema público complexo: o acesso à educação técnica no nível mais elementar. Isso se deve, em grande parte, ao fato de que a população que tenta acessar os Centros de Educação Técnico-Produtiva (CETPRO) como uma alternativa mais relevante não encontra necessariamente as condições mais adequadas, percebendo os CETPRO como uma opção pouco atraente. Por outro lado, a transição da educação básica para o ensino superior, considerando os CETPRO como uma modalidade articuladora, não se apresenta como uma janela de oportunidade para se ter uma população competitiva no mercado de trabalho.

Palavras-chave: ensino técnico, transitabilidade, Centros de Educação Técnico-Produtiva, competitividade, produtividade.

1. INTRODUCCIÓN

En el Perú, uno de los principales retos que enfrenta el Estado a nivel productivo es la formación de capital humano; este último se encuentra caracterizado por contar con competencias para la empleabilidad, atendiendo las demandas del mercado laboral. Esta condición es un paso innegociable para que el país ingrese a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Esta formación de capital humano requiere servicios educativos de calidad, atractivos (por lo significativos que serían en la vida de una persona para su inserción laboral) y prioritariamente dirigidos a las personas que culminan la educación básica. Así, en consecuencia, contribuiría directamente a que una mayor cantidad de la población económicamente activa (PEA) de ingresos medios y bajos tenga la posibilidad de quebrar los círculos de pobreza intergeneracionales que la caracteriza. Esta población se ubica entre los 14 a más años y se caracteriza porque se encuentran (i) trabajando, (ii) no trabajando pero tienen trabajo, y (iii) buscando activamente un trabajo.

Entre las diferentes opciones que ofrece el sistema educativo peruano para desarrollar un capital humano competitivo frente a las demandas del mercado laboral se encuentra la educación técnico-productiva (ETP): modalidad educativa que promueve el desarrollo de competencias técnicas en su nivel más elemental. Este servicio educativo se brinda en instituciones educativas (II. EE.) llamadas Cetpro.

Frente al desafío (formación de capital humano), en los últimos cinco años, dentro del Estado peruano, se encuentran implementándose una serie de reformas prioritarias en los sectores de trabajo y educación, las cuales permiten brindar respuestas pertinentes y sostenibles a esta realidad. Por lo tanto, con la finalidad de exponer la pertinencia de estas acciones y reflexionar sobre su viabilidad, el objetivo de este trabajo se centrará en sugerir una propuesta de implementación basada en el componente de transitabilidad del sistema educativo; es decir, el tránsito de la educación básica a los Cetpro.

Para ello, se analizarán las percepciones vertidas en la I Encuesta Nacional de Percepción de las Desigualdades¹ (Enades, 2022).

¹ Es un análisis estadístico realizado por Oxfam y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) con el objetivo de “conocer las percepciones y nivel de tolerancia con respecto a la desigualdad; así como el nivel de apoyo o rechazo a medidas redistributivas, con particular énfasis en medidas tributarias y su relación con la justicia.” (2022, p. 6), fueron entrevistadas 1530 personas de las 24 regiones del país. Las características de la población encuestada es que el 50 % son mujeres y el otro 50 % hombres. Asimismo, el 16 % se encuentran entre los 18 a los 24 años, el 34 % entre los 25 y 39 años. Y el 50 % son de 40

2. DESARROLLO

2.1. Marco normativo

2.1.1. La Política Nacional de Competitividad y Formalización (PNCF, 2018)

En 2018, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) mediante el D. S. 345-2018-EF aprobó la Política Nacional de Competitividad y Formalización (PNCF), la cual sería conducida en sus distintas etapas de implementación por el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF), conformado por representantes de este ministerio y estableciendo un horizonte temporal al 2030. Esta política toma en cuenta los lineamientos establecidos por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) a través de la Guía de Políticas Nacionales, y define como problema público solucionar la:

Ralentización de la evolución del bienestar de la población en los últimos cinco años [...] la marcada disparidad en los niveles de provisión y acceso a servicios públicos representa un reto estructural que debe abordarse desde un ámbito de política coordinada y articulada entre los diferentes sectores y niveles de gobierno [...] En ese contexto, el impulso de la competitividad es necesario para lograr un crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible que asegure el desarrollo social y bienestar de la población. (2018, p. 10)

De acuerdo con los participantes de la Enades², el contexto narrado no ha cambiado significativamente en años posteriores a la implementación de esta política, encontrando más dificultades como consecuencia de la pandemia (COVID-19) que tuvo inicio en 2020 en el Perú. Esta percepción se puede percibir en las respuestas a la pregunta sobre el nivel de bienestar familiar que les permiten sus ingresos económicos, donde una gran proporción (87.5 %) manifiesta no contar con ahorros para asumir cualquier contingencia, tal como se muestra en la Tabla 1.

años a más. Donde se encuentra un gran porcentaje de personas que se autoidentifican como mestiza (59 %). Del mismo modo, el 35 % son personas que pertenecen al ámbito Lima Metropolitana, el 44 % al Perú Urbano y el 21 % al Perú Rural. Respecto del nivel de confianza es del 95 % considerando una varianza máxima en las proporciones poblacionales ($p=q=0.5$) y el error máximo estimado es de ± 2.5 puntos para los resultados a nivel nacional.

² De la población encuestada, el 22 % se caracteriza por contar sin educación/básica incompleta; el 30 % secundaria completa, el 25 % técnica (incompleta/completa) y el 24 % universitaria (incompleta a posgrado). Asimismo, solo el 60 % está trabajando actualmente (46 % solo trabaja, el 11 % trabaja y estudia, y el 3 % trabaja y hace las tareas del hogar). El 7 % se encuentra desempleado, el 4 % jubilado, el 6 % solo estudia, y el 23 % solo se dedica a tareas del hogar.

Tabla 1. *El total del ingreso económico de su hogar... (pregunta asistida)*

Niveles	Nº	% del total
Les alcanza bien y pueden ahorrar.	258	17.5 %
Les alcanza justo sin grandes dificultades.	578	39.1 %
No les alcanza y tienen dificultades.	441	29.8 %
No les alcanza y tienen grandes dificultades.	201	13.6 %

Nota. Adaptada de la Enades (2022).

En consecuencia, debido a la complejidad del problema público a resolver es sumamente importante verificar que el diseño e implementación de esta política sea de carácter multisectorial y multinivel, por lo que se necesita garantizar la articulación de los diversos actores involucrados para lograr resultados de impacto y una mayor generación de valor público que pueda ser percibida por la ciudadanía en sus niveles de bienestar. A la vez, se debe reconocer las limitaciones de la metodología del marco lógico para resolver esta problemática, ya que requiere de un abordaje interseccional, por lo que tener en cuenta esta afirmación debe ser una oportunidad para que los *stakeholders* destinen innovadores y permanentes esfuerzos en las reformas apremiantes, las cuales pueden ser consideradas como una deuda histórica de la democracia a la educación de la población.

Otro factor importante de análisis de esta política es aquello que se entiende por competitividad y productividad, ambos términos orientados a impulsar una mayor sensación de bienestar en la población como consecuencia de mejorar las oportunidades de las personas en el mercado laboral:

Mientras que la conceptualización tradicional se enfoca en el comercio internacional, el enfoque estructuralista incorpora la importancia de la productividad como un determinante del nivel de bienestar del país. [...] Competitividad es la capacidad de una nación para competir exitosamente en los mercados, utilizando eficientemente sus recursos, aprovechando sus ventajas comparativas y generando así bienestar compartido para todos los ciudadanos. (2018, pp. 11-12)

Esta política, al basarse en el enfoque estructuralista, además de promover la inversión y desarrollo de diversos recursos, coloca un énfasis particular en la formación de un capital humano diversificado que dote a la economía nacional de mayor competitividad frente al mercado internacional.

En esta sección es importante reflexionar sobre el rol del Estado frente al doble desafío (redefinición de la competitividad y productividad) que

se propone en la formulación de la política, para lo cual se trae a colación la propuesta de Page y Pande (2018) en su artículo *Ending Global Poverty: Why Money Isn't Enough* [Poner fin a la pobreza mundial: por qué el dinero no es suficiente] acerca de las limitaciones de tomar medidas macroeconómicas únicamente para garantizar la disminución de la pobreza, siendo el Perú un buen ejemplo de ello. Asimismo, los autores dividen su reflexión entre la complejidad que enfrentan los países de ingresos bajos y medios para desarrollarse en este contexto globalizado, y sobre todo analizan la importancia de que los países de ingresos medios mediante el Estado tienen la obligación de promover políticas de redistribución frente a un escandaloso aumento de la riqueza de un minúsculo sector de la población. En ese sentido, proponen una redefinición del Estado asignándole el nombre de *invisible infrastructure* [infraestructura invisible], haciendo énfasis en dos funciones principales que debe cumplir:

We conceive of invisible infrastructure as the social and human systems that enable citizens to realize their capabilities and escape poverty. This comprises traditional elements of social infrastructure like health care and education but also, importantly, the incentive and information structures that bring the actions of those who control resources in line with the needs of the poor. [Concebimos la infraestructura invisible como los sistemas sociales y humanos que le permiten a los ciudadanos ser capaces de desarrollar sus capacidades y escapar de la pobreza. Esto comprende elementos tradicionales de la infraestructura social como la atención médica y la educación, pero también, lo que es más importante, las estructuras de incentivos e información que vinculan las acciones de quienes controlan los recursos con las necesidades de los pobres] (2018, p. 176)

Estas funciones únicamente pueden ser cumplidas por el Estado porque per se es su razón de ser procurar el bienestar de todas las personas, sobre todo de aquellos que se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad. El Estado, constitucionalmente, en el ámbito económico tiene el mandato de mantener el equilibrio del mercado frente a los monopolios que puedan desencadenarse e impedir su libre funcionamiento. Asimismo, se plantea la paradoja de los países de ingresos medios respecto de las ayudas internacionales: debido a sus índices macroeconómicos son quienes menos las reciben. Específicamente, se plantea que las dos funciones a cumplir serían: (1) garantizar prioritariamente los servicios básicos para este sector de la población, e (2) impulsar la creación de estructuras (como las mesas de diálogo) o instituciones de redistribución de las oportunidades con las que se cuentan como país de ingresos medios, lo que permitirá un atisbo de esperanza ante

la posibilidad de movilidad socioeconómica de una gran parte de la sociedad peruana. En estos últimos 2 años existen dos casos de implementación de la segunda medida en la región: las propuestas de reforma tributaria implementada por gobiernos ideológicamente de izquierda en el Perú³ y Colombia⁴ con el objetivo de contar con mayores recursos para implementar sus promesas y demandas de políticas sociales. En el caso peruano, esta propuesta desembocó en un rotundo rechazo por parte de las élites (intereses empresariales) sobre-representados en el Congreso; mientras que en Colombia, gracias a la representación numérica del partido de gobierno y las alianzas consolidadas con otros partidos, se logró una alta legitimidad para la aceptación de la propuesta de reforma tributaria en ambas cámaras (aunque se hicieron modificaciones significativas).

La PNUF está compuesta por nueve objetivos prioritarios (OP), los mismos que son implementados por distintos sectores y que en algunos casos necesitarán de una articulación intersectorial para obtener resultados eficaces; cada uno de estos OP se encuentra conformado por indicadores que posibilitan su monitoreo y evaluación. Al respecto, se considera que son dos los OP que se encuentran relacionados con esta investigación: el OP2: fortalecer el capital humano, donde se consideran las acciones que permitan el desarrollo de competencias para la empleabilidad, y el OP3: generar el desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencia de mejoras tecnológicas, relacionado con impulsar la diversificación económica en la producción de bienes y servicios.

La reflexión de este ensayo, al concentrarse en las oportunidades de acceso y calidad de los servicios educativos que contribuyan a la formación del capital humano, se concentrará en el análisis del OP2, por lo que, a continuación, se muestra brevemente la información principal de los indicadores que miden este objetivo:

³ Congreso rechaza el plan del Gobierno para elevar impuestos mineros. <https://forbes.pe/economia-y-finanzas/2021-12-17/congreso-de-peru-rechaza-plan-de-gobierno-para-elevar-impuestos-mineros/>

⁴ Congreso de Colombia aprueba la reforma tributaria de Petro. <https://www.dw.com/es/congreso-de-colombia-aprueba-la-reforma-tributaria-de-petro/a-63645888#:~:text=La%20C%C3%A1mara%20de%20Representantes%20de,justicia%20social%22%2C%20en%20palabras%20del>

Tabla 2. *Indicadores del OP2 fortalecer el capital humano*

Indicadores	Responsable del indicador	Fuente y base de datos
Años promedio de escolaridad de la población 25 a 34 años	Ministerio de Educación (Minedu)	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Enaho
% de estudiantes que alcanzan el nivel satisfactorio en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE)	Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes (UMC) del Minedu	Minedu, ECE

Nota. Adaptado de la PNCF, p. 124 (2018).

A pesar de que las competencias de empleabilidad son desarrolladas prioritariamente en los diversos servicios educativos de la Educación Superior y Técnico-Productiva (ESTP), los indicadores están midiendo principalmente los resultados obtenidos en la educación básica. En la siguiente parte se desarrollará con mayor profundidad estas contradicciones, no sin antes mencionar que la implementación de los servicios educativos vinculados a estos indicadores no solo involucra la participación del Minedu, sino también de otros ministerios en la provisión de los servicios de alimentación y de salud, condiciones que influyen significativamente en el desarrollo del capital humano.

En ese sentido, cuando en la Enades a las personas se les consultó sobre ¿qué tema debería atender primero el Estado peruano si lograra recaudar más impuestos? Como se observa en la Tabla 3, cerca de la mitad (45.4 %) respondió como primera opción los servicios de salud, y como segunda (35.5 %) los servicios educativos. Esta elección se repite a pesar de los diferentes niveles educativos de las personas entrevistadas. Asimismo, si se observa la columna educación se nota una diferencia significativa en la proporción de la elección de las personas con nivel universitario y los otros tres grupos, notándose que este residuo se traslada a la opción de servicios básicos-infraestructura, probablemente porque sus viviendas se encuentren ubicadas en zonas emergentes de las grandes ciudades.

En conclusión, es un gran acierto de esta política garantizar el acceso y la permanencia a diversos servicios educativos de gestión pública para garantizar la formación del capital humano que requiere el país, en equidad de oportunidades para toda la población. Sin embargo, la política no focaliza sus intervenciones únicamente a los estudiantes que transitan de la educación básica a la educación técnico-productiva, sino a toda la población que busca acceder a la educación superior.

Tabla 3. Nivel educativo y servicios públicos priorizados

Nivel educativo	Prioridades servicios										Total
	Salud	Educación	Reducción de la pobreza	Seguridad ciudadana	Trabajo	Economía	Servicios básicos - infraestructura	Apoyo a la agricultura	Otro	NS/ NP	
Sin educación/ básica incompleta	Observed 113	62	3	7	9	5	38	11	4	0	252
% within row	44,80	24,60	1,20	2,8	3,6	2	15,1	4,4	1,6	0	100
Secundaria completa	Observed 190	125	24	3	14	6	32	7	2	0	403
% within row	47,1	31	6	0,7	3,5	1,5	7,9	1,7	0,5	0	100
Técnica (incompleta/completa)	Observed 173	141	20	5	12	3	21	8	2	0	385
% within row	44,9	36,6	5,2	1,3	3,1	0,8	5,5	2,1	0,5	0	100
Universitaria (incompleta/posgrado)	Observed 181	186	13	1	1	6	7	9	4	408	
% within row	44,4	45,6	3,2	0,2	0,2	1,5	1,7	2,2	1	100	
Total	Observed 657	514	60	16	16	20	98	35	12	1448	
% within row	45,4	35,5	4,1	1,1	1,1	1,4	6,8	2,4	0,8	100	

Nota. Adaptada de Enades (2022).

Entre los lineamientos prioritarios (LP) para poner en marcha la ejecución de esta política, las acciones referidas al desarrollo de competencias mediante capacitaciones, asesorías técnicas y certificación de competencias laborales están divididas entre siete diferentes ministerios. Asimismo, de los 12 LP únicamente cuatro son responsabilidad del Minedu; estos están referidos a acciones de acceso a diversos servicios educativos y al programa de alimentación Qali Warma.

2.1.2. La Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (PNESTP, 2020)

En el siglo XXI, la composición demográfica y el desarrollo tecnológico han cambiado las demandas y necesidades del mercado laboral nacional e internacional; en ese contexto ha sido imperativo que el Estado peruano implemente una serie de reformas educativas que contribuyan al desarrollo de las competencias para la empleabilidad en la segunda etapa del sistema educativo: la educación superior. En ese sentido, se inició este camino con la promulgación de dos leyes en 2014: la Ley 30220, Ley Universitaria y, la Ley 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes; ambas reformas han significado importantes cambios en el sistema educativo. Sin embargo, han encontrado a su paso una resistencia enorme de diversos grupos de poder, representados en el empresariado que lucra con los servicios privados en este ámbito e intentan mantener relegada la calidad y equidad de esta etapa del sistema educativo.

En esta parte se quiere desarrollar algunos puntos importantes sobre la PNESTP, promulgada bajo el D. S. 012-2020-MINEDU; la misma es un intento del Minedu por articular las diversas alternativas formativas que tendrían a disposición las personas tras culminar la educación básica y que se encuentran íntimamente relacionadas con la formación del capital humano en el país, tema de esta investigación.

Previo a este análisis, se comparte la propuesta que realiza el Dr. Xavier Melgarejo (2018) en su libro *Gracias, Finlandia. Qué podemos aprender del sistema educativo de más éxito* respecto del proceso de reforma educativa de uno de los países con mayor éxito en las pruebas estandarizadas y líder de la sociedad del conocimiento en el mundo, y que puede contribuir a una reflexión crítica sobre el diseño e implementación de la PNESTP:

El sistema educativo de Finlandia [...] tiene su origen en el planteamiento de dos objetivos estratégicos fundamentales por parte de los diferentes gobiernos del país escandinavo. El primero de ellos fue potenciar el conocimiento y el

dominio de sus lenguas nacionales (finés y sueco) y la educación como elemento de cohesión social interna y de identidad [...] El segundo objetivo pretendía conseguir que Finlandia liderase la sociedad del conocimiento sin renunciar a su Estado de bienestar, potenciando para ello dos valores centrales: la equidad y la calidad. (2018, p. 75)

Para una mayor comprensión de esta reforma, el profesor Melgarejo (2018) afirma que el sistema educativo de un país está conformado por tres subsistemas; uno de ellos es el sistema escolar regulado por el sector educativo del gobierno, por lo que sus resultados no dependen únicamente del trabajo de las escuelas; es más, yendo un poco más lejos constitucionalmente, en Finlandia el responsable principal de los resultados educativos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) son su familia. A continuación, se explica brevemente esta propuesta:

El sistema educativo no vive aislado de su entorno, sino que se concibe como un sistema social con unos límites claros que lo diferencian de su entorno y formado por una serie de subsistemas diferentes que tienen como prioridad la reproducción social y educativa. En un modelo ideal, el sistema educativo debería estar compuesto por tres componentes esenciales, que mantienen una relación de interconexión y retroalimentación entre ellos: a) el subsistema escolar, b) el subsistema familiar, c) el subsistema sociocultural. (2018, pp. 30-31)

En conclusión, es sumamente importante comprender que (a) los resultados educativos de este país no dependen únicamente del sector educativo, debido a que existen otros dos subsistemas que contribuyen significativamente a sus logros; (b) como país existe un acuerdo nacional de que los servicios públicos básicos (salud, educación y alimentación) sean accesibles y de calidad para toda la población, sobre todo para aquellos que se encuentren en una condición de mayor vulnerabilidad. La asignación generosa de presupuesto para garantizar las políticas sociales se ampara en las políticas del Estado de bienestar, el que tiene el objetivo principal de garantizar que todas las personas se encuentren en condiciones equitativas para desarrollarse en la sociedad, en este caso específico sería en la obtención de logros de aprendizaje.

La PNESTP define como problema público que “la población [cuenta] con inadecuadas competencias para ejercer su profesión y desarrollar investigación e innovación” (2020, p. 22), especifica que su población objetivo serán aquellas personas que hayan culminado la educación básica, aunque se debe tener en cuenta que los Cetpro aceptan a personas a partir de los 14 años, que en muchos casos aún no han culminado esta primera etapa del sistema educativo. Asimismo, define como competencias “al conjunto de conocimientos,

habilidades y destrezas que pueden aprenderse y que permiten a los individuos desarrollar una actividad o tarea de manera adecuada y sistemática, que pueden adquirirse y ampliarse a través del aprendizaje” (2020, p. 22), y coloca como pilares de la propuesta acciones para impulsar una cultura de la investigación e innovación.

Entre las principales causas del problema público que pretende resolver esta política se encuentra que los servicios educativos son insuficientes, inequitativos y poco pertinentes a los intereses de la población y a la demanda del mercado laboral. Por ejemplo, es importante mencionar que en la sociedad peruana existe una idea errónea respecto del estatus y oportunidades que otorga el acceso a la educación superior universitaria, pues, de acuerdo con la Enaho de los años 2014-2018, solo tres de 10 egresados de la educación básica acceden a esta alternativa formativa, siendo más de la mitad (52.7 %) de ellos pertenecientes al quintil más alto de gasto per cápita, a pesar de existir una alta demanda de profesionales de la educación superior tecnológica (EST) y la ETP, como lo señala la Encuesta de Demanda Ocupacional (EDO) de 2018: “Los egresados de la educación superior universitaria son aquellos con menor demanda laboral en la ESTP (6.5 %), frente a los egresados de EST y la ETP (25.4 %)” (2020, p. 27); provocando, a largo plazo, situaciones de subempleo profesional y sobreeducación en el mercado laboral peruano.

A continuación, se presenta la tasa de matrícula en las diversas alternativas formativas ofrecidas en la parte de diagnóstico de esta política:

Figura 1. Matrícula de la ESTP en el año 2010



Fuente: SRI, Siries y Escala (Minedu), ANR y Sunedu (2019). La educación superior universitaria a la fecha del 20 de agosto del 2020 cuenta con 92 universidades y 2 escuelas de postgrado licenciadas.

*Los porcentajes mostrados equivalen a 1.4 millones de estudiantes en el caso de universidades, 467 mil en Institutos tecnológicos, 252 mil en Cetpros, 52 mil en Institutos pedagógicos y 6 mil en Esfas.

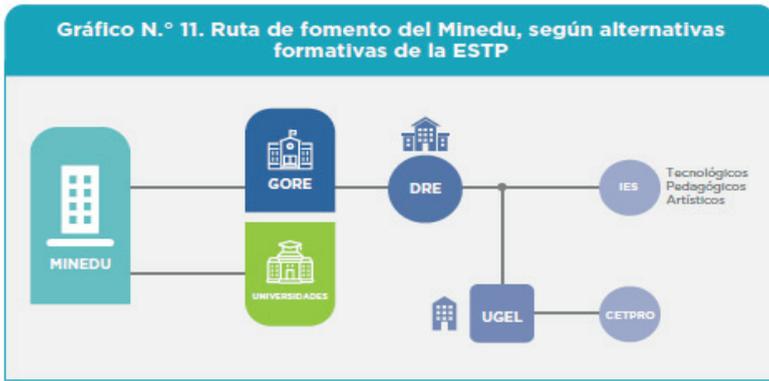
En el diseño de esta política se establece al estudiante (ciudadano) como el centro de la ESTP y se identifican cuatro ejes principales para resolver este problema: (a) acceso, (b) formación integral (proceso formativo, docentes y gestión institucional), (c) gobernanza del sistema de la ESTP, y (d) recursos para la mejora de la calidad y desarrollo de la investigación. Además, se ordena las alternativas formativas bajo una propuesta de transitabilidad, que quiere decir la posibilidad de que las personas puedan transitar de una alternativa formativa a otra dentro de la ESTP de acuerdo con sus posibilidades e intereses, como se señala en el lineamiento 2 del OP5:

Este lineamiento tiene por objetivo fomentar la transitabilidad entre los distintos niveles de la ESTP. De este modo, la población contará con diversas rutas para el aprendizaje a lo largo de la vida, que contribuyan a una formación integral y a mejores oportunidades de empleabilidad. En esa línea, se establecen entre otros mecanismos, el reconocimiento de aprendizajes previos, a través de la convalidación y certificación de competencias para la continuidad de sus trayectorias educativas en la ESTP. (2020, p. 64)

Anteriormente, en el año 2018, con la promulgación del D. L. 1375 se modificó algunos artículos de la Ley General de Educación y se estableció la posibilidad de que las personas tengan una progresión en el sistema educativo a lo largo de toda su vida, estableciendo para esta posibilidad a la ETP que ofrece sus servicios educativos en los Cetpro como una modalidad que articule a las dos etapas del sistema educativo (básico y superior); sin embargo, a la fecha las UGEL mediante el área correspondiente (AGEBATP) no han establecido los lineamientos para la convalidación de los planes curriculares entre los diversos ciclos de la ETP y su transición a la educación superior.

También, en la política se detallan los actores de los diversos niveles involucrados en la provisión de cada una de las alternativas formativas:

Figura 2. Alternativas formativas de la ESTP

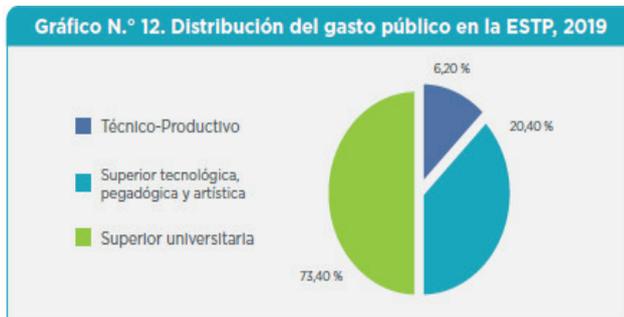


Nota: GORE: Gobierno Regional; DRE: Dirección Regional de Educación; UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local; IES: Institución de Educación Superior; y Cetpro: Centro Educación Técnico-Productivo. Elaboración propia. Cabe señalar que existen algunas excepciones respecto a las rutas de fomento en el presente gráfico, en el caso de Lima-Metropolitana, se cuenta con la UE 017, vinculada directamente con la DRELM que tiene a cargo a los institutos superiores de Lima-Metropolitana.

Nota. PNESTP, p. 43 (2020).

Respecto del uso del presupuesto, a pesar de que los niveles de educación superior no universitaria son quienes generan una mayor competitividad y productiva en el país, son los que menos presupuesto reciben. Además, vale mencionar que los Cetpro públicos (sobre todo) son la alternativa más pertinente para que los estudiantes en una condición de mayor vulnerabilidad continúen con su trayectoria educativa, debido a que este grupo tiene la necesidad de insertarse rápidamente al mundo laboral.

Figura 3. Gasto público de la ESTP para 2019



Fuente: MEF, SIAF.⁸⁹. Elaboración propia

Nota. PNESTP, p. 47 (2020).

Educación XXXIII (65), septiembre 2024 / e-ISSN 2304-4322

La PNESTP está compuesta por seis OP; estos a la vez tienen indicadores y lineamientos para garantizar su implementación, monitoreo y evaluación. Respecto de los OP vinculados a la formación de capital humano por medio de servicios educativos pertinentes y de calidad, se encuentran los siguientes:

Tabla 4. *OP y capital humano*

Objetivo prioritario	Indicadores	Lineamientos
OP 1 Incrementar el acceso equitativo de la población a la ESTP	1.1. Brecha de acceso de los jóvenes de los quintiles 1 y 2 a la ESTP	L.1.4. Establecer los mecanismos para la optimización y ampliación de la oferta educativa pública en la ESTP
	1.2. Tasa de transición de la secundaria a la ESTP	
OP 2 Fortalecer la formación integral de los estudiantes de la ESTP, que responda a los contextos sociales, culturales y productivos	2.1. Porcentaje de egresados de la ESTP que se encuentran subempleados por ingresos (invisible)	L.2.1. Fortalecer la formación académica pertinente de los estudiantes de las instituciones educativas, acorde con las demandas sociales, culturales y productivas, contribuyendo a la empleabilidad de los egresados
OP 5 Fortalecer la gobernanza de la ESTP y el rol rector del Ministerio de Educación	5.1. Porcentaje de instituciones de la ESTP que reportan al Sistema Integrado de Información y permiten la evaluación de los indicadores de la PNESTP	L.5.2. Facilitar la transitabilidad en la población entre alternativas formativas de la ESTP
		L.5.3. Fortalecer el aseguramiento de la calidad, de manera articulada, en las instituciones de ESTP orientadas a la excelencia
		L.5.4. Consolidar un sistema integrado de información de las instituciones de la ESTP

Nota. Adaptado de PNESTP, pp. 66-67 (2020).

Los servicios priorizados en el inicio de su implementación fueron 25, de estos únicamente dos se encuentran enfocados directamente en desarrollar los servicios educativos en el sector educativo: la optimización y fortalecimiento de la oferta pública de la ESTP, y la ampliación de la oferta pública de la ESTP. Esta situación es preocupante, debido a las condiciones de abandono en que se

encuentran los servicios educativos del nivel de educación superior no universitaria; en contraposición, a la potencialidad a mediano plazo que tienen estos servicios, donde se necesita priorizar esfuerzos y recursos si se quiere realmente ver cambios significativos.

Finalmente, resulta importante impulsar permanentemente el desarrollo del desempeño docente, el cual ha sido un factor diferenciador en el caso de las reformas educativas en Finlandia (relacionado con el OP 3), el mismo que contribuye a garantizar servicios educativos de calidad; sin embargo, no se ahondará en este tema para no desviarnos del objetivo de este estudio.

2.2. La transitabilidad educativa a partir de los Cetpro: una apuesta de equidad y eficacia

Hasta esta parte, se han expuesto brevemente las políticas nacionales relacionadas con la promoción y formación del capital humano en el país. A continuación, se propone desarrollar una propuesta de implementación de ambas políticas sustentada en el componente de transitabilidad del sistema educativo.

Brevemente, es importante recordar que la Ley 28044, Ley General de Educación, define que el sistema educativo peruano cuenta con dos etapas: (1) la educación básica a la que se puede acceder mediante diversas modalidades —siendo la educación básica regular (EBR) la de mayor cobertura—, y (2) la educación superior, que puede dividirse entre la universitaria y la no universitaria. A continuación, les presentamos brevemente las diversas modalidades, niveles y etapas de la educación peruana:

Figura 4. Sistema educativo peruano



Nota. Adaptado de la Ley General de Educación (2013).

A pesar de que en la PNESTP se considera a los servicios educativos ofrecidos en los Cetpro como parte de esta política que se implementa en la segunda etapa del sistema educativo, estas II. EE. no pertenecen a esta etapa, sino más bien son definidas como una modalidad que permite la articulación entre la primera y segunda etapa del sistema educativo (D. L. 1375).

Así mismo, la oferta de transitabilidad en el sistema educativo es la posibilidad de que los estudiantes sean capaces de transitar dentro de este de acuerdo con sus demandas, necesidades y posibilidades; esta estrategia se volvió a reafirmar bajo la R. V. M. 176-2021-MINEDU en el documento normativo *Disposiciones que regulan la transitabilidad entre las instituciones educativas de Educación Básica, Técnico – Productiva y Superior Tecnológica*:

La transitabilidad es un atributo del sistema educativo y de formación que hace referencia a la posibilidad de desplazarse entre las distintas ofertas y entre los distintos niveles formativos [...] busca implementar de forma articulada el tránsito de la Educación Básica (EBR, EBA y EBE) hacia los ciclos y niveles formativos de la Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica, en el marco de la Política Nacional de la Educación Superior y Técnico-Productiva y la articulación de sus alternativas de formación, que tiene como uno de sus objetivos prioritarios incrementar el acceso equitativo de la población a la Educación Superior y Técnico-Productiva y la articulación de sus alternativas de formación. (2021, p. 6)

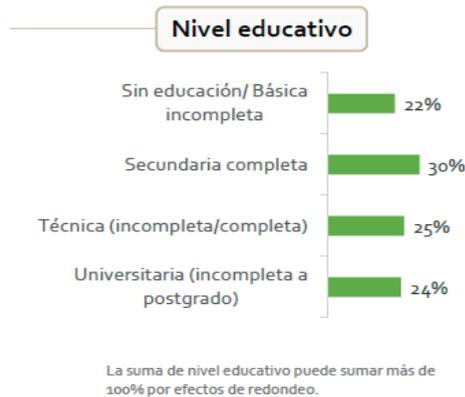
Es decir, es una oportunidad para que las personas que cuenten con pocas oportunidades para continuar sus estudios en la etapa superior y, a la vez, necesiten insertarse rápidamente al mercado laboral inicien su trayectoria educativa en los servicios educativos de primer nivel dentro de la PNESTP: los Cetpro. Así mismo, se impulsa la formación técnica del capital humano en el país, condición indispensable para aumentar los niveles de productividad y competitividad.

En ese sentido, es una responsabilidad del Estado garantizar la calidad de estos servicios mediante políticas sociales oportunas y un mecanismo oportuno de regulación, que no acreciente la brecha de oportunidades entre la población al acceder a servicios públicos y privados, por ejemplo. Otro desafío es la necesidad de que la Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística (Disertpa) establezca lineamientos claros para implementar la transitabilidad. En ese sentido, es necesario que realice una asistencia técnica de alto nivel con enfoque territorial (que tome en cuenta la realidad y recursos de cada región) a cada una de las instancias de gestión descentralizada (IGED, entre ellas las direcciones regionales de educación

[DRE] y las unidades de gestión educativa local [UGEL]) para que esta estrategia sea una realidad a mediano plazo.

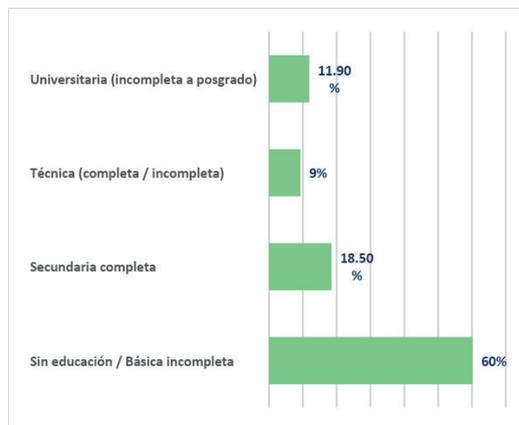
En esta parte, es necesario mencionar que las características de la población encuestada en la Enades son significativamente representativas porque muestra las percepciones de personas que han accedido y conocen la realidad de algún nivel o etapa del sistema educativo; a diferencia de las características de la población en general que son mostradas por la Enaho 2019 del INEI.

Figura 5. Nivel educativo de la muestra, Enaho 2019



Nota. Enades, p. 11 (2022).

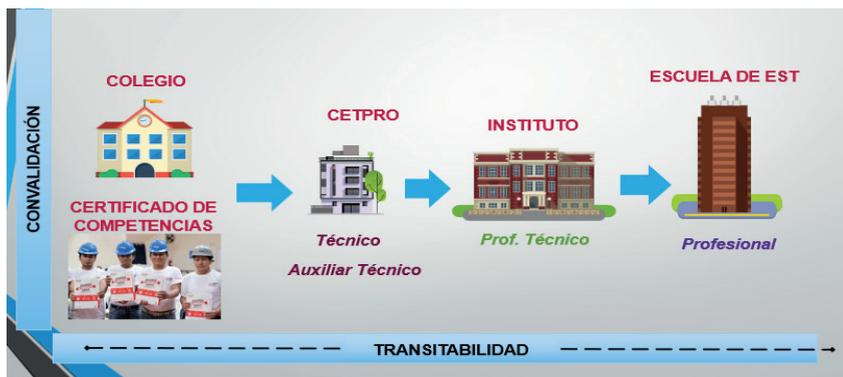
Figura 6. Nivel educativo de la población peruana, Enades 2022



Nota. Adaptado de Enaho (2019).

En la Figura 6 se brinda un ejemplo del impacto (60 % de la población nacional) en el capital humano y el bienestar de las personas a corto plazo de tener la posibilidad de iniciar su trayectoria educativa en las II. EE. de los Cetpro, luego de la culminación de la educación básica y, posteriormente, continuarla en etapa de educación superior. Lo que significa, a la vez, iniciar su trayectoria educativa en el nivel de educación superior, con la opción de llegar hasta la universidad para acceder a estudios de posgrado.

Figura 7. Posibilidad de la trayectoria educativa



Nota. Comunicación personal, José de la Cruz (2022).

Como se muestra en la Figura 8, la primera opción en la PNESTP son los servicios educativos ofrecidos en las II. EE. de los Cetpro, como se ha mencionado antes, bajo el D. L. 1375 donde se define que los Cetpro ofrecerán dos ciclos de estudios: el auxiliar técnico y el técnico; ambos se diferencian por el tiempo de duración (40 y 80 créditos académicos, respectivamente) y la complejidad de las competencias abordadas en cada uno de ellos; también, se abre la posibilidad de tres modalidades de atención: presencial, semipresencial y a distancia, aprovechando esta última por su posibilidad de ampliar la cobertura de estos servicios. Así mismo, se establece que el licenciamiento y la creación de estos servicios es responsabilidad de las DRE en coordinación con la UGEL de su jurisdicción, mientras que su monitoreo y evaluación es responsabilidad de esta última. Se considera que ambas son muy buenas prácticas de descentralización territorial.

Figura 8. *Alternativas formativas ofrecidas en la ESTP*

Cuadro N.º 13 Servicios educativos o prestacionales

Servicios educativos y/o prestacional de la PNESTP
1. Servicio de educación técnico-productiva.
2. Servicio de educación superior tecnológica.
3. Servicio de educación superior artística.
4. Servicio de educación superior pedagógica.
5. Servicio de educación superior universitaria.
6. Servicio de posgrado de la educación superior.
7. Servicio de investigación e innovación de la ESTP

Nota. PNESTP, p. 73 (2020).

Por otro lado, respecto del costo de la matrícula en los Cetpro públicos, está establecido que sean gratuitos; sin embargo, al no recibir un presupuesto suficiente para el mantenimiento de equipos y talleres, estas II. EE. se ven en la obligación de solicitar cuotas voluntarias que oscilan entre los 50 y 150 soles cada semestre (aunque muchas directoras manifiestan que exoneran de este pago a las personas que lo necesiten), situación que el Minedu no puede impedir frente a lo que significan estos aportes para su funcionamiento. No obstante, es necesario que la Disertpa pueda regular el cobro de estas colaboraciones para evitar y prevenir situaciones de desigualdad, y promover una cultura de rendición de cuentas desde las gestiones de las II. EE. hacia los estudiantes como una buena práctica de ciudadanía.

Entre las reformas más importantes que se vienen implementando en esta modalidad se encuentra la asignación de créditos académicos en cada ciclo y la inscripción de los títulos del ciclo técnico en el Registro Nacional de Certificados, Grados y Títulos de los Institutos de Educación Superior (IES) del Minedu, condiciones que facilitarán la transitabilidad de los estudiantes a la EST (y posteriormente a la educación superior universitaria si así lo deciden), y un impulso por vincular los diversos campos de la oferta formativa y las demandas de los contextos regionales y locales.

Previo a esta modificatoria no quedaba claro el rol de los Cetpro en el desarrollo y fortalecimiento de las competencias de empleabilidad del capital humano y de su importancia en los niveles de productividad en el país; por lo tanto, no se consideraba la importancia de invertir diversos recursos en su implementación. En ese sentido, disponer al alcance de los estudiantes esta modalidad educativa, caracterizada por altos estándares de calidad, será una forma de pagar una deuda histórica que tiene el país desde el nacimiento de la

República con la gran mayoría de la población que, en la actualidad, no accede a esta etapa educativa.

Sin embargo, en las dos políticas antes mencionadas se ha demostrado que esta modalidad (ETP) no ha sido considerada entre sus lineamientos y servicios priorizados, que viene siendo un gran desacierto frente a los esfuerzos que está realizando el Estado por aumentar sus niveles de productividad y a los pocos recursos económicos con los que cuenta.

Un ejemplo de este contexto es que bajo la R. V. M. 049-2022-Minedu se modificó el Catálogo Nacional de la Oferta Formativa (CNOF) de la ESTP, lo que ha significado la reformulación de los programas de estudio y la oferta formativa ofrecida en los Cetpro; empero, los sectores descentralizados del Minedu no han organizado programas de actualización y/o especialización docente y tampoco han dotado a estas II. EE. de los recursos necesarios para su implementación. Se cree que esta contradicción va a originar una mayor brecha de calidad y equidad en los Cetpro de gestión pública si no se toman medidas a corto plazo.

En el mes de setiembre del año 2022, se aprobaron las Disposiciones para la implementación de la estrategia nacional Mi Oportunidad Técnica, bajo la R. V. M. n.º 116-2022-Minedu, frente al aumento de adolescentes que al culminar o interrumpir sus estudios en la modalidad de educación básica no continúan su trayectoria educativa. En los últimos años, la cooperación internacional e investigaciones importantes vienen mostrando la ventana de oportunidades de esta etapa de vida (similar a los primeros 5 años de vida de una persona), debido, entre otras condiciones, a la culminación de su desarrollo neurológico, por lo que es un derecho humano que se les ofrezca las oportunidades para garantizar su desarrollo integral.

En resumen, esta estrategia busca promover que los estudiantes de 4to y 5to de secundaria, paralelamente, inicien su formación técnica en los Cetpro (después del horario escolar), con el propósito de que al culminar la educación básica también culminen una especialidad laboral en la modalidad técnica. En este sentido, se considera que se debe implementar dos medidas que contribuirán a la eficiencia de estos esfuerzos: (a) vincular la formación técnica de los Cetpro al área de Educación para el Trabajo (EPT) de las II. EE. con el objetivo de minimizar recursos y hacer más accesible la propuesta, y (b) incluir a las personas que se encuentran en las II. EE. de la modalidad de Educación Básica Alternativa (EBA), población que en su mayoría se encuentra trabajando y requiere de este programa.

Desde hace décadas, los movimientos feministas han hecho un enorme esfuerzo por visibilizar el trabajo de cuidados de las mujeres, siendo innegable

actualmente negar el impacto y su contribución al PBI de todos los países: “esta división entre el trabajo de mercado frente al trabajo de no mercado termina reflejándose en los sueldos y salarios (siempre menores para iguales responsabilidades) de la mayor parte de las mujeres en el mundo” (Pérez, 2019, p. 357). Sin embargo, no es un secreto que este trabajo no es valorado ni contabilizado; es más, en los estudios económicos mayormente se les divide entre trabajo productivo y reproductivo. Por esta razón, veamos la Enades y consideremos a la opción “solo se dedica a tareas del hogar” en el grupo de personas que trabaja.

Tabla 5. Ocupación de la población de la Enades 2022

Niveles	N°	% del total
Solo trabaja	703	45.90 %
Trabaja y estudia	177	11.6 %
Está jubilado(a)	60	3.9 %
Está desempleado(a)	94	6.1 %
Solo estudia	107	7.0 %
Solo se dedica a tareas del hogar	332	21.7 %
Ni estudia ni trabaja ni se dedica a labores del hogar	7	0.5 %
Trabaja y hace las tareas del hogar (NO LEER)	49	3.2 %
NS/NP	1	0.1 %

Nota. Adaptada de Enades (2022).

Si se sigue esta recomendación del total de personas entrevistadas, el 82.4 % (el 45.9 % solo trabaja; el 11.6 % trabaja y estudia; el 21.7 % solo se dedica a hacer tareas del hogar; y el 3.2 % trabaja y hace las tareas del hogar) se encuentra laborando en un trabajo de índole productiva y/o reproductiva, siendo las mujeres quienes por lo general tienen ambos trabajos; frente a una cifra errónea del 60.7 %, si no tenemos en cuenta el enfoque de género en este análisis. Asimismo, se ha comprobado que, a pesar de que ambas políticas tienen como uno de sus enfoques el enfoque de género, ninguna de ellas ha considerado acciones diferencias y de discriminación positiva para garantizar la inclusión de las mujeres a los servicios educativos propuestos.

Finalmente, al igual que muchos ciudadanos, hemos sido beneficiados por el Estado gran parte de nuestras vidas; nuestros padres asumieron el rol de crianza contando para ello con un trabajo precarizado de cuidados. De niña

nos inscribieron al Programa del Vaso de Leche; nos atendimos en hospitales públicos y estudiamos en escuelas estatales nuestra educación básica; nuestras familias tuvieron que realizar esfuerzos para ingresar a una universidad pública (después de 2 años de ir a la academia) y universidad privada (después de 3 años de ir a la academia), donde fuimos beneficiadas del programa de alimentación y la bolsa de trabajo dirigidos a algunos estudiantes durante toda la carrera. En el caso particular de una de las autoras, los estudios de posgrado le han permitido contar con una beca de estudios en el extranjero; sin embargo, esto solo fue posible por su acceso a la educación superior.

3. CONCLUSIONES

La implementación del componente de transitabilidad educativa es un gran acierto del Minedu para impulsar la continuidad de la trayectoria educativa de la población (sobre todo las que se encuentran en mayor vulnerabilidad) y a la vez abre la posibilidad de contar con capital humano productivo a mediano plazo, que permita como país, a largo plazo, poder ser más competitivos en el mercado global. En este sentido, es importante contar con políticas públicas que atiendan problemas públicos como el presentado en este ensayo, es decir, con un público objetivo determinado e intervenciones focalizadas en resolver o atender estos vacíos.

El proponer que los Cetpro actúen como una modalidad que articule ambas etapas del sistema educativo debe ir acompañado de la asignación de recursos humanos y económicos eficientes, siendo una opción la reformulación de las políticas afines que permitan priorizar las medidas necesarias o, de lo contrario, analizar la viabilidad de crear una política pública que atienda esta demanda específica, cuyas medidas cuenten con un presupuesto aprobado para su ejecución. No obstante, la implementación de esta propuesta involucra un compromiso del Estado, así como de las direcciones del ministerio competente (Minedu), que diseñan e implementan las intervenciones para atender a esta población en condiciones de vulnerabilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Decreto Supremo 345-2018-EF. Política Nacional de Competitividad y Productividad (31 de diciembre de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/235968-345-2018-ef>
- Decreto Supremo 012-2020-MINEDU. Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva (31 de agosto de 2020). <https://www.gob.pe/insti->

tucion/minedu/informes-publicaciones/1129291-politica-nacional-de-educacion-superior-y-tecnico-productiva

Decreto Legislativo 1375. Modificatoria de la Ley 28044 Ley General de Educación (13 de agosto de 2018). <http://www.minedu.gob.pe/superior-tecnologica/pdf/dl-n-1375-sobre-tecnico-productiva.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)*. <http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/>

IEP y OXFAM. (1 de noviembre, 2022). *Encuesta Nacional de percepción de desigualdades*. [Presentación de diapositivas]. Noticias IEP. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2022/07/1-Encuesta-nacional-de-percepcion-de-desigualdades-ENADES-2022-v2.pdf>

Melgarejo, X. (2018). Gracias, Finlandia. *Qué podemos aprender del sistema educativo de más éxito*. (11ª ed.). Plataforma Editorial.

Page, L., y Pande, R. (2018). Ending global poverty: Why money isn't enough. *Journal of Economic Perspectives*, 32(4), 173-200. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.32.4.173>

Peréz, L. (Ed.). (2019). *La economía del cuidado mujeres y desarrollo: perspectivas desde el mundo y América Latina*. Universidad del Pacífico.

Resolución Viceministerial 116-2022-Minedu. Disposiciones para la implementación de la estrategia nacional Mi Oportunidad Técnica (13 de septiembre de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/3467586-116-2022-minedu>

Roles de autor: Gavino, T.: investigación y escritura – revisión y edición. Gutierrez, P.: investigación y escritura – revisión y edición.

Cómo citar este artículo: Gavino, T., & Gutierrez, P. (2024). Los Cetpro como alternativa para fortalecer la productividad del capital humano y la transitabilidad a la educación superior de grupos en condiciones de vulnerabilidad en el Perú. *Educación*, XXXIII(65), 189-212. <https://doi.org/10.18800/educacion.202402.E002>

Primera publicación: 01 de agosto de 2024.

Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0), que permite el uso, la distribución y la reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que se cite correctamente la obra original.