



Fuente: Plataforma Digital Única del Estado Peruano (<https://tinyurl.com/mr7vyjy2>).

¿LA CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS MEJORA LOS RESULTADOS LABORALES DE TRABAJADORES VULNERABLES?

Lecciones de una evaluación de impacto experimental en Perú

Lecciones de política

- *La certificación de competencias tuvo impactos limitados sobre los salarios y las condiciones de empleo de los trabajadores de servicios de limpieza.*
- *La efectividad del programa pudo haberse visto influenciada por la baja complejidad relativa de las habilidades en el sector de servicios de limpieza, las condiciones de empleo preexistentes y al contexto de la pandemia de COVID-19.*

MOTIVACIÓN

Los mercados laborales en países en desarrollo pueden enfrentar ineficiencias derivadas de las asimetrías de información sobre las habilidades de las personas. Por ejemplo, los empleadores pueden carecer de información precisa sobre las competencias de los trabajadores, basándose en indicadores imperfectos como la educación o la experiencia declarada. Estos problemas de información pueden reducir las oportunidades de empleo o potenciar la fragilidad en la contratación de trabajadores vulnerables, los cuales pudieran presentar características observables menos favorables. En este sentido, los programas de certificación de competencias buscan abordar estos desafíos proporcionando una validación formal y creíble de las habilidades de los trabajadores.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) de Perú lanzó en 2010 el programa "Impulsa Perú" para certificar competencias de trabajadores vulnerables. Para 2017, más de 12.900 personas habían sido certificadas mediante esta iniciativa. Dada la madurez del programa y la necesidad de evaluar su impacto, en 2019 se priorizó la realización de una evaluación de impacto de este programa con el apoyo técnico de CAF. La realización de esta evaluación fue considerada como especialmente relevante, debido a la limitada evidencia sobre este tipo de intervenciones en países en desarrollo y la necesidad de informar decisiones de política pública en Perú.

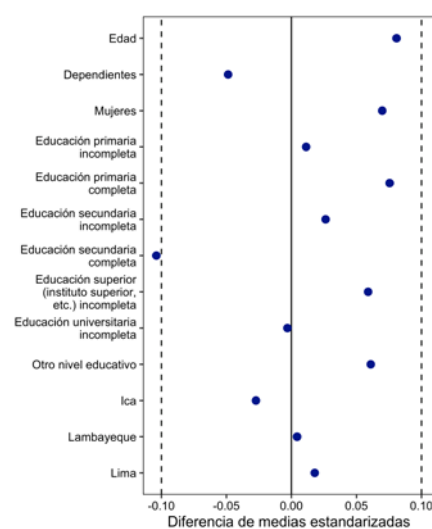
LA INTERVENCIÓN

El programa de certificación de competencias evaluado tuvo por objetivo abordar ineficiencias del mercado laboral peruano mediante la provisión de certificados a trabajadores socioeconómicamente vulnerables y cuyas labores se encontraban dentro de los perfiles ocupacionales abordados por el programa. El proceso de certificación, llevado a cabo por los Centros de Certificación de Competencias Laborales (CCCL) autorizados por el MTPE, consistía en la evaluación de habilidades relacionadas al perfil ocupacional del trabajador, mediante un conjunto de pruebas de conocimiento y de práctica profesional en contextos reales. Los participantes debían aprobar el examen de conocimientos obteniendo al menos 16 de 20 puntos y la prueba de práctica profesional en contextos laborales reales con un dominio de al menos el 85% de los indicadores de desempeño. Los candidatos que cumplían los requisitos recibían un certificado de competencias y una retroalimentación personalizada para fortalecer su empleabilidad. Para esta evaluación, se eligió el perfil ocupacional de *servicios de limpieza*, dada su prominencia en procesos previos de certificación y por encontrarse abierta la convocatoria de certificaciones en este perfil al momento de iniciar la evaluación.

La evaluación de impacto utilizó un diseño de ensayo aleatorio controlado para medir el impacto del programa en los resultados laborales, centrándose en el estado de empleo, tipo de contrato y salarios. Los participantes de la evaluación fueron reclutados en Lima, Ica y Lambayeque, regiones con alta demanda de certificaciones en servicios de limpieza. Se identificó a los individuos elegibles a través de un proceso de postulación pública, asegurando la inclusión de trabajadores vulnerables. Para permitir la selección aleatoria, el programa empleó una estrategia de exceso de inscripciones, preseleccionando el doble de candidatos de los cupos disponibles para la certificación. Esto permitió la asignación aleatoria a los grupos de tratamiento (a quienes se ofreció la certificación) y control (a quienes no se ofreció certificación), resultando en una muestra final de 646 participantes (327 en el grupo de tratamiento y 319 en el grupo de control). La Figura 1 muestra que la asignación aleatoria condujo al balance estadístico en la mayoría de las características observables de los participantes, lo cual valida la identificación de los impactos del programa mediante la diferencia de condiciones laborales entre tratados y controles luego de finalizado el programa.

La evaluación contó tanto con datos primarios correspondientes a las semanas previas al inicio del programa (línea de base) como con datos de seguimiento de registros administrativos anonimizados provistos por el gobierno peruano. Los datos de línea de base, recopilados a través de las postulaciones al programa, incluyeron características sociodemográficas y laborales de los participantes, como educación, estado laboral e ingresos. Por su parte, los datos administrativos de seguimiento se obtuvieron del cruce de los datos de línea de base con los datos de la Planilla Electrónica, los cuales rastrean los resultados laborales de trabajadores empleados en el sector formal. La base de datos final se constituyó de 20.026 observaciones, correspondiente al seguimiento de los 646 participantes de la evaluación a lo largo de 31 meses, desde agosto de 2018 hasta marzo de 2022.

Figura 1. Balance estadístico en características observables

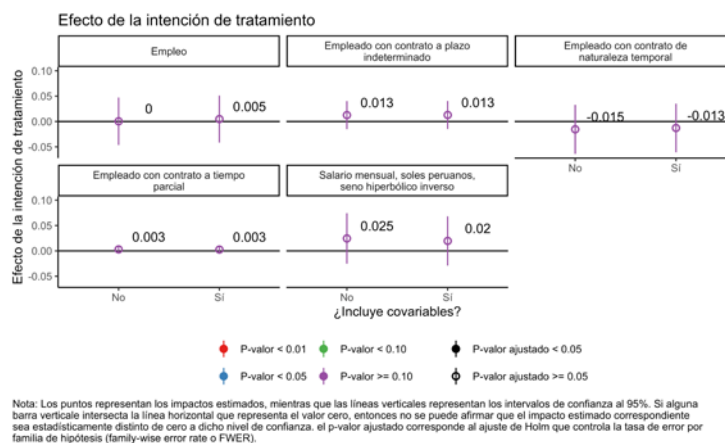


Nota: Un valor fuera de las líneas punteadas indica la presencia de un desbalance significativo entre tratados y controles en alguna característica observada. Las diferencias de medias fueron estandarizadas empleando la desviación estándar del grupo de control. Las variables edad indica el número de años que posee una persona, mientras la variable dependientes indica el número de personas bajo la responsabilidad económica de una persona. El resto de variables reflejan la proporción de personas asociadas a cada una de las características señaladas.

RESULTADOS

La evaluación del programa de certificación de competencias laborales arrojó efectos limitados sobre la situación laboral de la población beneficiaria. Considerando la muestra general, la certificación produjo pequeños cambios favorables sobre el empleo formal y en los salarios, aunque estos no resultaron ser estadísticamente distintos de cero (véase la Figura 2). En otros términos, el análisis estadístico apunta a que la mayoría de los participantes permanecieron en condiciones laborales similares a las del grupo de control, lo que sugiere que el programa no alteró significativamente sus trayectorias laborales.

Figura 2. Efectos promedio del programa de certificación de competencias



Por su parte, se observaron algunos indicios de efectos específicos en subgrupos determinados. Los participantes hombres experimentaron un ligero aumento en los salarios, mientras que aquellos con educación superior incompleta también registraron incrementos modestos en sus ingresos. De manera similar, las personas con educación primaria completa se beneficiaron de un aumento en el empleo temporal. A pesar de estas señales alentadoras, ninguno de estos efectos mantuvo su significancia estadística tras aplicar correcciones por múltiples comparaciones. En cuanto a los impactos regionales, Lambayeque mostró un pequeño incremento en el empleo a tiempo parcial, aunque este resultado tampoco fue robusto después de los ajustes por múltiples comparaciones.

El impacto restringido del programa podría deberse a varios factores. Primero, el sector de servicios de limpieza depende de habilidades relativamente elementales que pueden ser más fáciles de evaluar por parte de los empleadores, lo que reduce el valor de una certificación formal. Segundo, una proporción mayoritaria de los participantes ya se encontraban empleados al momento de inscribirse en el programa, lo que pudo haber limitado el margen para mejorar sus condiciones laborales. Por último, la evaluación analizó los resultados laborales en el contexto de la pandemia de COVID-19, la cual pudo haber impactado diferencialmente la capacidad del programa para mejorar la situación de la población beneficiaria.

Aunque el programa tuvo poco éxito en este contexto, la evidencia recabada plantea importantes consideraciones para el diseño y la focalización de futuras iniciativas de certificación. Es probable que programas similares generen resultados más sólidos en ocupaciones donde las habilidades clave son menos observables o de características más complejas (p. ej., ocupaciones que requieran habilidades computacionales específicas como la programación).