



APOYO  
CONSULTORIA

# Cuatro medidas para enfrentar la escasez de mano de obra calificada

Propuesta de  
Política N. °1

Julio  
2013

Los documentos **Propuestas de Política de APOYO Consultoría** abordan problemas relevantes para el entorno de negocios y el desarrollo del país, y proponen acciones concretas para su solución. Estos incluyen las medidas prioritarias, los responsables de llevarlas a cabo y la normativa necesaria. Para su elaboración, APOYO Consultoría revisa las experiencias relevantes de otros países, y recoge la opinión de expertos, funcionarios públicos y representantes del sector privado.

**Propuestas de Política:**

Hugo Santa María  
José Carlos Saavedra  
Andrea Gonzales Vigil

hsantamaria@apoyoconsultoria.com  
jsaavedra@apoyoconsultoria.com  
agonzalesvigil@apoyoconsultoria.com

**Agradecimientos:**

Al Estudio Miranda & Amado, que elaboró el análisis de los cambios legales necesarios para implementar las medidas propuestas en este documento. Además agradecemos los valiosos comentarios de Gustavo Yamada (CIUP), María Isabel León (Asiste Perú), Liliana Villanueva (Ministerio de Educación), Otto Frech (Tecsup) y Pierina Pollarolo (consultora independiente).

APOYO Consultoría S.A.C. Derechos reservados. Copyright 2013.  
Protegido bajo las leyes de derechos de autor. D. Leg. 822.  
Prohibida su reproducción, reenvío o modificación total o parcial sin autorización  
escrita de APOYO Consultoría S.A.C.

**50%**

**de las empresas más grandes del país señala tener dificultades para contratar mano de obra calificada.**

APOYO Consultoría 2013.

**40%**

**aumentó la demanda por trabajadores calificados entre el 2004 y el 2012. La demanda por trabajadores sin educación superior solo aumentó 13%.**

Enaho-INEI.

**36%**

**aumentó el número de graduados de universidades entre el 2004 y el 2012; y el número de universidades pasó de 81 a 137.**

Asamblea Nacional de Rectores 2012.

**46%**

**de trabajadores con educación universitaria completa están subempleados.**

Gustavo Yamada. Decano de la Facultad de Economía y Finanzas de la Universidad del Pacífico.

*El Comercio, junio 2013.*

## RESUMEN EJECUTIVO

La escasez de profesionales es un problema que afecta a muchas empresas locales, en diversos sectores económicos y en varios niveles de la organización. Esto sucede porque la oferta de profesionales está desvinculada de la demanda en dos dimensiones: i) en cantidad, ya que en algunas especialidades el número de profesionales es mucho menor o mayor que el requerido por las empresas, y ii) en calidad, dado que los egresados no siempre reúnen los conocimientos o las habilidades que las empresas necesitan.

Entre las causas que explican por qué la oferta está desvinculada de la demanda encontramos: falta de información para la toma de decisiones, restricciones financieras que limitan el acceso a la educación superior, mala calidad de la educación básica, que compromete el rendimiento futuro de los alumnos; capacitación insuficiente por parte de las empresas, y un marco normativo inadecuado que dificulta la gestión y el funcionamiento de las instituciones de educación superior (IES).

En este documento proponemos cuatro medidas que contribuirán a que la oferta de profesionales responda mejor, en cantidad y calidad, a la demanda, y así reducir la escasez de mano de obra calificada.

Estas medidas son:

1. Implementar un portal web de acceso gratuito que muestre el ingreso promedio de los trabajadores formales y el porcentaje de egresados que tiene empleo formal, según especialidad, IES y año de egreso del trabajador.
2. Establecer un incentivo tributario para promover la capacitación por parte de las empresas.
3. Constituir un fondo de garantía entre el Estado y las IES que avale créditos educativos para la educación superior.
4. Flexibilizar el marco normativo de las instituciones de educación superior no universitaria en tres aspectos: facilitar que las IES puedan tener sedes en varias zonas del país, simplificar los requerimientos exigidos para modificar la malla curricular u ofrecer nuevos programas y facilitar que las IES establezcan convenios con empresas (modelo de formación dual).

**“En el 2020, la economía peruana demandará casi el doble de trabajadores calificados, en comparación con el 2010”.**

APOYO Consultoría, junio 2013.

**“La escasez de técnicos se siente más en el sector minero, le sigue el sector construcción, la industria alimentaria, el sector pesca [...] Hoy ya tenemos un cuello de botella”.**

Otto Frech, director general de Tecsup.  
Gestión, febrero 2013.

**“No hay suficientes ingenieros, técnicos, operadores ni obreros especializados. Hay una escasez en todos los niveles de la industria”.**

Walter Piazza de la Jara, como presidente ejecutivo de Cosapi y presidente de Capeco.  
Revista G de Gestión, agosto 2012.

**“Hay gente que llega con buen currículum y a la hora de la hora decepciona”.**

Estudio cualitativo sobre atributos y determinantes de la calidad de la educación superior.  
APOYO Consultoría, 2011.

## EL PROBLEMA

Las empresas demandan cada vez más trabajadores calificados, pero enfrentan dificultades para encontrarlos. La escasez de profesionales (universitarios o técnicos) es un problema que afecta a muchas empresas locales, en diversos sectores económicos y en varios niveles de la organización. Se podría pensar que la oferta de profesionales es insuficiente para satisfacer la demanda, y, por tanto, hay escasez. Sin embargo, la oferta de profesionales ha crecido de forma importante en los últimos años y las cifras agregadas no muestran un déficit en el número de profesionales.

¿Qué está pasando entonces? Ocurre que, a diferencia de los mercados que funcionan bien, en el caso peruano, la oferta de profesionales está desvinculada de la demanda. Este desvínculo se da en dos dimensiones: i) en cantidad, ya que en algunas especialidades el número de profesionales es mucho menor o mayor que el requerido por las empresas, y ii) en calidad<sup>1</sup>, dado que los egresados no siempre reúnen los conocimientos o las habilidades que las empresas necesitan. Como consecuencia, y paradójicamente, faltan y sobran profesionales al mismo tiempo. Por un lado, el 50% de las empresas más grandes del país señala tener dificultades para contratar mano de obra calificada<sup>2</sup> y, por otro, cerca del 46% de los trabajadores con educación universitaria completa están subempleados<sup>3</sup>.

Las razones principales que explican por qué la cantidad de profesionales no es la adecuada son:

- Los estudiantes no cuentan con **información** sobre las carreras más demandadas por las empresas, ni sobre los ingresos esperados por especialidad o por nivel educativo. Por lo tanto, muchas veces pueden decidir estudiar una especialidad que está saturada o no conocen el beneficio monetario de estudiar grados académicos superiores.
- Los estudiantes con **recursos financieros limitados** tienen menos oportunidades de acceder a la educación superior. Además, las familias de estos estudiantes no cuentan generalmente con la garantía necesaria para que entidades financieras decidan prestarles dinero para invertir en educación.

Entre las razones principales que dificultan que los profesionales cuenten con las habilidades que las empresas necesitan (el problema de la calidad) tenemos:

- La **mala calidad de la educación básica** compromete el rendimiento futuro de los alumnos, quienes ingresan a la educación superior con una base de conocimientos deficiente, y les es más difícil aprender todo lo que deberían. Asimismo genera incentivos perversos para que las instituciones de educación superior (IES)<sup>4</sup> disminuyan el nivel de exigencia.
- Los estudiantes cuentan con **información** muy limitada sobre las condiciones de mercado para decidir dónde estudiar. Esto hace que, sin saberlo y sin desearlo, puedan elegir una IES que no ofrezca servicios de buena calidad. La dificultad para discernir entre buenos y malos centros educativos puede desincentivar la inversión en calidad por parte de las IES.
- Las **empresas no capacitan** lo suficiente debido a que las inversiones en capacitación son riesgosas para el empleador, quien invierte en los conocimientos de un trabajador que posteriormente puede dejar la empresa.

<sup>1</sup>En este documento nos referimos a 'calidad' en términos de la capacidad de las instituciones para desarrollar en los estudiantes los conocimientos y las habilidades que les permitan desempeñarse con éxito en el mercado laboral.

<sup>2</sup>Sondeo a ejecutivos de las empresas clientes del Servicio de Asesoría Empresarial de APOYO Consultoría (SAE), cuyos ingresos equivalen a cerca del 30% del PBI peruano. El sondeo se realizó entre el 21 y el 24 de enero del 2013.

<sup>3</sup>Yamada, Gustavo. "Urgente: información de empleabilidad". El Comercio, 26 de junio del 2013. Economía, pág. B2.

<sup>4</sup>Incluye a las instituciones de educación superior universitaria y no universitaria. En el Perú, la educación superior se compone de dos subsistemas: el sistema de educación superior universitaria y el sistema de educación superior no universitaria. Este último considera a los institutos superiores tecnológicos (IST), institutos superiores pedagógicos (ISP) y escuelas superiores de formación artística.

- El **marco normativo** genera un excesivo control sobre las instituciones de educación superior no universitaria<sup>5</sup>, lo que dificulta que estas puedan adecuar oportunamente sus mallas curriculares a las necesidades profesionales de las empresas o expandirse en el territorio nacional.

## PROPUESTAS

Para reducir la escasez de mano de obra calificada es necesario que la oferta de profesionales responda mejor, en cantidad y calidad, a la demanda. Para lograr esto proponemos cuatro medidas para atacar cuatro causas del problema<sup>6</sup>:

**1) Para corregir la falta de información**, se propone que la Sunat implemente un portal web de acceso gratuito que muestre el desempeño de los egresados de la educación superior a partir de dos datos: i) el ingreso promedio de los trabajadores formales y ii) el porcentaje de egresados que tiene empleo formal. Estos datos se mostrarán según especialidad, IES y año de egreso del trabajador. El sistema se basa, en gran parte, en datos que la Sunat y el Ministerio de Educación (Minedu) ya recopilan, y permitirá, a bajo costo, que los estudiantes y las IES cuenten con mayor información para que tomen decisiones. Esto promoverá la transparencia en el mercado de educación superior y una mejor asignación de recursos.

En cuanto a las fuentes de información, los datos sobre los ingresos se recogerán de la planilla electrónica de la Sunat, en la que se deberá incluir tres rubros adicionales: especialidad, institución educativa y año de egreso. Así, el formulario correspondiente pasará de tener 37 rubros a 40<sup>7</sup>. Por su parte, el Minedu deberá proporcionar anualmente a la Sunat el número total de egresados de la educación superior. La Sunat se encargará de recopilar, procesar y publicar la información, con el objetivo de mantener la confidencialidad.

El sistema propuesto permitirá que los estudiantes tomen decisiones basadas en las condiciones de mercado (remuneraciones), lo que facilitará que puedan descartar las opciones que no cumplan con sus expectativas, así como conocer la rentabilidad de cursar niveles educativos superiores. Además, las IES tendrán incentivos para aumentar la empleabilidad de sus egresados con el afán de captar una mayor porción del mercado. Así, podríamos esperar una mejora en la calidad del servicio educativo y una mejor asignación del talento, lo que redundaría en un aumento de la productividad de los profesionales. La implementación de esta propuesta requiere una resolución de superintendencia de la Sunat y un decreto supremo.

**2) Para promover la capacitación por parte de las empresas**, se propone que se establezca un incentivo tributario<sup>8</sup>. Considerando que la inversión en capacitación ya es deducible como gasto, el incentivo consiste en permitir que las empresas puedan deducir un monto adicional equivalente a un porcentaje del gasto realizado en capacitación. Así, en el momento de calcular la base imponible para el pago del impuesto a la renta, las empresas no solo descontarán el gasto en capacitación, sino que también tendrán derecho a descontar un monto adicional. Esta medida incentivará la inversión en capacitación, que resulta riesgosa para los empleadores, pero

<sup>5</sup>Castro, Rivera y Yamada 2012:15. Los institutos y las escuelas de educación superior tienen un régimen totalmente diferente del de las universidades. Así, mientras que las universidades pueden gozar de total autonomía y la autorización de funcionamiento se obtiene ante el Conafu o el Congreso, los institutos y las escuelas están sujetos a las normas que emita el Ministerio de Educación y reciben la autorización para operar por parte de esa entidad.

<sup>6</sup> En este documento no abarcamos soluciones para atender la mala calidad de la educación básica por ser un problema estructural que requiere de reformas de largo plazo en diferentes ámbitos.

<sup>7</sup>La planilla electrónica se encuentra conformada por la información del T-Registro (Registro de Información Laboral) y la Plame (Planilla Mensual de Pagos). En este caso se deberá modificar el Formulario Virtual 1604-Registro del Trabajador, Pensionista, Personal en Formación, Prestador de Servicios y Personal de Terceros.

<sup>8</sup>La propuesta de establecer incentivos tributarios para promover la capacitación laboral ha sido desarrollada por Jorge Toyama (Propuestas de reforma de legislación laboral, 2005), como también por Juan Chacaltana (Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano, 2005).



que permitirá aumentar la productividad de los trabajadores y sus remuneraciones, el valor agregado de la empresa y los ingresos tributarios para el Estado.

Para administrar adecuadamente el incentivo propuesto, se propone que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Mintra) implemente un sistema (Sistema Nacional de Fomento a la Capacitación de Trabajadores) para que se encargue de la gestión, fiscalización y evaluación del incentivo. El sistema deberá establecer criterios para acotar el costo fiscal y la asignación del beneficio. Los criterios más importantes que se deberán considerar son: i) establecer un tope máximo para el monto de la deducción adicional total aplicable por empresa, que deberá determinarse a partir de un estudio técnico (algunos expertos han propuesto que este sea equivalente a 1% de la planilla de la empresa); ii) por criterios de equidad, el porcentaje de deducción adicional deberá ser mayor si la capacitación se da a trabajadores sin educación superior; iii) se deberá crear un registro de centros de capacitación autorizados, y solo se considerarán las capacitaciones provistas en estas instituciones.

Además, el esquema deberá estar sujeto a una evaluación de impacto para determinar su continuidad<sup>9</sup>; y solo aplicarán al beneficio tributario las capacitaciones relacionadas con el giro del negocio y las empresas que estén al día en todos los tributos. Cabe mencionar que el incentivo propuesto es un subsidio del Estado, similar al existente para incentivar la contratación formal de personas con discapacidad<sup>10</sup>.

El costo fiscal anual máximo de este beneficio tributario será de aproximadamente S/.250 millones, monto que equivale al 0,3% de los ingresos tributarios anuales. A este costo, se podría movilizar S/.400 millones en el mercado de capacitación aproximadamente, lo que permitirá beneficiar anualmente a cerca de 400 000 trabajadores. Esto podría generar un impacto importante en la competitividad de las empresas, en la productividad laboral y en la recaudación tributaria futura. La implementación de esta medida requiere modificar el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta. Además se debe promulgar una ley y un reglamento (decreto supremo).

**3) Para aumentar la cantidad de estudiantes que acceden a la educación superior,** se propone que el Estado, junto con las IES, constituya un fondo de garantía que avale créditos educativos para la educación superior<sup>11</sup>. El fondo de garantía, de participación público-privada, permitirá reducir el riesgo y la tasa de interés de los créditos educativos otorgados por el sistema financiero. Así, un estudiante con potencial académico, pero de escasos recursos económicos, podrá ser sujeto de crédito y acceder a la educación superior con condiciones de financiamiento competitivas.

En la constitución del fondo, la participación del Estado es necesaria por la falta de garantías en las familias de menores ingresos. El aval de la IES se justifica para asegurar que solo participen las instituciones que puedan garantizar la empleabilidad de sus egresados. El fondo estará administrado por el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec).

Para hacer operativo el esquema de créditos educativos propuesto, se debe considerar cuatro etapas. Primero, la IES analiza el potencial académico del postulante y la condición socioeconómica de la familia, y determina el aval que esa institución está dispuesta a cubrir. Segundo, la IES envía al Pronabec el expediente del alumno con su información socioeconómica, historial académico, costo de la carrera o monto de financiamiento requerido y aval que está dispuesta a cubrir. Con esa información se calculará un puntaje que considera el nivel socioeconómico, el historial académico y el aval de la IES. Tercero, el Pronabec determinará el número de alumnos que participará en el programa de créditos cada año, en función de los recursos públicos disponibles para conformar el fondo de garantía estatal. Solo los estudiantes con los mayores puntajes participarán en el programa. Cuarto, a través de una

<sup>9</sup>Decreto Legislativo 953. En el artículo 3 se menciona que la aprobación de la prórroga del incentivo tributario requiere la evaluación de impacto, así como el costo fiscal.

<sup>10</sup> Inciso z) del artículo 37 de la Ley del Impuesto a la Renta.

<sup>11</sup>Esta propuesta ha sido desarrollada con detalle en una investigación realizada por Beltrán, Castro y Yamada (2008, 2012).

licitación, los bancos ofrecerán una tasa de interés y un plazo de financiamiento para la cartera de créditos educativos. El banco que ofrezca la menor cuota anual ganará la licitación.

Con un costo fiscal anual máximo de S/.223 millones en el año 15 (lo que representa el 1,3% del presupuesto público del sector educación en el 2013), se podrían otorgar 10 000 créditos anuales, en lugar de los 400 que se brindan actualmente<sup>12</sup>. Así, el número de beneficiarios se multiplicaría por 25. Para iniciar el programa de créditos, el primer año el fondo de garantía estatal deberá sumar S/.5 millones, lo que permitirá que los bancos otorguen 5 000 créditos. Luego de cinco años se espera que los bancos otorguen 10 000 créditos anuales. Para la implementación de esta medida se deberá modificar la Ley N° 29837, ley que crea el Pronabec, lo cual requiere una ley y un reglamento (decreto supremo).

**4) Para que la formación en las IES se vincule mejor con los requerimientos de las empresas**, se propone que el Minedu promueva modificar la Ley N° 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, en tres aspectos principales: i) facilitar que las instituciones de educación superior no universitaria puedan tener sedes en varias zonas del país, ii) simplificar los requerimientos exigidos para modificar la malla curricular u ofrecer nuevos programas y iii) facilitar la implementación de convenios entre las instituciones de educación superior no universitaria y las empresas para desarrollar modelos de formación que combinen el aprendizaje en el centro educativo con la práctica en empresas (modelos de formación dual).

Producto de esta mayor flexibilidad, las instituciones de educación superior no universitaria podrán expandirse a zonas donde la oferta educativa es insuficiente, adaptar sus programas oportunamente a las necesidades de las empresas, implementar modelos pertinentes de formación dual, y aprovechar la tecnología e infraestructura instalada en los centros de producción de las empresas. Así, podríamos esperar que más estudiantes egresen con el perfil requerido por las empresas, lo que se reflejaría en mayor empleabilidad y menor escasez de profesionales. Sin embargo, se debe considerar que para garantizar la expansión de modelos exitosos, se debe contar con rigurosos procedimientos de autorización de funcionamiento. Para implementar esta medida, se debe modificar la Ley N° 29394, y para esto se debe promulgar una ley y un reglamento (decreto supremo).

Las cuatro acciones de política propuestas han sido implementadas en otros países, como Chile, Colombia, Estados Unidos, Alemania, entre otros; y resulta prioritario aplicarlas en nuestro país, ya que la escasez de mano de obra calificada se intensificará en los próximos años<sup>13</sup>.

El impacto esperado de las medidas propuestas podría ser mayor si el Estado avanza adecuadamente en algunas acciones ya iniciadas. Entre estas destacan: (i) mejorar los procedimientos de acreditación de la calidad y desarrollar las capacidades del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace)<sup>14</sup>, (ii) modificar el marco normativo de la educación superior para establecer un sistema integrado que facilite la movilidad entre el sistema de educación universitaria y el sistema de educación superior no universitaria<sup>15</sup> e (iii) implementar mecanismos de autorización de funcionamiento rigurosos<sup>16</sup> que establezcan estándares mínimos y eviten la proliferación de IES de mala calidad.

<sup>12</sup>En el 2012, el programa de créditos educativos del Pronabec otorgó 379 créditos.

<sup>13</sup>Enaho-INEI, APOYO Consultoría. En el 2020, la economía peruana demandará casi el doble de trabajadores calificados, en comparación con el 2010. Así, si la oferta de mano de obra calificada sigue sin responder adecuadamente a la demanda, las dificultades para cubrir puestos serán cada vez mayores.

<sup>14</sup>El proyecto de inversión pública Procalidad propone mejorar el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior mediante la promoción de procesos de autoevaluación, evaluación externa, financiamiento de planes de mejora y provisión de información.

<sup>15</sup>El Minedu trabaja en aprobar el anteproyecto de la Nueva Ley de Organización y Funciones (LOF), en la cual se propone implementar una nueva estructura organizacional que considera dos viceministerios (de educación básica y de educación superior).

<sup>16</sup>El Congreso aprobó en diciembre del 2012 la Ley N° 29971, ley que establece la moratoria de cinco años para la creación y el funcionamiento de nuevas universidades públicas y privadas, con el objetivo de replantear la política de educación superior y elaborar una nueva ley que establezca requisitos claros de creación y funcionamiento.

## CUATRO MEDIDAS PARA ENFRENTAR LA ESCASEZ DE MANO DE OBRA CALIFICADA

Descripción	Medidas	Evidencia internacional	Costos	Impacto esperado	Implementación	
					Actores involucrados	Instrumento legal
Implementar un portal web de acceso gratuito que muestre el ingreso promedio de los trabajadores formales y el porcentaje de egresados que tiene empleo formal, según especialidad, institución de educación superior (IES) y año de egreso del trabajador.	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Sunat será el ente encargado de recopilar, procesar y publicar la información en el portal web. Esto con el objetivo de mantener la confidencialidad.</li> <li>La información sobre ingresos se obtendrá de la planilla electrónica de la Sunat en la que se deberá incluir tres rubros adicionales: especialidad, institución educativa y año de egreso. El formulario correspondiente pasará de tener 37 rubros a 40.</li> <li>Para calcular el porcentaje de egresados que tiene empleo formal se requiere que el Minedu proporcione anualmente a la Sunat el número total de egresados de la educación superior.</li> <li>La información se deberá actualizar anualmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En Canadá: "Future Jobs".</li> <li>En Colombia: "Graduados Colombia".</li> <li>En Chile: "Futuro Laboral".</li> <li>En España: "Observatorio de Inserción Laboral de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El sistema de información considera, en gran parte, datos que la Sunat y el Minedu ya recopilan.</li> <li>Agregar tres rubros en el formulario correspondiente es menos costoso que otros mecanismos utilizados para recopilar este tipo de información (encuesta a hogares). Esto facilita la actualización del sistema.</li> <li>El MEF deberá determinar la fuente y el monto de los recursos destinados a esta actividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los estudiantes y las IES contarán con mayor información para la toma de decisiones.</li> <li>Se promoverá la transparencia en el mercado de educación superior y una mejor asignación de recursos.</li> <li>Se podría esperar una mejora en la calidad del servicio educativo y una mejor asignación del talento, lo que redundaría en un aumento de la productividad de los profesionales.</li> </ul>	Sunat, Minedu, Mintra, y MEF.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resolución de Superintendencia de la Sunat, para modificar la planilla electrónica.</li> <li>Decreto supremo, que regule el sistema de información propuesto.</li> </ul>
Establecer un incentivo tributario para promover la capacitación por parte de las empresas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la actualidad la inversión en capacitación es deducible como gasto.</li> <li>El incentivo propuesto consiste en permitir que las empresas puedan deducir un monto adicional equivalente a un porcentaje del gasto realizado en capacitación.</li> <li>Se propone que el Mintra implemente un sistema (Sistema Nacional de Fomento a la Capacitación de Trabajadores) que se encargue de la gestión, fiscalización y evaluación del incentivo.</li> <li>El sistema deberá establecer criterios para acotar el costo fiscal y la asignación del beneficio. Los criterios más importantes son: <ol style="list-style-type: none"> <li>Establecer un tope máximo para el monto de la deducción adicional total aplicable por empresa, que deberá determinarse a partir de un estudio técnico (algunos expertos han propuesto que este sea equivalente a 1% de la planilla de la empresa).</li> <li>El porcentaje de deducción adicional será mayor si la capacitación se da a trabajadores sin educación superior.</li> <li>Se deberá crear un registro de centros de capacitación autorizados, y solo se considerarán las capacitaciones provistas en estas instituciones.</li> </ol> </li> <li>El esquema deberá estar sujeto a una evaluación de impacto para determinar su continuidad.</li> <li>Solo aplicarán al beneficio tributario las capacitaciones que estén relacionadas con el giro del negocio y las empresas que estén al día en todos los tributos.</li> <li>El incentivo propuesto es un subsidio por parte del Estado, similar al existente para incentivar la contratación formal de personas con discapacidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En Chile: Franquicia Tributaria de Capacitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un descuento máximo de 1% de la planilla anual imponible de las empresas formales que inviertan en capacitación, implicaría un costo fiscal anual máximo de S/. 250 millones aproximadamente (monto equivalente al 0,3% de los ingresos tributarios anuales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A este costo se podría generar una inversión por parte de las empresas de S/400 millones anuales en el mercado de capacitación, lo que permitirá beneficiar anualmente a cerca de 400 000 trabajadores.</li> <li>Esto incentivará la inversión en capacitación, que resulta riesgosa para los empleadores pero que permitirá aumentar la productividad de los trabajadores y sus remuneraciones, el valor agregado de la empresa y los ingresos tributarios para el Estado.</li> </ul>	Mintra, MEF y Sunat.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modificar el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta. Promulgar una ley y un reglamento (decreto supremo).</li> </ul>
Constituir un fondo de garantía entre el Estado y las IES que avale créditos educativos para la educación superior.	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Estado, junto con las IES, deberá proveer las garantías a través de la constitución de un fondo, y los bancos otorgarán los créditos.</li> <li>El fondo estará administrado por el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec).</li> <li>El esquema de créditos educativos tiene cuatro etapas: <ol style="list-style-type: none"> <li>La IES analiza el potencial académico del postulante y la condición socioeconómica de la familia, y determina el aval que está dispuesta a cubrir.</li> <li>La IES envía a Pronabec el expediente del alumno (información socioeconómica, historial académico, costo de la carrera y aval que está dispuesta a cubrir). Con esa información se calculará un puntaje que considera el nivel socioeconómico, el historial académico y el aval de la IES.</li> <li>El Pronabec determinará el número de alumnos que participará en el programa de créditos cada año en función de los recursos públicos disponibles. Solo participarán en el programa los estudiantes con los mayores puntajes.</li> <li>A través de una licitación, los bancos ofrecerán una tasa de interés y un plazo de financiamiento para la cartera de créditos educativos. El banco que ofrezca la menor cuota anual ganará la licitación.</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En Estados Unidos: Federal Family Education Loan Program.</li> <li>En Chile: Sistema de Crédito con Aval del Estado (CAE).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se estima que el aporte anual por parte del Estado alcance un máximo de S/.223 millones en el año 15 (representa el 1,3% del presupuesto público asignado al sector educación para el 2013).</li> <li>Para iniciar el programa de créditos, el primer año el fondo de garantía estatal deberá sumar S/. 5 millones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se incrementarán los créditos educativos en 5 000 créditos anuales a partir del primer año y en 10 000 a partir del quinto año (el actual programa del Pronabec otorgó 379 créditos en el 2012).</li> <li>Acceder a la educación superior incrementa el ingreso laboral esperado en el mercado y reduce considerablemente la probabilidad de caer en situación de pobreza.</li> </ul>	Minedu, MEF, IES y bancos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modificar la Ley N°29837 requiere de una ley y un reglamento (decreto supremo).</li> </ul>
Flexibilizar el marco normativo de las instituciones de educación superior no universitaria en tres aspectos: facilitar que las IES puedan tener sedes en varias zonas del país, simplificar los requerimientos exigidos para modificar la malla curricular u ofrecer nuevos programas y facilitar que las IES establezcan convenios con empresas (modelos de formación dual).	<p>El Minedu deberá promover la modificación de la Ley N°29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior en tres aspectos principales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Facilitar que las instituciones de educación superior no universitaria puedan tener sedes o filiales. Eso debe ir acompañado de rigurosos procedimientos de autorización de funcionamiento.</li> <li>Simplificar los requerimientos exigidos y agilizar el proceso de aprobación de cambios en la malla curricular o crear de nuevos programas académicos.</li> <li>Facilitar la implementación de convenios entre las instituciones de educación superior no universitaria y las empresas para desarrollar modelos de formación que combinen el aprendizaje en el centro educativo con la práctica en empresas (modelos de formación dual).</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diversos países como Alemania, Suiza, Austria, México, Colombia, entre otros entre otros, están implementando modelos de formación dual.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Las instituciones de educación superior no universitaria podrán adaptar sus programas oportunamente a las necesidades de las empresas, implementar modelos pertinentes de formación dual, aprovechar la tecnología e infraestructura instalada en los centros de producción de las empresas y expandirse a zonas donde la oferta educativa es insuficiente.</li> <li>Se espera que más estudiantes egresen con el perfil requerido por las empresas, lo que se reflejaría en mayor empleabilidad y menor escasez de profesionales.</li> </ul>	Minedu, Mintra.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se debe modificar la Ley N°29394. Para esto se debe promulgar una ley y un reglamento (decreto supremo).</li> </ul>

# **4** **Medidas para enfrentar la escasez de mano de obra calificada.**

*Detalle.*

## 1 Implementar un portal web de acceso gratuito que muestre el ingreso promedio de los trabajadores formales y el porcentaje de egresados que tiene empleo formal, según especialidad, institución de educación superior (IES) y año de egreso del trabajador.

**El portal web permitirá que los estudiantes y las IES cuenten con mayor información para que tomen decisiones. Esto promoverá la transparencia en el mercado de educación superior y una mejor asignación de recursos.** Los estudiantes, al contar con información sobre los ingresos laborales de profesionales según especialidad, IES y año de egreso; tendrán una idea más clara sobre las opciones más valoradas en el mercado laboral. Así, en el momento de decidir cuánto estudiar, qué carrera estudiar y dónde estudiarla, podrán descartar aquellas opciones que no cumplan con sus expectativas. Además, podrán conocer la rentabilidad de cursar niveles educativos superiores.

Por parte de las IES, es de esperar que tengan incentivos para aumentar la empleabilidad de sus egresados con el afán de captar una mayor porción del mercado. La competencia entre ellas puede generar que se preocupen por vincular la oferta educativa con los requerimientos de los empleadores, por ofrecer servicios de mejor calidad, por tener profesores capacitados, contar con infraestructura adecuada, entre otros. En este sentido, podríamos esperar una mejora en la calidad del servicio educativo, lo que redundaría en un aumento de la productividad de los profesionales.

**Sistemas de información sobre el desempeño de los egresados de la educación superior han sido implementados en diversos países** como Canadá, Colombia, Chile, España, entre otros<sup>17</sup>. La evidencia muestra que los usuarios recurren a este tipo de información para tomar decisiones<sup>18</sup> y que al tener mayor información sobre los ingresos laborales o la rentabilidad de estudiar, tienden a cursar niveles educativos superiores y a mejorar su rendimiento<sup>19</sup>.

**A pesar de que la utilidad de este tipo de sistemas de información es reconocida a nivel mundial<sup>20</sup>, en el Perú no contamos con uno.** En este contexto, y con el objetivo de brindar mayor información sobre la educación superior en nuestro país, el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace), con apoyo del Banco Mundial, trabaja en un proyecto<sup>21</sup> que considera implementar un sistema de información. Este sistema mostrará información sobre los avances del proceso de acreditación y sobre el desempeño de los egresados de la educación superior<sup>22</sup>.

**En este documento reconocemos la importancia de llevar a cabo este proyecto. Sin embargo, sugerimos que se implemente un portal web complementario al sistema propuesto por el Sineace,** que muestre el desempeño de los egresados de la educación superior a partir de dos datos: i) el ingreso promedio de los trabajadores formales y ii) el porcentaje de egresados que tiene un empleo formal. Estos datos se mostrarán según especialidad, IES y año de egreso del trabajador. También se podrá incluir la rama de actividad económica y el tamaño de empresa.

Para implementar el portal web se debe considerar las siguientes características:

<sup>17</sup>En Chile opera el Servicio de Información de Educación Superior (Sies) con el portal web “Futuro Laboral” ([www.mifuturo.cl](http://www.mifuturo.cl)), en Canadá “Working in Canada” ([www.workingincanada.gc.ca](http://www.workingincanada.gc.ca)), en Colombia “Graduados Colombia” ([www.graduadoscolombia.edu.co](http://www.graduadoscolombia.edu.co)), en España “Observatorio de Inserción Laboral de Aneca” ([www.ANECA.es](http://www.ANECA.es)).

<sup>18</sup>Gobierno de Chile 2013. En el 2011, el sistema de información de Chile registró 1,4 millones de visitas.

<sup>19</sup>Consejo Superior del Sineace 2012:631.

<sup>20</sup>Consejo Superior del Sineace 2012:281.

<sup>21</sup>Proyecto de inversión pública Mejoramiento de la Calidad en la Educación Superior en el Perú-Procalidad, que se encuentra en estado activo (factibilidad aprobada) y ha sido declarado viable.

<sup>22</sup>Consejo Superior del Sineace 2012. Se creará un portal web “Futuro Profesional”, que mostrará datos sobre remuneraciones percibidas a nivel de institución educativa y carrera. La información se recogerá a partir de una mega-encuesta a hogares.

- La información sobre los ingresos se obtendrá de la planilla electrónica de la Sunat, en la que se deberá incluir tres rubros adicionales: especialidad, institución educativa y año de egreso. Así, el formulario correspondiente pasará de tener 37 rubros a 40<sup>23</sup>.
- Dado que la información de ingresos solo representará a los trabajadores formales, esta se deberá complementar con el porcentaje de egresados que tiene empleo formal. Este dato es importante para saber el nivel de representatividad de los ingresos promedio; también para tener una idea del nivel de empleabilidad formal según especialidad, IES y año de egreso.
- Para calcular el porcentaje de egresados que tiene empleo formal, el Minedu deberá proporcionar anualmente a la Sunat el número total de egresados de la educación superior.
- El acceso a la información será gratuito y se dará a través de un portal web.
- En cuanto a los organismos responsables, la Sunat será el ente encargado de recopilar, procesar y publicar la información con el objetivo de respetar el principio de confidencialidad. Por otro lado, corresponderá al Ministerio de Economía y Finanzas (Mef) determinar la fuente y el monto de los recursos destinados a esta actividad<sup>24</sup>.

**El sistema propuesto presenta tres ventajas principales** respecto a otros mecanismos utilizados para recopilar este tipo de información (encuesta a hogares): i) la información estará más actualizada. La planilla electrónica permitirá contar con información anual. Además, procesar y publicar la información será relativamente rápido y sencillo, ii) incluir tres preguntas en la declaración de impuestos es significativamente menos costoso que realizar una encuesta a hogares<sup>25</sup>, y iii) se podría obtener datos de ingresos promedio más precisos para casos específicos. La planilla electrónica de la Sunat recoge información del total de la población ocupada formal (es un censo) y no de una muestra, como es el caso de las encuestas a hogares.

**Una desventaja del sistema propuesto es que solo ofrece información de los trabajadores formales.** Sin embargo, esto no es muy grave, ya que la mayoría de trabajadores calificados tiene un empleo formal (60%)<sup>26</sup> y los datos sobre ingresos se complementarían con el porcentaje de egresados que tiene empleo formal.

**En cuanto a la implementación legal,** la modificación de los formularios de la planilla electrónica de la Sunat debe realizarse mediante una resolución de superintendencia de la Sunat. Además se requiere un decreto supremo que regule el sistema de información propuesto.

<sup>23</sup>La planilla electrónica se encuentra conformada por la información del T-Registro (Registro de Información Laboral) y la Plame (planilla mensual de pagos). En este caso se deberá modificar el Formulario Virtual 1604-Registro del Trabajador, Pensionista, Personal en Formación, Prestador de Servicios y Personal de Terceros.

<sup>24</sup>Se deberá evaluar si se deben derivar recursos del Minedu hacia la Sunat para este concepto.

<sup>25</sup>Consejo Superior del Sineace 2012:690. El proyecto Procalidad considera la elaboración de una mega-encuesta para recopilar la información sobre el desempeño de los egresados de la educación superior en el mercado laboral. Esta encuesta costará casi S/7 millones, y considera un tamaño de muestra de 28 285 para el sistema universitario y 12 909 para el sistema no universitario.

<sup>26</sup>Enaho-INEI, APOYO Consultoría.

## 2 Establecer un incentivo tributario para promover la capacitación por parte de las empresas.

El esquema de incentivos tributarios a la capacitación permitirá que, bajo ciertas condiciones, las empresas formales que inviertan en capacitación paguen menos impuestos<sup>27</sup>. Este es un subsidio del Estado que sacrificará ingresos tributarios para promover la capacitación en las empresas, incrementar la productividad y salarios de los trabajadores, el valor agregado y, consecuentemente, los ingresos tributarios en el futuro. Con una lógica similar, el Estado ya otorga incentivos tributarios para promocionar la inversión en capital físico<sup>28</sup>; y para incentivar la contratación formal de personas con discapacidad. Este sería el primero destinado a incentivar la inversión en capacitación de los trabajadores.

Diferentes esquemas de incentivos, como mecanismos contributivos o de exoneraciones, se han aplicado en otros países para promover la capacitación en las empresas<sup>29</sup>. Por ejemplo, Chile cuenta con un esquema de crédito tributario conocido como Franquicia Tributaria, que representa el principal instrumento de capacitación laboral con recursos públicos del país<sup>30</sup>. En el Perú, no contamos con ninguna política de promoción de la capacitación laboral por parte de las empresas<sup>31</sup> a pesar de que la evidencia muestra que aquellas empresas que invierten en capacitación generan mayor valor agregado por trabajador (25% más que las empresas que no capacitan) y que la capacitación en la empresa tiene los mayores retornos (debido a que ha sido pensada de acuerdo a las necesidades de las empresas).<sup>32</sup>

En este sentido, proponemos un esquema de incentivos tributarios a la capacitación laboral. Si bien en la actualidad la inversión en capacitación es deducible como gasto<sup>33</sup>, el incentivo consiste en permitir que las empresas puedan deducir un monto adicional equivalente a un porcentaje del gasto realizado en capacitación. Así, en el momento de calcular la base imponible para el pago del impuesto a la renta, las empresas tendrán derecho a aplicar una deducción adicional. Por ejemplo, si una empresa gasta S/.1000 en capacitación, podrá deducir como gasto un monto mayor (S/.1500, por ejemplo), con lo que reducirá la base imponible y, consecuentemente, su pago de impuesto a la renta.

Este incentivo, similar al existente para incentivar la contratación de trabajadores discapacitados<sup>34</sup>, permitirá a las empresas formales que inviertan en la capacitación de sus trabajadores pagar un menor impuesto a la renta. Esto incentivará la inversión en capacitación, que resulta riesgosa para los empleadores, pero que permitirá aumentar la productividad de los trabajadores, el valor agregado de la empresa y los ingresos tributarios para el Estado.

Para administrar adecuadamente el incentivo propuesto, se propone que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Mintra) implemente un sistema (Sistema Nacional de Fomento a la Capacitación de Trabajadores) que se encargue de la gestión, fiscalización y evaluación del incentivo. El sistema deberá establecer criterios para acotar el costo fiscal y la asignación del beneficio. Los criterios más importantes que se deberán considerar son:

- Debe establecerse un monto máximo para la deducción adicional anual en el pago del impuesto a la renta por empresa. Este límite debe determinarse por un estudio técnico,

<sup>27</sup>La propuesta de establecer incentivos tributarios para promover la capacitación laboral ha sido desarrollada por Jorge Toyama ("Propuestas de reforma de legislación laboral, 2005"), como también por Juan Chacaltana ("Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano, 2005").

<sup>28</sup>Por ejemplo, en el 2009 se publicó la Ley N°29342, que establece un régimen de depreciación especial para edificios y construcciones con el objetivo de incentivar la inversión en activos fijos.

<sup>29</sup>Chacaltana 2005:50-55.

<sup>30</sup>Castillo 2006:2

<sup>31</sup>Chacaltana 2005:55.

<sup>32</sup>Chacaltana y Sulmot 2003:12.

<sup>33</sup>Inciso II del artículo 37 de la Ley del Impuesto a la Renta. Inciso modificado por el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1120 (vigente a partir de enero del 2013), en el que se señala la eliminación de los límites permitidos para la deducción de gastos de capacitación (antes solo se podía deducir hasta el 5% del total de los gastos deducidos en el ejercicio).

<sup>34</sup> Inciso z) del artículo 37 de la Ley del Impuesto a la Renta.

- pero como referencia se puede considerar un tope equivalente a 1% de la planilla anual imponible de la empresa (porcentaje aplicado en Chile).
- Por criterios de equidad, el descuento adicional será mayor si la empresa invierte en la capacitación del personal menos calificado. Así, por ejemplo, se puede establecer una deducción adicional equivalente a 80% del monto invertido en capacitación si el trabajador beneficiado solo tiene educación escolar completa y a 50% si tiene educación superior.
  - Se deberá crear un registro de centros de capacitación autorizados, que deberá actualizarse de manera continua. Solo se permitirá realizar capacitaciones en las instituciones registradas<sup>35</sup> y se deberán considerar criterios para autorizar y facilitar las capacitaciones dentro de la empresa. Como referencia se puede considerar el Registro de Entidades de Capacitación (Recap) del Programa de Capacitación Laboral Juvenil (Projuven).
  - Solo podrán gozar de este beneficio tributario las capacitaciones relacionadas con el giro del negocio<sup>36</sup> y las empresas que estén al día en todos los tributos y contribuciones administradas por la Sunat.
  - Se deberán implementar mecanismos de supervisión y sanciones:
    - Multas severas y exclusión del sistema a las empresas que cometan infracciones.
    - Exclusión del registro de entidades de capacitación autorizadas a aquellas entidades que hagan un uso inadecuado del incentivo.
    - Campañas publicitarias para informar sobre las instituciones educativas/empresas que cometan fraude.
  - Un aspecto clave es que este incentivo tributario no se debería implementar sin incluir un mecanismo de evaluación de impacto, que determine su continuidad<sup>37</sup>. Así, luego de dos o tres años el Mef deberá encargar un estudio que evalúe si este incentivo cumplió con los objetivos planeados.

**Considerando un descuento máximo equivalente a 1% de la planilla anual imponible de las empresas formales, el costo fiscal anual máximo de este beneficio tributario será de S/.250 millones aproximadamente**, monto equivalente al 0,3% de los ingresos tributarios anuales. A este costo se podría movilizar S/.400 millones en el mercado de capacitación aproximadamente, lo que permitirá beneficiar anualmente a cerca de 400 000 trabajadores. Se ha estimado que en el caso peruano, un aumento de 100% en el monto invertido en capacitación incrementa el valor agregado de la empresa en 9%<sup>38</sup>, lo que a su vez genera un impacto importante en la competitividad de las empresas, en la productividad laboral, y en la recaudación tributaria futura.

**En cuanto a la implementación legal**, se requiere modificar el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta. Además se debe promulgar una ley y un reglamento (decreto supremo).

<sup>35</sup> Esto se justifica por la heterogeneidad del mercado de capacitación (Jaramillo, Ñopo y Díaz; 2007: 247), y para establecer un mayor control sobre posibles capacitaciones ficticias.

<sup>36</sup> El Decreto Legislativo N° 1120 señala que los gastos de capacitación son deducibles en su totalidad siempre que la actividad de capacitación se encuentre relacionada con el giro del negocio. Para evitar cualquier tipo de inseguridad jurídica, se deben establecer criterios claros que permitan reconocer con facilidad los gastos en capacitación que apliquen a este beneficio tributario.

<sup>37</sup> Decreto Legislativo 953. En el artículo 3 se menciona que la aprobación de la prórroga del incentivo tributario requiere la evaluación del impacto, así como el costo fiscal.

<sup>38</sup> Chacaltana y García, 2001: 30.



### 3 Constituir un fondo de garantía entre el Estado y las instituciones de educación superior (IES), que avale créditos educativos para la educación superior.

**El fondo de garantía permitirá que un estudiante con potencial académico, pero de escasos recursos económicos sea sujeto de crédito y acceda a la educación superior con condiciones de financiamiento competitivas.** Los estudiantes serán sujetos de crédito a pesar de no contar con las garantías que exige el sistema financiero porque esas garantías las otorgarán conjuntamente el Estado y las IES que decidan participar en el programa. Con el fondo de garantía se busca atacar una de las restricciones principales en el acceso a la educación superior en el Perú, que es la falta de recursos financieros<sup>39</sup>. Así, se espera aumentar considerablemente la cantidad de créditos para la educación superior, lo que incrementará el acceso a la educación superior y la oferta de mano de obra calificada.

En el esquema de créditos educativos que se propone, los bancos otorgarán los créditos que estarán garantizados por el Estado y las IES. La participación del Estado es necesaria porque el mercado de crédito no funciona adecuadamente (no se otorga la cantidad idónea de créditos debido a la falta de garantías). Además, se justifica que intervenga a través de la constitución de un fondo de garantía, y no otorgando los créditos directamente, para aprovechar la eficiencia, la tecnología y el adecuado manejo de riesgos y de cobranza de los bancos. Esto permitirá que el sistema sea sostenible y eficiente. Por otro lado, se requiere que las IES se comprometan a aportar parte de la garantía con la intención de que solo participen las instituciones que ofrezcan un servicio de calidad y que, por tanto, tengan confianza en la empleabilidad de sus egresados.

**Sistemas de crédito educativo con aval del Estado es una modalidad usada en otros países.** Por ejemplo, Estados Unidos cuenta con el programa Federal Family Education Loan Program y Chile con el Sistema de Crédito con Aval del Estado-CAE<sup>40</sup>. En el Perú, el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec) otorga créditos educativos bajo un sistema formado por un garante y un responsable del pago, pero no existe un sistema de crédito con aval del Estado. El programa que proponemos ha sido desarrollado con detalle en una investigación realizada por Beltrán, Castro y Yamada<sup>41</sup>, donde se muestra que el mecanismo de financiamiento propuesto es conveniente porque resulta rentable para las familias, los bancos, las IES y para el Estado.

#### **El esquema de créditos educativos debe considerar cuatro etapas:**

- Primero, los estudiantes deberán presentar a la IES de interés una solicitud de postulación al esquema de crédito y deberán cumplir con criterios socioeconómicos y académicos.
- Segundo, la IES deberá presentar a sus postulantes al consejo de administración del sistema de créditos, e indicar el monto total de financiamiento requerido y el porcentaje de garantía que está dispuesta a otorgar (garantía mínima).
- Tercero, los beneficiarios serán seleccionados a partir del puntaje (*score*) que obtengan en un indicador que considera criterios socioeconómicos, académicos y la garantía mínima ofrecida por la IES. El número de alumnos que participará en el programa de créditos cada año estará en función de los recursos públicos disponibles para conformar el fondo de garantía estatal. Solo los estudiantes con los mayores puntajes participarán en el programa.
- Cuarto, una vez seleccionados los beneficiarios se iniciará el proceso de licitación de la cartera de créditos entre los bancos, que deberán proveer los fondos para los créditos, así como encargarse de la cobranza en el periodo de repago. Los bancos ofrecerán una tasa de interés y un plazo de financiamiento para la cartera de créditos educativos. El banco que ofrezca la menor cuota anual ganará la licitación.

<sup>39</sup>Beltrán, Castro y Yamada 2008:9. Las restricciones de naturaleza económica constituyen la razón específica más importante para la decisión de no iniciar la educación superior. Así, de cada cien peruanos entre los 17 y 20 años con secundaria completa, 24 no se encontrarían matriculados en la instrucción superior debido a problemas económicos.

<sup>40</sup>Beltrán, Castro y Yamada 2012:4. A través de este esquema se han emitido un total de US\$1 424 millones en créditos, entre el 2006 y el 2010.

<sup>41</sup>Beltrán, Castro y Yamada (2008, 2012). Estudio financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y Universia. Esta propuesta contó con un elevado consenso pero no llegó a concretarse debido a factores coyunturales. Los detalles pueden encontrarse en el documento.

**En cuanto a las características del esquema de créditos educativos:**

- El crédito cubrirá el íntegro de los derechos de enseñanza requeridos para finalizar los estudios superiores<sup>42</sup>. La IES deberá indicar el monto total de financiamiento requerido considerando una pensión de referencia<sup>43</sup> y el número de años de duración de la carrera<sup>44</sup>.
- Por su parte, el Estado y la IES involucrada en el crédito particular deberán proveer las garantías a través de la constitución de un fondo (Fondo de Crédito Educativo). Los primeros años hasta que se cumpla un año de egreso la deuda estará garantizada al 100% (la IES garantizará un porcentaje mayoritario y el Estado la diferencia). De ahí en adelante la deuda está garantizada al 70% (la IES avala un porcentaje pequeño, equivalente a la garantía mínima ofrecida, por cuatro años adicionales; luego dejará de garantizar la deuda. El Estado cubrirá la diferencia)<sup>45</sup>.
- En cuanto al repago de la deuda, existen dos periodos: (i) mientras dure la carrera hasta cumplir un año de egreso: el estudiante deberá pagar al banco, de forma mensual, una parte del interés generado. Esto con el objetivo de fomentar una cultura de repago. (ii) Pasado un año de concluir los estudios hasta que finalice el periodo del préstamo: el estudiante deberá pagar al banco el principal y los intereses generados. Los pagos se harán en cuotas fijas.
- El costo fiscal del fondo de garantía se generará por los aportes que realice el Estado al fondo de crédito educativo. Se estima que el aporte anual por parte del Estado alcanzará un máximo en el año 15 del programa, que ascenderá a S/.223 millones (lo que representa el 1,3% del presupuesto público asignado al sector educación para el 2013). El primer año el fondo ascenderá a S/.5 millones, y se espera que se establezca en S/. 4 000 millones pasados 29 años, gracias a los aportes del Estado y al flujo de pagos de los beneficiarios que se encuentran en el periodo de repago de la deuda.
- En cuanto a los responsables, el programa sería gestionado por el Pronabec a través de un consejo de administración del sistema de créditos.

**Este programa permitirá incrementar de manera sustancial el número de créditos educativos disponibles en el mercado.** En el 2013, el Pronabec planea otorgar 1600 créditos (fueron 379 en el 2012), mientras que este esquema permitiría incrementar en 5 000 el número de créditos anuales a partir del primer año y en 10 000 a partir del quinto año. Esto permitirá atacar la principal barrera de acceso a la educación superior, con un esquema sostenible, eficiente y atractivo para las IES de calidad. Además se estima que en promedio acceder a la educación superior incrementa en 15% el ingreso laboral esperado en el mercado y reduce considerablemente la probabilidad de que un individuo caiga en situación de pobreza. Dado esto, este sistema no solo reducirá la escasez de mano de obra calificada, sino que también tendrá un impacto positivo importante sobre el bienestar de las familias de menores ingresos.

**En cuanto a la implementación legal,** esta medida amerita modificar la Ley N° 29837<sup>46</sup>. Para ello se requiere de una ley y un reglamento (decreto supremo).

<sup>42</sup>En una segunda etapa, el programa de créditos propuesto podría extenderse a programas de especialización o estudios de posgrado.

<sup>43</sup>La pensión de referencia se fija sobre la base de la evolución histórica de la pensión promedio para cada carrera, en cada IES participante.

<sup>44</sup> Beltrán, Castro y Yamada 2012:12-13. Se debe tener en cuenta que las diferencias en empleabilidad pueden comprometer la capacidad de repago de los egresados de programas con poca demanda en el mercado de trabajo. Consideramos que el sistema bancario cuenta con los mecanismos para trabajar con aquellos estudiantes que presenten niveles de riesgo aceptables en términos crediticios.

<sup>45</sup>Beltrán, Castro y Yamada 2008: 24. La garantía otorgada por la IES empezará cubriendo el 80% de la deuda y caerá, de manera lineal hasta transcurrido un año de la culminación de los estudios hasta el porcentaje ofrecido por la IES en el momento de presentar al postulante (garantía mínima). En adelante la garantía otorgada por la IES se mantendrá igual a la garantía mínima por cuatro años adicionales. Luego la IES dejará de garantizar la deuda y el Estado cubrirá la diferencia hasta alcanzar el 70% de garantía.

<sup>46</sup>Ley N° 29837, ley que crea el Pronabec.

#### **4 Flexibilizar el marco normativo de las instituciones de educación superior no universitaria en tres aspectos: facilitar que las IES puedan tener sedes en varias zonas del país, simplificar los requerimientos exigidos para modificar la malla curricular u ofrecer nuevos programas y facilitar que las IES establezcan convenios con empresas (modelo de formación dual).**

**El marco normativo debe facilitar que las instituciones de educación superior no universitaria (institutos y las escuelas de educación superior)<sup>47</sup>, adapten rápidamente la oferta educativa a los requerimientos del sector productivo.** Sin embargo, en el Perú las instituciones de educación superior no universitaria enfrentan una serie de restricciones y trabas burocráticas que hacen que este proceso de adaptación sea lento e ineficiente.

**La evidencia internacional sobre la normatividad de las instituciones de educación superior es variada, pero en general los ministerios de Educación suelen tener pocas capacidades efectivas de intervención en estas instituciones<sup>48</sup>.** Sin embargo, en el caso peruano, el marco normativo del sistema de educación superior no universitaria<sup>49</sup> otorga un excesivo control e intervención al Minedu<sup>50</sup>, lo que dificulta la gestión y el funcionamiento de las instituciones de educación superior no universitaria. Entre los requerimientos que resultan más restrictivos encontramos:

- No está permitido tener filiales o anexos fuera del ámbito provincial<sup>51</sup>.
- Para conseguir la autorización de nuevas carreras o programas se debe obtener la opinión favorable de diversas entidades, así como presentar una serie de estudios<sup>52</sup>. Esto puede tardar dos años aproximadamente<sup>53</sup>.
- Se debe cumplir con estándares de infraestructura que muchas veces implican inversiones específicas importantes, especialmente para los institutos tecnológicos. La normativa actual no contempla la posibilidad de establecer convenios con empresas y así aprovechar la tecnología instalada en los centros productivos.

**En este contexto, proponemos que se modifique la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior en tres aspectos principales:**

- 1) Facilitar que las instituciones de educación superior no universitaria puedan tener sedes o filiales. Esto debe ir acompañado de rigurosos procedimientos de autorización de funcionamiento. Esto se propone con el objetivo de facilitar que se repliquen modelos exitosos, que aumente la competencia en el sector y para evitar la proliferación de instituciones de mala calidad.
- 2) Simplificar los requerimientos exigidos y agilizar el proceso de aprobación de cambios en la malla curricular o la creación de nuevos programas académicos.
- 3) Facilitar que las instituciones de educación superior no universitaria establezcan convenios con empresas con el objetivo de desarrollar modelos de formación dual. Este tipo de formación considera como parte del proceso formativo académico que los estudiantes trabajen y sean capacitados en las empresas. Así, se debe elaborar el marco normativo apropiado que permita que las empresas que lo crean pertinente, puedan establecer convenios de formación dual, especialmente con los institutos tecnológicos.

<sup>47</sup>Castro, Rivera y Yamada 2012:15. Los institutos y las escuelas de educación superior tienen un régimen totalmente diferente al de las universidades. Así, mientras que las universidades pueden gozar de total autonomía y la autorización de funcionamiento se obtiene ante el Conafu o el Congreso, los institutos y las escuelas están sujetos a las normas que emita el Ministerio de Educación y reciben la autorización para operar por parte de esa entidad.

<sup>48</sup>Cinda 2011: 329.

<sup>49</sup>Ley N° 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior.

<sup>50</sup>Cinda 2011: 98-99.

<sup>51</sup>Artículo 9 de la Ley N°29394.

<sup>52</sup>Artículo 7 del Reglamento de la Ley 29394. Por ejemplo, para crear nuevas carreras o programas se requiere la aprobación de tres entidades: la Dirección Regional de Educación, el Coneaces y la Dirección de Educación Superior del Ministerio de Educación.

<sup>53</sup>Gestión, 27 de marzo del 2013. María Isabel León, presidenta de Asiste, menciona que existen muchísimas barreras burocráticas. Para lanzar una carrera al mercado deben contar con una autorización previa del ministerio que puede tardar hasta dos años. Además, a diferencia del Senati, no pueden trabajar con infraestructura de empresas.

**Producto de aplicar las modificaciones sugeridas, se espera que la oferta educativa esté más descentralizada, que las instituciones de educación superior no universitaria puedan adaptar sus programas rápidamente a las necesidades de las empresas, que se implementen modelos pertinentes de formación dual y que las instituciones de educación superior no universitaria puedan aprovechar la infraestructura instalada en los centros de producción de las empresas y así compensar la falta de equipos modernos.**

El desarrollo y la promoción de esquemas de formación dual es una tendencia mundial. Diversos países (Alemania, Suiza, Austria, México, Colombia, entre otros) están implementando con éxito diferentes modelos de formación dual y la evidencia muestra que el uso de este sistema ha reducido el desempleo juvenil y ha mejorado considerablemente la empleabilidad de los egresados<sup>54</sup>. El Perú no es completamente ajeno a este proceso. El Senati<sup>55</sup> aplica la formación dual para la actividad industrial. Sin embargo, el caso de esta institución es una excepción, ya que se rige por una normativa distinta<sup>56</sup>, más flexible y que le da más autonomía.

Facilitar la implementación de convenios entre las instituciones de educación superior no universitaria y las empresas para desarrollar esquemas de formación dual permitirá que los estudiantes egresen con conocimientos teóricos y prácticos, y con experiencia de cómo estos conocimientos se aplican en la vida real. Para las empresas será mucho más fácil contratar al personal que requieren, porque estarán involucradas en el proceso formativo y tendrán la oportunidad de conocer a los estudiantes directamente. En conjunto, se espera que más estudiantes egresen con el perfil requerido por las empresas, lo que se reflejaría posteriormente en una mayor empleabilidad y una menor escasez de profesionales.

**En cuanto a la implementación legal,** se debe modificar la Ley N° 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior. Para esto se debe promulgar una ley y un reglamento (decreto supremo).

---

<sup>54</sup>Hanushek 2012:30.

<sup>55</sup>D'Alessio 2012:24. El Senati es una institución pública pero de gestión privada que aplica el sistema dual de aprendizaje, lo que le ha permitido: (i) establecer convenios de formación con aproximadamente 8 600 empresas, (ii) complementar la formación teórica con el trabajo práctico desde el inicio de la carrera; (iii) contar con la participación de empresarios en la dirección y en los procesos de planificación de la formación (a nivel nacional participan 250 empresarios).

<sup>56</sup>Ley N° 26272. Ley del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial–Senati.

## BIBLIOGRAFÍA

## APOYO CONSULTORÍA

2011 *Estudio cualitativo sobre atributos y determinantes de la calidad de la educación superior*. Lima: APOYO Consultoría.

## ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES

2012 *Estadísticas universitarias*. En: Dirección de Estadística, tipos universidades. Octubre de 2012. Fecha de consulta: 26/03/2013. <[http://issuu.com/fzumary/docs/estadisticas\\_universitarias\\_-\\_setiembre\\_2012/1](http://issuu.com/fzumary/docs/estadisticas_universitarias_-_setiembre_2012/1)>

## BELTRÁN, Arlette; CASTRO, Juan F. y Gustavo YAMADA.

2012 *La viabilidad de un sistema de crédito educativo en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.  
2008 *Hacia un programa de crédito de largo plazo para la educación superior en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Apuntes de Estudio 71.

## CASTILLO, Ramón

2006 *La franquicia tributaria para capacitación laboral: un instrumento desfocalizado*. Santiago de Chile: Corporación Expansiva. (En foco, 74)

## CASTRO, Juan F.; RIVERA, Mario y Gustavo YAMADA

2012 *Educación superior en el Perú: retos para el aseguramiento de la calidad*. Lima: Sineace.

## CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO – CINDA

2011 *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Chile: Cinda – Universia.

## CHACALTANA, Juan

2005 *Capacitación laboral proporcionada por las empresas: el caso peruano*. Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación – Cedep.

## CHACALTANA, Juan y Norberto GARCÍA

2001 *Reforma laboral, capacitación y productividad: la experiencia peruana*. Lima: Oficina Internacional del Trabajo.

## CHACALTANA, Juan y Denis, SULMONT

2003 *Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

## CONSEJO SUPERIOR DEL SINEACE

2012 *Mejoramiento de la calidad de la educación superior (Procalidad). Snip 140673. Nivel de factibilidad*. Lima: Sineace.

## D'ALESSIO, Fernando

2012 *Planeamiento estratégico del sistema educativo del Perú*. Lima: Centrum Católica.

## GOBIERNO DE CHILE

2013 *Experiencia del SIES en la constitución de un servicio de información de educación superior en Chile: 2007-2013*. En: SIES, quiénes somos. Enero 2013.

Fecha de consulta: 01/04/13.  
<[http://www.mifuturo.cl/images/presentaciones/presentacion\\_sies\\_2013.pdf](http://www.mifuturo.cl/images/presentaciones/presentacion_sies_2013.pdf)>

## HANUSHEK, Eric

2012 *Dual education: Europe's secret recipe?*. En: IFO Institute(ed.). *CESifo FORUM 3/2012 (Autumn)*. Munich: Ifo Institute.

## JARAMILLO, Miguel; ÑOPO, Hugo y Juan J. DÍAZ

2007 *La investigación sobre el mercado laboral peruano: instituciones, capacitación y grupos favorecidos*. Lima: Grade.

## SOCIEDAD NACIONAL DE INDUSTRIAS

2012 *Reporte macroeconómico N° 58. Educación dual una alternativa viable para fortalecer el crecimiento económico*. Lima. Instituto de Estudios Económicos y Sociales-IEES.

## YAMADA, Gustavo

2013 *Urgente: Información de empleabilidad. El Comercio, 26 de junio del 2013. Economía, pág. B2*.  
2006 *Retornos a la educación superior en el mercado laboral: ¿vale la pena el esfuerzo?* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.