Educación Superior en el Perú: Retos para el Aseguramiento de la Calidad[1]

Documento Final Revisado

Estudio del SINEACE encargado a los especialistas:

Juan F. Castro

Universidad del Pacífico

Mario Rivera

TECSUP y Consejo Nacional de Educación

Gustavo Yamada

Universidad del Pacífico y Consejo Nacional de Educación

20 de febrero de 2012

[1] Este estudio fue encargado por el Consejo Superior del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE). Agradecemos los comentarios y sugerencias de Peregrina Morgan y Guillermo Salas a una versión previa de este documento. Todas las opiniones expresadas aquí son a título personal y no comprometen a ninguna de las instituciones mencionadas.

Índice

1. Introducción 3

2. Sobre la educación superior y su papel en el siglo XXI 3

2.1 Educación superior, capital humano y desarrollo 3
2.2 La calidad de la educación superior 7

3. Marco legal e institucional de la educación superior en el Perú . 9

3.1 Las normas para la educación 9
3.2 Estructura del sistema de estudios 10
3.3 El SINEACE 13
3.4 Creación, Funcionamiento y Supervisión de las Instituciones de Educación Superior 14
3.5 El Derecho a la Educación 16

4. Acceso y calidad de la educación superior en el Perú 16

4.1 Sobre el acceso a la educación superior 16
4.1.1 Matrícula en educación superior en el Perú y el mundo 16
4.1.2 Acceso y matrícula en la educación superior en el Perú: evolución histórica y tendencias recientes 18
4.1.3 La brecha regresiva en la matrícula 22

4.2 Sobre la calidad de la educación superior 25
4.2.1 Desde la percepción de los usuarios 27
4.2.2 Desde los resultados en el mercado de trabajo 29
4.2.3 Desde las características de los insumos involucrados en el proceso 33

4.3 ¿Qué explica los problemas de calidad en la educación superior? 38

5. Retos para el aseguramiento de la calidad de la educación superior..... 40

Referencias.....47

1. Introducción

La investigación académica sobre la educación superior en Perú que oriente las políticas públicas ha sido relativamente escasa, en parte por las dificultades de acceso a información estadística detallada y actualizada. La oferta privada de educación superior ha crecido de manera considerable en los últimos 10 años, pero no se sabe si este hecho ha venido acompañado de un incremento en las tasas de matrícula y/o la deserción. Los jóvenes de escasos recursos tienen menos oportunidades para acceder a este nivel de instrucción pero, dada la baja calidad de la instrucción básica, no está claro que estas limitaciones sean sólo financieras y que por ello la solución sea exclusivamente las becas o el crédito educativo. Se cree que el crecimiento desordenado de la oferta puede haber comprometido de alguna manera la "calidad" del servicio educativo, pero ¿qué es calidad cuando hablamos de educación superior?, ¿cómo se puede medir esta calidad?, ¿cómo podemos garantizar su mejora continua?

En el presente documento nuestro objetivo es proveer un diagnóstico actualizado y comprensivo de la situación de la calidad de la educación superior en el Perú e identificar los principales desafíos que enfrenta su proceso de mejora. Con este fin, el resto del documento está organizado de la siguiente manera. En la segunda sección discutimos sobre la importancia de la educación superior en la economía y sociedad actual y exploramos el concepto de calidad en este nivel educativo. En la sección tres se analiza el marco legal e institucional de la educación superior en el Perú. La sección cuatro presenta tendencias recientes en cuanto a acceso y propone diversos indicadores para dar cuenta de la calidad de la educación superior. Por último, en la quinta sección se presentan los retos que, a nuestro juicio y a la luz de la evidencia mostrada, deben ser atendidos para impulsar de manera decidida la calidad de la educación superior en el Perú.

2. Sobre la educación superior y su papel en el siglo XXI

2.1 Educación superior, capital humano y desarrollo

Una educación superior de calidad y pertinencia, que provea de técnicos y profesionales competitivos al país, es clave para sostener el proceso de desarrollo económico y social en el que estamos todos involucrados en esta era del conocimiento.

Como señala la Declaración Final de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior del 2009 (UNESCO): *"Nunca antes en la historia fue más importante la inversión en educación superior en tanto ésta constituye una base fundamental para la construcción de una sociedad del conocimiento inclusiva y diversa y para el progreso de la investigación, la innovación y la creatividad"*.

Se ha recomendado (Banco Mundial, 1999) cuatro dimensiones estratégicas para orientar una transición hacia una exitosa economía basada en el conocimiento: un apropiado régimen económico e institucional, una fuerte base de capital humano, una dinámica infraestructura de información y un eficiente sistema nacional de innovación. De acuerdo a Salmi (2009), *"la educación terciaria es fundamental para los cuatro pilares de este marco, pero su papel es especialmente importante en apoyar la creación de una fuerte base de capital humano y contribuir a un eficaz sistema nacional de innovación. La educación terciaria ayuda a los países a crear economías competitivas a nivel mundial mediante el desarrollo de una mano de obra calificada, productiva y flexible, y la creación, aplicación y difusión de nuevas ideas y tecnologías*".

Respecto a lo que debe ofrecer la educación superior, la UNESCO recomienda que: *"La formación brindada por las instituciones de educación superior debería tanto responder a como anticipar las necesidades sociales. Esto incluye la promoción de la investigación para el desarrollo y uso de nuevas tecnologías y la garantía de la provisión de formación técnica y vocacional, educación para emprendedores y programas para la educación a lo largo de toda la vida."*

En lo que respecta a la estructura de la oferta de educación superior, el Banco Mundial (2002), señala que "*los sistemas de enseñanza terciaria de alto rendimiento abarcan una amplia gama de modelos institucionales –no sólo universidades de investigación, sino también institutos politécnicos, escuelas de humanidades, community colleges, universidades abiertas, etc.– que en conjunto producen la variedad de trabajadores y empleados calificados que el mercado laboral necesita. Cada tipo de institución tiene un papel importante que desempeñar, y el poder alcanzar un desarrollo equilibrado entre los distintos componentes del sistema es una de las principales preocupaciones de muchos gobiernos*".

La educación superior tiene un impacto directo en la competitividad del país a través de su efecto sobre la productividad de su mano de obra. La presencia de profesionales competentes es, sin lugar a dudas, uno de los factores que analizan los inversionistas al tomar sus decisiones. Por otro lado, los resultados de la educación superior tienen también un importante impacto "retroalimentador" en la educación básica, tanto por la mejor preparación de los docentes como por la presencia de padres de familia más ilustrados que serán exigentes con la educación de sus hijos. Un efecto similar se da en el sector salud, donde un mejor nivel educativo está relacionado con mejores profesionales en el sector y una población más sana.

La relación entre educación de calidad e inversión en ciencia y tecnología, y bienestar social y económico está ampliamente demostrada. Investigaciones sustentan que la calidad de la educación tiene un fuerte impacto en el crecimiento económico de los países, y que el acceso a la educación superior constituye un importante vehículo de movilidad social.

El gráfico siguiente reproducido de una investigación de Eric Hanushek (2007) es muy ilustrativo al respecto. Mientras que la calidad de la educación de Corea

del Sur (KOR en la gráfica) contribuyó con dos puntos porcentuales más de crecimiento económico anual, lamentablemente, en nuestro caso pasó exactamente lo contrario (PER en la gráfica). La mala calidad de la educación peruana disminuyó nuestras posibilidades de crecimiento económico en dos puntos porcentuales cada año[2].

Gráfico No. 1
La calidad de la educación (medida por resultados de pruebas internacionales de aprendizaje) tiene un fuerte impacto sobre el crecimiento económico de los países

Fuente: Hanushek y Wobmann 2007, p.5

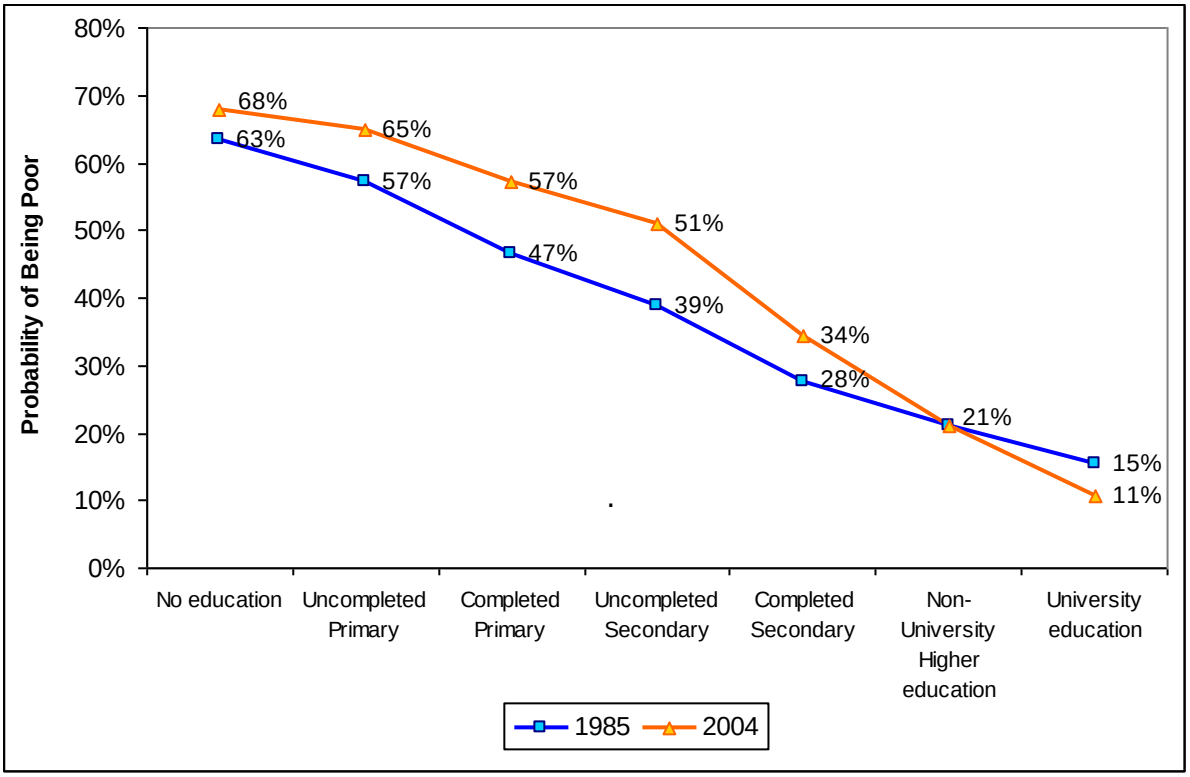
Por otro lado, la relación entre el progreso educativo y las posibilidades de salir de la pobreza también está documentada. Como se aprecia en el gráfico adjunto reproducido de Yamada y Castro (2007), la probabilidad de ser pobre para un adulto es siempre decreciente conforme se acumulan más años de educación[3]. Dos elementos adicionales llaman la atención. Primero, que dicha probabilidad ha aumentado entre 1985 y el 2004 para todos los niveles asociados a la

[2] La calidad de la educación es medida en esta investigación por el puntaje alcanzado por los jóvenes de 15 años en las pruebas internacionales PISA en las áreas de comprensión de lectura y razonamiento lógico matemático.

[3] Yamada, Gustavo y Juan F. Castro "Poverty, Inequality and Social Policies in Peru: As Poor As It Gets". Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Documento de Discusión 07/06. Se trata de la probabilidad condicional de ser pobre predicha a partir de un modelo probit de regresión múltiple para adultos mayores de 25 años que incluyó variables adicionales de control como el género y la ubicación geográfica.

educación básica[4]. Segundo, que es cada vez más importante alcanzar el nivel de instrucción superior (y en especial el nivel universitario) para garantizar una reducción significativa en la probabilidad de caer en pobreza. Al respecto, cabe mencionar que los efectos del progreso educativo sobre el bienestar individual y social son mayores y más seguros si este mayor acceso viene acompañado de una mejor calidad.

Gráfico No. 2
La probabilidad de ser pobre se reduce drásticamente según el logro educativo de la población adulta, Perú: 1985 y 2004



Fuente: Yamada y Castro 2007, op.cit. p.29.

El camino que debe recorrer el Perú para garantizar una educación superior de calidad es todavía largo.El Perú aún aparece en el puesto 67 de 142 países en el último ranking de competitividad económica internacional producido por el Foro Económico Mundial (2011-2012); es decir, cerca de la mitad inferior de países, agrupado todavía entre los países subdesarrollados. La composición de este Índice de Competitividad Global es muy indicativa del poderoso papel que juega la educación en todos sus niveles para lograr la competitividad internacional y el desarrollo.

Existen cuatro pilares que conforman los requisitos básicos de la competitividad (calidad de las instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica, y salud y educación primaria). En este último pilar, el Perú ocupa el puesto 97 a

[4] Tal como lo discuten los autores, este resultado está relacionado con una disminución en la calidad en este nivel educativo.

nivel mundial, afectado por la percepción entre los empresarios de una deficiente calidad educativa (puesto 135). Luego existen seis pilares que mejoran la eficiencia con la que operan los países (educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado de trabajo, sofisticación del mercado financiero, el tamaño del mercado, y facilidades tecnológicas).

En el pilar de educación superior y capacitación nos encontramos en el puesto 77 a nivel mundial, afectados por la percepción de una pobre calidad en la enseñanza superior en general (puesto 128) y de las matemáticas y ciencias en particular (puesto 135). Por último, existe un pilar crucial que permite sólo a algunas economías mantenerse en la cima de la competitividad y desarrollo mundial: la capacidad de innovación. Aquí nos encontramos en el puesto 113 a escala mundial por las siguientes razones: bajísima calidad de las instituciones de investigación científica (puesto 109), disminuida inversión en investigación y desarrollo por parte de las empresas (puesto 118), escasa colaboración entre las universidades y las empresas en el campo de la investigación (puesto 103), y reducida disponibilidad de ingenieros y científicos (puesto 102).

Frente a esta realidad, el Proyecto Educativo Nacional (Consejo Nacional de Educación, 2006) ha definido como estrategia trabajar por una ***Educación Superior de calidad que contribuya al desarrollo integral y una inserción competitiva de nuestro país en el mundo***. Ser competitivo exigirá, entre otras medidas, tener un marco flexible que permita que diversas iniciativas encuentren su cauce. Se requiere una educación superior con una estructura flexible e instituciones que pueden adaptarse rápidamente a las nuevas necesidades del mercado. Al respecto el PEN plantea crear un "*Sistema de educación superior universitaria y técnico-profesional que responde a los retos del desarrollo y a las necesidades de las políticas de desarrollo y que hace posible la articulación de sus diversos componentes, un mayor financiamiento público y privado, y la renovación y superior calificación de la carrera docente*". También se debe aspirar a la "*producción permanente y acumulativa de conocimiento relevante para el desarrollo humano, socioeconómico y cultural que permita igualar el nivel de investigación, innovación y avance tecnológico de los países vecinos*". Por último, las instituciones de educación superior deberán formar: "*profesionales (que) desarrollan principios éticos, talentos y vocación personal; son altamente competentes frente a demandas del entorno económico productivo y laboral nacional e internacional, y aprovechan y generan nuevos conocimientos en el marco de un proyecto de desarrollo nacional y regiona*l".l

2.2 La calidad de la educación superior

En la sección anterior se ha hablado mucho acerca de la importancia que tiene la calidad de la educación y, en particular, la calidad de la educación superior. La definición de "calidad" en el contexto de la educación superior, sin embargo, no es un asunto sencillo (Nicholson, 2011). La literatura y práctica internacional sobre el tema ha incorporado hasta 5 significados atribuibles a la calidad (Harvey y Knight, 1993):

1) calidad concebida como algo excepcional, es decir, estándares (en el sentido de niveles) excepcionalmente altos de desempeño académico;
2) calidad como perfección (o consistencia), que se centra en los procesos que brinda la educación superior y se relaciona con la inexistencia de defectos y la existencia de una cultura de calidad enraizada en la institución;
3) calidad como capacidad (*fitness*) para cumplir el propósito, que evalúa la calidad del servicio por el grado de cumplimiento de la misión de la institución;
4) calidad como retorno a la inversión realizada, que evalúa la calidad en términos del rendimiento sobre los recursos invertidos; y,
5) calidad como transformación, que define la calidad como un proceso de cambio cualitativo, con énfasis en agregar valor y empoderar a los estudiantes.

Este último concepto de transformación podría ser considerado como uno de "meta-calidad" que tiene a los criterios anteriores como formas operacionales de implementación en vez de ser fines en si mismos (Harvey y Knight, 1993). Al fin y al cabo, lo que cuenta es el impacto final en el conocimiento y desarrollo personal de los estudiantes y en la capacidad académica y productividad de los docentes.

En cuanto a la evolución de estos conceptos a lo largo del tiempo, según Koslowski (2006), en las décadas de los 80s y 90s, la calidad solía interpretarse como sinónimo de excelencia y se evaluaba a las instituciones a partir de la calidad y disponibilidad de insumos internos (tales como el número de profesores con los más altos títulos, número de libros en la biblioteca, reputación académica, capacidad financiera, etc.) Se asumía que los insumos de alta calidad traían como consecuencia la producción de "excelentes" resultados.

A finales de los 90s se adaptaron los paradigmas del mundo empresarial de "Gestión de la Calidad Total" y "Mejora Continua de Calidad" al ámbito de la educación superior. Asimismo, en la última década, se incorporaron los modelos de "Gestión por Resultados" y "Enfoques por Competencias" adquiridas por los estudiantes a través de la educación superior.

Concluye Nicholson (2011) que, actualmente, la definición internacional más aceptada de calidad en la educación superior es su capacidad (*fitness*) para cumplir con el propósito de cada institución educativa (Harvey y Green, 1993; Woodhouse, 1999). De acuerdo a la experiencia internacional acumulada, el atractivo de esta definición de calidad radica en su flexibilidad inherente, la que permite a las instituciones medir su calidad en términos de su capacidad para cumplir sus respectivas misiones y objetivos.

Afirma Nicholson (2011) que, para muchos estudiosos, la falta de acuerdo con el significado de calidad en la educación superior sugiere que este concepto, tomado de la actividad empresarial y la economía, es poco adaptable al contexto

educativo. La principal razón para esto es que una única visión de la calidad no necesariamente resulta representativa de los variados, y a veces contradictorios, puntos de vista de los grupos de interés (*stakeholders*) alrededor de quehacer educativo. La cuestión clave es la capacidad del concepto de calidad de facilitar la perspectiva de una amplia gama de partes interesadas que pueden tener diferentes concepciones de la educación superior (Cullen, Joyce, Hassall y Broadbent, 2003).

Por ejemplo, para determinar si la experiencia educativa ha cumplido con sus expectativas, los estudiantes son más propensos a juzgar la calidad como capacidad para cumplir con la misión, mientras que los profesores tienden a medir la calidad en términos de insumos y productos, tales como fondos para la investigación y la productividad, número de publicaciones, número de cursos impartidos, o resultados del aprendizaje de los alumnos.

Por el contrario, las partes interesadas externas, como el gobierno y la sociedad en general casi seguro que requerirían una calidad asociada a la rentabilidad de las inversiones realizadas. Por otra parte, porque los dos pilares de la universidad, investigación y enseñanza, difieren en cuanto a propósito, proceso y resultados, se requieren diferentes enfoques de aseguramiento de la calidad (Marshall, 1998). A la luz de esto, no es de extrañar que Harvey y Green (1993) sugieran que la única solución práctica a esta "cuestión filosófica compleja" es reconocer y validar todas estas perspectivas diversas y rechazar la posibilidad de aceptar una definición única de la calidad.

3. Marco legal e institucional de la educación superior en el Perú

3.1 Las normas para la educación

Para entender el sistema educativo peruano conviene revisar primero la Constitución y las leyes. La Constitución Política del Perú de 1993 declara en su artículo 13 que "*La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana.*" En su artículo 14 indica que "*La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad.*" Y, en su artículo 18, hace referencia a la educación universitaria: *"La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica."*

En su artículo 9, la misma ley define los fines:
"Son fines de la educación peruana:

a) Formar personas capaces de lograr su realización ética, intelectual, artística, cultural, afectiva, física, espiritual y religiosa, promoviendo la formación y consolidación de su identidad y autoestima y su integración adecuada y crítica a la sociedad para el ejercicio de su ciudadanía en armonía con su entorno, así como el desarrollo de sus capacidades y habilidades para vincular su vida con el mundo del

trabajo y para afrontar los incesantes cambios en la sociedad y el conocimiento.

b) Contribuir a formar una sociedad democrática, solidaria, justa, inclusiva, próspera, tolerante y forjadora de una cultura de paz que afirme la identidad nacional sustentada en la diversidad cultural, étnica y lingüística, supere la pobreza e impulse el desarrollo sostenible del país y fomente la integración latinoamericana teniendo en cuenta los retos de un mundo globalizado."

Esta Ley también define las etapas como periodos progresivos en que se desarrolla el sistema educativo, y en el artículo 29 las describe:

"El Sistema Educativo comprende las siguientes etapas:

a) Educación Básica. La Educación Básica está destinada a favorecer el desarrollo integral del estudiante, el despliegue de sus potencialidades y el desarrollo de capacidades, conocimientos, actitudes y valores fundamentales que la persona debe poseer para actuar adecuada y eficazmente en los diversos ámbitos de la sociedad. Con un carácter inclusivo atiende las demandas de personas con necesidades educativas especiales o con dificultades de aprendizaje.

b) *Educación Superior. La Educación Superior está destinada a la investigación, creación y difusión de conocimientos; a la proyección a la comunidad; al logro de competencias profesionales de alto nivel, de acuerdo con la demanda y la necesidad del desarrollo sostenible del país."*

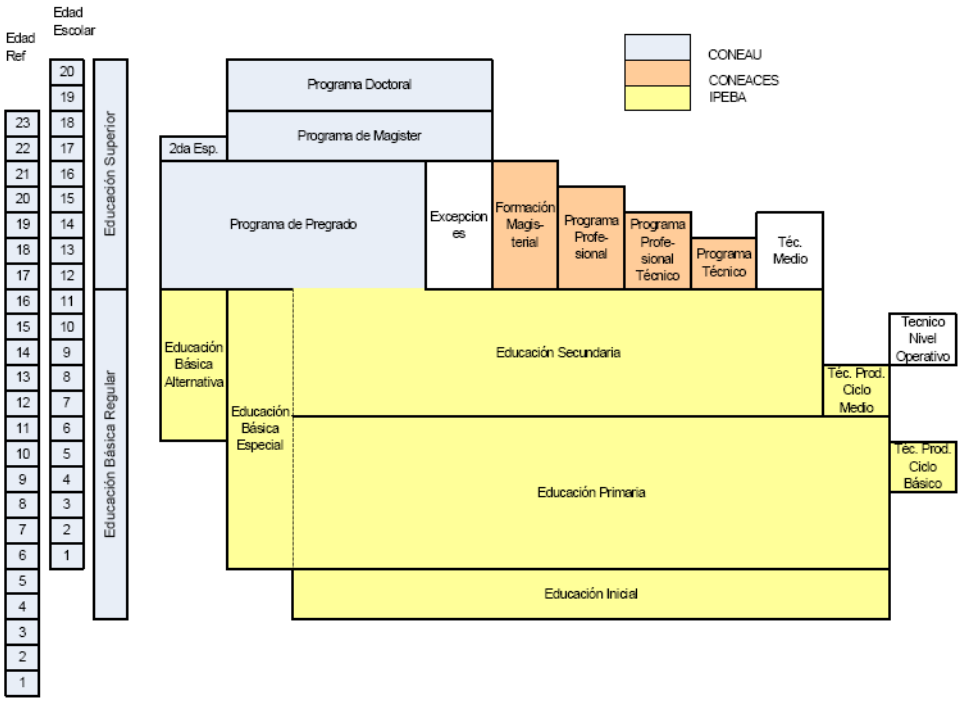
La unicidad de la educación superior se expresa en el artículo 51 en el que, respecto a las Instituciones de Educación Superior dice: "Las instituciones universitarias, así como los institutos, escuelas y otros centros que imparten Educación Superior pueden ser públicos o privados y se rigen por ley específica."

La educación es, por tanto, un proceso cuya finalidad es lograr el desarrollo integral de la persona humana y preparar para la vida y el trabajo, siendo la educación superior la segunda etapa de ese proceso. Actualmente, sin embargo, se tienen en el país diversos dispositivos que legislan sobre aspectos parciales de la educación superior contribuyendo a la confusión, segmentación y superposición de niveles y sistemas. Las principales leyes son: 29394 Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior del 2009, 28740 Ley del SINEACE del 2006, DL 882 de Inversión en la Educación Privada de 1996, y 23733 Ley Universitaria de 1983. Es de notar que esta última es anterior a la Constitución y la Ley General de Educación vigentes.

3.2 Estructura del sistema de estudios

De acuerdo con el Consejo Nacional de Educación (CNE, Boletín CNE Opina 15), la estructura del sistema de estudios peruano puede resumirse de la siguiente manera.

Gráfico No. 3
Estructura de la educación en Perú



Fuente: Consejo Nacional de Educación.

El CNE lo describe como un conjunto desarticulado de estudios reglados que requieren ser integrados: *"Es urgente renovar la estructura académica de la educación superior, regular el sistema en su conjunto y establecer nuevos mecanismos de conducción si queremos un país competitivo y desarrollado…"*

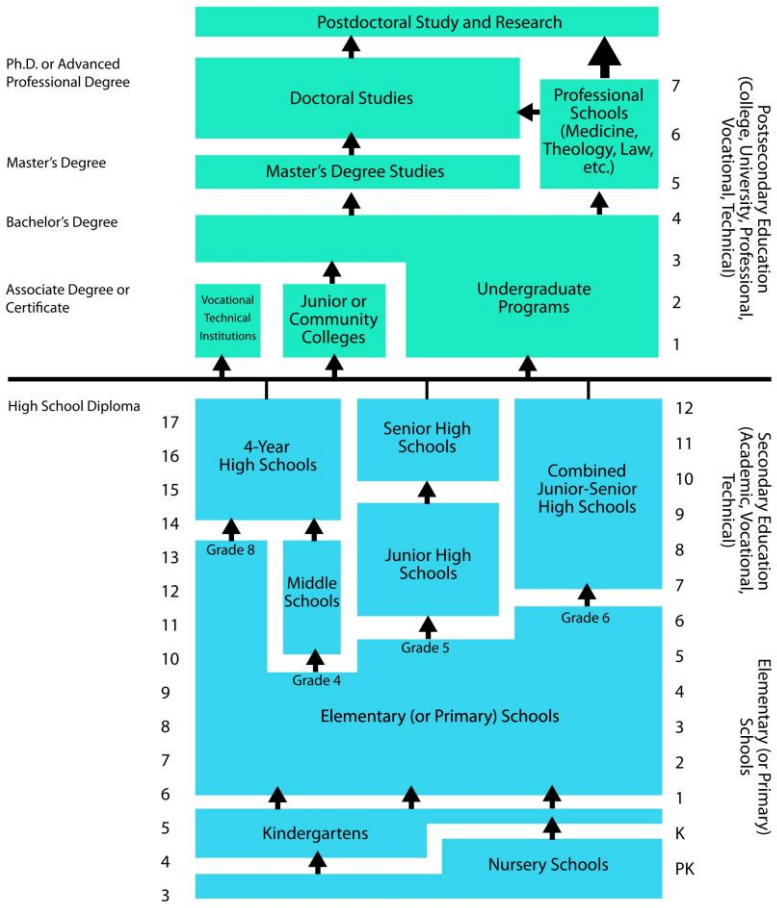
Las dos etapas en que se divide el sistema: básica y superior, al ser consecutivas y complementarias, implican que la primera tenga un importante efecto en los resultados a obtener en la segunda. Por tanto, los problemas no resueltos en la educación básica resultan ser trasladados a la educación superior sin que en muchos casos puedan ser resueltos en esta. Existen muchas competencias para la vida que deben desarrollarse en la educación básica y se fortalecerán o ejercitarán en la superior. No podrán ser igualmente logradas en la educación superior si no fueron iniciadas a la edad apropiada.

Una segunda división importante del sistema se da en la superior por la segmentación entre la educación universitaria y el resto de estudios superiores. Al ser solo la educación universitaria la que conduce a los más altos grados del sistema, el proceso se divide al iniciar la educación superior en dos caminos excluyentes y desiguales en lo que a oportunidades se refiere.

La educación primaria y secundaria totaliza 11 años de estudio, los jóvenes egresan de ella a los 17 años y solo si optan por un estudio universitario logran un grado de bachiller después de un mínimo de 5 años. A diferencia de ello, en

muchos otros países la educación básica tiene una duración de 12 años, los jóvenes egresan con 18 años de edad y pueden lograr un grado de bachiller universitario con 3 o 4 años más, aun si deciden pasar por un estudio técnico más corto. Un ejemplo de ello es el sistema norteamericano que puede apreciarse en el gráfico siguiente.

Gráfico No. 4
Estructura de la educación en los Estados Unidos de Norteamérica



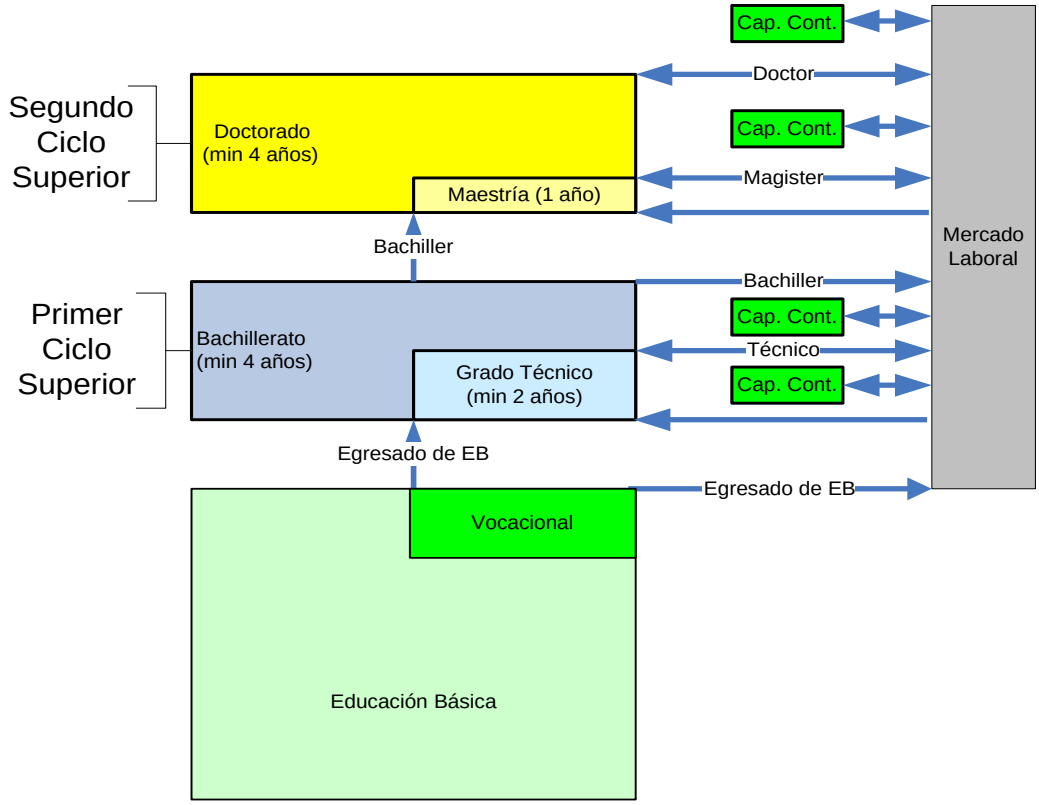
Fuente: National Center of Educactional Statistics.

Al respecto, el Consejo Nacional de Educación (CNE, Boletín CNE Opina 30) ha propuesto un sistema que articule toda la educación superior y facilite un aprendizaje modular y continuo a lo largo de la vida, en instituciones que ofrezcan un servicio de calidad, convirtiéndose en soportes del desarrollo. Para lograrlo, se deben integrar todos los estudios y grados de educación superior, demandar articulación con el entorno productivo, otorgar autonomía que impulse la innovación, y crear una autoridad del más alto nivel que exija requisitos fundamentales para el buen funcionamiento de toda la educación superior. Todos estos elementos deberían constituir la base de una nueva y urgente Ley Marco de la Educación Superior.

Educación a lo largo de la vida implica una estructura en la que progresivamente se logren aprendizajes y se obtengan grados académicos. Las opciones tecnológicas se convierten en parte del camino y no en un camino sin

salida. La educación superior se convierte en un proceso que va desde la educación básica al doctorado con múltiples salidas intermedias y opciones de capacitación continua para la especialización o actualización. Una representación gráfica de esta propuesta aparece a continuación.

Gráfico No. 5
Sistema articulado de educación superior



Fuente: Consejo Nacional de Educación.

3.3 El SINEACE

En su artículo 2 la Ley 28740 define al Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) como destinado a *"definir y establecer los criterios, estándares y procesos de evaluación, acreditación y certificación a fin de asegurar los niveles básicos de calidad que deben brindar las instituciones..."*. La misma ley, en su artículo 5 dice: *"El SINEACE tiene la finalidad de garantizar a la sociedad que las instituciones educativas públicas y privadas ofrezcan un servicio de calidad."*

En el caso específico de la educación superior, el mandato de garantizar la calidad del servicio educativo expresado en la Ley 28740, impone un reto significativo para el sistema. Esto, debido a que la participación en los procesos de evaluación y acreditación es voluntaria, y excepcionalmente obligatoria en la formación de profesionales de la salud, educación y derecho. Las definiciones contenidas en la Ley están más orientadas a determinar si el servicio educativo

debe continuar brindándose que a movilizar a las instituciones hacia una mejora continua de la calidad.

A pesar de que la Ley General de Educación definía solo dos órganos para el SINEACE, uno para la educación básica y el otro para la educación superior, entendiéndose que la educación superior debía ser atendida por un solo órgano, la Ley del SINEACE creó tres, dividiendo la educación superior entre dos órganos: CONEAU y CONEACES. La segmentación entre educación universitaria y no-universitaria, o entre instituciones universitarias por un lado e institutos y escuelas por el otro, se reflejó en dos órganos independientes también en el SINEACE.

Lo anterior conduce a que el reto de lograr una mejora en la calidad de la educación superior sea difícil de abordar de manera integral. En la práctica se ha incurrido en duplicación de esfuerzos y dificultades para lograr coherencia en políticas de calidad del sistema.

3.4 Creación, Funcionamiento y Supervisión de las Instituciones de Educación Superior

También a los aspectos relacionados al inicio de operaciones y supervisión se les da tratamientos totalmente distintos si se trata de universidades o institutos y escuelas. La creación, autorización de funcionamiento y supervisión de las instituciones educativas que operan la educación superior en el país, tienen normas diferentes dependiendo de que tipo sean y qué tipo de programas ofrecen.

Las universidades se crean por ley si son públicas y a iniciativa de sus promotores si son privadas. La autorización de funcionamiento la debe otorgar el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU). A noviembre del 2011, 116 universidades tenían autorización de funcionamiento registrada en Asamblea Nacional de Rectores (ANR) o en CONAFU. Otras 15 universidades públicas fueron creadas por ley y algunas de ellas operan en base a su ley de creación sin haber recibido autorización de funcionamiento de CONAFU (por ejemplo, la Universidad Autónoma Municipal de Los Olivos fue creada y autorizada a funcionar por ley del Congreso).

Cuadro No. 1
Distribución de universidades peruanas a noviembre de 2011

UNIVERSIDADES	***Públicas***	***Privadas***	***TOTAL***
Con autorización de funcionamiento definitivo	31	46	77
Con autorización de funcionamiento provisional de CONAFU	4	35	39
Otras creadas por ley	15	0	15
TOTAL	**50**	**81**	**131**

Fuente: Asamblea Nacional de Rectores (ANR).

En general, las universidades operan con total autonomía salvo en el caso de aquellas de reciente creación las que durante los primeros 5 años deben operar bajo la supervisión del CONAFU.

Los institutos y escuelas tienen un régimen totalmente diferente al de las universidades. En el caso de ser públicos, se crean por Resolución Suprema y en el caso de ser privados por iniciativa de sus promotores. El funcionamiento es autorizado por el Ministerio de Educación. No interviene el poder legislativo.

Cuadro No. 2
Distribución de institutos y escuelas superiores a noviembre de 2011

INSTITUTOS Y ESCUELAS SUPERIORES	***Públicos***	***Privados***	***TOTAL***
Tecnológicos	323	410	733
Pedagógicos	91	230	321
Tecnológicos y pedagógicos	22	7	29
Formación artística	25	4	29
Otros	6	0	6
TOTAL	**467**	**651**	**1,118**

Todos los institutos y escuelas operan bajo supervisión permanente del Ministerio de Educación a través de la Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica (DINESST) y la Dirección o Gerencia Regional de Educación respectiva.

Por tanto, mientras la autorización de funcionamiento de las universidades debe lograrse ante el CONAFU o el Congreso y pueden gozar de total autonomía, los institutos y escuelas reciben autorización para operar del Ministerio de Educación y están sujetos a las normas que emita una Dirección de dicho ministerio.

El DL 882 dispone en su artículo 4 que las Instituciones Educativas Particulares, se organicen jurídicamente bajo cualquiera de las formas previstas en el derecho común y en el régimen societario. Es así que, actualmente, existen los siguientes tipos de instituciones de educación superior:

a) Universidades públicas que son personas jurídicas de derecho público interno que se rigen por su ley de creación.
b) Universidades y escuelas privadas que son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, que al crearse por norma específica se rigen por ella.
c) Universidades, institutos y escuelas privados sin fines de lucro que tienen forma jurídica del código civil.
d) Universidades, institutos y escuelas privados con fines de lucro que tienen forma jurídica del régimen societario.

e) Institutos y escuelas públicos que no tienen personalidad jurídica independiente del sector del Estado al que pertenecen.

Esta diversidad de formas jurídicas y finalidades introduce complejidades que deben tenerse en cuenta al momento de implementar un sistema de aseguramiento de la calidad.

3.5 El Derecho a la Educación

Es Ley General de Educación la que describe a la educación como un derecho aunque la Constitución Política no lo haya recogido entre los derechos fundamentales. La ley también dispone que el Estado garantice el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos. En su artículo 3, la Ley General de Educación indica:

"*La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica.*"

El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice: *"La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos."*

Respecto a la igualdad de acceso la DECLARACION MUNDIAL SOBRE LA EDUCACION SUPERIOR EN EL SIGLO XXI de 1998 dice: *"De conformidad con el párrafo 1 del Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el acceso a los estudios superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes y, en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida, podrá tener lugar a cualquier edad, tomando debidamente en cuenta las competencias adquiridas anteriormente."*

4. Acceso y calidad de la educación superior en el Perú

4.1 Sobre el acceso a la educación superior

4.1.1 Matrícula en educación superior en el Perú y el mundo

El indicador usualmente empleado en comparaciones internacionales de la cobertura de determinado nivel educativo es la tasa bruta de matrícula. En general, esta tasa se define como el ratio entre la población matriculada en dicho nivel (sin importar su edad) y la población con la edad normativa para asistir al nivel.
En el Cuadro No. 3 se muestran las tasas brutas de matrícula en la educación superior para diversos países, entre ellos el Perú. Al igual que Colombia y Brasil, Perú exhibe una tasa de matrícula cercana al promedio de la región (37%).

Países como Chile y Argentina lideran la cobertura en la región con tasas que bordean el 60% y 70%, respectivamente. Esta última cifra, además, corresponde al promedio de Europa y América del Norte (excluyendo México). Llama la atención el caso de Coreo con una tasa bruta de matrícula que supera el 100%. Este resultado implica que, en principio, en este país es posible lograr un acceso universal a la educación superior[5].

Cuadro No. 3
Tasa bruta de matrícula en la educación superior /1

País	Matrícula (2009)
Perú	**36.1**
Argentina /2	68.7
Chile	59.2
Brasil	36.1
Colombia	37.1
Ecuador /2	39.8
México	27.0
Promedio América Latina y el Caribe	**37.2**
Dinamarca	74.4
Francia	54.5
España	73.2
Suiza	51.5
Suecia	70.8
Reino Unido e Irlanda	58.5
Estados Unidos	89.1
Promedio América del Norte y Oeste de Europa	**72.1**
China	24.3
Japón	59.0
Corea	103.9

Fuente: UNESCO. Elaboración: Propia.
/1 El denominador corresponde a la población en el grupo de edad hasta 5 años mayor que la edad de culminación de la secundaria.
/2 Año 2008.

[5] Nótese que una tasa bruta de matrícula de 100% es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el acceso universal. Este resultado indica que se tienen las plazas suficientes para acomodar a todos los jóvenes en edad de estudiar pero no implica que todos estén matriculados.

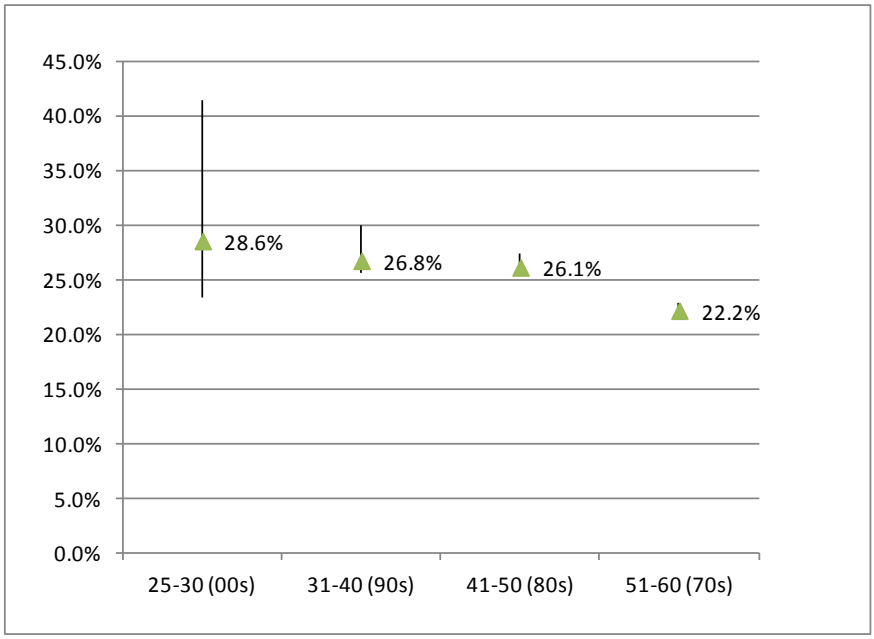
4.1.2 Acceso y matrícula en la educación superior en el Perú: evolución histórica y tendencias recientes

Una mirada alternativa al concepto de matrícula pasa por considerar al porcentaje de individuos en determinado rango de edad que cumple con la condición de estar matriculado. A diferencia de la tasa bruta de matrícula empleada para las comparaciones internacionales de la sección anterior, este estadístico da cuenta de la cobertura del servicio pero sólo sobre la población objetivo. Adicionalmente, es posible acotar dicha población objetivo considerando sólo a los jóvenes en edad de cursar estudios superiores que, además, hayan concluido los estudios secundarios. Este indicador captura mejor la existencia de barreras específicas que afectan el acceso a la educación superior en la medida en que no se ve afectado por la presencia de problemas de acceso y culminación en la educación básica. En adelante, este estadístico será referido como la tasa de matrícula neta. Tal como se discute más adelante, actualmente en el Perú ésta se encuentra alrededor del 33%.

Es necesario notar que el porcentaje de jóvenes con secundaria completa que se encuentra matriculado en la educación superior (a lo que hemos llamado tasa neta de matrícula) no tiene por qué coincidir con el porcentaje de individuos con secundaria completa que logra iniciar los estudios superiores. Si utilizamos este último porcentaje para dar cuenta del acceso, notaremos que éste se ha incrementado ligeramente en los últimos cuarenta años. De acuerdo con los resultados de la última Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO 2010), en la cohorte de 30 años o menos (a la que le corresponde la matrícula en la última década), este porcentaje se encuentra alrededor de 60%. En la cohorte de 51 a 60 años (a la que le correspondió la matrícula en la década del 70), esta cifra es 54%.

Adicionalmente, los datos contenidos en la ENAHO 2010 también sugieren que este ligero crecimiento en el acceso ha venido acompañado de un incremento en la deserción. Si excluimos a los individuos que aún están matriculados, el porcentaje de personas que declara tener educación superior incompleta respecto al total de individuos que logró iniciar los estudios superiores ha pasado de 22% en la cohorte de 51 a 60 años, a cerca de 29% en la cohorte de 25 a 30 años (ver Gráfico No. 6).

Gráfico No. 6
Individuos que iniciaron el proceso de la educación superior pero no la culminaron
Porcentaje de no matriculados que reporta superior incompleta respecto al total de individuos que inició los estudios superiores, y valores posibles para la deserción /1

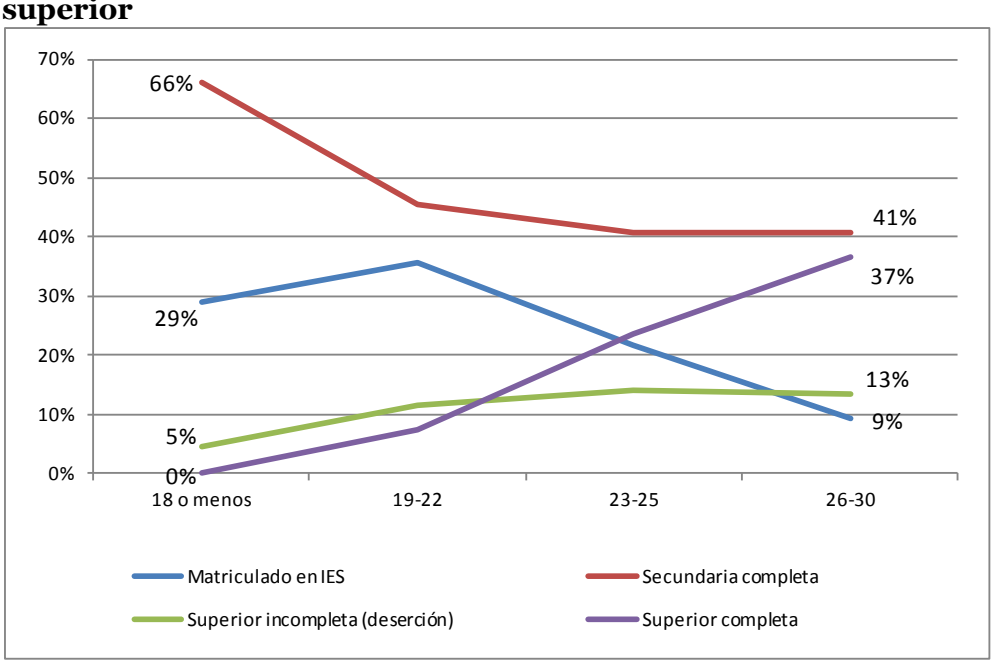


/1 El límite superior equivale a suponer que ninguno de los matriculados termina sus estudios. El límite inferior equivale a suponer que todos los matriculados culminan sus estudios.
Fuente: ENAHO (2010).
Elaboración: Propia.

El incremento en el acceso acompañado de una mayor deserción es consistente con un stock de matrícula relativamente constante. Tal como se mencionó anteriormente, el porcentaje de jóvenes de 22 años o menos con secundaria completa que se encuentra matriculado en la instrucción superior está alrededor del 33%.

Para comprender mejor su interrelación, en el Gráfico No. 7 se muestran las estadísticas de acceso, deserción y matrícula neta referidas anteriormente, así como su evolución mientras dura el proceso de la educación superior. El gráfico muestra el porcentaje de individuos con secundaria completa en cada rango de edad que se encuentra en cada uno de cuatro posibles estados: (i) sólo con secundaria completa (que se reduce con el flujo de ingreso a la educación superior); (ii) matriculado en la educación superior (estado transitorio cuya participación crece con el ingreso y se reduce con la deserción y la culminación); (iii) con superior incompleta (que crece con la deserción); y (iv) con superior completa (que crece con la culminación).

Gráfico No. 7
Acceso, matrícula, deserción y culminación en el proceso de la educación superior



Fuente: ENAHO (2010).
Elaboración: Propia.

Si nos concentramos en las estadísticas reportadas para el rango de edad de 26-30 años (momento para el cual el proceso de la educación superior ya debería haber terminado, por lo menos en lo que se refiere al pregrado), encontraremos las cifras de acceso y deserción indicadas líneas arriba. Sólo un 41% de los jóvenes con secundaria completa se queda en este estado, lo que implica que cerca del 60% logra iniciar el proceso de la educación superior. Este 60% está compuesto por un 37% que inicia el proceso y logra culminarlo. Por otro lado, un 13% de los jóvenes pasa al estado de superior incompleta lo que implica que ha desertado[6]. Visto con respecto al total que reporta tener superior incompleta o completa, los que reportan superior incompleta representan el 28% (que es la cifra indicada arriba al momento de discutir sobre la deserción).

En la primera parte del gráfico se puede analizar el proceso que lleva a los jóvenes con secundaria completa a la situación final descrita en el párrafo anterior. Casi un 35% de jóvenes ingresa a la educación superior al momento de concluir la secundaria[7]. Un 21% adicional logra ingresar dos o tres años después[8]. Con esto, el porcentaje de jóvenes que no ha iniciado estudios superiores al cumplir los 22 años se encuentra alrededor del 45%. La matrícula, sin embargo, no crece en estos 21 puntos porcentuales debido a que los flujos de culminación y, en especial, de deserción ya han empezado a operar. En particular, el stock de matrícula alcanza un valor máximo de 36% para el rango de edad de 19 a 22 años. Pasados los 22 años de edad sólo un porcentaje

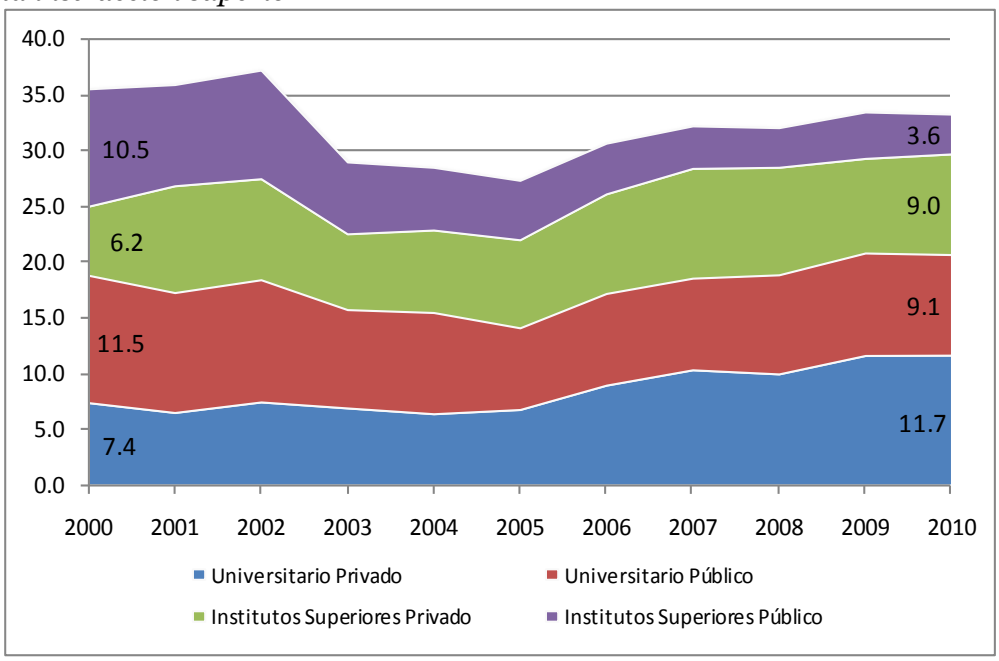
[6] El porcentaje remanente corresponde a aquellos que aún se encuentran matriculados en la instrucción superior.
[7] Se han sumado los porcentajes de "matriculado" y "superior incompleta". Para reportar el estado de superior incompleta debe haber ingresado a la superior en algún momento previo.
[8] Se trata de la diferencia en el porcentaje que reporta "sólo secundaria completa" (45% - 66%).

reducido (4%) de jóvenes ingresa de manera tardía. En adelante, los flujos de culminación y deserción dominan (en especial el primero), el stock de matrícula se reduce, y el porcentaje de individuos en los estados de "sólo secundaria completa", "superior incompleta" y "superior completa" eventualmente se estabiliza alrededor de los valores ya discutidos.

De acuerdo con lo discutido hasta ahora, en Perú, el porcentaje de individuos que logra acceder a la educación superior una vez concluida la instrucción básica se encuentra actualmente alrededor del 60%. La matrícula neta, por su parte, se encuentra alrededor de 33% (alrededor de un tercio de los jóvenes con secundaria completa se encuentran matriculados en la instrucción superior hoy en día). Tal como se desprende del análisis anterior, las diferencias entre estas dos tasas tienen que ver con la deserción y con el inicio y culminación tardíos de la educación superior.

Otro resultado que vale la pena mencionar respecto a la matrícula tiene que ver con su composición entre los distintos tipos de instrucción superior (universitaria y técnica) y de proveedor (público y privado). Tal como se mencionó anteriormente, la matrícula neta se ha mantenido relativamente constante y alrededor de un tercio en los últimos años. Tal como se observa en el Gráfico No. 8, sin embargo, ha habido una importante recomposición a favor de la matrícula universitaria privada y en contra de la matrícula técnica pública. Lo primero es consistente con el significativo incremento en la oferta de educativa universitaria privada: en el periodo inter-censal 1996-2010, el número de universidades privadas pasó de 29 a 65.

Gráfico No. 8
Evolución de la matrícula según sistema y tipo de institución (2000-2010)
Porcentaje de jóvenes con 22 años o menos con secundaria completa matriculados en la instrucción superior

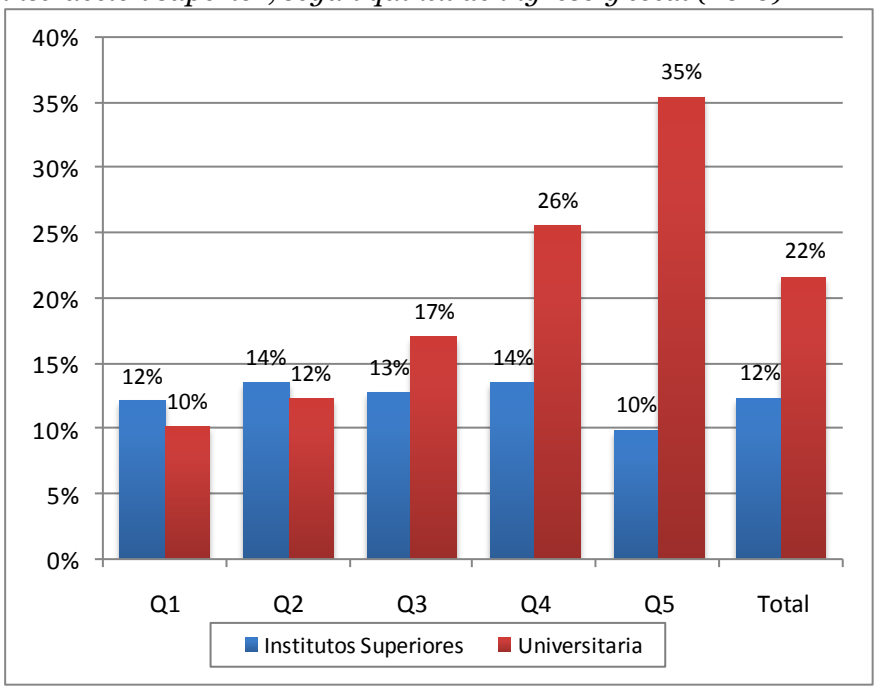


Fuente: ENAHO (2010).
Elaboración: Propia.

4.1.3 La brecha regresiva en la matrícula

Uno de los resultados más significativos sobre la matrícula en la educación superior en el Perú es su sesgo anti-pobre. De acuerdo con las estadísticas más recientes de la ENAHO, en el 20% más pobre de la población, sólo 22 de cada 100 jóvenes con secundaria completa se encuentran matriculados en algún tipo de instrucción superior. En contraste, el 45% de los jóvenes en el quintil más rico de la población se encuentra cursando este nivel educativo (Gráfico No. 9). Es necesario notar, además, que esta brecha regresiva se debe al sesgo anti-pobre que tiene la matrícula universitaria. La matrícula en su contraparte técnica exhibe una distribución neutral. A la luz del análisis de la sección anterior, es también necesario aclarar que este sesgo anti-pobre en la matrícula se traduce en un sesgo anti-pobre en el acceso: una menor proporción de jóvenes pobres matriculados en la educación superior es consistente con una menor proporción de individuos pobres que han podido iniciar los estudios superiores[9].

Gráfico No. 9
Brecha regresiva en el acceso a la educación superior
Porcentaje de jóvenes con 22 años o menos y secundaria completa matriculados en la instrucción superior, según quintil de ingreso y total (2010)



Fuente: ENAHO (2010).
Elaboración: Propia.

[9] Este resultado está garantizado debido a que la deserción afecta por igual a jóvenes de todos los quintiles de ingreso. Nótese que si la deserción fuese regresiva, sería posible tener un acceso neutral y una matrícula regresiva: pobres y ricos tiene igual acceso a la educación superior pero como hay mucho más deserción concentrada en los pobres, la matrícula para este grupo se ve reducida respecto a la del grupo de jóvenes ricos.

Una primera explicación para estas diferencias tiene que ver con la existencia de restricciones monetarias: las familias pobres no cuentan con los recursos propios ni con el financiamiento necesario para cubrir los costos directos e indirectos de la educación superior. Como resultado, y a pesar de exhibir un alto retorno[10] las familias más pobres no se embarcan en este tipo de proyecto.

La anterior parece una respuesta obvia pero olvida que el acervo de habilidades que tiene el joven al concluir la educación básica afecta tanto los costos como los beneficios esperados de la instrucción superior y, por lo mismo, su decisión de continuar o no a este nivel educativo. Preguntas como: ¿podré superar con éxito el proceso de selección, los cursos y exámenes de grado? o ¿qué tanto esfuerzo me significará estudiar?, son sin duda relevantes para la decisión de progresar o no la instrucción superior y la respuesta depende de las habilidades del joven.

Por tanto, y tal como lo sugieren Carneiro y Heckman (2002), la posibilidad de continuar hacia la instrucción superior debe ser analizada tomando en cuenta dos tipos de restricciones: (i) restricciones financieras de corto plazo; y (ii) restricciones de largo plazo (relacionadas con el entorno familiar y la calidad de la instrucción básica) que determinan el acervo de habilidades con la que el joven encara el momento de decidir si progresar o no la instrucción superior.

Desde el punto de vista metodológico el análisis de la importancia relativa de estos dos tipos de restricciones se dificulta debido a la existencia de una fuerte correlación entre los ingresos corrientes y la capacidad del hogar para asegurar el proceso de acumulación de habilidades en el joven. Para llevar a cabo este análisis es fundamental contar con una medida directa de las habilidades de los individuos.

Por primera vez en el Perú, esta información ha sido recogida de manera sistemática y en una muestra representativa del ámbito urbano a través de la Encuesta Sobre Habilidades y Funcionamiento del Mercado Laboral Peruano (ENHAB 2010). En lo que respecta a las habilidades cognitivas, se construyeron scores estandarizados que dan cuenta de la destreza numérica, capacidad para la resolución de problemas, memoria de trabajo, y fluidez verbal. Toda esta información fue promediada a una medida única de "habilidad cognitiva". Por el lado de las habilidades no cognitivas, la ENHAB incluye respuestas en la escala de *grit* (Duckworth, *et al.*, 2007) que dan cuenta de la capacidad para fijarse metas de largo plazo y perseverancia del individuo.

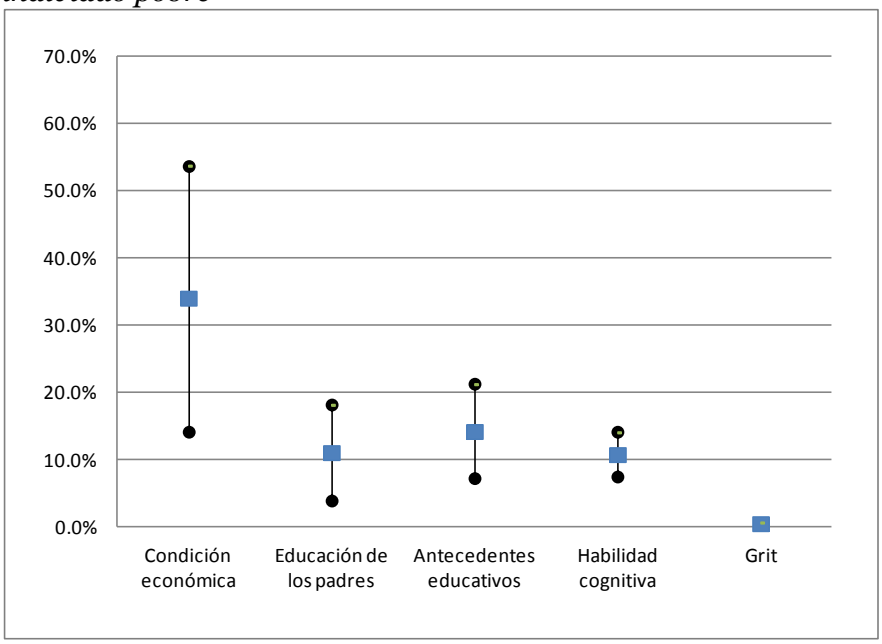
Con esta información, Castro, *et al.*, (2011), estimaron y simularon un modelo estadístico que explica la probabilidad de que un individuo con secundaria completa acceda a la educación superior universitaria. Su objetivo fue evaluar la importancia relativa que tienen las restricciones monetarias vs. el acervo de habilidades y otras características del individuo asociadas a sus antecedentes familiares y educativos para explicar la brecha regresiva discutida líneas arriba. Para esto, partieron de la probabilidad de matrícula de un individuo pobre[11] y

[10] Para una discusión sobre el retorno a la educación superior véase Yamada (2007), Yamada y Castro (2007), Calónico y Ñopo (2007), Morón, *et al.* (2009).

[11] La ENHAB contiene un auto-reporte del nivel socioeconómico del individuo en el momento en que cursaba la educación secundaria. Es necesario notar que no debe utilizarse el ingreso corriente para aproximar las restricciones monetarias del hogar, en la medida en que este

fueron simulando uno a uno el efecto de cambiar: (i) su condición económica a no pobre (que equivale a aliviar las restricciones monetarias del hogar); (ii) el nivel educativo de sus padres al promedio de un individuo de no pobre; (iii) sus antecedentes educativos[12] al promedio de un individuo no pobre: y (iv) sus habilidades cognitivas y perseverancia (g*rit*) al promedio de un individuo no pobre. Luego, calcularon el porcentaje de la brecha pobre-no pobre de acceso a la educación universitaria que es posible cerrar con cada cambio. Los resultados se muestran en el Gráfico No. 10.

Gráfico No. 10
Importancia relativa de las diferencias pobre-no pobre que explican la brecha regresiva
Porcentaje de la brecha regresiva que es posible cerrar si es que se modifica la condición económica, antecedentes familiares y educativos o las habilidades de un individuo pobre



Nota: los valores extremos indican el intervalo de confianza al 95%.
Fuente y elaboración: Castro, *et al.*, (2011).

Como puede apreciarse, las diferencias en ingreso familiar explican, a lo más, la mitad de las diferencias en acceso a la educación superior universitaria[13]. El resto de la brecha tiene que ver con diferencias en los antecedentes educativos del individuo, el nivel educativo de sus padres y su acervo de habilidades cognitivas. Por lo tanto, por lo menos la mitad de la brecha regresiva en el

ingreso está causado por el nivel educativo del individuo. Es necesario utilizar alguna variable que aproxime la capacidad adquisitiva el hogar en el momento en que se tomó la decisión de progresar o no a la educación superior.
[12] Los antecedentes educativos se refieren al tipo de colegio al que asistió (público o privado) así como auto-reportes del nivel de esfuerzo que puso en la escuela así como de su desempeño como estudiante.
[13] El efecto promedio de cambiar sólo la condición económica se traduce en una reducción de 35% en la brecha de acceso. El límite superior del intervalo de confianza se encuentra alrededor del 50%.

acceso a la educación superior tiene que ver con la existencia de restricciones de largo plazo que limitan la adquisición de habilidades básicas, y con diferencias en antecedentes familiares que determinan las preferencias por educación del individuo.

Estos resultados imponen un reto importante para el diseño de políticas orientadas a expandir el acceso y mitigar el sesgo anti-pobre en el acceso a la educación superior. En primer lugar, no debemos sobreestimar el impacto de un esquema de becas y/o crédito focalizado: parte importante de los problemas de acceso de las familias pobres es el resultado de restricciones de largo plazo que no pueden ser revertidas con una transferencia corriente de dinero. Asimismo, en este tipo de programas el balance entre eficiencia y equidad será difícil de lograr: si en aras de la equidad buscamos transferir recursos a los más pobres corremos un mayor riesgo de estar interviniendo sobre una población donde las restricciones en términos de habilidades son más fuertes y, por lo mismo, corremos un mayor riesgo de que estos recursos no sean bien aprovechados (es más probable que el joven termine desertando o, si se gradúa, sea de una institución de poca calidad).

Por lo mismo, es indudable la necesidad de que cualquier esquema de becas y/o crédito focalizado en jóvenes de escasos recursos económicos venga también acompañado de un riguroso mecanismo de selección de beneficiarios que esté basado en su potencial académico.

4.2 Sobre la calidad de la educación superior

De la discusión presentada en el capítulo 1 debe haber quedado claro que no es sencillo arribar a un concepto único de calidad. Por lo mismo, la medición de la calidad es también una tarea complicada. Aunado a esta complicación conceptual, también existen problemas con la disponibilidad de información referida a los insumos, procesos y resultados relacionados con la educación superior[14].

Nuestro objetivo en esta sección, por tanto, es documentar promedios y diferencias en algunas variables que nos den luces sobre el nivel y potencial heterogeneidad de la calidad de la educación superior. Estas variables han sido agrupadas en: (i) percepción de los usuarios; (ii) resultados en el mercado de trabajo; y (iii) insumos relacionados con el proceso.

La percepción de los usuarios es lo suficientemente general como para acomodar más de un concepto de calidad, e incluso el referido a la *calidad como transformación*. Para el resto de criterios, sin embargo, es necesario aclarar que se ha privilegiado el concepto de calidad referido a la *capacidad para cumplir un propósito o finalidad*.

[14] Nótese que este no es el caso cuando abordamos la medición de la calidad de la educación básica. Al respecto, no sólo existe consenso respecto a la relación que hay entre calidad y logro de aprendizaje (como resultado del proceso) sino que Perú cuenta con mediciones de dichos logros a través de las pruebas PISA y las evaluaciones censales que realiza anualmente el Ministerio de Educación.

Como ya discutió anteriormente, el servicio de educación superior tiene dos finalidades fundamentales: la creación de conocimiento y la enseñanza. La primera tiene que ver con la labor de investigación, mientras que la segunda está relacionada con la labor de formación profesional. Al respecto, es necesario notar que no todas las instituciones de educación superior (IES) apuntan a satisfacer ambos objetivos (ni tienen por qué hacerlo), pero el segundo (la enseñanza) debería ser el denominador común a todas.

En la medida en que la formación profesional es la actividad común que comparten todas las IES, en lo que sigue, preguntarnos acerca de la calidad del servicio de educación superior equivale a preguntarnos sobre la calidad de la formación profesional.

Al respecto, sinteticemos el proceso de formación profesional de la siguiente manera. Al concluir la instrucción básica el joven cuenta con un acervo de habilidades cognitivas y no cognitivas básicas[15]. Con estas habilidades, la persona es capaz de llevar a cabo un conjunto de tareas de baja complejidad asociadas a lo que se conoce como "mano de obra poco calificada".

Desde el punto de vista de la IES, la formación profesional puede entenderse como el proceso a través del cual se imparten un conjunto de conocimientos y herramientas específicas, y se muestra cómo combinarlos con las habilidades básicas que ya tiene el estudiante para producir una tarea compleja.

Por diferentes razones que pueden ser estructurales (grado de complejidad de la tarea, valoración social) o coyunturales (factores de demanda) distintas tareas reciben distintas valoraciones en el mercado laboral (un médico gana más que un profesor universitario). Además, para una misma tarea puede haber profesionales con distinta productividad. Esta productividad es el resultado de la interacción entre el acervo de habilidades básicas de la persona y la eficacia de la IES donde estudió para conducir el proceso descrito en el párrafo anterior. Es en esta eficacia donde reside el concepto de *calidad* del servicio educativo.

En un mercado de trabajo competitivo la productividad diferenciada debe verse reflejada en salarios diferenciados (un "buen" médico debe ganar más que otro que no sea tan "bueno") y/o en diferencias en empleabilidad (un "buen" abogado conseguirá empleo más rápido que otro no tan "bueno"). Por lo mismo, para dos profesionales de la misma carrera o especialidad (que desempeñan las mismas tareas), con la misma experiencia, y con el mismo acervo de habilidades básicas al concluir la secundaria, la *calidad* del servicio de educación superior recibido podría ser aproximada a partir de la diferencia en salarios y/o grado de empleabilidad.

Atendiendo a esto, cuando hagamos referencia a los resultados en el mercado de trabajo nos concentraremos en los niveles y dispersión de salarios para profesionales en un rango de edad determinado. Cuando hagamos referencia a los insumos relacionados con el proceso, por su parte, nos centraremos en

[15] La calidad de este nivel educativo puede ser medida a partir de este acervo de habilidades; este, sin embargo, no es el concepto que aquí nos interesa.

aquellos insumos que tienen una incidencia directa sobre la eficacia de la formación profesional.

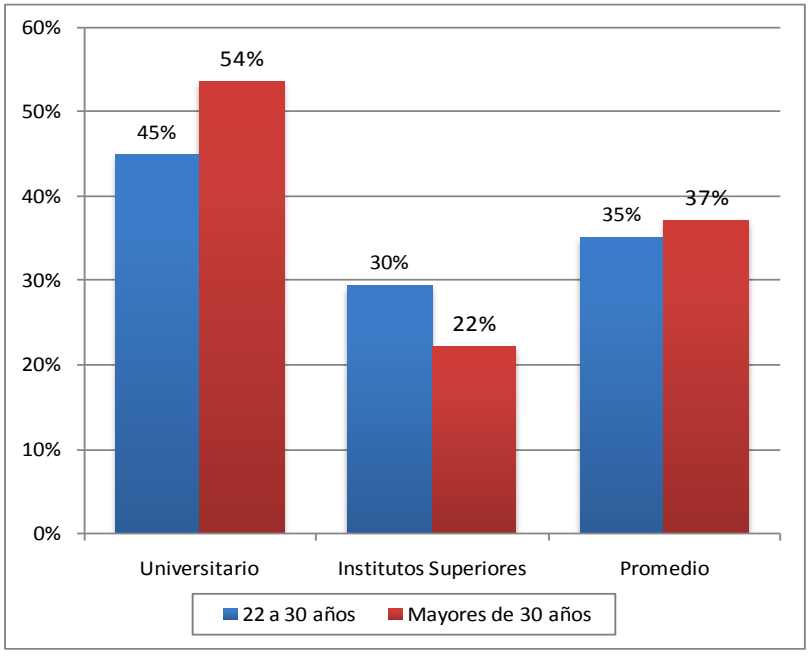
En esta sección, **nuestra hipótesis es que la calidad de la educación superior en Perú es muy heterogénea e incorpora un límite inferior bastante bajo, lo que termina afectando negativamente el promedio.**

4.2.1 Desde la percepción de los usuarios

La ENHAB 2010 también contiene preguntas que permiten aproximar el grado de satisfacción de la persona con la trayectoria postsecundaria elegida. En particular, se pregunta a todos aquellos que cursaron la educación superior qué elemento de la decisión carrera/institución cambiaria si pudiese tomar nuevamente (y en iguales condiciones) la decisión sobre qué carrera y dónde estudiar.

Tal como se muestra en el Gráfico No. 11, sólo el 35% de los profesionales entre 22 y 30 años se encuentra plenamente satisfecho con la trayectoria postsecundaria elegida (es decir, si pudiese elegir de nuevo elegiría la misma carrera en la misma institución). Hay, además, una diferencia notable entre los resultados para sistema universitario y la formación técnica a favor del primero. Al respecto, más del 40% de los jóvenes profesionales técnicos afirman que si pudiesen elegir de nuevo elegirían estudiar en una universidad. Este resultado revela que la oferta de formación técnica, en general, tiene problemas serios para satisfacer las expectativas de sus egresados.

Gráfico No. 11
Satisfacción con la trayectoria postsecundaria elegida
Porcentaje de profesionales que, si pudiese, elegiría estudiar de nuevo la misma carrera en la misma institución



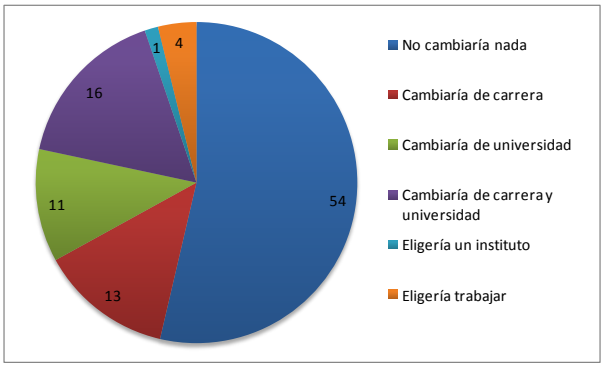
Fuente: ENHAB (2010).
Elaboración: Propia.

En lo que respecta a la evolución del indicador, el gráfico anterior no muestra un cambio significativo en el grado de satisfacción promedio entre los profesionales educados en la última década y aquellos educados antes. Sí exhibe, sin embargo, una recomposición en contra del sistema universitario y a favor de la formación técnica: hay menos satisfacción entre los jóvenes universitarios y más satisfacción entre los técnicos educados en la última década.

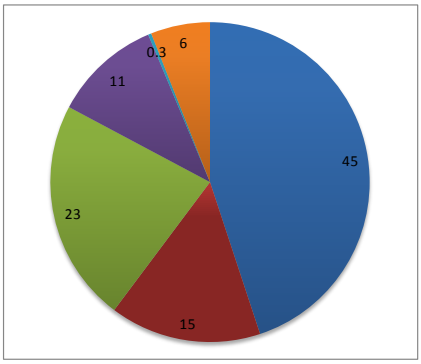
En los Gráficos No. 12 y 13 se exploran las razones para esto y los resultados sugieren un deterioro en la calidad del sistema universitario. En primer lugar, la menor satisfacción universitaria tiene que ver con problemas por el lado de la capacidad de algunas instituciones para satisfacer las expectativas de sus egresados (y no con cuestiones relacionadas con la elección de carrera): la proporción de profesionales que cambiaría de institución se ha duplicado. En segundo lugar, el mayor porcentaje de profesionales técnicos que se encuentra conforme con su elección responde, en parte, a una disminución en el porcentaje que prefería cambiar a una universidad.

Gráfico No. 12
Qué elemento de su trayectoria postsecundaria cambiaría si pudiese elegir de nuevo: sistema universitario

(A) Profesionales mayores de 30 años



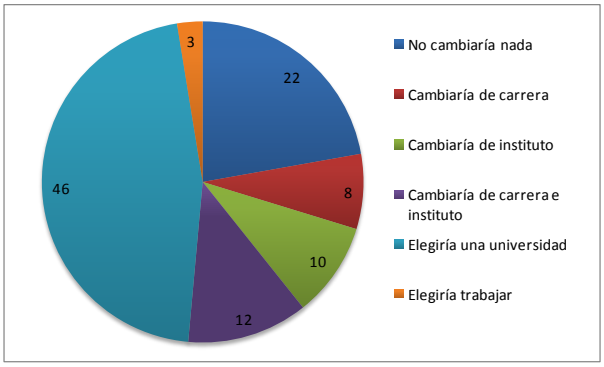
(B) Profesionales de 22-30 años



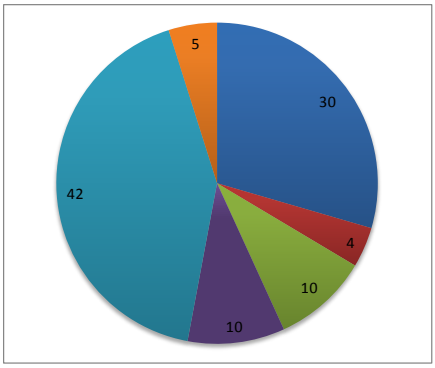
Fuente: ENHAB (2010).
Elaboración: Propia.

Gráfico No. 13
Qué elemento de su trayectoria postsecundaria cambiaría si pudiese elegir de nuevo: sistema de institutos superiores

(A) Profesionales mayores de 30 años



(B) Profesionales de 22-30 años



Fuente: ENHAB (2010).
Elaboración: Propia.

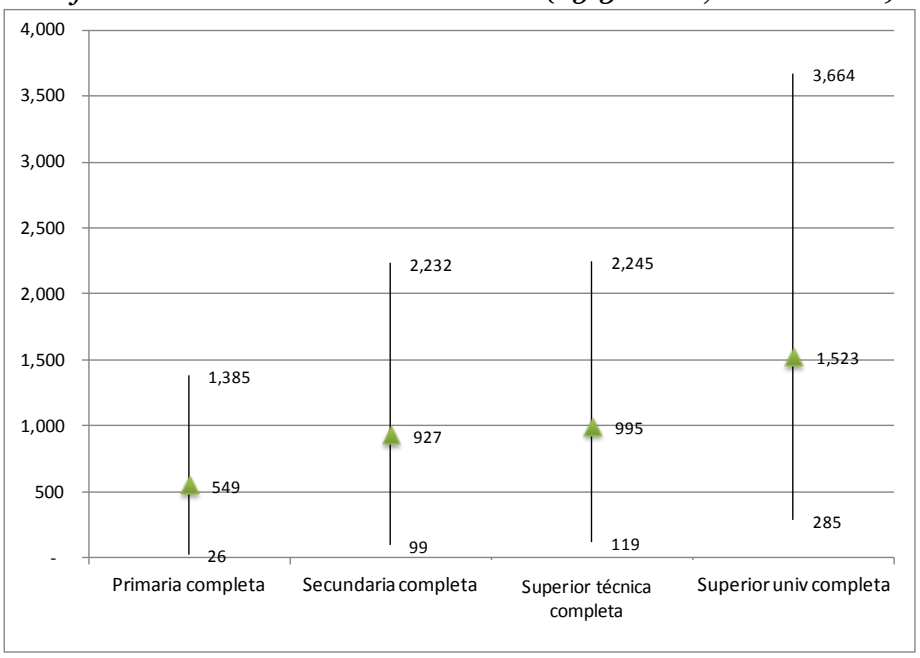
4.2.2 Desde los resultados en el mercado de trabajo

Si nos referimos a la articulación de la educación superior con las necesidades de las empresas, cabe destacar que Perú es uno de los países de América Latina donde las empresas manifiestan tener más dificultad para captar personal. De acuerdo con un estudio de Manpower, el 42% de las empresas peruanas indicaron que tuvieron dificultades para encontrar a un profesional con las características requeridas para el puesto. El promedio para América Latina es 34%.

Los salarios pagados a los profesionales son un reflejo de su productividad y, por lo mismo, permiten aproximar la calidad del servicio de educación superior recibido. En el Gráfico No. 14 se muestran los niveles promedio y valores extremos de la distribución de ingresos mensuales para individuos con distintos grados de instrucción. Los resultados no sólo sugieren que la instrucción superior ofrece resultados muy heterogéneos sino también que esta heterogeneidad incorpora resultados bastante pobres.

Al respecto es destacable que: (i) el incremento salarial que ofrece la educación superior técnica respecto al nivel secundario es bastante reducido: las distribuciones de ingreso son muy similares y la educación técnica tiene un promedio sólo 7% más alto; y (ii) si bien la educación superior universitaria tiene asociado el ingreso promedio más alto, tiene asociada también la mayor dispersión salarial, donde el 20% peor pagado tiene un ingreso por debajo del promedio que se percibe con sólo educación primaria.

Gráfico No. 14
Dispersión de ingresos para distintos niveles de instrucción
Ingreso mensual real de los quintiles 1 y 5 e ingreso mensual promedio para trabajadores con distinto nivel educativo (25-30 años, zona urbana)



Fuente: ENHAB (2010).
Elaboración: Propia.

La dispersión reportada en el gráfico anterior es demasiado marcada como para ser sólo atribuibles a diferencias en habilidades básicas. Si realizamos el análisis a nivel de especialidades y buscamos una economía de referencia, encontramos nuevamente un exceso de dispersión en los resultados en el mercado laboral. Esto confirma la excesiva heterogeneidad en la calidad del servicio de educación superior en Perú.

Los Cuadros No. 4 y 5 platean una comparación para profesionales universitarios y técnicos de diversas especialidades. En cada caso se muestra cuántas veces mayor es el salario del profesional mejor pagado (percentil 90 en la distribución de ingresos) respecto al del peor pagado (percentil 10). Para cada especialidad, a su vez, este ratio es comparado con el de la economía chilena.

Tanto para la realidad universitaria como para los institutos superiores el resultado es el mismo: mientras que en Chile los profesionales mejor pagados de una especialidad perciben un salario hasta 4 veces mayor que los peor pagados (en promedio), en Perú esta brecha salarial supera las 10 veces. Si bien esta brecha se reduce si nos circunscribimos a los profesionales que tienen un empleo formal, la diferencia sigue siendo significativamente mayor para el caso peruano (alrededor de 6 veces).

Cuadro No. 4
Dispersión salarial en carreras universitarias: Perú vs. Chile
Ingreso promedio en el percentil noventa respecto al ingreso promedio en el percentil 10

	Perú		Chile
	Hasta cinco años de egreso	**Hasta diez años de egreso y empleo formal**	**Hasta cinco años de egreso**
Medicina	10.6	7.4	4.3
Obstetricia	17.5	12.2	2.1
Enfermería	19.7	10.2	2.4
Odontología	8.0	6.7	3.2
Psicología	9.0	4.3	2.7
Otras ciencias de la salud	31.6	7.6	3.6
Educación	11.8	6.4	2.9
Ingeniería	15.2	6.1	3.9
Derecho	13.3	7.7	6.0
Humanidades	ND	14.9	5.2
Economía y Administración	8.0	5.4	4.8
Ciencias exactas y naturales	4.9	3.0	7.0
Sociales	15.3	8.3	5.0
Otras	7.2	4.3	3.8
TOTAL	***11.4***	***6.3***	***3.9***

Fuente: ENAHO (Perú), Futuro Laboral (Chile)

Cuadro No. 5
Dispersión salarial en carreras técnicas: Perú vs. Chile
Ingreso promedio en el percentil noventa respecto al ingreso promedio en el percentil 10

	Perú		Chile
	Hasta cinco años de egreso	**Hasta diez años de egreso y empleo formal**	**Hasta cinco años de egreso**
Enfermería Técnica	15.3	11.4	2.7
Técnico en Laboratorio Clínico	ND	ND	2.5
Otras ciencias de la salud	9.1	3.5	2.5
Formación Docente	12.0	7.0	2.6
Tecnológicas	10.3	6.0	4.4
Administración y comercio	8.4	5.3	4.2
Otras	11.3	3.6	3.5
TOTAL	***10.6***	***5.6***	***3.7***

Fuente: ENAHO (Perú), Futuro Laboral (Chile).

Otra forma de evaluar la calidad y pertinencia de la educación superior en el mercado laboral es estimando los niveles de subempleo profesional. En teoría, un profesional bien formado ejercerá su profesión dentro del campo en el que se formó. La diversidad de competencias y habilidades requeridas en el mercado de trabajo, sin embargo, permite que haya casos donde un profesional tenga una ocupación distinta a la ejercida por la mayoría de colegas de su profesión, sin que esto implique una mala formación o conspire contra su desarrollo

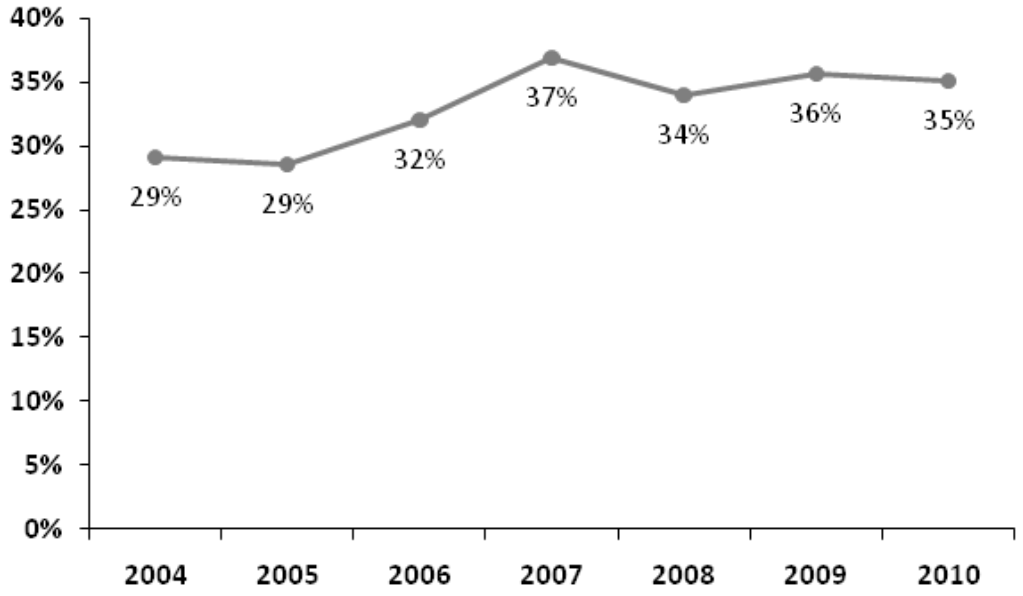
económico y personal. Donde sí cabe dudar acerca de la pertinencia de la formación recibida es cuando el profesional trabaja en un puesto que requiere menos años de educación que los que él ha dedicado a formarse. Desafortunadamente, esta situación no es poco frecuente en nuestro país: no es raro encontrar casos de abogados o ingenieros que trabajan como taxistas.

En el siguiente gráfico se puede observar el nivel de subempleo de aquellas personas que han egresado de la universidad en los últimos 20 años. Este indicador representa el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que trabaja en una ocupación que demanda, en promedio, menos educación que los que este grupo ha estudiado[16]. Se aprecia cómo, en los últimos años, este porcentaje se ha mantenido alto y con una ligera tendencia creciente.

El hecho de que el crecimiento económico experimentado en la última década no haya sido capaz de acomodar a más jóvenes fuera del sector de subempleo profesional permite dudar acerca de la calidad de la educación superior universitaria en el país. No solo está claro que parte importante de la oferta educativa es poco adecuada para la realidad laboral, sino que esta situación no ha tendido a mejorar en los últimos años.

[16] Se empleó la metodología desarrollada en Clog (1984). Esta metodología utiliza a los años de educación de los individuos para determinar el nivel de calificación de una ocupación. En primer lugar, se calcula el promedio de años que los individuos han estudiado en cada ocupación. En base a ello se considera "sobreducado" a quien tiene más años de educación que el promedio de su profesión más una desviación estándar, "subeducado" a quienes tengan más de una desviación estándar por debajo del promedio de la ocupación y "adecuadamente educados" a quienes se encuentran dentro del rango medio establecido por la media +-1 desviación estándar. Los profesionales subempleados son, en nuestro caso, equivalentes al grupo de profesionales "sobreeducados"

Gráfico No. 15
Subempleo de egresados universitarios
(% de la PEA de egresados universitarios entre 24 y 45 años)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)
Elaboración propia.

4.2.3 Desde las características de los insumos involucrados en el proceso

En este acápite se aprovecha la información recogida en el Censo Universitario 2010 para caracterizar la oferta educativa universitaria a partir de los atributos del cuerpo docente (capital humano) e infraestructura (capital físico) involucrados en la provisión del servicio educativo. La elección de los atributos en cada caso estuvo en función de dos criterios: su relación con la calidad[17] del servicio educativo y su disponibilidad en la base de datos del Censo Universitario 2010.

Por el lado de los docentes, fue posible caracterizar la oferta educativa tomando en cuenta: (i) su régimen de dedicación y categoría académica; (ii) el máximo grado alcanzando y el lugar donde lo obtuvo (en el Perú o en el extranjero); y (iii) su producción intelectual (realización y publicación de trabajos de investigación).

En lo que respecta a la infraestructura, se presentan resultados asociados a: (i) el área por alumno de las instalaciones directamente relacionadas con el proceso de enseñanza y aprendizaje (aulas y bibliotecas); y (ii) la disponibilidad de equipos (de informática y laboratorios) renovados recientemente.

[17] Entendida como la eficacia de la institución para transmitir a sus alumnos conocimientos y herramientas que les permitan llevar a cabo un conjunto de tareas específicas que son valoradas en el mercado de trabajo (es decir, con un enfoque de finalidad centrado en la formación profesional).

Nuestro objetivo no es sólo documentar los niveles promedio de estos indicadores sino también sus diferencias entre distintos tipos de universidad. La hipótesis principal es que los atributos del capital humano y físico involucrado en la provisión del servicio educativo son bastante heterogéneos, lo que constituye un indicio adicional de que la calidad de este servicio es también bastante heterogénea. Adicionalmente, se busca aportar evidencia a favor de que el nivel inferior en algunos indicadores es lo suficientemente bajo como para cuestionar la calidad del servicio de educación.

Para las universidades privadas, el criterio propuesto para analizar las potenciales brechas en las características del personal docente e infraestructura es la pensión promedio de un alumno de pregrado. Combinando esta variable con la participación de cada universidad en la matrícula privada total, se construyeron tres grupos de pensión: (i) universidades de pensión baja (alrededor de S/. 300 mensuales) y que concentran el 43% de la matrícula; (ii) universidades de pensión media (que concentran el 37% de la matrícula); y (iii) universidades de pensión alta (alrededor de S/. 2,000 mensuales) que concentran el 20% restante de la matrícula.

En el caso de las universidades públicas, el criterio empleado para agrupar a las universidades fue su ubicación geográfica. En particular, se construyeron dos grupos dependiendo de si la universidad en cuestión está ubicada en Lima o no.

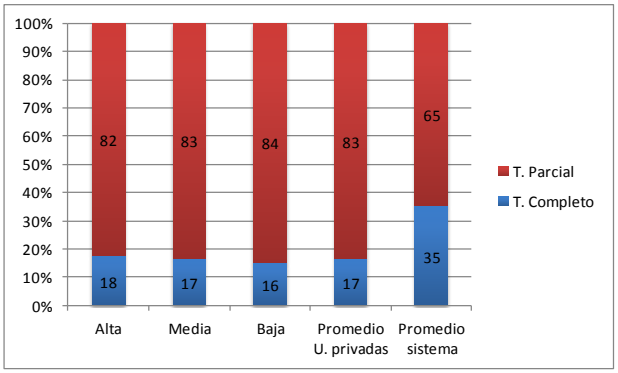
A nivel de valores promedio, hay dos resultados que vale la pena destacar.

(i) La proporción de docentes a tiempo completo en el grupo de universidades privadas es bastante reducido: menos de un quinto de los docentes tienen este régimen de dedicación (ver Gráfico No. 16). Si bien es esperable que la participación de profesores a tiempo completo sea menor entre las universidades privadas, un porcentaje demasiado reducido compromete el tiempo dedicado a la preparación de clases y evaluaciones, y al acompañamiento de los alumnos.

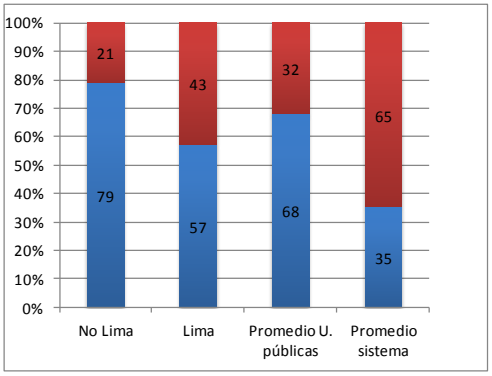
(ii) Sólo un quinto de los profesores nombrados tienen la categoría de auxiliar (ver Gráfico No. 17). Esta composición dificulta la renovación oportuna de plazas en las categorías superiores y el funcionamiento de un sistema de incentivos que apunte a la excelencia académica como pre-requisito para el ascenso.

Gráfico No. 16
Régimen de dedicación docente
(% del total de docentes)

(A) En universidades privadas según grupo de pensión



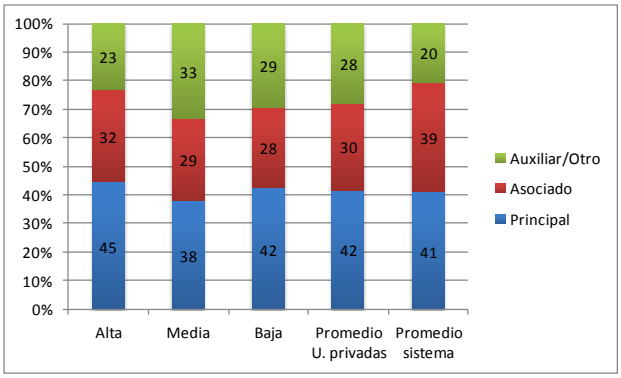
(B) En universidades públicas según ubicación geográfica



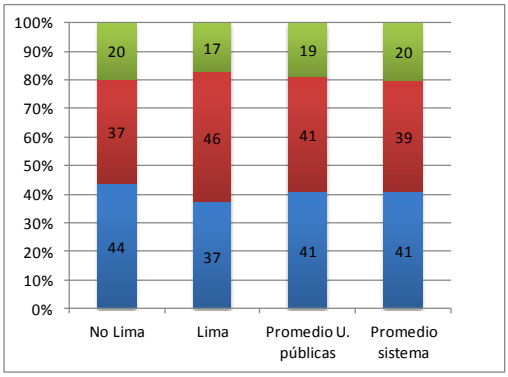
Fuente: INEI - Censo Universitario 2010
Elaboración: Propia.

Gráfico No. 17
Categoría docente
(% del total de docentes ordinarios a tiempo completo)

(A) En universidades privadas según grupo de pensión



(B) En universidades públicas según ubicación geográfica



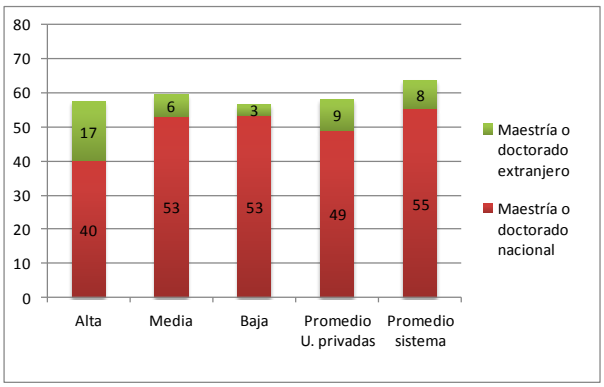
Fuente: INEI - Censo Universitario 2010
Elaboración: Propia.

En lo que respecta a las diferencias entre grupos de universidades, los resultados mostrados a continuación evidencian que: (i) existe bastante más dispersión entre las universidades privadas que entre las públicas en lo respecta a las características de sus docentes e infraestructura; (ii) esta mayor dispersión dentro de las universidades privadas exhibe un patrón claro a favor del grupo de pensión alta y en contra del grupo de pensión baja; y (iii) en lo que respecta a las características del capital humano, los resultados para el grupo de universidades privadas de pensión baja muestran niveles que permiten cuestionar el grado de especialización y actualización de su cuerpo docente.

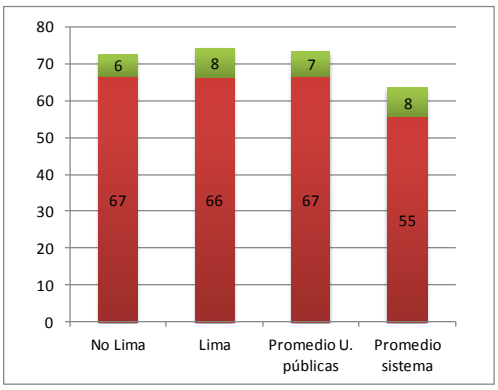
Al respecto, y tal como se muestra en el Gráfico No. 18, en el grupo de universidades privadas de alta pensión, la proporción de profesores con posgrado en el extranjero es hasta seis veces mayor que en el grupo de baja pensión. Si consideramos sólo a los profesores a tiempo completo, las diferencias son bastante más marcadas. En el grupo de baja pensión sólo poco más de la mitad de los profesores cuentan con un posgrado. Además, sólo el 3% de estos tiene un posgrado en el extranjero contra un contundente 31% en el grupo de alta pensión (ver Gráfico No. 19). En promedio, el porcentaje profesores con posgrado en el extranjero está alrededor de 8%, sin que existan diferencias significativas entre los promedios de las universidades privadas y públicas a pesar de que estas últimas tienen una mayor proporción de profesores con posgrado.

Gráfico No. 18
Máximo grado alcanzado
(% del total de docentes)

(A) En universidades privadas según grupo de pensión



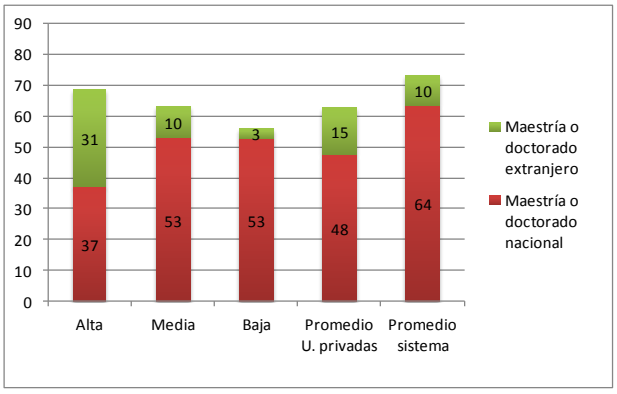
(B) En universidades públicas según ubicación geográfica



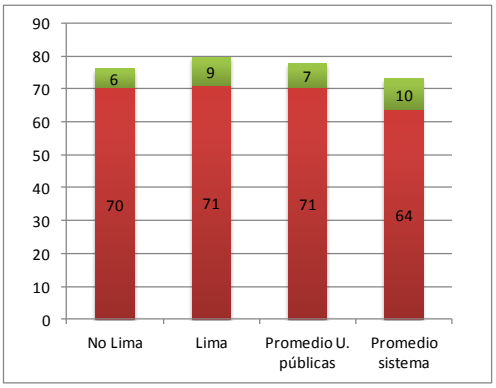
Fuente: INEI - Censo Universitario 2010
Elaboración: Propia.

Gráfico No. 19
Máximo grado alcanzado
(% del total de docentes a tiempo completo)

(A) En universidades privadas según grupo de pensión



(B) En universidades públicas según ubicación geográfica

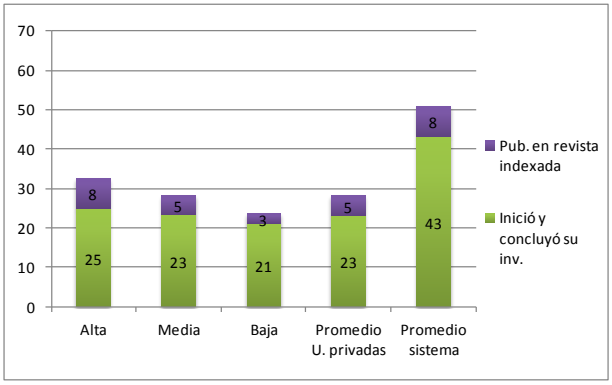


Fuente: INEI - Censo Universitario 2010
Elaboración: Propia.

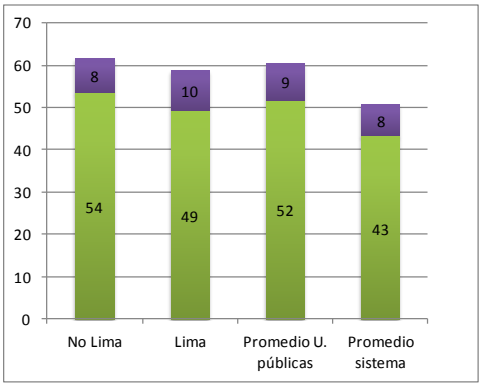
Tal como se muestra en el Gráfico No. 20, sólo la mitad de los profesores a tiempo completo han concluido un trabajo de investigación en los últimos dos años, y sólo 8% de los docentes logró publicar los resultados en una revista indexada (con la garantía de relevancia y calidad que esto implica). También en este rubro se observan diferencias importantes entre las universidades privadas: el grupo de baja pensión tiene un 10% menos de profesores con producción intelectual respecto al grupo de alta pensión, y esto se debe a que las publicaciones en revistas indexadas son casi inexistentes en el grupo de baja pensión. En promedio, es mayor la proporción de profesores con producción intelectual en las universidades públicas respecto a las privadas. Esta diferencia, sin embargo, no se concentra en trabajos de investigación que hayan sido publicados en una revista indexada.

Gráfico No. 20
Producción intelectual reciente
(% del total de docentes a tiempo completo)

(A) En universidades privadas según grupo de pensión



(B) En universidades públicas según ubicación geográfica

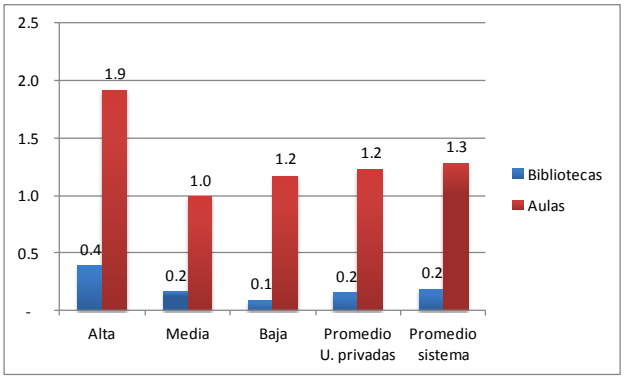


Fuente: INEI - Censo Universitario 2010
Elaboración: Propia.

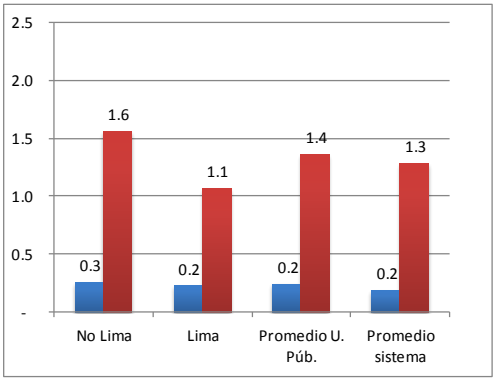
Por último, también es posible observar un sesgo en contra del grupo de universidades privadas de baja pensión en la disponibilidad de espacios (aulas y bibliotecas) y equipamiento moderno (de informática, laboratorios y en las aulas).

Gráfico No. 21
Área que ocupan las principales instalaciones del campus
(m2 por alumno)

(A) En universidades privadas según grupo de pensión



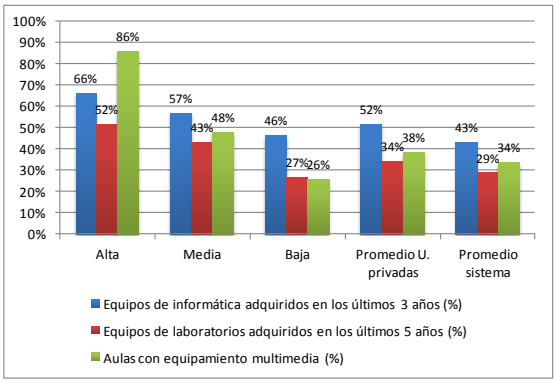
(B) En universidades públicas según ubicación geográfica



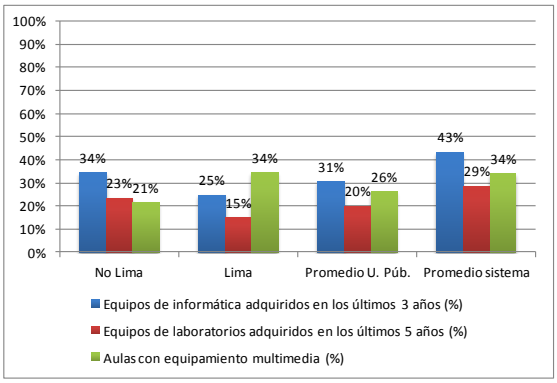
Fuente: INEI - Censo Universitario 2010
Elaboración: Propia.

Gráfico No. 22
Disponibilidad y renovación de equipos

(A) En universidades privadas según grupo de pensión



(B) En universidades públicas según ubicación geográfica



Fuente: INEI - Censo Universitario 2010
Elaboración: Propia.

4.3 ¿Qué explica los problemas de calidad en la educación superior?

Los problemas de calidad documentados en la sección anterior (alta dispersión y un bajo nivel promedio) se deben a que las instituciones de educación superior no tienen incentivos ni recursos suficientes para invertir en calidad.

Por el lado de los **incentivos**, la información con la que cuentan los potenciales demandantes del servicio educativo juega un rol primordial. En un mercado competitivo con información completa, los usuarios son quienes se encargan de regular la calidad, penalizando aquellos bienes o servicios que no se ajustan a

sus expectativas. Esta penalización consiste, simplemente, en dejar de consumir el bien o servicio en cuestión para buscar un sustituto.

La inversión en educación superior reúne una serie de características que impiden que lo anterior ocurra con facilidad. En particular, toma una buena cantidad de tiempo experimentar los beneficios del servicio educativo. De hecho, el joven debe esperar hasta su egreso para comenzar a trabajar y darse cuenta si el salario y puesto de trabajo se ajustan a lo que esperaba recibir a cambio del esfuerzo monetario y psíquico que le implicó estudiar. Esto significa que la decisión referida a la trayectoria postsecundaria es tomada sin información completa.

Al respecto, podemos pensar hasta en tres elementos clave de la decisión sobre los cuales no se dispone de información completa: (i) qué tan bien se ajustan sus habilidades a las habilidades que requiere la carrera elegida; (ii) qué tan bien remunerada está dicha carrera en el mercado de trabajo; y (iii) si es que la institución elegida le ofrecerá los conocimientos y herramientas de dicha carrera en la medida necesaria para tener un desempeño aceptable como profesional. Es a este último elemento a lo que se refiere el concepto de calidad de la educación superior.

Por el lado de la demanda, y en ausencia de información suficiente sobre cualquiera de estos tres elementos, los jóvenes terminan siguiendo trayectorias educativas subóptimas y con resultados distintos a los esperados. En concreto, los jóvenes terminan insatisfechos con la ruta postsecundaria elegida.

Por el lado de la oferta, la ausencia de información (y en especial la ausencia de información sobre el tercer elemento) desincentiva la inversión en calidad. En concreto, si no existen mecanismos para que los jóvenes y sus familias conozcan y evalúen la calidad del servicio educativo al momento de decidir la trayectoria postsecundaria, las IES no tendrán incentivos para mantener la calidad y mucho menos para mejorarla. En cambio, sí tendrán incentivos para dedicar recursos a destacar otros elementos visibles del servicio educativo no necesariamente atados al concepto de calidad pero que garantizan una mayor matrícula. Por ejemplo, ofrecer carreras “de moda” que no requieren mayor inversión en capital humano o físico, o competir vía precios.

En definitiva, la **ausencia de información** sobre la eficacia con la que las IES conducen el proceso de formación profesional **impide el desarrollo de una *demanda por calidad*** y esto, a su vez, **desincentiva la inversión en calidad** por parte de las IES.

Por el lado de los **recursos**, es cierto que los **recursos monetarios** son importantes para la inversión en calidad. Algunos proyectos relacionados con la mejora en calidad (especialmente aquellos relacionados con la expansión y/o mejora del capital humano y físico) requieren volúmenes de inversión importantes, y el riesgo dificulta que los recursos sean canalizados a través del sistema financiero privado. Las IES, por tanto, dependen de subsidios (como las IES públicas) o de sus recursos propios (como los derechos de matrícula en el caso de las IES privadas) para financiar este tipo de proyectos.

Tan o más importantes que los recursos monetarios son los **recursos de gestión**. Tal como se desprende de los acápites anteriores, no es sencillo arribar a un concepto único de calidad y esto, evidentemente, complica la identificación de sus determinantes y la definición de objetivos medibles.

En el caso de la educación básica, el consenso es que la calidad se mide a través de los logros de aprendizaje y existen pruebas estandarizadas que dan cuenta de su nivel y evolución. En el caso de la educación superior no existe consenso sobre *qué es calidad* y, por tanto, es bastante más complejo identificar sus determinantes y disponer de la manera más eficaz para incidir sobre ellos. Al respecto, llama la atención que el 83% de los profesores universitarios consideren que la perspectiva de desarrollo de su universidad sea "buena" o "excelente" a pesar de que, tal como se mostró en la sección anterior, sólo el 10% de profesores a tiempo completo tenga un posgrado en el extranjero, la mitad no tenga producción intelectual reciente, y menos del 10% cuente con una publicación en una revista indexada.

Por tanto, las **restricciones de crédito** y las **dificultades para arribar a un consenso a nivel de cada IES sobre qué es calidad y sobre cómo incidir sobre ella**, determinan una escasez de recursos monetarios y de gestión que **repercuten negativamente sobre la inversión en calidad**.

5. Retos para el aseguramiento de la calidad de la educación superior

i. Generar confianza en el proceso de acreditación

El sistema de acreditación es un elemento fundamental para una educación superior que mejora continuamente su calidad. La creación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) es un paso en la dirección correcta que debe fortalecerse con más recursos. Asimismo, el órgano operador debe generar confianza y la seguridad que sus fallos son acertados. En ello el reconocimiento, independencia y profesionalismo de sus miembros es clave.

Los criterios para evaluar la calidad, que define el órgano operador son las pautas para poder calificar "lo que está bien hecho" en educación superior. La definición de estos criterios y los instrumentos para su aplicación, es uno de los temas más delicados en la estructura del sistema de acreditación de la calidad. Deben ser orientadores pero, al mismo tiempo, permitir la diversidad de soluciones válidas para lograr la calidad, promoviendo de esta forma innovación y diferenciación, y una oferta educativa que atiende las particularidades de cada localidad y segmentos de la población diversos en contextos particulares. Los expertos internacionales en el tema se refieren a esto como "criterios constructivamente ambiguos". Estos criterios deben, por tanto, apartarse de "recetas" de cómo hacer educación superior pero ser claramente orientadores para todos los constituyentes del sistema.

La credibilidad del sistema se basa en evaluadores de sólida trayectoria académica y profesional. Dado que la evaluación de instituciones de educación

superior y carreras es realizada por pares, deben existir mecanismos para eliminar cualquier conflicto de interés que ponga en riesgo la objetividad del proceso. La conducta de los evaluadores debe ser vista como muy profesional y exenta de cualquier sesgo causado por su institución de origen. Su fallo final después de la evaluación tiene, más allá de la calificación que se otorgue, importancia por las observaciones y recomendaciones que emita, o si las hubiera, las debilidades que señale, pues deben incidir en la institución evaluada y sus integrantes con las mejores prácticas en educación superior y ayudarla en definir los asuntos más relevantes que la lleven a lograr un servicio de mejor calidad. Entes especializados deben organizar la actividad de los pares evaluadores. Su institucionalidad debe garantizar el proceso de evaluación.

Aun siendo voluntaria en la mayor parte de los casos la evaluación para acreditación de la calidad, las instituciones de educación superior deben sentirse llamadas a participar en el proceso. La transparencia y confianza son esenciales en la construcción de una cultura de calidad en el sistema. El prestigio que se genere debe impulsar a que todas las instituciones se sientan obligadas a participar, pero al mismo tiempo hay que decidir cuidadosamente qué se hace público y qué se mantiene en estricta confidencialidad.

El registro de las instituciones y carreras acreditadas es la fuente de información más directa al público sobre la calidad de la oferta educativa. Este registro también debe ser el sustento para la aplicación de incentivos a las instituciones de educación superior y orientación a los promotores de la institución educativa en sus decisiones.

La credibilidad es clave para el prestigio de la acreditación y este prestigio es necesario para que las instituciones de educación superior participen del proceso. Para acelerar la construcción de la credibilidad y prestigio del sistema, debe evaluarse la posibilidad de contar con un proceso simplificado de acreditación para aquellas instituciones y/o carreras nacionales que ya cuenten con acreditaciones internacionales reconocidas.

ii. Proveer información para mejores decisiones

Se necesita hacer más asequible la información en el mercado de formación profesional. Esto ayudará a que se premie con más matrícula a los institutos y universidades que hacen mejor el trabajo de formar a sus estudiantes y detectar las demandas presentes y futuras del sector productivo.

En una reciente encuesta de Universia a más de 800 estudiantes universitarios (Gestión, 25 de abril 2011) el 95% señalaba que el Estado no brinda la información necesaria sobre las carreras para tener un panorama más claro a la hora de elegirlas. La teoría económica establece que los servicios educativos a nivel superior son “bienes experiencia”. Su calidad y pertinencia son difíciles de percibir por adelantado, y sólo se revelan con precisión luego de la experiencia de su consumo efectivo por parte de la sociedad (en el caso de una profesión, esto significa entre 3 a 8 años después del inicio de la formación). Para que el mercado funcione adecuadamente en estos ámbitos, las mejores prácticas internacionales recomiendan la provisión a todos los interesados de abundante

información, acerca de la calidad de la formación y la empleabilidad de los egresados de la educación superior.

De acuerdo a la bibliografía revisada, muchas administraciones públicas en el mundo toman esta tarea como parte esencial de su servicio a los ciudadanos. En Chile, Canadá y Estados Unidos, por citar ejemplos cercanos, se ofrece información sobre ingresos promedio recibidos, características de las ocupaciones y campo laboral de centenares de carreras universitarias y técnicas e instituciones de dichos paises, a través de páginas de Internet al alcance de todos sus ciudadanos.

Sin embargo, no existe en el Perú un sistema integrado de información de la educación superior y la empleabilidad de egresados, que oriente a los jóvenes y todos los demás sectores de la sociedad acerca de las tendencias de la demanda y oferta de profesionales universitarios y técnicos en el mercado laboral. La información actual sobre las instituciones de educación superior en nuestro país es incompleta, fragmentada, dispersa y sin continuidad en el tiempo. La ANR publica de manera bastante retrasada (con dos a tres años de demora) e incompleta un Anuario Estadístico de poca circulación y difusión nacional. Asimismo, la falta de mecanismos de cumplimiento obligatorio de provisión de información, por parte de las universidades, impide implementar sistemas más completos y oportunos de información. Por su parte, la DIGESUP del Ministerio de Educación tiene sólo algunas estadísticas básicas de los institutos superiores técnicos y pedagógicos.

Existe consenso en el país de la necesidad de un Sistema de Información de la Calidad de la Educación Superior que informe de manera amigable a la ciudadanía sobre los aspectos críticos de la cantidad y calidad de la oferta de profesiones técnicas y universitarias. Se requiere, asimismo, diseñar e implementar con celeridad un Sistema de Información de la Empleabilidad de Egresados en el Mercado Laboral que provea de información fidedigna y transparente acerca de las demandas, empleos e ingresos de profesiones e instituciones específicas.

El SINEACE, la ANR y la DIGESUP deben trabajar de manera coordinada para diseñar e implementar un sistema de información de la educación superior. Dicho sistema debe involucrar, por lo menos, dos componentes. Un componente que contenga datos actualizados y relevantes sobre la oferta educativa: carreras y características de la infraestructura y docentes de las instituciones. Un segundo componente estaría enfocado en los resultados: salarios y empleabilidad de egresados según carreras e instituciones, amigablemente presentados en todas las redes a las que acceden los jóvenes cercanos a culminar la educación secundaria, y que deben provenir de encuestas detalladas y especializadas de hogares que se debería realizar como mínimo cada tres años.

Un elemento crítico para el éxito de este sistema es la provisión oportuna de información por parte de las universidades e institutos. Si no se cuenta con el marco legal para su obligatoriedad, una manera efectiva de crear los incentivos correctos es publicando la información sin necesidad de esperar a que todas las instituciones la hayan completado. El hecho de no aparecer en el sistema de

información debe ser un indicio negativo acerca de la calidad del servicio educativo.

iii. Ofrecer incentivos directos para la mejora continua

Los fondos de estímulo para la inversión en calidad constituyen una oportunidad para aliviar las restricciones de recursos monetarios y de gestión que obstaculiza la inversión en calidad por parte de las instituciones. La intervención a través de estos fondos involucra una transferencia de recursos condicionada al diseño y aprobación de un proyecto de mejora que incida sobre los aspectos más débiles de la evaluación externa requerida para la acreditación.

Evidentemente, la transferencia de recursos monetarios ayuda a mitigar las restricciones crediticias que impiden la inversión en calidad. No obstante, el fondo de estímulo tiene también un rol aliviando las dificultades inherentes a la definición de calidad y la falta de consenso sobre la manera más eficaz para incidir sobre ella (la escasez de recursos de gestión). De hecho, los criterios de elegibilidad para dicho fondo, así como los criterios empleados para evaluar los proyectos de mejora, constituyen una oportunidad para lograr consenso alrededor de un conjunto mínimo de prioridades a nivel nacional y al interior de cada institución.

Cuando se piensa en "inversión en calidad" es fácil caer en la tentación de pensar sólo en inversión en capital físico: infraestructura y equipos. Asimismo, la experiencia internacional nos muestra que el capital físico ha tenido un rol importante en los fondos de mejora en calidad de varios países de la región (ver Cuadro No. 6). En el caso peruano, sin embargo, no es necesario priorizar el capital físico tanto como el capital humano; es decir, el cuerpo docente. A la luz de la evidencia mostrada en la sección anterior, las becas para especializaciones en el extranjero (preferentemente un doctorado) y otras actividades que involucren la actualización de conocimientos y capacidades de investigación docente deberían ser priorizadas en el caso peruano.

Cuadro No. 6: Rubros financiados en cuatro fondos de estímulo en la región

ARGENTINA	CHILE	MÉXICO	COLOMBIA
FOMEC (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria)	**FIAC (Fondo de Innovación Académica)**	**FOMES (Fondo de Modernización para la Educación Superior)**	**FODESEP (Fondo de Desarrollo de la Educación Superior)**
- **Bienes:** comprende equipos pedagógicos y de laboratorios, computadoras, software y equipos de comunicaciones, publicaciones y elementos para bibliotecas. - **Servicios de consultoría:** incluye profesores visitantes del país y del exterior y servicios de consultores. - **Becas:** abarca becas, pasantías y apoyos para la radicación de docentes. - **Obras:** se refiere a reparaciones y obras menores de adecuación de infraestructura física.	- **Bienes:** Equipos de acceso de información, bibliografía, tecnologías de información, equipamiento de apoyo a la enseñanza-aprendizaje - **Obras:** Infraestructura - **Actividades de Perfeccionamiento:** Becas en el extranjero, estadías de especialización, contratación de nuevos académicos con doctorado.	- **Bienes:** Equipos de acceso a información, computadoras, equipos de laboratorios, entre otros. - **Infraestructura:** Ampliar y modernizar continuamente la infraestructura académica de laboratorios, aulas, talleres, plantas piloto, centros de lenguas extranjeras, cómputo y bibliotecas. - **Actividades de Perfeccionamiento:** Actualizar los planes y programas de estudio, programas de tutorías y orientación educativa, establecimiento de redes internacionales, intercambio académico, etc.	- **Libre inversión:** La destinación de los recursos solicitados queda a liberalidad de la Institución de Educación Superior afiliada. - **Adquisición de bienes tangibles** - **Obras de infraestructura:** Compra de terreno o edificaciones, construcción, montajes e incluso los estudios relacionados.

Fuente y elaboración: Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (Procalidad).

iv. Mejorar la equidad sin comprometer la calidad

Es cierto que la matrícula en educación superior es baja y especialmente reducida entre jóvenes de escasos recursos. Este sesgo anti-pobre en el acceso a la educación superior puede empezar a resolverse a través de un esquema de crédito y/o becas focalizadas. En este sentido, Beca 18 es una iniciativa reciente e importante que debe ser acompañada con un diseño técnico y transparente que balancee los componentes de beca y crédito del programa. Para esto, se deben tomar en cuenta las buenas prácticas de instituciones privadas peruanas y evitar los aspectos negativos que dificulten la sostenibilidad del esquema como en el caso chileno reciente.

Estos esquemas deben venir acompañados de un riguroso mecanismo de selección de beneficiarios que esté basado en su potencial académico. Esto implica que el alcance de un programa como éste empezará siendo limitado y podrá extenderse en la medida en que más peruanos accedan a una educación básica de calidad. Con miras a favorecer la articulación entre el nivel de instrucción básico y superior, convendría que la selección para los programas de crédito y becas mencionados en el párrafo anterior se base en los resultados de una prueba estandarizada que evalúe las habilidades básicas que se espera logren los jóvenes al concluir la educación básica.

Propiciar un incremento en la matrícula en educación superior sin que haya una mejora sustantiva en los logros de aprendizaje de la educación básica implica un gran riesgo para la calidad de la instrucción superior. La calidad de este nivel educativo no es independiente del stock de habilidades básicas que tienen sus estudiantes y estas habilidades (en especial las cognitivas) son difíciles de moldear en la edad en que los jóvenes inician sus estudios universitarios o técnicos. Es decir, hay aspectos del desarrollo cognitivo de los jóvenes que no es posible remediar en la educación superior. Por lo mismo, el proceso hacia un mayor acceso debe ser paulatino e ir de la mano con los avances logrados en cuanto a calidad de la instrucción básica.

v. Propiciar un sistema integrado de educación superior

Todo lo anterior se dificulta si se tiene un sistema fragmentado. Al respecto, se debe acabar con la separación que existe entre la educación superior tecnológica y la educación universitaria. Desde el nombre que usualmente recibe la primera (educación “no universitaria”) se induce a que los jóvenes aspiren a estudiar en una universidad dejando a la educación técnica como “premio consuelo” para los jóvenes más pobres, menos hábiles y/o menos informados.

Como se ha propuesto desde el Consejo Nacional de Educación, se necesita una Ley Marco para la Educación Superior que supere estas segmentaciones (posibilitando la movilidad horizontal y vertical de los estudiantes entre instituciones) y proponga la existencia de un único ente rector que esté a cargo de la regulación de todo el conjunto de instituciones de educación superior.

vi. Institucionalizar la articulación con la sociedad

Por último, creemos que si hay algo clave que se debe exigir en todo proceso de evaluación de la calidad y pertinencia de las instituciones de educación superior es su vinculación con las necesidades reales de la economía y la sociedad. Hay diversas maneras de institucionalizar esta articulación que deben ser promovidas. Entre ellas cabe destacar: (i) el seguimiento del desempeño de los egresados de cada institución en el mercado laboral a través de encuestas, por ejemplo a los 6 meses, 3 y 10 años de egreso; (ii) la participación de egresados y empleadores en comités directivos de las universidades e institutos y comités de carrera; y (iii) la actividad permanente de los docentes en investigación, consultoría y capacitación para sectores, empresas e instituciones reales de la sociedad.

Referencias

Banco Mundial (1999). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998/99: Conocimiento para el desarrollo. Washington*

Banco Mundial (2002). *Construir sociedades de conocimiento*. Banco Mundial. Washington.

Calónico, S. y H. Ñopo (2007). "Returns to Private Education in Peru", IZA Discussion Paper No. 2711.

Carneiro, P., Heckman, J.J. (2002). "The evidence on credit constraints in post-secondary schooling". Economic Journal 112 (482), 705–734.

Castro, J. F., G. Yamada and O. Arias (2011). "Higher Education Decisions in Peru: On the Role of Financial Constraints, Skills and Family Background". DD/11/14, Centro de Investigacion de la Universidad del Pacifico.

Clogg, C., & Shockey, J. W. (1984). "Mismatch Between Ocupational and Schooling: A Prevalence Measure, Recent Trends and Demographic Analysis" . Demography, 21, 235-257.

Consejo Nacional de Educación (2006). El Proyecto Educativo Nacional al 2021. Disponible en www.cne.gob.pe

Consejo Nacional de Educación (2010). Sistema de Educación Superior. CNE Opina Número 30. Disponible en www.cne.gob.pe

Cullen, J., Joyce, J., Hassall, T., y Broadbent, M. (2003). Quality in higher education: From monitoring to management. *Quality Assurance in Education, 11*(1), 5-14.

Duckworth, A.L., Peterson, C., Matthews, M.D., & Kelly, D.R. (2007). "Grit: Perseverance and passion for long-term goals", Personality Processes and Individual Differences, 92 (6), p. 1087.

Foro Económico Mundial (2011). "Informe de Competitividad Mundial 2011-2012". Zurich, Suiza.

Hanushek, Eric (2008) "Education Quality and Economic Growth" The World Bank. Washington

Harvey, L., y Knight, P. T. (1993). *Transforming higher education*. Buckingham, England: Society for Research in Higher Education & Open University Press.

Harvey, L., y Green, D. (1993). "Defining quality". *Assessment and Evaluation in Higher Education, 18*(1), 9-34.

Koslowski III, F. A. (2006). “Quality and assessment in context: A brief review.” *Quality Assurance in Education, 14*(3), 277-288.

Marshall, S. J. (1998). Professional development and quality in higher education institutions of the 21st century. *Australian Journal of Education, 42* (3), 321-334.

Morón, E., J. F. Castro y C. Sanborn (2009).“Helping Reforms Deliver Inclusive Growth in Peru”. En Rojas-Suarez, Liliana (ed.), Growing Pains in Latin America, Center for Global Development (CGD).

Nicholson, Karen (2011) “Quality Assurance in Higher Education: A Review of the Literature”. Council of Ontario Universities Degree Level Expectations Project. McMaster University, Canada.

Salmi, Jamil (2009) “El desafío de crear universidades de clase mundial”. Banco Mundial. Serie Direcciones para el desarrollo. Desarrollo Humano. Washington D.C.

UNESCO (2009) “Conferencia Mundial de Educación Superior 2009: Las Nuevas Dinámicas de la Educación Superior y de la Investigación para el Cambio Social y el Desarrollo” Paris, 5-8 de julio de 2009. Declaración Final

Woodhouse, D. (1999). Quality and quality assurance. En H. de Wit, J. Knight y Organisation for Economic Co-operation and Development. Secretary-General. Programme on Institutional Management in Higher Education (Eds.), *Quality and internationalisation in higher education*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Yamada, G. y J. F. Castro (2007). “Poverty, Inequality and Social Policies in Peru: As Poor As It Gets”. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Documento de Discusión 07/06.

Yamada, Gustavo (2007). “Retornos a la Educación Superior en el Mercado Laboral: ¿Vale la pena el esfuerzo?”, Documento de Trabajo 78, Universidad del Pacífico.