



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD  
CATÓLICA**  
DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Universitat  
de Barcelona

Másteres y Posgrados

“FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA EN  
EL PERÚ: EL CASO DEL PROGRAMA BECA 18”

Tesis para optar el grado de Magíster en Política y Gestión  
Universitaria

JOSÉ IGNACIO TÁVARA MARTÍN

LIMA - PERÚ

2014

## Tabla de contenido

Resumen ejecutivo .....	4
Abstract .....	5
1. INTRODUCCIÓN .....	6
2. FINANCIAMIENTO Y GOBERNANZA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	10
2.1. El financiamiento de la educación superior .....	12
2.2. Relaciones de mercado y competencia.....	16
2.3. La educación superior con fin de lucro .....	22
2.4. Desafíos para la gobernanza universitaria.....	32
3. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERÚ .....	38
3.1. Antecedentes históricos.....	39
3.2. Marco normativo.....	43
3.3. Tipología de las universidades peruanas .....	51
3.4. Calidad, selectividad, y expansión del “margen extensivo”.....	54
4. EL PROGRAMA NACIONAL BECA 18.....	60
4.1. Cobertura y modalidades.....	61
4.2. Proceso de asignación de las becas .....	62
4.3. Criterios de selección de las IES .....	67
4.4. Universidades elegidas y resultados de la asignación por tipo de IES.....	70
4.5. Participación de la universidad pública.....	71
4.6. Participación creciente de la universidad privada .....	73
4.7. El problema de la calidad .....	74
5. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES .....	83
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	87

## Índice de Gráficos y Cuadros

### Gráficos

- Gráfico 2.1 Evolución de la tasa bruta de matrícula en educación superior, por regiones (1970-2012)
- Gráfico 3.1 Número de universidades según año de creación, 1551-2011
- Gráfico 3.2 Número de alumnos universitarios matriculados, según tipo de universidad
- Gráfico 3.3 Número de matriculados en universidades, por tipo de universidad, 1996, 2003 y 2010
- Gráfico 3.4 Gasto público per cápita en educación superior (US\$ constantes), 2010
- Gráfico 4.1 Ubicación en el ranking y número de becarios PB18, 2014
- Gráfico 4.2 Ratio Postulante/Ingresante y número de becarios PB18, 2014
- Gráfico 4.3 Costo unitario por universidad y número de becarios PB18, 2014
- Gráfico 4.4 Costo unitario por universidad reconocido por PB18 al 2014 y ubicación en el ranking de AE del 2013

### Cuadros

- Cuadro 2.1 Número de estudiantes matriculados en pregrado (*undergraduate enrollment*)(EE.UU., 1990 – 2012)
- Cuadro 3.1 Perú: Principales variables universitarias, 2013
- Cuadro 3.2 Número de universidades ubicadas en el ranking de América Economía, por tipo de universidad
- Cuadro 3.3 Indicadores de principales universidades públicas
- Cuadro 3.4 Indicadores de principales universidades privadas
- Gráfico 3.5 América Latina: Número de universidades de cada país según rangos de ubicación en el ranking QS 2014
- Cuadro 4.1 Criterios y ponderadores para la asignación de cuotas de becas a regiones
- Cuadro 4.2 Grupos de carreras y carreras afines en la convocatoria 2014 de PB18
- Cuadro 4.3 Cuota de becas PB18 para estudios de pre grado, por tipo de IES, 2013
- Cuadro 4.4 Número de universidades elegidas para participar en PB18 y número de estudiantes de pregrado becados por tipo de Universidad
- Cuadro 4.5 Número de estudiantes de pregrado becados por tipo de Universidad y ubicación en el Ranking de América Economía, 2014

## Resumen ejecutivo

La promoción de oportunidades de acceso a educación superior de calidad para jóvenes destacados en situación de pobreza ha constituido un objetivo central de las políticas públicas en muchos países. Este estudio analiza la implementación del programa Beca 18 – el más grande y ambicioso financiado por el Estado peruano hasta la fecha - en un contexto marcado por la rápida expansión de la educación privada con fin lucro, el lento crecimiento de la matrícula en las universidades más selectivas (públicas y privadas sin fin de lucro), y la debilidad de los sistemas de licenciamiento y aseguramiento de la calidad.

El estudio comprende una breve revisión de la literatura sobre el financiamiento de los sistemas de educación superior a escala global y sobre el funcionamiento de los mercados de servicios educativos. Luego se examina la evolución del sistema universitario peruano y se presenta una tipología de las universidades basada en criterios de calidad y régimen societario. El análisis también destaca los cambios recientes en el marco normativo. Seguidamente, se examina el diseño y la puesta en marcha del programa Beca 18, poniendo de relieve la participación relativa de cada tipo de universidad en el número de becas asignadas por el programa Beca 18.

Dadas las características del sistema universitario peruano, incluyendo la falta de incentivos en la universidad pública para atraer estudiantes becados, encontramos que el número de beneficiarios de beca 18 en cada universidad, presenta correlaciones negativas y estadísticamente significativas tanto con el precio o arancel promedio cobrado por las universidades, como con el ratio postulante/ingresante utilizado como indicador de selectividad y calidad. Puesto en otros términos, las universidades más baratas y menos selectivas reclutan un mayor número de beneficiarios del programa beca 18. Este resultado es consistente con la hipótesis de que el programa se orienta a maximizar el número de becas, lo que eleva su impacto y apoyo político, más que al acceso a formación de calidad. El trabajo concluye identificando las principales lecciones y desafíos que enfrentan las actuales reformas de la educación superior en el Perú.

## Abstract

Promoting access to quality higher education for low income students with strong academic potential, has been regarded as a key policy objective in a number of countries. The paper provides an assessment of the Beca18 Program (B18) -- the largest publicly-funded scholarship program for undergraduates that has been implemented so far in Peru – within a context that features a very rapid expansion of for-profit colleges, slow enrollment growth in the more selective public and non-profit universities, and a rather weak regulatory framework with regards to quality assurance.

The study includes a brief review of the literature on financing and market relations in higher education. We then proceed to examine the recent evolution of the higher education system in Peru, based on a typology which takes into account quality indicators, ownership and governance regimes. The analysis also highlights recent changes in the normative framework. Next we assess the design and implementation of the B18 program, underscoring the relative shares of each type of university in total enrollment and in the total number of B18 recipients.

Given the rules that guide the implementation of the B18 Program, and the lack of incentives for public universities to attract B18 students, we found a negative and statistically significant correlation between the number of B18 students and both tuition levels and the ratio applicants to admitted, which implies that lower-tuition less-selective colleges are attracting more B18 students. This result is consistent with the hypothesis that the B18 program is maximizing the number of scholarship recipients, which in turn enhances the program's political impact and support, rather than access to quality higher education. We conclude identifying the main challenges this program faces, and drawing some lessons on the political economy of current reforms in higher education.

## 1. INTRODUCCIÓN

La promoción del acceso a educación superior de calidad para jóvenes destacados en situación de pobreza, ha constituido un objetivo central de las políticas públicas en muchos países, como expresión del compromiso de contar con sistemas educativos que contribuyan a reducir las desigualdades sociales existentes. Desde fines del año 2011 estas políticas vienen cobrando fuerza en el Perú, gracias al notable aumento en la magnitud de los fondos públicos asignados a los nuevos programas de becas. Sin embargo, estas políticas se pusieron en marcha en un contexto caracterizado por la rápida expansión de la educación privada con fin lucro, por un crecimiento muy lento de las universidades públicas y privadas más selectivas, y especialmente por la debilidad del marco normativo e institucional en lo que se refiere a la acreditación y el aseguramiento de la calidad de la formación impartida.

El objetivo original del estudio fue entonces investigar las políticas públicas vinculadas al financiamiento de la educación superior en el Perú, y evaluar en qué medida ellas facilitan y promueven el acceso a educación de calidad independientemente del ingreso de las familias. Dichas políticas no solamente operan a través del aporte fiscal a las universidades públicas, sino que también comprenden diversos beneficios e incentivos tributarios otorgados a las universidades, así como transferencias directas de recursos públicos a través de programas de becas, crédito educativo y financiamiento a la investigación.

Si bien desde un inicio se contempló la importancia de analizar los problemas vinculados al financiamiento y al acceso desde una perspectiva más amplia y general – por ejemplo atendiendo a los incentivos generados por la política tributaria --también se consideró pertinente concentrar el análisis en los programas de becas financiados con recursos públicos, y específicamente en el programa denominado Beca 18. Una de las cuestiones centrales que orientó la investigación, fue la de indagar en qué medida este programa de becas efectivamente ofrece oportunidades de acceso a educación superior de calidad, o si por el contrario genera incentivos perversos que facilitan la obtención de rentas por parte de instituciones educativas orientadas principal o exclusivamente al

lucro, que no ofrecen niveles razonables de calidad en la formación brindada a sus estudiantes.

Esta pesquisa estuvo precisamente motivada por las controversias generadas en torno al rol que juegan las instituciones con fin de lucro y a las consecuencias de su expansión en otros contextos nacionales. Por ejemplo los estudios realizados sobre el caso de los EE.UU., ponen en evidencia el pobre desempeño de este tipo de instituciones – *for-profit colleges*-- cuyos ingresos provienen en gran medida de los programas de crédito educativo financiados con fondos federales. Varios estudios revelan que sus tasas de deserción son elevadas y que los estudiantes que logran graduarse no pueden pagar luego sus créditos, debido a la baja calidad de la formación que reciben. Los recursos asignados a estos programas, cuya magnitud se encuentra en el orden de los miles de millones de dólares, han servido principalmente para generar ganancias a las empresas educativas, pero su impacto en el acceso a formación de calidad ha sido muy limitado.

Por cierto, a medida que avanzaba la investigación el problema resultó más complejo de lo que inicialmente se esperaba. En efecto, diversos estudios muestran que durante las últimas décadas los sistemas de educación superior han experimentado un rápido proceso de expansión a escala global, que se ha traducido en un notable aumento en las tasas de matrícula en muchos países del mundo. Esta expansión puede atribuirse a diversos factores, principalmente de orden demográfico, económico y cultural, y en particular a la percepción generalizada de que la educación constituye la vía más segura para el progreso y el bienestar de las personas. Pero dado el contexto en que tuvo lugar, también podría afirmarse que dicha expansión ha sido posible gracias a la creciente participación privada en la oferta de servicios educativos, y a la participación también creciente de las familias en el financiamiento de la educación superior.

En efecto, en mayor o menor grado las restricciones fiscales han frenado considerablemente el crecimiento de las universidades públicas en distintos países, las cuales se vieron desbordadas frente al acelerado crecimiento en la demanda. La consecuencia ha sido el traslado de una fracción cada vez mayor de los costos, desde los contribuyentes en general hacia los propios estudiantes y sus familias. La mayor proporción de estudiantes de pregrado en América Latina se encuentra hoy matriculada

en instituciones privadas. En un número significativo de casos se trata de instituciones que operan con docentes por asignatura, se orientan masivamente a grupos de ingresos medios y bajos, con una marcada orientación laboral y profesional. Con frecuencia sus estudiantes, especialmente aquellos de menores ingresos, se han visto expuestos a riesgos de fraude y engaño, sobre todo en contextos caracterizados por vacíos o debilidades en los mecanismos de aseguramiento de la calidad, supervisión y licenciamiento.

Uno de los rasgos distintivos del funcionamiento de los “mercados educativos”, reside en el hecho de que la calidad del proceso formativo también depende de la calidad de la formación que ya traen los propios estudiantes. Son las externalidades o *peer effects* destacados por la literatura. Por ello todas las universidades, independientemente de su naturaleza y de sus fines, tienen incentivos para atraer buenos estudiantes. Para lograrlo ofrecen becas y subvenciones a los postulantes mejor evaluados. La fuente de financiamiento puede ser la propia institución educativa, o el Estado mediante programas financiados con fondos públicos. En este último caso las universidades compiten por atraer a los estudiantes financiados por estos programas.

Este estudio concentra precisamente su atención en analizar el diseño, funcionamiento y resultados de la implementación del programa Beca 18, históricamente el más grande y ambicioso programa de becas financiado por el Estado peruano. El punto de partida es una breve revisión de los principales estudios realizados sobre el financiamiento de los sistemas de educación superior, y sobre las relaciones de mercado que han empezado a desarrollarse al interior de estos sistemas. A ello dedicamos el siguiente capítulo. Luego, en el capítulo 3, examinamos la evolución del sistema universitario peruano y presentamos una tipología de universidades en base a distintos criterios, incluyendo propiedad y régimen societario. El análisis destaca los principales cambios en el marco normativo, así como la rápida expansión de instituciones con fin de lucro, que han logrado una participación creciente en “el mercado educativo”.

El capítulo 4 está dedicado al programa Beca 18. Al respecto encontramos que, dadas las características del sistema universitario peruano, y en particular la falta de incentivos en la universidad pública para atraer estudiantes becados, el número de

beneficiarios de beca 18 en cada universidad, presenta correlaciones negativas y estadísticamente significativas tanto con el precio o arancel promedio cobrado por las universidades, como con el ratio postulante/ingresante, utilizado como indicador de selectividad. Puesto en otros términos, la evidencia que presentamos revela que las universidades más baratas y menos selectivas reclutan un mayor número de beneficiarios del programa beca 18. Este resultado es consistente con la hipótesis de que el programa se orienta a maximizar el número de becas, lo que eleva su impacto y apoyo político, más que al acceso a formación de calidad. El quinto y último capítulo resume las principales conclusiones del trabajo y deriva algunas lecciones relevantes para las políticas públicas.



## 2. FINANCIAMIENTO Y GOBERNANZA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La educación superior viene experimentando un proceso de expansión sostenida a escala global que ya lleva al menos dos décadas. Las tasas brutas de matrícula se han elevado a un ritmo muy alto en varias regiones del mundo, sobre todo desde mediados de los 1990, especialmente en Europa del Este y Europa Central, el Sudeste Asiático, Norte América y Europa Occidental (Gráfico 2.1).<sup>1</sup> En el caso de los países Iberoamericanos, la matrícula total en instituciones de educación superior (IES) pasó de casi 2 millones en 1970 a 13.5 millones el año 2000, llegando a 22 millones el año 2008. Esta última cifra “representa un 13.8% de la matrícula terciaria a nivel global, bastante por encima del peso poblacional de la región en el mundo” (Brunner y Ferrada 2011:161).

Como era de esperarse esta expansión tiende a ser mayor en los países que registran una participación creciente de la población joven (15 a 29 años) como porcentaje de la población total, lo que frecuentemente se asocia con la fase de transición vinculada al “bono demográfico”.<sup>2</sup> Pero ella también se explica, especialmente, por la percepción generalizada y compartida en las nuevas generaciones, acerca de las mayores oportunidades de progreso y bienestar que brinda la formación superior, y de otro lado por las políticas públicas dirigidas a facilitar el acceso a grupos sociales excluidos.

Para responder a este crecimiento “los sistemas de educación superior se han visto obligados a ‘expandirse hacia afuera’ construyendo nuevas universidades, contratando más profesores, y permitiendo e incentivando la entrada de proveedores privados de educación superior.” Al mismo tiempo, varios países se han visto obligados

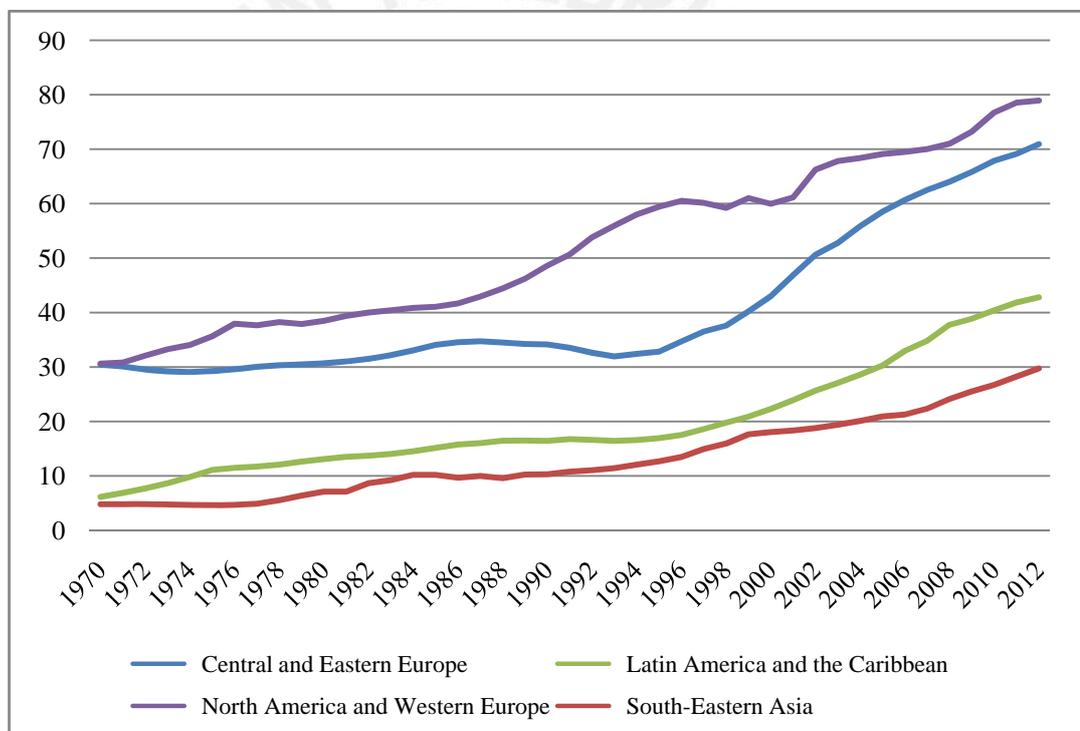
---

<sup>1</sup>La tasa bruta de matrícula resulta de dividir el número total de estudiantes matriculados en educación superior, independientemente de su edad, entre el tamaño del grupo poblacional en edad de cursar estudios superiores, expresado en porcentajes (jóvenes de 18 a 24 años).

<sup>2</sup> El bono demográfico resulta de un cambio favorable en la relación de dependencia entre la población que se encuentra en edad laboralmente productiva, y la población en edad dependiente (niños y adultos mayores). Así, dado el ritmo de envejecimiento de la población adulta y los cambios asociados en la productividad, una disminución del ratio definido por el cociente del número de estudiantes entre el número de productores, puede ofrecer nuevas oportunidades para mejorar la calidad de la educación sin que necesariamente deba aumentar el gasto total (aumenta el gasto por alumno). El período del bono demográfico concluye cuando se eleva de manera significativa la participación de la población dependiente en la población total. Ver al respecto Brunner y Ferrada (2011: 77).

a promover una ‘expansión hacia arriba’ introduciendo nuevos programas de pos grado, con el propósito de responder a la creciente demanda de formación de docentes e investigadores para los propios sistemas universitarios en expansión (UNESCO 2014:12). Los requerimientos crecientes de especialización en algunos campos, por ejemplo en la administración de negocios, también han traído consigo una demanda por mayor educación, que se expresa en el crecimiento de la matrícula en los MBA y en los posgrados en general. Brunner (2013) estima que la magnitud de los recursos que gestiona esta “industria” en América Latina se encuentra en el orden de los 85 mil millones de dólares

**Gráfico 2.1**  
**Evolución de la tasa bruta de matrícula en educación superior, por regiones (1970-2012)**



Fuente: UNESCO

A pesar del progreso asociado a la expansión de la matrícula de los sistemas educativos, la evidencia disponible muestra que la desigualdad sigue siendo un rasgo distintivo en América Latina, una región reconocida como una de las más desiguales en el contexto global. Cabe destacar que muchos países de la región han logrado avanzar de manera significativa en la reducción de la pobreza, y que durante la década pasada

también se registró una leve disminución en los índices de desigualdad. Sin embargo estos índices aún son elevados, y se observan agudas disparidades en el acceso a educación de calidad según el origen socio económico de los estudiantes (Brunner y Ferrada 2011: 168-70). También hay evidencia sobre “la muy desigual capacidad para aprovechar esa educación y conocimientos en el mercado laboral”, lo que tiene como correlato diversas formas de “discriminación racial, étnica y de género, con ciudadanos de primera y segunda categoría”. El resultado es la reproducción intergeneracional de la desigualdad (CEPAL 2010: 13, 189).

### **2.1. El financiamiento de la educación superior**

Las universidades públicas – financiadas y subvencionadas con recursos fiscales -- siguen jugando un rol destacado en muchos países, como expresión del objetivo de ofrecer educación gratuita o de bajo costo a todos los jóvenes con talento. El valor simbólico de estas universidades se asocia, con frecuencia, a la preservación de la herencia cultural de las naciones y a la formación de sus élites. Sin embargo, el rápido crecimiento de la demanda ha desbordado la capacidad de la universidad pública, de manera que su peso relativo en los sistemas de educación superior se ha debilitado. En algunas universidades públicas el debilitamiento también puede estar asociado a su “captura” y politización, y a los recortes presupuestales impuestos por los gobiernos.

De otro lado, los costos unitarios de la educación superior han tendido a elevarse a un ritmo mayor a la inflación. En contraste con otras actividades económicas, la adopción de nuevas tecnologías en la educación superior no siempre tiene un impacto positivo en la productividad que permita reducir los costos, toda vez que en principio se orienta a elevar la calidad de los servicios brindados, lo que con frecuencia se traduce en mayores costos. Asimismo, la competencia entre universidades por escalar posiciones en los rankings también tiende a elevar los requerimientos de gasto e inversión, particularmente en la promoción de la investigación, lo que aumenta sus costos, sobre todo en personal y equipamiento. Por último, la creación de nuevos programas académicos y la diversificación de la oferta educativa, procede con frecuencia a un ritmo mayor al resultante de la cancelación de programas antiguos, lo cual también tiene un impacto positivo en los costos unitarios (Johnstone y Marcucci 2010: 15).

Se observa que, en comparación con las empresas, las “presiones de mercado” imponen menor disciplina a las universidades para la reducción de costos. Estudios realizados sobre universidades públicas y privadas sin fin de lucro ponen de relieve la incidencia de problemas de agencia, los cuales generalmente se asocian a su particular estructura de gobernanza, caracterizada por el hecho de que el poder de decisión es compartido por órganos colegiados como los *boards of trustees*, los administradores senior y la academia. Con frecuencia, los intereses de los distintos actores se confunden con los intereses institucionales, y los incentivos derivados de esta estructura inducen conductas no siempre consistentes con la misión y los objetivos de la institución (Martin 2009).

Algunos autores observan al respecto que “la mayor parte del mundo, desde los países altamente industrializados hasta los países de bajos ingresos...viene experimentando una divergencia entre la trayectoria de costos educativos que crecen a un ritmo elevado, y la trayectoria plana o incluso decreciente de los ingresos fiscales disponibles”, los cuales son también requeridos para financiar otras actividades como la educación primaria y secundaria, los sistemas de pensiones, los servicios de salud y el desarrollo de la infraestructura, entre otros rubros del gasto público. También destacan la fuerte resistencia a elevar los impuestos para financiar la expansión de la educación superior, sobre todo en contextos ideológicos marcados por la combinación de “conservadurismo fiscal y populismo anti elitista” (Johnstone y Marcucci 2010: 20-22).<sup>3</sup>

La austeridad fiscal impuesta en la vía de los hechos a la educación superior ha adoptado distintas modalidades. En algunos países se han impuesto medidas dirigidas a inducir reducciones de costos unitarios en las universidades públicas, por ejemplo aumentando el tamaño de las aulas, contratando a más profesores por horas, en reemplazo de profesores de planta, recortando o cancelando programas académicos o incluso postergando el mantenimiento de sus instalaciones.<sup>4</sup> De otro lado muchas

---

<sup>3</sup>El discurso dominante del populismo anti elitista – promovido por líderes políticos conservadores y medios de comunicación – tiende a calificar a los académicos como personajes arrogantes desconectados de la realidad y aislados en sus torres de marfil. Frente a ellos el mejor remedio es la disciplina fiscal “el tipo de amor exigente que un padre puede imponer a un hijo o hija derrochadora, reduciendo su estipendio” (Johnstone y Marcucci 2010: 22).

<sup>4</sup> En algunos casos extremos– países de Europa del este y del África - los gobiernos han autorizado la creación de ofertas o canales paralelos al interior de las universidades públicas, con frecuencia de calidad cuestionable, sin acceso a los servicios del campus, ni a espacios de investigación, para

universidades han tomado la iniciativa de diversificar sus fuentes de ingresos, ofreciendo programas de pos grado y formación continua, generando servicios de consultoría e intensificando la búsqueda de fondos para financiar sus programas de investigación.

El cambio estructural más relevante en el financiamiento de los sistemas de educación superior ha sido el traslado de una fracción mayor de los costos, desde los contribuyentes en general hacia los estudiantes y sus familias, por ejemplo mediante el establecimiento de aranceles de matrícula en universidades públicas, pero especialmente permitiendo o promoviendo la expansión de universidades privadas. El financiamiento ya no depende entonces, de manera principal o exclusiva, de los impuestos que pagan los contribuyentes, sino cada vez más de los aportes de los propios estudiantes y sus familias (*cost-sharing*).

Algunos autores sostienen que, en el contexto de expansión descrito, una participación mayor de los estudiantes y sus familias en el financiamiento de sus propios estudios constituye una condición indispensable para elevar la calidad de la formación que reciben, para desarrollar nuevas capacidades y competencias, y promover la equidad.<sup>5</sup> Para ello es necesario que esta mayor participación suplemente, de ninguna manera reemplace, los crecientes recursos que deben aportar los propios gobiernos (Johnstone y Marcucci 2010). Al mismo tiempo es evidente que una exigencia excesiva en *cost-sharing*, que traslade los aportes de los contribuyentes a los padres de familia, y de los padres de familia a los propios estudiantes (por ejemplo vía la expansión del crédito universitario), puede provocar aumentos excesivos en el endeudamiento de los graduados, dando lugar a impactos negativos no anticipados (por ejemplo bloqueando el desarrollo de una cultura crediticia responsable) e incluso turbulencias políticas y

---

estudiantes que no logran acceder a sus limitadas vacantes pero que están dispuestos a pagar por la educación (ibid. p. 12).

<sup>5</sup> Históricamente, en algunos países de América Latina y Asia del este, los sistemas educativos conformados por universidades públicas de élite, gratuitas pero de acceso restringido, y de otro lado por universidades privadas menos selectivas que se financian con el pago de aranceles, han tendido a beneficiar a estudiantes de familias más adineradas, procedentes de colegios secundarios también de élite, cuyas posibilidades de aprobar los exigentes exámenes de ingreso a la universidad pública son mayores. Salvo excepciones, los estudiantes de menores ingresos y peor preparados en la secundaria han tenido mayores dificultades para ingresar a la universidad pública, y sus familias han debido sufragar el gasto de los estudios en universidades privadas de menor nivel (Johnstone y Marcucci 2010: 6). Un resultado sin duda paradójico pues el Estado termina subvencionando la educación de las élites y marginando a las mayorías.

sociales, como se evidencia con las movilizaciones estudiantiles en Chile, México y Colombia.<sup>6</sup>

En el caso específico de América Latina, la evolución que han tenido los sistemas de educación superior ha resultado en una configuración que ha sido caracterizada por tres rasgos destacados: i) la mayor proporción de estudiantes de pregrado se encuentra matriculada en IES privadas, ii) con pocas excepciones casi todos los países cuentan con sistemas mixtos (público-privados) pero la mayoría de las IES existentes son privadas, y iii) una proporción significativa del financiamiento de la educación superior proviene de fuentes privadas (Brunner 2013).

Los dos casos extremos son Cuba, donde el financiamiento es íntegramente estatal, y Chile, donde el financiamiento privado da cuenta de un 60% del gasto total en educación superior. Brasil se ubica en un punto medio, con una proporción similar para ambas fuentes. Uruguay, Argentina, México y Colombia registran una proporción algo mayor para el financiamiento público, mientras que Paraguay, República Dominicana y Perú se encuentran a medio camino entre Brasil y Chile, con una participación del financiamiento privado entre el 50 y el 60% (Brunner 2013: 15).

Al respecto la evidencia disponible revela una marcada heterogeneidad dentro del conjunto de IES privadas. Además de las instituciones de origen confesional como las universidades católicas tradicionales, existe también un subconjunto de IES no confesionales de élite, con un grado relativamente alto de exigencia y selectividad, y de otro lado un subconjunto más amplio de IES, tanto de nivel técnico como de nivel universitario, que se caracterizan por operar con poca o nula selectividad, son intensivas en el uso de docentes a tiempo parcial o por asignatura, y se orientan masivamente a grupos de ingresos medios y medios bajos, con una marcada orientación laboral y profesional (Brunner 2013).

La expansión de este último grupo de IES ha expuesto a los estudiantes, especialmente a aquellos que provienen de familias de ingresos medios y bajos, a riesgos de fraude y engaño, sobre todo en contextos nacionales caracterizados por la

---

<sup>6</sup>El último reporte de la UNESCO también revela que la rápida expansión de la matrícula en las universidades privadas del Asia (este y sudeste), no ha logrado mitigar los problemas de equidad, pues las familias más pobres aún enfrentan restricciones desproporcionadas en el acceso a la educación superior (2014: 13).

ausencia o debilidad de los mecanismos de aseguramiento de la calidad y licenciamiento, y por la precariedad de los sistemas de supervisión. Podría afirmarse que la educación superior de calidad está amenazada por la mercantilización de las relaciones humanas asociadas a estas prácticas. Además es preciso anotar, como se explica en la sección siguiente, que el funcionamiento de la oferta y la demanda de servicios educativos no se asemeja, en absoluto, al funcionamiento de los mercados examinados con las herramientas y modelos convencionales de la teoría económica.

## **2.2. Relaciones de mercado y competencia**

Para lograr una comprensión adecuada del funcionamiento de estos mercados, es preciso exponer con cierto detalle algunas características del servicio de educación superior. Lo primero a destacar es que se trata de un servicio multidimensional con varios atributos complementarios, los cuales inciden en el proceso educativo y son valorados por los estudiantes. Sin duda el más importante es la calidad de la formación impartida, la cual depende en buena medida de las calificaciones y del compromiso de los profesores con la docencia y la investigación de excelencia. Una buena formación es aquella que promueve en los estudiantes la disposición a explorar y expandir las fronteras del conocimiento y la creatividad.

Otras dimensiones del servicio, que también afectan la calidad de la formación, son la infraestructura, instalaciones y equipamiento de las universidades, especialmente bibliotecas, laboratorios, sistemas de información y comunicación, cafeterías, salas de conferencias, servicios deportivos, etc. Un buen campus universitario, con buenos servicios y una vida cultural intensa, con una oferta atractiva de actividades artísticas, deportivas y académicas, constituye sin duda un espacio que contribuye a enriquecer la experiencia formativa de los estudiantes, como profesionales y como ciudadanos.

En la educación presencial también es valorada la localización geográfica de las universidades, debido a su significativa incidencia en los costos de transporte y en el tiempo requerido para transportarse durante todo el período de duración de los estudios. La importancia de esta dimensión se pone en evidencia al observar la creación de

distintas sedes y locales en otras zonas de la ciudad o incluso en otras ciudades, como expresión de la estrategia de expansión de las universidades.

De otro lado, la calidad de la educación no depende sólo de las características de las universidades— calificaciones de los docentes, investigación relevante, infraestructura y localización – sino también de algunos atributos de los propios estudiantes como “usuarios” directos del servicio. Puesto en los burdos términos del análisis económico convencional, los estudiantes son tanto un “producto” del proceso formativo como también un “insumo” de dicho proceso. Por ello, en la medida en que las habilidades cognitivas y las destrezas de los estudiantes afectan los resultados y la eficiencia de la enseñanza, las universidades tienen un fuerte incentivo a controlar y regular los procesos de selección y admisión.<sup>7</sup>

Esta propiedad— identificada en la literatura con la tecnología del tipo “insumo-cliente”—se observa también en otras actividades cuyo “producto” depende de la participación de los propios usuarios como “insumos” en el proceso de brindar el servicio. Así, la presencia de otros consumidores contribuye a definir la calidad experimentada y percibida por cada uno de los participantes, como ocurre por ejemplo en eventos culturales y deportivos, en clubes privados, cruceros y lugares de esparcimiento, dando lugar a externalidades caracterizadas por “efectos de composición”.

En el caso específico de la educación, la literatura destaca las externalidades positivas que resultan de los llamados efectos de pares -- *peer effects* – es decir del hecho de que los estudiantes aprenden mejor en compañía de buenos estudiantes (Goethals, Winston y Zimmerman 1999). Efectos análogos resultan de la interacción entre los estudiantes y los docentes. Esto explica por qué las universidades de élite compiten por atraer a estudiantes destacados y con alto potencial, y están dispuestas a sacrificar los ingresos que podrían generar relajando sus procesos de selección a fin de

---

<sup>7</sup> Rothschild y White presentan un modelo para analizar el mercado y las políticas de precios en las universidades, en el cual se asume que “la composición o el mix de los estudiantes de una clase afecta la eficiencia de la enseñanza (por ejemplo, para cualquier nivel promedio de habilidades de aprendizaje de una clase de estudiantes, la necesidad de repetición y de esfuerzo remedial es menor cuanto menor es la varianza en dichas habilidades) o la calidad del producto (por ejemplo, el aprendizaje de los estudiantes se enriquece con la diversidad de orígenes y experiencias de los compañeros de clase)” (1993: 13).

incorporar a un mayor número de estudiantes menos calificados pero con mayor disponibilidad a pagar por su educación.

Así, las universidades pueden mejorar su reputación y volverse más atractivas incorporando a buenos estudiantes. En realidad todas las universidades, independientemente de su naturaleza y objetivos, tienen incentivos que, en principio, deberían inducirlas a adoptar políticas para atraer buenos estudiantes. El prestigio institucional también opera como una señal en los mercados de trabajo, en la medida en que los empleadores pueden inferir diferencias en la productividad esperada de los postulantes en sus propios procesos de selección y reclutamiento, usando la información sobre la universidad donde estudiaron. Por cierto, para que una universidad logre prestigio y reconocimiento generalmente se requieren de muchos años de trabajo constante y varias generaciones de egresados de alta calidad. Esto trae consigo la estratificación o segmentación progresiva de estos mercados: los estudiantes más calificados son seleccionados por las universidades con mejor reputación y, cuando se gradúan, obtienen ingresos más elevados, mientras que aquellos con menores calificaciones acceden a universidades de menor nivel y a empleos con menores remuneraciones (MacLeod y Urquiola 2012).

Sin embargo, dado que el proceso formativo depende también del esfuerzo que llevan a cabo los estudiantes, y que dicho esfuerzo resulta, en buena medida, de la pedagogía y de los incentivos que operan al interior de las instituciones educativas, la estratificación de las universidades asociada a su prestigio no siempre guarda correspondencia con diferencias efectivas en los resultados del proceso de formación. MacLeod y Urquiola (2012) destacan al respecto el contraste entre los exámenes estandarizados “a la entrada” utilizados en los procesos de admisión (como el SAT o el GRE en los EEUU), que resultan en la estratificación de los estudiantes según sus calificaciones, y los exámenes estandarizados “a la salida” que se aplican a los estudiantes que se gradúan, los cuales tendrían un impacto significativo en los incentivos al aprendizaje.

En la competencia por atraer buenos estudiantes las universidades típicamente “discriminan precios”, ofreciendo becas y subvenciones por montos mayores a los estudiantes con mejores calificaciones en sus procesos de selección, y viceversa. Con

este mecanismo “internalizan” las externalidades mencionadas anteriormente. Así, los mejores estudiantes reciben becas y subvenciones que cubren todos o casi todos los aranceles y otros gastos, mientras que los menos destacados pagan aranceles más altos y deben cubrir todos sus gastos (Rothschild y White 1993).

Por cierto, las universidades también recurren con frecuencia a la discriminación de precios en base a otros criterios, como son los ingresos y patrimonio familiar de los potenciales alumnos. El resultado es un régimen de financiamiento que comprende becas y subvenciones, crédito educativo y aranceles escalonados, cuyas magnitudes dependen de la capacidad de pago de los estudiantes. En la literatura anglosajona esta práctica es conocida como *means-tested financial assistance*. Esto puede facilitar el aumento en el número de postulantes, lo que resulta funcional a la selectividad orientada por calificaciones y desempeño, y al mismo tiempo promueve mayores oportunidades de acceso a estudiantes que provienen de familias con menores recursos.

Sin embargo también existen límites a la discriminación de precios, determinados por la propia competencia entre universidades. Al respecto las políticas de financiamiento de los estudios juegan un rol destacado. La competencia puede ser intensa y opera, precisamente, ofreciendo becas y subvenciones a los postulantes mejor calificados en las pruebas y procesos de selección.<sup>8</sup> La fuente de financiamiento de estas becas y subvenciones puede ser la propia institución educativa, o el Estado mediante programas dirigidos a facilitar el acceso, financiados con fondos públicos. En este último caso las universidades compiten por atraer a los estudiantes financiados por estos programas.

Puede observarse entonces que en las universidades más selectivas y de mayor prestigio, el número de postulantes supera al número de estudiantes admitidos. Este “exceso de demanda” no provoca, como en otros mercados, un aumento en el precio hasta llegar a un equilibrio donde el exceso desaparece y “el mercado se limpia.”

---

<sup>8</sup>La existencia de competencia en precios se refleja en el hecho de que las universidades pueden tener incentivos para coludirse con el propósito de reducir o eliminar las diferencias en la magnitud de las subvenciones ofrecidas a sus potenciales estudiantes. Rothschild y White (1993: 23) refieren que el año 1991 la División Antitrust del Departamento de Justicia inició un proceso a 8 universidades de élite en la costa Este (Ivy Leagues) y al Massachusetts Institute of Technology (MIT), acusándolas de coludirse para fijar sus precios. Las 8 universidades llegaron a un acuerdo y aceptaron cancelar sus reuniones, sin admitir culpabilidad, mientras que el MIT no aceptó el acuerdo, fue a juicio y lo perdió.

Puesto en otros términos, el equilibrio se caracteriza por “un racionamiento substancial”: el “exceso de demanda” constituye precisamente la medida del grado de selectividad en los procesos de admisión (Clotfelter 1999: 5).

¿Qué ocurre con los estudiantes que no son admitidos en las universidades más selectivas? Algunos vuelven a intentarlo por segunda y hasta por tercera vez.<sup>9</sup> Sin embargo, una gran mayoría que no alcanza la admisión, o que no cuenta con ingresos familiares suficientes, se orienta a universidades menos selectivas y de menor prestigio, o a instituciones de educación superior no universitaria. Algunos autores observan al respecto que las universidades con fin de lucro existen, en buena medida, para corregir las fallas de mercado y llenar el vacío que dejan las universidades tradicionales, públicas y privadas, y obtienen sus ganancias atendiendo a estudiantes con frecuencia ignorados por estas últimas (Carey 2014).

En cualquier caso, es evidente que “el mercado de educación universitaria” es un mercado segmentado, donde coexisten distintos tipos de universidades. Ellas se diferencian entre sí, principalmente, por el grado de selectividad en sus procesos de admisión. En el segmento menos selectivo participan universidades de menor prestigio y reconocimiento, y en el contexto de expansión descrito muchas de ellas son de reciente creación. La competencia en este segmento se orienta a atraer un mayor número de estudiantes y a elevar la participación en el mercado (*market share*). Puede afirmarse que, en contraste con las universidades selectivas de mayor prestigio, que compiten en el “margen intensivo”, las universidades que participan en este segmento compiten en el “margen extensivo”.<sup>10</sup>

Al mismo tiempo es preciso destacar los límites de una “visión dualista”, que enfatiza y exagera la distinción entre estos dos segmentos. En realidad la competencia no solamente opera al interior de cada segmento, sino también entre distintos tipos de

---

<sup>9</sup> En el último proceso de admisión a la PUCP (julio 2014), el 32% de los postulantes rendía examen de admisión (denominado “evaluación del talento”) por segunda vez y el 23% por tercera vez

<sup>10</sup> La distinción entre los dos conceptos fue destacada por Behrman y Stacey (1997), quienes observaron que la medición convencional del “logro educativo” toma como indicador el número de años o niveles de estudio culminados por las personas, y puede caracterizarse como el “margen extensivo de la educación”. Otra manera de evaluar lo logrado es en términos de la calidad de la formación impartida, y para ello se toma en cuenta la experiencia escolar del estudiante, el contenido de la currícula, el gasto por alumno y las calificaciones del profesor, entre otros aspectos. Este segundo tipo de evaluación nos refiere al concepto de “margen intensivo de la educación”.

universidades, que operan en segmentos diferentes. Por ejemplo, las universidades del “margen intensivo” también pueden utilizar con ventaja su reputación y “su marca”, ofreciendo programas online a un menor costo, dirigidos a estudiantes de menores ingresos que precisamente constituyen el núcleo más numeroso de demandantes en el “margen extensivo”. La expansión de la matrícula en estos programas puede limitar el crecimiento de las IES que ofrecen un menor nivel de calidad.<sup>11</sup>

Por último, cabe mencionar que los incentivos que afectan el nivel de calidad de la formación impartida, se explican en buena medida por las asimetrías informativas que caracterizan los mercados de servicios educativos. En efecto, la educación superior ha sido caracterizada como un “bien experiencia”, es decir como un bien cuya calidad no es conocida antes sino después de ser adquirido (Dill y Soo 2004). Los mercados pueden funcionar eficientemente aún bajo esta condición, siempre que el mecanismo de las “compras repetidas” discipline a los vendedores. Para ello es necesario que los consumidores compren el bien con cierta frecuencia, que puedan determinar fácilmente la calidad poco después de la compra, y que tengan la opción de penalizar a los vendedores que ofrecen un bien de calidad defectuosa dejando de comprarles (Tirole 1994: 106-115).<sup>12</sup>

Estos últimos supuestos no se verifican en los mercados de educación en general, ni en el mercado de educación superior en particular. De hecho, puede ocurrir que los estudiantes no descubran el verdadero valor de la formación impartida hasta varios años después de graduarse.<sup>13</sup> Además, existen costos asociados al cambio o traslado de universidad a otra, debido principalmente a que no siempre es posible convalidar todos los cursos, lo cual dilata inevitablemente el tiempo de duración de los estudios. No existe entonces un mecanismo efectivo que “discipline” a las instituciones

---

<sup>11</sup> Ver al respecto el artículo de Melissa Korn “For-profit colleges get schooled. Sector suffers as students turn back to traditional institutions.” Wall Street Journal, October 24, 2012. <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052970203937004578076942611172654>

<sup>12</sup> De otro lado, si bien los estudiantes no son capaces de observar y distinguir la calidad de la educación impartida, pueden tratar de inferirla. Uno de los mecanismos relevantes en los “mercados de bienes experiencia” es la asociación de altos precios con alta calidad. Es decir, el precio puede operar como una señal de la calidad: una universidad cara debe ser una universidad buena. Otra manera de enviar señales de calidad es llevando a cabo inversiones visibles y llamativas en infraestructura y publicidad.

<sup>13</sup> Por esta razón algunos autores caracterizan a la educación como un “bien de confianza o de credibilidad” (*credence good* o *trust good*), es decir como un bien cuya calidad o utilidad es muy difícil o imposible de determinar (Shireman 2014).

que ofrecen servicios educativos. Bajo estas condiciones se presenta una falla en el mercado como mecanismo eficiente de asignación, lo cual ofrece una base racional para la intervención reguladora del Estado.

Algunos autores observan que esta “falla de mercado” no depende de la diversidad institucional de la oferta, caracterizada por la coexistencia de distintos tipos de universidades, públicas y privadas. En efecto, aún si todas las universidades existentes fueran empresas privadas con fin de lucro que compiten entre sí, el mercado sería incapaz de funcionar eficientemente (Martin 2013). La cuestión relevante no es entonces si las universidades compiten por atraer estudiantes, sino más bien cuáles son las consecuencias que dicha competencia trae consigo en términos de la igualdad de oportunidades en el acceso a educación de calidad.

### 2.3. La educación superior con fin de lucro

La decisión de estudiar en una universidad en particular, y no en otra, se ve afectada por el hecho de que los estudiantes y sus familias rara vez cuentan con suficiente información sobre las opciones disponibles y las oportunidades de aprendizaje que ofrece cada una de ellas. “Lo que los estudiantes compran, con dinero, tiempo y esfuerzo, no es simplemente un bien, como una credencial, sino experiencias que tienen el potencial de transformar sus vidas, o de dañarlas” observa la *North Central Association of Colleges and Schools*, la mayor organización de acreditación de la educación superior en los EE.UU.<sup>14</sup> En realidad, como lo expresa elocuentemente Meller “el proceso de producción académica es bastante más complejo y problemático que los (procesos) asociados a los sectores productivos. El aprendizaje y la transferencia de conocimientos son asuntos que no se pueden estandarizar” (2011: 115).<sup>15</sup>

Bajo estas condiciones y en consonancia con lo expuesto en la sección anterior, la competencia por atraer estudiantes no necesariamente provoca que las malas universidades sean desplazadas del mercado por buenas universidades. En efecto, “con

---

<sup>14</sup> “What the students buy, with money, time, and effort, is not merely a good, like a credential, but experiences that have the potential to transform lives, or to harm them”. <http://www.ncahlc.org/Criteria-Eligibility-and-Candidacy/guiding-values-new-criteria-for-accreditation.html>

Citado también en Shireman (2014: 2)

<sup>15</sup> Citado por Fontaine (2011). <http://ciperchile.cl/2011/09/17/el-lucro-si-importa/>

frecuencia los estudiantes son atraídos por programas que ofrecen un atractivo superficial y por instituciones con una reputación establecida, aunque la formación que reciban sea solamente mediocre (Bok 2003: 161-62)”.<sup>16</sup>

La elección de universidad que llevan a cabo los potenciales estudiantes entraña riesgos mayores cuando operan universidades con fin de lucro (UFL). Al igual que en otros servicios como la salud y dadas las características expuestas en la sección anterior, estos riesgos se derivan de las presiones de los inversionistas para elevar las ganancias o la participación en el mercado, lo que con frecuencia conduce a sacrificar las necesidades de los estudiantes y a degradar la calidad de la formación impartida. Puede transcurrir mucho tiempo para que los estudiantes descubran el verdadero valor de la formación que están recibiendo, y cuando lo hacen generalmente ya es demasiado tarde.

El riesgo de que esta “falla contractual” ocurra es menor en universidades sujetas a la restricción de no distribuir sus excedentes como ganancias o dividendos. Shireman (2014) observa que en ésta restricción reside la diferencia esencial entre una universidad sin fin de lucro y una con fin de lucro (UFL). Dado que quienes controlan las decisiones de la organización no pueden apropiarse del excedente generado, ni vender acciones o activos de la organización en beneficio personal, ellos no tienen incentivos para aprovecharse de los estudiantes, por ejemplo mediante disminuciones en la calidad de los servicios para reducir costos y elevar ganancias. En consecuencia, las universidades sin fin de lucro están menos expuestas al “riesgo moral” que caracteriza la conducta en las UFL bajo condiciones similares.

En contraste con estas últimas, cuyo objetivo esencial es generar mayor valor para los accionistas, las universidades sin fin de lucro se orientan a objetivos distintos, definidos en su misión social, que con frecuencia son más complejos y difusos que la maximización de las ganancias. Al mismo tiempo, deben lograr los equilibrios financieros necesarios para el cumplimiento de dicha misión. Además, las personas responsables de establecer el adecuado balance en prioridades y objetivos, no tienen ni pueden tener conflictos de interés asociados a la distribución de los excedentes que genera la actividad educativa.

---

<sup>16</sup> Citado en Dill y Soo (2004: 1).

Todo esto da lugar a una estructura de incentivos cualitativamente distinta a la que corresponde a las UFL, y explica por qué en muchos países la educación superior, al igual que otras actividades que ofrecen servicios intangibles – como es el caso del arte en sus distintas manifestaciones, la investigación científica, y la salud – fue tradicionalmente asumida por instituciones sin fin de lucro.<sup>17</sup> Cabe destacar que la emergencia y crecimiento de UFL es un fenómeno más reciente, que tiene lugar en el contexto de expansión descrito en la sección anterior. La evidencia empírica disponible sobre algunos sistemas nacionales de educación superior, ilustra muy bien los problemas y desafíos que trae consigo el funcionamiento de las UFL.

### **El caso de los EE.UU.**

Hasta el año 1990 las UFL en el sistema de educación superior de los EE.UU. (*for-profit colleges*), constituían un grupo estadísticamente marginal, pues representaban menos del 2% de la matrícula total de estudiantes de pregrado (*undergraduates*). Pero la mayor parte de la expansión registrada en las últimas dos décadas se concentró en este tipo de universidades, de manera que al 2012 ellas ya daban cuenta del 8.5% de la matrícula total en pregrado. En términos absolutos aumentaron de 200 mil a 1.5 millones de estudiantes, registrando una tasa de crecimiento del orden del 650% en este período.

Las universidades tradicionales, públicas y privadas sin fin de lucro, crecieron más lentamente (39% y 35%, respectivamente, en el mismo período) y por ello su participación se redujo del 82% al 76%, y del 17% al 15% respectivamente (cuadro 2.1). Al respecto puede apreciarse que a pesar del rápido crecimiento de las UFL, las universidades tradicionales siguen concentrando la mayor parte de la matrícula: el año

---

<sup>17</sup> Algunos autores observan que la empresa privada con fin de lucro funciona muy bien cuando sus metas y objetivos están muy bien definidos, y cuando es posible reconocer y premiar a aquellos que contribuyen a alcanzarlos. En contraste, cuando los objetivos son complejos y difusos – lo que hace más difícil incentivar la generación de ganancias sin comprometer el logro de otros objetivos valorados – la búsqueda del lucro puede dar lugar a tensiones y conflictos irresolubles. Ver al respecto Eduardo Porter, “When Public Outperforms Private in Services.” *New York Times*, January 15, 2013. [http://www.nytimes.com/2013/01/16/business/when-privatization-works-and-why-it-doesnt-always.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/01/16/business/when-privatization-works-and-why-it-doesnt-always.html?pagewanted=all&_r=0)

2012, poco más de 9 de cada 10 estudiantes de pregrado estaba matriculado en una universidad pública o en una privada sin fin de lucro.

En este contexto y dada la significativa importancia que aún tienen las universidades tradicionales, podría afirmarse que las UFL no tienen mayor incidencia en el funcionamiento del sistema de educación superior de los EE.UU. Sin embargo, es oportuno destacar las significativas diferencias en el desempeño registrado por la UFL en comparación con sus contrapartes sin fin de lucro.

Shireman (2014: 5) resume los resultados de investigaciones recientes, que encuentran – después de controlar por la incidencia de otras variables socio-demográficas -- que los estudiantes de universidades públicas y privadas sin fin de lucro terminan menos endeudados, obtienen empleos mejor remunerados, registran menores tasas de desempleo y menores atrasos en el pago de sus préstamos, y además reportan un mayor grado de satisfacción con sus estudios, que los estudiantes de UFL. Deming, Goldin, y Katz (2011) llegan a resultados similares. Solamente hay dos factores o variables que importan en las decisiones de las UFL, según reconocen sus propias autoridades y propietarios: el margen de ganancias y el número de estudiantes matriculados.<sup>18</sup>

**Cuadro 2.1**  
**Número de estudiantes matriculados en pregrado (*undergraduate enrollment*)**  
**(EE.UU., 1990 – 2012)**

	1990		2012	
	Millions	%	Millions	%
Private non profit	2	16.8%	2.7	15.3%
Public	9.7	81.5%	13.5	76.3%
Private for-profit	0.2	1.7%	1.5	8.5%
Total	11.9	100.0%	17.7	100.0%

Fuente: National Center for Education Statistics,  
[https://nces.ed.gov/programs/coe/pdf/coe\\_cha.pdf](https://nces.ed.gov/programs/coe/pdf/coe_cha.pdf)

<sup>18</sup>Shireman destaca cómo el CEO de una UFL utiliza la expresión “mejorar el tamaño de la clase” para referirse al aumento en el número de estudiantes por profesor en cada clase, lo cual permite reducir costos unitarios y “generar más valor” para los inversionistas. Observa que, en contraste, ningún líder de una universidad sin fin de lucro describiría un aumento en el tamaño de la clase como una mejora (2014:7).

Una investigación reciente realizada por la Comisión de Salud, Educación, Trabajo y Pensiones del Senado norteamericano, encontró que el gasto anual en actividades educativas realizado por las UFL el año 2009, se ubicó en el rango de US\$ 892 a \$ 3,969 por estudiante, es decir una cifra diez veces menor a la registrada por universidades privadas sin fin de lucro con ingresos similares por concepto de aranceles de matrícula (*tuition revenues*). En algunas UFL las presiones de los inversionistas por crecer y expandirse han llevado a que los gastos en marketing y reclutamiento de nuevos estudiantes sean dos o tres veces mayores que los gastos en actividades propiamente educativas. El reporte de dicha comisión – citado también por Shireman (2014:8) – revela que cada año se han venido invirtiendo fondos públicos federales para financiar la matrícula en UFL, en montos anuales cuyo orden de magnitud supera los 32 mil millones de dólares. Sin embargo, más de la mitad de los estudiantes matriculados en dichos *colleges* abandona sus estudios sin obtener el diploma o grado que los acredita.<sup>19</sup>

Dicho reporte también destaca el rol jugado por los *for-profit colleges*, en un contexto caracterizado por la insuficiente capacidad de las universidades públicas y las privadas sin fines de lucro para satisfacer la demanda creciente por educación superior, sobre todo en un contexto de recortes drásticos en los presupuestos estatales asignados a las universidades públicas. Al respecto se pone de relieve el enorme incremento en el número de “estudiantes no tradicionales”, es decir aquellos que por una u otra razón postergaron el inicio de sus estudios superiores, así como aquellos que tienen responsabilidades familiares y empleo dependiente a tiempo completo, lo cual da lugar a mayores restricciones en los horarios disponibles para sus estudios.

Entre los problemas mencionados por el reporte, se señala que las UFL inducen a sus estudiantes – en particular a aquellos con pocos recursos – a solicitar préstamos estudiantiles para financiar su educación, recurriendo a los diversos programas financiados con fondos públicos, préstamos que luego no pueden pagar debido a que la calidad de la formación que reciben es tan pobre que no les permite incrementar sus ingresos al concluir sus estudios.

---

<sup>19</sup>Ver al respecto “For Profit Higher Education: The Failure to Safeguard the Federal Investment and Ensure Student Success.” Majority Final Report, US Senate (2012). [http://www.help.senate.gov/imo/media/for\\_profit\\_report/Contents.pdf](http://www.help.senate.gov/imo/media/for_profit_report/Contents.pdf)

La investigación realizada también encontró que muchos de estos *colleges* no invierten recursos suficientes en servicios de soporte académico a los estudiantes, servicios que resultan indispensables para elevar la calidad de la formación y reducir las altas tasas de deserción. En contraste, como se ya se indicó, invierten ingentes recursos en actividades de marketing y en la formación de un ejército de reclutadores que opera como una “fuerza de ventas.”<sup>20</sup> En algunos casos se ha encontrado que los reclutadores reciben comisiones por cada nuevo estudiante reclutado, lo cual contraviene las regulaciones establecidas para acceder a los fondos federales.

Por último, resulta oportuno citar un reportaje de la revista *The Economist*, que describe el funcionamiento del sistema de la siguiente manera: “Los clientes llegan a los *colleges* con fines de lucro por millones. Con ellos llegan billones de dólares de becas y préstamos federales, que se derraman en los cofres de las compañías. Los subsidios estatales pueden proveer hasta el 90% del ingreso; el gobierno asume los riesgos del no pago de las deudas. Este modelo de negocios le ha servido bastante a las firmas. Su efecto en los estudiantes y en los contribuyentes no es tan claro.”<sup>21</sup>

### La experiencia chilena

En Chile la legislación no permite el lucro en la educación superior universitaria. No el lucro excesivo sino el lucro a secas. Esto implica que los excedentes no pueden ser repartidos o distribuidos, sino que deben ser íntegramente reinvertidos en la consecución de los fines propios de la actividad educativa. El sistema universitario chileno está compuesto entonces, exclusivamente, por universidades públicas y universidades privadas sin fines de lucro. En materia tributaria y al igual que en muchos

---

<sup>20</sup> Otro reporte de Martha Coakley, Procuradora General (*Attorney General*) del Estado de Massachusetts revela que, en el año 2009, las ganancias más los gastos de marketing realizados por los *colleges* con fin de lucro representaron el 41% de sus ingresos totales, y solo el 17% de dichos ingresos fueron propiamente destinados a la formación de sus estudiantes. En términos globales los *colleges* con fin de lucro gastaron menos de un tercio de lo que gastaron las universidades públicas en educar a sus estudiantes. Un análisis realizado para 30 de estos *colleges* encontró que empleaban, en promedio, un reclutador por cada 53 estudiantes matriculados. Ver al respecto: <http://www.mass.gov/ago/consumer-resources/consumer-information/schools-and-education/for-profit-schools/for-profit-school-fact-sheet.html>

<sup>21</sup> Citado en Fontaine (2012). <http://ciperchile.cl/2012/08/04/contra-la-vision-fabril-de-la-educacion-%C2%BFuniversidades-con-fines-de-lucro/>

otros países, ellas están sujetas a un régimen especial, en virtud del cual no están afectas al pago de impuestos. También pueden recibir donaciones bajo un régimen de incentivos, que permite a las entidades donantes descontar una parte de la donación de su renta imponible.

Sin embargo la expansión de la matrícula, en particular la registrada durante las últimas tres décadas, ha tenido como correlato la configuración de un sistema complejo, en el cual es posible distinguir dos sectores que corresponden a dos tipos distintos de universidades. El primero comprende las universidades tradicionales, públicas y privadas, que fueron fundadas antes de 1981. Luego del proceso de reorganización de estas universidades y sus sedes regionales que tuvo lugar entre 1981 y 1993, al final quedaron 25 instituciones, un conjunto estable que se mantiene hasta hoy. Ellas reciben subvenciones y aportes fiscales directos del Estado, e integran el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH).

El segundo sector está formado por las nuevas universidades que se crearon luego de las reformas legales de 1981, las cuales autorizaban la creación de instituciones privadas sin fin de lucro con la facultad de otorgar grados universitarios, así como también de institutos profesionales y centros de formación técnica, que podían tener fin de lucro. Desde 1981 se crearon 56 universidades privadas, de las cuales 18 fueron luego cerradas por el organismo regulador (actualmente el Consejo Nacional de Educación). La expansión de este segundo sector explica gran parte del “crecimiento explosivo de la matrícula total en la educación universitaria”, la cual pasó de 108 mil alumnos en 1983 a 587 mil en el 2010. Más de la mitad de la matrícula total se concentra hoy en estas instituciones de reciente creación (Huepe y Figueroa 2012: 2-5).

Con el ingreso de intereses comerciales en la educación superior, se pusieron en evidencia diversos mecanismos expresamente diseñados para evadir el cumplimiento de la Ley y lucrar también con la formación de nivel universitario. En efecto, algunas universidades vinculadas a grupos económicos, contratan los servicios de empresas que forman parte de dichos grupos y trasladan los excedentes generados vía “precios de transferencia”. Con frecuencia los grupos tienen registrada la propiedad de los inmuebles utilizados por la universidad, lo que a juicio de algunos investigadores constituye “el nudo gordiano o núcleo principal del problema del lucro, porque ahí está

uno de los principales activos estratégicos del proyecto educacional” (Williamson 2012).

La evidencia sobre estas conductas ha dado lugar a un intenso debate sobre la racionalidad de la norma que prohíbe el lucro en la educación superior chilena, y sobre las ventajas y desventajas de las opciones existentes frente a la evidente dificultad de regular y supervisar el funcionamiento del sistema. Fontaine (2012) observa al respecto que con frecuencia “se sobrestima la capacidad fiscalizadora del Estado y se subestima la astucia del mercader de la educación que conoce su negocio mejor que el funcionario que lo vigila”.

Por ello advierte, con referencias expresas a la experiencia de los Estados Unidos y de Chile, que “es difícil y costoso regular y vigilar a las universidades con fines de lucro”. En este orden de ideas, sostiene la necesidad de mantener la prohibición del lucro en la educación universitaria como una norma prudencial específica, de carácter preventivo. Así se evitaría la necesidad de establecer “toda esta alambicada maquinaria de regulación y control... Sería como la norma que prohíbe que un parlamentario sea director de un banco.” La prohibición del lucro se refiere, además, a instituciones educativas que reciben subvenciones o beneficios tributarios del Estado.<sup>22</sup>

Otro argumento central que cuestiona el lucro en la formación universitaria incide en la amenaza que las UFL representan para la sobrevivencia de la universidad

---

<sup>22</sup>Fontaine asocia la prohibición del lucro en instituciones que reciben subvenciones o beneficios de orden fiscal o tributario, a los evidentes conflictos de interés que pueden presentarse. Expone su argumento con los ejemplos siguientes. “Entre hacer un laboratorio de física o hacerse una casa en el lago, ¿qué escogerá nuestro empresario, dueño de universidad? Entre tener una proporción razonable de alumnos por profesor y aumentar los alumnos al máximo para aprovechar economías de escala, ¿no escogerá lo último? Entre pagar arriendos y servicios necesarios y a un costo de mercado y multiplicar servicios innecesarios y pagar más arriendo del de mercado, siendo dueño de las empresas que prestan dichos servicios y de los edificios que se arrienda él mismo, ¿no tenderá a escoger lo último?... No todos los dueños de bancos prestan el dinero de los depositantes a sus propias empresas aunque estén al borde la quiebra. Algunos separan el banco y sus demás negocios. Pero la tentación es grande, es peligrosa. Por eso la ley restringe y regula los préstamos a empresas relacionadas. Nada impide que un director de banco que fuese parlamentario separara el bien público del de su banco y legislara incluso en contra de los intereses de su banco. Pero la tentación de hacer lo contrario es muy grande. Por eso la ley prohíbe que un parlamentario sea director de banco. Es una norma preventiva y prudencial”. Ver al respecto Arturo Fontaine. “El lucro sí importa.” En Centro de Investigación Periodística (CIPER). Publicado el 17.09.2011. Descargado el 5.08.2014.

<http://ciperchile.cl/2011/09/17/el-lucro-si-importa/>

<http://ciperchile.cl/2012/08/04/contra-la-vision-fabril-de-la-educacion-%C2%BFuniversidades-con-fines-de-lucro/>

privada sin fin de lucro, por su efecto envilecedor y corruptor de la filantropía y el mecenazgo. Fontaine observa que la filantropía – entendida como expresión de servicio a la sociedad desde la iniciativa privada-- muestra que los empresarios pueden actuar con grandeza y generosidad financiando la educación superior. Destaca los ejemplos de universidades sin fin de lucro como John Hopkins, Cornell, Stanford, Princeton, Yale y Harvard, entre otras, que han contribuido con creces al desarrollo de la ciencia, el arte y la cultura, fomentando la diversidad y el pluralismo en la educación superior.<sup>23</sup>

A su juicio la filantropía no puede surgir ni consolidarse cuando la motivación central de la educación ya no es la excelencia académica sino el lucro, y cuando empiezan a difundirse conductas como las descritas anteriormente, que hacen difícil identificar y ponen en cuestión las verdaderas motivaciones de universidades privadas que dicen ser sin fin de lucro, pero que en realidad buscan lucrar.<sup>24</sup> Fontaine se pregunta ¿para qué entregar donaciones a una universidad, cuando existen otras universidades al lado que generan utilidades y distribuyen dividendos? ¿Es acaso posible que un empresario pida donaciones para llevar a cabo un negocio? Y desde la perspectiva del Estado, ¿cómo justificar las exoneraciones tributarias y sacrificar parte de la recaudación, para incentivar a empresarios que no valoran la importancia de la misión universitaria y su contribución al desarrollo del país? ¿Por qué otorgar beneficios tributarios a empresas lucrativas que deberían estar pagando impuesto a la renta?

Fontaine sostiene por ello que las UFL corroen la confianza que hace posible el surgimiento de una cultura de la filantropía, de mecenazgos con legitimidad, y en esa medida afectan también el prestigio del empresariado, deslegitimando al capitalismo. Bajo estas condiciones, destaca los graves riesgos de que los gobiernos retiren los beneficios tributarios y pasen a concentrar el control de la cultura, amenazando la diversidad y el pluralismo de los sistemas universitarios. En última instancia, esta amenaza compromete también a la democracia como sistema político. Fontaine concluye afirmando que, en caso de aceptarse y legalizarse la existencia de las UFL,

---

<sup>23</sup>Ver al respecto la presentación de Fontaine en el Seminario “Universidad y Lucro” organizado por el Centro de Estudios Públicos, que tuvo lugar el 28 de Agosto del 2012. Disponible al 3 de Agosto del 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=1Iuf57HwKrw>

<sup>24</sup> Observa Fontaine que “El negocio, cuando se presenta como filantropía, y no lo es, es como una compra venta que se hace pasar por regalo, empequeñece y envilece a quien lo da.”

ellas “debieran organizarse como empresas comerciales, perder los privilegios de las sin fines de lucro y quedar sometidas a un severísimo estatuto especial diseñado con esmero” (2012).<sup>25</sup>

Otros autores ponen en cuestión la norma que prohíbe el lucro, y toman distancia del diagnóstico y las propuestas de Fontaine. Williamson (2012) sostiene que no existe una relación causal tan clara entre la búsqueda del lucro y la calidad de la formación impartida. En este orden de ideas afirma que sí es posible “configurar un sistema que permita aprovechar la fuerza emprendedora de particulares, que con visión empresarial provean educación de calidad a cambio de una renta que compense los riesgos de la inversión”. Advierte que la opción alternativa es “que el Estado amplíe su participación y destine recursos adicionales al ámbito universitario, los mismos que podrían tener mejores usos alternativos como gasto social en áreas más prioritarias.” Desde una perspectiva similar, Paredes (2012) destaca al aporte de la inversión privada a la expansión de la cobertura en la educación superior, y sugiere que en Chile ha existido un “acuerdo tácito en el sentido que el pago por la inversión, por los aportes de capital, debía ser remunerado, esto es, que en la acepción económica... el lucro es funcional al aumento de oferta educativa.”

Cabe recordar que el programa de gobierno de Michelle Bachelet, re elegida para gobernar Chile durante el período 2014-2018, apuesta por una reforma educacional orientada a alcanzar progresivamente la gratuidad universal. Dicha reforma “en su conjunto requerirá de un mayor gasto público permanente entre 1,5 y 2 puntos del PIB”, debido a lo cual también se ha propuesto una reforma tributaria dirigida a generar los recursos requeridos para lograr esta meta. El objetivo es “reposicionar a la Educación Pública en todos los niveles” a fin de “contar con un sistema más integrado y equitativo, que no deje como hoy, rezagados y excluidos.”<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Fontaine también advierte que “las universidades con fines de lucro tienden a parecerse a los preuniversitarios. Son instituciones más de adiestramiento e instrucción que universidades en sentido propio. Su aporte a la generación de bienes públicos, de existir, tenderá a ser muy magro” (2012). En ese sentido, pone tácitamente en cuestión el estatus universitario de instituciones que podrían ser reclasificadas como institutos profesionales o centros de formación técnica.

<sup>26</sup> “Chile de todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2014-2018”. P.16 <http://www.emol.com/documentos/archivos/2013/10/27/2013102712016.pdf>

En relación a la gratuidad universal el programa propuesto contempla “un cambio de paradigma”, lo que implica “pasar de la educación como un bien que es posible transar en el mercado y la competencia como mecanismo regulador de la calidad, a un sistema educacional coordinado que ofrece a las niñas, niños y jóvenes de Chile un derecho social”. Se busca “lograr que el derecho a una educación de calidad no dependa de la capacidad de pago de las familias y que por lo tanto su nivel de ingreso o endeudamiento no determine el acceso a la educación y con ello su futuro”. Se parte de un diagnóstico según el cual la educación “ha estado dominada por la lógica de cuasi-mercado, cuyo motor es la competencia por alumnos. Esto ha reducido la participación del Estado en la provisión, limitado las mejoras en calidad y dificultado el resguardo de la educación como un derecho”.<sup>27</sup>

Al mismo tiempo se precisa que “poner fin al lucro no implica terminar con el sector particular subvencionado... El Estado seguirá respetando la existencia de un sistema mixto pero debe hacer valer el derecho a una educación de calidad...” Se afirma el principio de que “todos los recursos que el Estado destine a la educación deben traducirse en un mejoramiento de la calidad”. En este orden de ideas, “se eliminará la existencia de lucro con recursos públicos, por tanto, se dirigirá el financiamiento público únicamente a instituciones sin fines de lucro, que tengan como único fin la entrega de educación de calidad en el marco de un derecho social”.<sup>28</sup>

#### 2.4. Desafíos para la gobernanza universitaria

Desde una perspectiva más amplia y general, Johnston y Marcucci observan que en el actual contexto global, caracterizado por una demanda creciente y costos cada vez mayores en la educación superior, con una disponibilidad de recursos fiscales cada vez más limitada, surgen dos grandes preguntas relacionadas entre sí. La primera es cómo financiar la expansión en la capacidad de la educación superior, para responder a una demanda creciente en cantidad y calidad.<sup>29</sup> La segunda gran pregunta es “cómo evitar

---

<sup>27</sup> Ibid. P. 17

<sup>28</sup> Ibid. p.17.

<sup>29</sup> Las dos respuestas a esta primera pregunta apuntan en la dirección de dos estrategias distintas aunque complementarias: “maximizar la productividad” de la educación, por ejemplo vía innovaciones pedagógicas y organizativas, y suplementar los limitados recursos públicos con recursos privados.

que la educación superior resista (y posiblemente revierta) su inclinación natural a reproducir e incluso exacerbar las disparidades y desigualdades sociales existentes, derivadas de la clase social, la procedencia étnica o regional, el lenguaje o la religión” (2010: 26).

Los vasos comunicantes entre las políticas vinculadas al financiamiento de los sistemas de educación superior, y aquellas que inciden más directamente en las disparidades y desigualdades sociales que estos sistemas tienden a reproducir, pueden ponerse en evidencia al examinar el funcionamiento de políticas y programas específicos, como veremos en los siguientes dos capítulos de este trabajo. Previamente, es oportuno destacar algunas lecciones y desafíos en el ámbito de la gobernanza universitaria, derivados del análisis realizado en lo que va de este capítulo.

La gobernanza puede entenderse como el “ejercicio formal e informal de la autoridad bajo leyes, políticas y reglas que articulan los derechos y responsabilidades de varios sectores, incluyendo las reglas según las que ellos interactúan”. El concepto “comprende una compleja red que incluye la estructura legislativa, las características de las instituciones y cómo se relacionan con el sistema global, cómo se distribuyen los recursos y cómo se rinden cuentas de la manera de utilizarlos, así como estructuras menos formales y relaciones que dirigen e influyen en el comportamiento.”<sup>30</sup>

Otros autores definen la gobernanza universitaria, en términos de “la capacidad de generar acción de gobierno de una entidad o entorno concreto desde una lógica compartida por todos los actores implicados”.<sup>31</sup> Por su parte, Brunner la define como “la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente – desde el punto de vista de su gobierno y gestión– y sus relaciones con entidades y actores externos con vistas a asegurar los objetivos de la educación superior” (Brunner 2011: 1). La Real Academia Española añade a la definición, el objetivo de lograr un desarrollo duradero, y “un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.”<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup>Joan Maria Malapeira. Gobernanza de las Universidades. Barcelona, Universitat de Barcelona, 2012 (notas de clase)

<sup>31</sup>Citados en Libro Blanco de la Universidad de Cataluña (2008).

<sup>32</sup> La vigésimo segunda edición del Diccionario del idioma castellano, editado por la Real Academia Española, define la gobernanza como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el

Se trata entonces de un concepto denso – “el gobierno de la complejidad” -- que puede nutrir el análisis y reflexión sobre los desafíos que hoy enfrenta la universidad, desde una perspectiva más general y sistémica. Entre sus atributos más destacados, pueden mencionarse la autonomía (académica, financiera, organizacional y en la gestión de personas), la legitimidad de los actores (que a su vez depende, entre otros factores, de los sistemas de evaluación de desempeño, de la transparencia en la organización y de los mecanismos de rendición de cuentas y *responsabilización*), y los niveles de eficacia y eficiencia que caracterizan el funcionamiento de las universidades.

La autonomía es un principio esencial de la gobernanza, que se asocia a la misión de las universidades en las sociedades contemporáneas, una misión orientada por la búsqueda de la verdad, la excelencia en la investigación, la formación y la responsabilidad social, la promoción y defensa de valores fundamentales como la democracia y los derechos humanos. Las verdaderas universidades forman buenos profesionales y buenos ciudadanos, libres de espíritu y con capacidad crítica, y por ello la autonomía de sus comunidades académicas frente al poder económico y político, es consustancial a su identidad y a su misión.

El principio de autonomía confiere especificidad al concepto de gobernanza universitaria, y lo distingue de la gobernanza de otras instituciones como las empresas, que tienen fines distintos. Por cierto, la autonomía se ejerce siempre en el marco de la Constitución y de las leyes, y no puede significar el aislamiento de las universidades frente a sus sociedades. Por el contrario, ellas están obligadas a comprender el entorno en el que operan y a relacionarse activamente con otros actores institucionales, incluyendo a las empresas, a fin de asegurar la pertinencia y la calidad de los servicios que brindan. La autonomía no puede convertirse entonces en una coartada utilizada por los gobiernos para evadir sus responsabilidades en el buen funcionamiento de los sistemas universitarios, ni tampoco por grupos que aprovechan de la universidad para promover exclusivamente sus intereses particulares (MINEDU 2006: 43).

---

logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, y como “la acción y efecto de gobernar o gobernarse.” <http://lema.rae.es/drae/?val=gobernanza>

Una dimensión importante de la autonomía se deriva de las condiciones de acceso a fuentes de financiamiento de la universidad. Además de las universidades privadas financiadas por patronos y mecenas, que constituyen una excepción, las universidades que han logrado mantener una relativa independencia financiera por períodos prolongados han sido aquellas que han contado con dotaciones patrimoniales generadoras de ingresos (*endowments*), como es el caso de varias universidades de élite en los EE.UU. y en Europa.

Algunos estudios revelan que la mayoría de universidades públicas europeas reciben financiamiento del Estado y pueden gestionar sus presupuestos con relativa flexibilidad. En otros países, en cambio, la asignación presupuestal es mucho más rígida, y existen regulaciones estrictas que limitan la generación de ingresos desde otras fuentes. En general casi todos los países europeos regulan y limitan algunas decisiones financieras de las universidades, especialmente aquellas referidas a endeudamiento, la emisión de bonos, así como la inversión en acciones y otros instrumentos financieros (Estermann y Nokkala 2009). En principio, el financiamiento público supone mayores exigencias legales en términos de rendición de cuentas sobre los recursos recibidos. De otro lado, en el contexto descrito en las secciones anteriores, caracterizado por una participación creciente de las universidades privadas, el foco de las regulaciones no se limita a las subvenciones y transferencias que reciben, sino que también comprende las exoneraciones y beneficios tributarios otorgados.

Dependiendo de las peculiaridades políticas e institucionales de cada país, es posible que “el sistema de gobernanza y los mecanismos internos de control de calidad podrían hacer compatible la excelencia académica con la obtención de beneficios a partir de los servicios y la oferta formativa”.<sup>33</sup> Al respecto es preciso destacar que la adopción de sistemas de gestión de la calidad que faciliten la rendición de cuentas sobre los resultados de los procesos educativos, deben constituir una condición o requisito esencial para el otorgamiento de subvenciones, fondos de becas e investigación, o incentivos tributarios a las universidades, y en particular a las UFL.

Por cierto, la definición de los contenidos y resultados de una formación de calidad, forman parte de procesos culturales que es preciso examinar con mayor

---

<sup>33</sup> Comunicación personal del Profesor Malapeira, 7 de Marzo del 2014.

detenimiento. En algunos países se afirma, con frecuencia, que las brechas de calidad en la formación impartida por las distintas universidades son abismales, pero se pasa por alto el hecho de que existen distintas percepciones y construcciones culturales sobre el significado de estas brechas, que tienen como correlato la notable diversidad y heterogeneidad que caracteriza a las estructuras productivas y empresariales. En este orden de ideas, una buena gobernanza universitaria debe ser capaz de enfrentar los problemas y vencer las resistencias que frenan el progreso en el logro de mayores niveles de calidad, en correspondencia con el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural de los países.

Este reconocimiento no puede entenderse entonces como una relativización de las exigencias de calidad, sino más bien como una responsabilidad cada vez mayor para adecuar los contenidos, competencias y objetivos de la formación a las necesidades específicas del entorno en el que operan las distintas universidades, asegurando su pertinencia. Además, las resistencias “de orden cultural” no deben ser entendidas como una fatalidad sino más bien como una oportunidad, sobre todo tratándose de instituciones universitarias que, por principio, deben actuar como catalizadoras del cambio. Por ello es preciso promover una mayor valoración de la importancia que tienen los procesos de autoevaluación, y la adopción de sistemas de indicadores para evaluar regularmente el desempeño institucional.

El licenciamiento de las universidades por parte de organismos de supervisión autónomos, que no estén sujetos al control político de los gobiernos, constituye ciertamente un mecanismo indispensable para mejorar progresivamente la calidad de la formación impartida. Dicho mecanismo supone la verificación del cumplimiento de condiciones básicas para operar como universidad, luego de lo cual se procede a autorizar su funcionamiento. Al mismo tiempo puede ser necesario establecer, en los marcos normativos, niveles mínimos exigibles a los potenciales estudiantes para el acceso a la universidad. Una medida de este tipo podría generar incentivos favorables a la mejora de la calidad en la enseñanza secundaria.<sup>34</sup>

Finalmente, cabe destacar la necesidad de reservar la utilización del término “universidad” para instituciones que llevan a cabo actividades de investigación

---

<sup>34</sup> Comunicación personal del Profesor Joan Malapeira, 24 de Julio del 2014.

reconocida y externamente valorada. Aquellas que no generan nuevos conocimientos deben tener otra denominación. Por cierto, esto pasa por el fortalecimiento de la educación superior no universitaria, de nivel técnico y profesional. En términos más generales las reformas en la gobernanza deben orientarse a configurar sistemas que articulen toda la educación superior e integren todos los estudios y grados otorgados. Así, “las opciones tecnológicas se convierten en una parte del camino y no en un camino sin salida”, y el sistema de educación superior se transforma en la dirección de promover procesos de formación que van “desde la educación básica al doctorado con múltiples salidas intermedias y opciones de capacitación continua para la capacitación o actualización” (Yamada, Castro y Rivera 2012: 14). Esta configuración no solo permite diferenciar y distinguir las instituciones educativas, sino que tiene una función determinante en el diseño de los regímenes tributarios y de financiación, facilitando el uso de incentivos en base a calidad y desempeño institucional.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Ibid.

### 3. EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL PERÚ

Al igual que la mayoría de los países, el Perú experimentó durante las últimas décadas un acelerado proceso de expansión de la matrícula en educación superior, el cual se caracterizó por una participación creciente de las universidades privadas. Esta expansión puede atribuirse a diversos factores, entre los cuales destacan el crecimiento en los últimos años de la población urbana, y el aumento en las tasas de conclusión en la educación secundaria para jóvenes de 17 a 18.<sup>36</sup> Según información del MINEDU, entre el período 2001-2012 dichas tasas se elevaron del 45.2 a 54.5 a nivel nacional, y del 55 a 73.2 en zonas urbanas. También cabe destacar la percepción, confirmada con los hechos, de que la educación constituye una vía segura para el progreso (Yamada, Castro y Rivera 2012)

Es necesario precisar, sin embargo, que el tamaño relativo del sistema de educación superior en el Perú es comparativamente reducido en relación a otros países de la región. En efecto, la tasa bruta de escolarización superior en el Perú se encuentra en el orden del 40%, un porcentaje inferior al registrado por la mayoría de países.<sup>37</sup> Algunos estudios ponen de relieve la correlación positiva existente entre dicha tasa y el nivel de ingreso per cápita alcanzado por los países. Es decir, cuanto mayor es el ingreso per cápita, mayor tiende a ser la tasa de escolarización superior. Al respecto debe destacarse que en el Perú el nivel registrado por la tasa de escolarización superior es menor al que podría corresponderle, dado su nivel de ingreso per cápita (Brunner y Hurtado 2011: 164-67).

Puesto en otros términos, puede esperarse que el tamaño del sistema de educación superior en el Perú siga creciendo a un ritmo elevado durante los próximos años, por lo menos hasta alcanzar una tasa del 50 al 60%. Una vez alcanzado este nivel es probable que el sistema siga creciendo pero a un ritmo bastante menor, como ha ocurrido en los países industrialmente avanzados (Johnstone & Marcucci 2010: 17).

---

<sup>36</sup>Según estimaciones del INEI, entre el período 2000-2013 la población urbana pasó de casi 17.5 millones a 23 millones de personas.

<sup>37</sup>La tasa bruta de escolarización superior es el ratio que resulta de dividir el número total de estudiantes matriculados en educación superior, independientemente de su edad, entre el tamaño del grupo poblacional en edad de cursar estudios superiores, expresado en porcentajes (jóvenes de 18 a 24 años).

Por cierto, los principales desafíos no se encuentran en el crecimiento de la matrícula, sino más bien en las desigualdades que aún se observan en las condiciones de acceso a la educación superior, y especialmente en los distintos niveles de calidad de la formación que las distintas IES están en condiciones de ofrecer. En este orden de ideas, este capítulo precisamente examina en qué medida la expansión del sistema de educación superior peruano, en términos del número de estudiantes matriculados, ha logrado, o no, resolver el problema de fondo referido a la equidad en el acceso a educación de calidad.

### 3.1. Antecedentes históricos

Es posible distinguir tres fases o etapas en la evolución del sistema universitario peruano, las cuales se distinguen en el gráfico 3.1. La **primera etapa** se inicia con la fundación, en el año 1551, de la Real y Pontificia Universidad de la Ciudad de los Reyes de Lima, hoy Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), la más antigua de América. Luego, durante el período colonial se crearon otras dos universidades: San Cristóbal de Huamanga, en Ayacucho (1677) y San Antonio Abad, en Cusco (1692).

La primera Constitución en la historia republicana, promulgada en 1823, estableció que “no podrá dejar de haber Universidades en las capitales de Departamentos...”. Durante los años siguientes se crearon la Universidad de Trujillo (1824) y la de San Agustín, en Arequipa (1828). Pero luego este impulso descentralista se debilitó.<sup>38</sup> Tuvieron que pasar varias décadas para la fundación en Lima de la Escuela de Minas (1875) y de la Escuela de Agricultura y Veterinaria (1902), que se convertirían luego en la Universidad Nacional de Ingeniería y en la Universidad Nacional Agraria.

Años después, en 1917, fue fundada también en Lima la primera universidad privada, conocida hoy como la Pontificia Universidad Católica del Perú, gracias a la

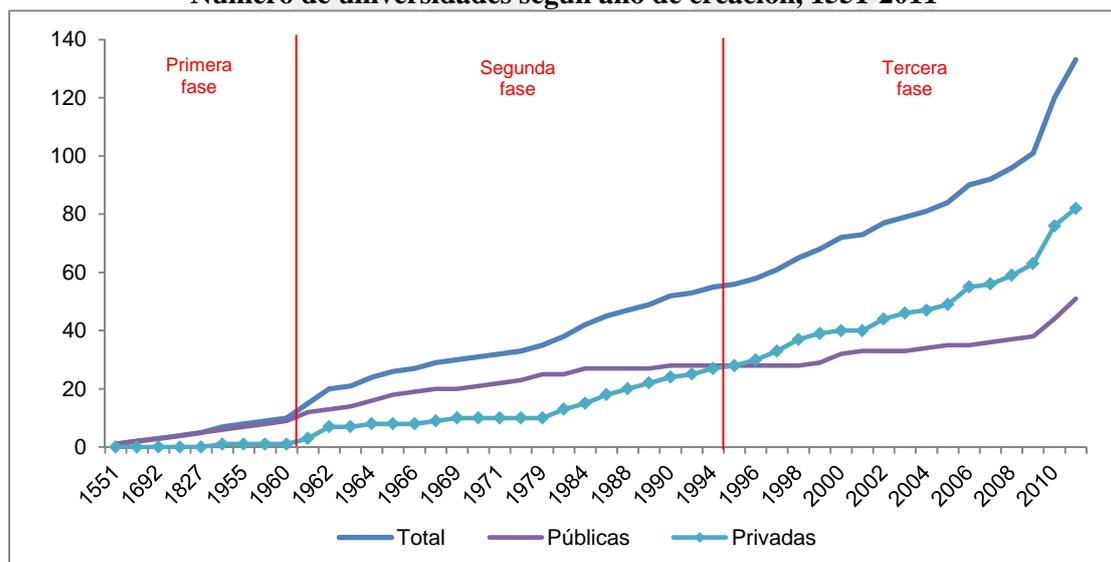
---

<sup>38</sup> En Agosto de 1856 se promulgó una ley de creación de una Universidad en Puno, la cual al parecer “dejó de funcionar por problemas socio-políticos y económicos.” Por ello la fecha oficial de creación de la Universidad del Altiplano, localizada en Puno, ha quedado registrada en Febrero de 1961, cuando se promulgó la Ley N° 13516. Ver al respecto <http://web.unap.edu.pe/web/historia>

iniciativa de un sacerdote de la congregación de los Sagrados Corazones y un grupo de laicos. Y en la década de 1950 se fundaron dos nuevas universidades públicas en otras ciudades, la San Luis Gonzaga de Ica (1955) y la Universidad Nacional del Centro, en Huancayo (1959).

Llegamos así al año 1960 con 10 universidades (9 públicas y sólo una privada; 4 de ellas localizadas en Lima y 6 en otras ciudades del país). Durante esta primera etapa, de cuatro siglos de duración, se fue configurando un sistema relativamente descentralizado, con un claro predominio de las universidades públicas, pero sin mayor articulación entre ellas. Para entonces, como se destaca en un informe del Ministerio de Educación, algunas universidades públicas se encontraban ya activamente politizadas en una dirección corporativa y clientelista, e involucradas en el juego político electoral (MINEDU 2006: 57).<sup>39</sup>

**Gráfico 3.1**  
**Número de universidades según año de creación, 1551-2011**



Fuente: ANR, INEI. Elaboración propia.

La **segunda etapa** comprende el período transcurrido entre 1961 y 1995. Se trata de un período marcado por el acelerado crecimiento de la población urbana,

<sup>39</sup>En dicho informe se refiere el caso de la Universidad Nacional del Centro, hegemonizada por el partido Aprista, que a los dos años de su fundación promovió la creación de filiales en otras ciudades como Lima, Huacho, Cerro de Pasco y Huánuco, las cuales luego se constituyeron como nuevas universidades (MINEDU 2006: 57).

resultante de las migraciones del campo a la ciudad, que trajo consigo una fuerte expansión en la demanda por educación superior. Durante estos años se crearon 46 nuevas universidades, a un ritmo de 1.3 universidades por año, 27 privadas y 19 públicas. Al finalizar esta segunda etapa el número total de universidades privadas iguala al número total de universidades públicas.

La mayoría de las nuevas universidades públicas – 15 de 19 -- se localizó en ciudades del país que aún no contaban con este servicio. Como se indicó, algunas de ellas se constituyeron a partir de filiales creadas previamente (con sede central en otras ciudades) y, con frecuencia, como resultado de cálculos político electorales. En realidad, al igual que con otros servicios públicos considerados esenciales, la creación de nuevas filiales o nuevas universidades en localidades que carecen de este servicio – algo así como la “expansión de la frontera universitaria” -- parece haber generado buenos réditos políticos. El problema reside en que muchas veces las nuevas universidades creadas no cuentan con los recursos ni las condiciones mínimas requeridas para ofrecer un servicio de calidad.

La **tercera etapa** empieza el año 1996 con la promulgación del DL 882, bajo el régimen de Fujimori (1990-2000). Esta norma – denominada “Ley de Promoción de la Inversión en Educación”-- fue promulgada en un contexto marcado por las reformas estructurales inspiradas en el llamado “Consenso de Washington”, que se aplicaron en el Perú con especial intensidad desde los primeros años de la década de 1990. Entre ellas pueden destacarse la privatización de las empresas públicas, la liberalización de las actividades económicas y la desregulación de los mercados.

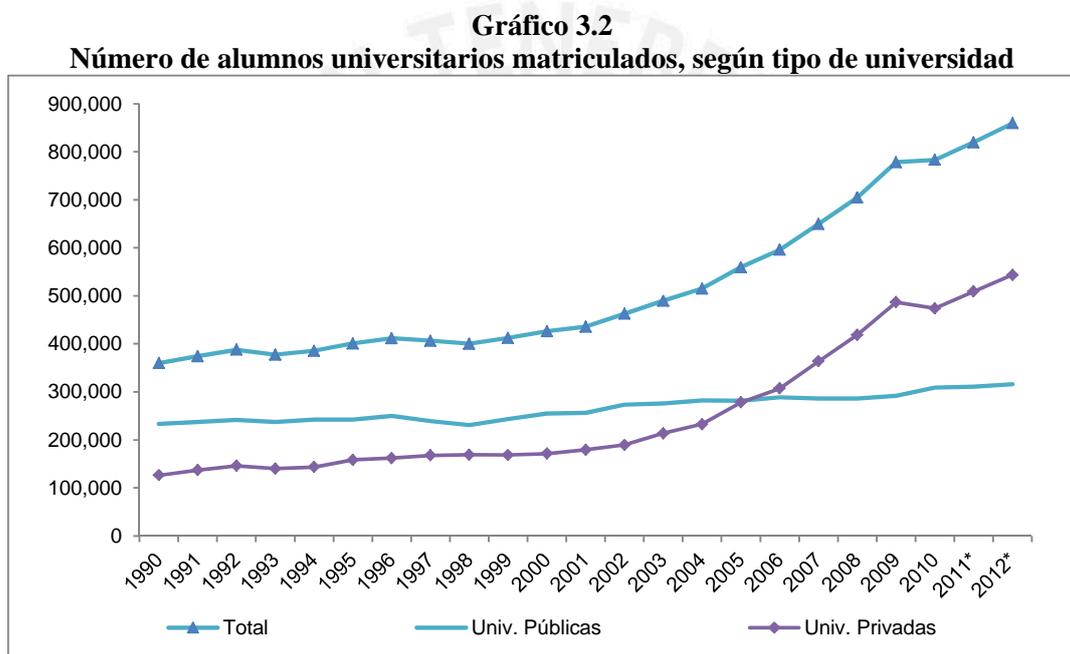
Como se explica más adelante, el DL 882 trajo consigo un cambio estructural en el sistema universitario peruano, al promover la inversión privada en universidades con fines lucrativos. El resultado fue un crecimiento aún mayor en el número de universidades y en el número de estudiantes. Así, en el período 1996-2012 se establecieron en total 77 nuevas universidades, 23 públicas y 58 privadas, es decir a un ritmo de 4.8 nuevas universidades cada año.<sup>40</sup> Debe mencionarse, además, que en los 9 primeros años de vigencia del DL 887, 17 de las universidades privadas existentes

---

<sup>40</sup>El gráfico 3.1 muestra, además, que 32 de las 77 nuevas universidades se crearon en los dos últimos años del período (2010-2012).

optaron por transformarse en sociedades anónimas, acogiéndose a lo previsto por dicho decreto (MINEDU 2006: 145-6).

El gráfico 3.2 presenta la evolución del número de alumnos matriculados en las últimas dos décadas, distinguiendo entre universidades públicas y privadas. Considerando el número total, la tasa promedio de crecimiento anual de la matrícula registrada en el período 1990-1999 fue de 1.6%, mientras que en la década siguiente (2000-2009) dicha tasa se elevó a 6.6%. Puede apreciarse que esta notable expansión se explica principalmente por el crecimiento de la matrícula en universidades privadas.



\*Cifra estimada.  
Fuente: ANR. Elaboración propia.

En efecto, considerando todo el período 1990-2013, la matrícula en estas universidades se elevó en 331%, mientras que el crecimiento en la universidad pública fue de solo 35%, es decir 9 veces menor. Por primera vez en la historia, en el año 2006 la universidad privada superó en alumnos matriculados a la universidad pública. El reporte más reciente de la Asamblea Nacional de Rectores, registra a fines del 2013 un total de 140 universidades (51 públicas y 89 privadas), con poco más de un millón de alumnos matriculados (31% en las públicas y 69% en las privadas).

### 3.2. Marco normativo

El marco normativo que ha regido hasta la fecha fue establecido por la Ley 23733, promulgada en 1983. Dicha ley consagró la autonomía de las universidades y estableció un modelo en el cual la responsabilidad de conducir y gobernar la institución universitaria es asignada a su propia comunidad académica. La autonomía se ejerce de conformidad con la Constitución y las leyes, e implica los derechos “a aprobar su propio estatuto y gobernarse de acuerdo a él, organizar sus sistemas académico, económico y administrativo, administrar sus bienes y rentas, elaborar su presupuesto y aplicar sus fondos con la responsabilidad que impone la Ley” (art. 4°).<sup>41</sup>

La autonomía de la Universidad puede entenderse como una potestad de carácter público, que implica la atribución de derechos y deberes a la institución universitaria. En esencia los deberes se refieren a la formación de buenos profesionales, a la investigación y a la proyección a la sociedad. Al mismo tiempo se otorga a las universidades la atribución de otorgar títulos y licencias a nombre de la Nación, que facultan al ejercicio de determinadas profesiones. En el modelo establecido por la Ley, el titular de la autonomía es la propia universidad, pero bajo el entendimiento de que ella es conducida y gobernada por su comunidad académica, integrada por profesores y estudiantes (Ortiz 2002:7).<sup>42</sup>

La Ley de 1983 disponía que “las universidades nacen o son suprimidas sólo por Ley” y contemplaba solamente dos tipos de universidades, “públicas o privadas, según se creen por iniciativa del Estado o de particulares. Las primeras son personas jurídicas de derecho público interno y las segundas son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro” (art.5° y 6°). La única diferencia sustantiva entre ambos tipos de universidades, además de su fuente de financiamiento, era la mayor flexibilidad otorgada a las privadas para establecer el número de representantes de los distintos

---

<sup>41</sup>Se afirma que dicha ley estuvo inspirada en la reforma universitaria de Córdoba -- que tuvo lugar en la segunda década del siglo XX -- la cual promovió la democratización de la vida y del gobierno universitario como fundamento de su autonomía frente al Estado oligárquico (MINEDU 2006: 141).

<sup>42</sup>Como se explica a continuación, el DL 882 establece nuevos modelos que excluyen a la comunidad académica del gobierno de las universidades y que permiten el lucro en la educación superior. No deja de resultar irónico que los propietarios de las universidades con fin de lucro, apelen a la defensa de la autonomía universitaria para oponerse a reformas que perciben como atentatorias de sus intereses privados.

estamentos en sus órganos de gobierno. En todo lo demás se encontraban sujetas al mismo marco normativo.

Otra distinción relevante establecida por la Ley, es aquella entre las universidades en proceso de organización, las cuales son dirigidas por una comisión de gobierno especialmente designada para dicho propósito, y las universidades que ya han concluido dicho proceso. Estas últimas son dirigidas por un Rector, elegido por la comunidad académica representada en la Asamblea Universitaria, quien a su vez integra la Asamblea Nacional de Rectores (ANR).

La Ley de 1983 designa a la ANR como el organismo público responsable de la coordinación universitaria y le encarga la tarea de evaluar cada año a las universidades en proceso de organización. A la comisión organizadora de una universidad recién creada se le asignó un “plazo máximo e improrrogable de cinco años” para realizar su labor, durante el cual es evaluada por la ANR. Concluido el plazo, si los resultados de la evaluación son positivos, ellos son remitidos al poder legislativo a efectos de derogar los efectos suspensivos incluidos en la ley de creación y reconocer a la universidad en cuestión como plenamente institucionalizada.

Una universidad institucionalizada goza de plena autonomía y deja de estar sujeta a evaluaciones externas, “salvo en caso de extrema ingobernabilidad o graves problemas internos”, únicas circunstancias en que la ANR cuenta con facultades para intervenir (MINEDU 2006: 58). Aquí reside una de las principales limitaciones de la Ley de 1983, pues no sujeta a las universidades a mecanismos de evaluación externa periódica que aseguren un mínimo nivel de calidad. En efecto, la calidad de la formación ocupa un segundo plano en dicha Ley, y aparece solamente en términos declarativos. La evaluación es interna -- es decir está a cargo de la propia universidad -- bajo un esquema que podría denominarse como “autorregulación”. La acreditación de la calidad tampoco es mencionada en el texto de la norma.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> La ley 23733 sólo contiene tres referencias expresas a la calidad. En efecto, el art. 2° incluye como uno de los fines de las universidades la formación “de alta calidad”. Luego se señala la obligación de “mantener sistemas de evaluación interna para garantizar la calidad de sus graduados y profesionales” (art. 25°). Por último la Ley refiere que “la comunidad nacional sostiene económicamente a las Universidades” y que “ellas corresponden a ese esfuerzo con la calidad de sus servicios” (art. 76°).

Sobre este marco legal -- caracterizado como “vetusto e incoherente”<sup>44</sup>-- se superpuso luego el Decreto Legislativo 882, promulgado a fines de 1996, que abrió las puertas a la educación con fines de lucro. Como veremos, este Decreto provocó un cambio estructural en el sistema universitario peruano. Sus dos primeros artículos dan una idea muy clara de su alcance y significado. El primero define su propósito en términos de la creación de “condiciones y garantías para promover la inversión en servicios educativos, con la finalidad de contribuir a modernizar el sistema educativo y ampliar la oferta y la cobertura”. Y el segundo establece que “toda persona natural o jurídica tiene el derecho a la libre iniciativa privada, para realizar actividades en la educación. Este derecho comprende los de fundar, promover, conducir y gestionar Instituciones Educativas Particulares, con o sin finalidad lucrativa”.<sup>45</sup>

La norma faculta a las universidades privadas a organizarse “bajo cualquiera de las formas previstas en el derecho común y en el régimen societario”, según la voluntad de sus propietarios. También establece que tanto las universidades privadas institucionalizadas como aquellas que aún se encuentran en proceso de organización, “podrán reorganizarse o transformarse”, adecuándose a lo dispuesto por la nueva norma.<sup>46</sup> En consecuencia, la participación de estudiantes y profesores en el gobierno de las universidades quedó restringida a las universidades públicas y a las privadas que decidieron mantenerse bajo el régimen dispuesto por la Ley 23733.<sup>47</sup>

El DL 882 promovió la creación y proliferación de universidades con fines distintos a los establecidos en el marco normativo vigente hasta ese entonces. Así, fines tales como la formación de “humanistas, científicos y profesionales de alta calidad

---

<sup>44</sup> En el informe del Ministerio de Educación se observa que la formulación y aprobación de la Ley de 1983 fue liderada por el senador Luis Alberto Sánchez, quien “plasmó tardíamente en aquella ley sus ideales de juventud, correspondientes al modelo de universidad surgido del movimiento reformista de Córdova de 1918”. Añade que “dicha ley no prestaba mayor atención al tema de la calidad académica, precisamente cuando por la irrupción de la denominada sociedad del conocimiento, pasaba a ser el eje de la definición del alcance democrático de la universidad...” (2005: 40).

<sup>45</sup> Como se indicó, la Ley 23733 del año 1983, vigente hasta entonces, solo contemplaba la existencia de universidades públicas y privadas sin fines de lucro.

<sup>46</sup> Varias universidades que ya habían solicitado autorización de funcionamiento bajo el modelo de asociación civil sin fin de lucro, procedieron a transformarse en sociedades anónimas, acogiéndose a lo dispuesto por el DL 882.

<sup>47</sup> Si bien el art. 5° del DL 882 establece que “el Estatuto o Reglamento Interno debe permitir la participación de la Comunidad Universitaria en los asuntos relacionados al régimen académico, de investigación y de proyección social”, en los hechos los propietarios de las universidades con fin de lucro han preferido no promover dicha participación.

académica, de acuerdo con las necesidades del país”, la promoción de la cultura con sentido crítico y creativo, la investigación en las humanidades, las ciencias y las tecnologías, y el fomento de la creación intelectual y artística, pasaron a segundo plano, a medida que el lucro se fue imponiendo como el objetivo central de numerosas universidades creadas bajo el nuevo régimen.

Uno de los mecanismos centrales de promoción incluido en el DL 882, fue la modificación del régimen tributario aplicable a las instituciones de educación superior. En efecto, dicho decreto introdujo algunos beneficios dirigidos a las instituciones educativas. Al respecto se establece que “las instituciones educativas particulares que reinviertan total o parcialmente su renta reinvertible en sí mismas o en otras instituciones Educativas Particulares, constituidas en el país, tendrán derecho a un crédito tributario por reinversión equivalente al 30% del monto reinvertido.”<sup>48</sup> Además, quedan exoneradas del pago del impuesto al valor agregado (impuesto general a las ventas) correspondiente a “la transferencia o importación de bienes y la prestación de servicios...” y “estarán inafectas al pago de los derechos arancelarios correspondientes a la importación de bienes que efectúen exclusivamente para sus fines propios” (art.23°).

Lo más sorprendente, sin embargo, es que la misma norma establece que para acceder al crédito tributario “los programas de reinversión deberán ser presentados a la autoridad competente del sector educación... y se entenderán automáticamente aprobados con su presentación”. Solo se admite la fiscalización posterior que pueda efectuar la autoridad tributaria, pero se elimina de plano la facultad de la autoridad del sector educativo para evaluar su pertinencia y, en función de ello, autorizar o rechazar el programa de reinversión.

Un año antes de la promulgación del DL 882, el gobierno había aprobado la creación del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU), como organismo autónomo de la ANR. En efecto, la Ley 26439 le asignó a dicho Consejo la función de evaluar los proyectos de nuevas

---

<sup>48</sup> De otro lado las universidades privadas sin fin de lucro, sujetas al régimen de la Ley 23733, quedan exoneradas del impuesto a la renta, siempre que las rentas que generen sean destinadas íntegramente a los fines propios de la institución (DL 774).

universidades, autorizar o denegar su funcionamiento provisional o definitivo (transcurridos cinco años), y autorizar la fusión y supresión de universidades, entre otras. El CONAFU está integrado por cinco ex-rectores, “elegidos entre los candidatos propuestos por las universidades institucionalizadas. Tres de ellos son elegidos por las universidades públicas y los dos restantes por las universidades privadas”.

Si bien la ley de creación de CONAFU determinó ciertos requisitos para autorizar el funcionamiento de nuevas universidades<sup>49</sup>, lo cierto es que, en los hechos, las autoridades responsables mostraron una conducta permisiva que “ha producido no solo un crecimiento aleatorio, desordenado, del número de universidades, sino también una escandalosa proliferación de filiales universitarias, la mayor parte de las cuales funciona en deplorables condiciones de calidad” (MINEDU 2006: 63).

Esta evolución se explica, en buena medida, por la ausencia de mecanismos de acreditación que aseguren el cumplimiento de estándares mínimos de calidad. Recién a mediados del 2003, con la aprobación de la Ley General de Educación (Ley N° 28044), se determinó la creación de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE).

Lamentablemente, la ley que regula el SINEACE, promulgada en Mayo del 2006, establece que la participación en los procesos de evaluación y acreditación es voluntaria, con la excepción de las instituciones de formación de profesionales de la salud, educación y derecho (Yamada, Castro y Rivera 2007: 14).<sup>50</sup> Este carácter voluntario de la evaluación y la acreditación limita considerablemente la capacidad de regulación del sistema universitario peruano, privando al Estado de las herramientas legales requeridas para asegurar estándares mínimos de calidad y promover la excelencia académica en las instituciones de educación superior.

---

<sup>49</sup> El art. 7° de la Ley 26439, establece que las entidades promotoras deben acreditar ante el CONAFU la conveniencia nacional y regional, sustentada en un estudio de mercado, la disponibilidad de personal docente calificado, contar con infraestructura física adecuada y “servicios académicos imprescindibles (bibliotecas, laboratorios y afines)”, entre otros requisitos.

<sup>50</sup> Es oportuno mencionar que, gracias a la iniciativa del Colegio Médico, en 1999 se creó mediante Ley 27154 la Comisión para la Acreditación de Facultades o Escuelas de Medicina (CAFME). Esta Comisión es autónoma y está adscrita al Ministerio de Salud, sus funciones son “elaborar las normas para establecer los estándares mínimos de acreditación así como la administración del proceso, su supervisión y evaluación permanente” (art.2°).

Ante el contexto de proliferación de universidades de baja calidad, en enero del 2011 el Congreso de la República presentó un proyecto de ley de moratoria temporal de creación de universidades, con el objetivo de “revisar todo el marco normativo vigente”, a fin de que “se exija calidad académica y se propicie un inmediato y verdadero proceso de acreditación; se pueda revisar los expedientes de las universidades creadas en los últimos años, entre otros temas” (Proyecto Ley 802/ 2011: 17).

Sin embargo, no fue sino hasta diciembre del 2012 cuando dicho proyecto se promulgó como Ley 29971<sup>51</sup>. Dicha Ley establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un período de cinco años. Adicionalmente, “suspende por el mismo periodo la creación de filiales de universidades públicas y privadas, creadas bajo cualquier modalidad permitida por la ley” (art.1°). Esta decisión legislativa constituyó el preámbulo para la reforma del sistema universitario, pues a partir del año 2013 se colocó en la agenda del debate político la promulgación de una nueva ley universitaria.

### **La nueva Ley**

La nueva Ley fue aprobada por el pleno del Congreso de la República el 26 de junio del 2014. Su objetivo es “normar la creación, funcionamiento, supervisión y cierre de las universidades” y promover “el mejoramiento continuo de la calidad educativa de las instituciones universitarias como entes fundamentales del desarrollo nacional, de la investigación y de la cultura”. Reconoce la autonomía universitaria, la cual se ejerce “de conformidad con lo establecido en la Constitución, la presente Ley y demás normativas aplicables”, y crea una Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SINEDU), como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Educación. Este organismo reemplaza y asume las funciones de la Asamblea Nacional de Rectores, y se encargará de supervisar la calidad de la formación impartida y de los servicios brindados a los estudiantes, de aprobar o denegar licencias de funcionamiento,

---

<sup>51</sup> Básicamente, la Ley 29971 tiene el mismo objetivo inicial que el proyecto inicial, que es el de replantear la política de la educación superior universitaria con la finalidad de diseñar una nueva legislación que “establezca requisitos de creación y funcionamiento de universidades debidamente acreditadas y certificadas que garanticen calidad, investigación y vinculación con las necesidades de desarrollo del país” (art. 3°).

fiscalizar el uso de recursos públicos y beneficios tributarios, e imponer sanciones a los infractores, entre otras. Entre las condiciones básicas para el licenciamiento de universidades, se destaca la de contar con infraestructura y equipamiento adecuados, y “no menos del 25% de docentes a tiempo completo” (art.28).

El órgano de mayor jerarquía de la SUNEDU es su Consejo Directivo, el cual estará presidido por el Superintendente, e integrado por un representante del Consejo Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (CONCYTEC), ambos designados por el Poder Ejecutivo, y por cinco miembros seleccionados mediante concurso público. De los cinco, dos serán docentes provenientes de universidades públicas, y uno de universidad privada. Deben ser personas “de reconocido prestigio y de conducta intachable públicamente reconocida” y “contar con el grado académico de Doctor, habiéndolo obtenido con estudios presenciales”, entre otros requisitos.<sup>52</sup>

Si bien la nueva Ley establece que “el proceso de acreditación de la calidad educativa en el ámbito universitario, es voluntario”, también precisa en el mismo artículo que “el crédito tributario por reinversión y otros beneficios e incentivos que se establezcan, se otorgan en mérito al cumplimiento del Proceso de Acreditación, de acuerdo a la normativa aplicable”. Puesto en otros términos, y aun cuando todavía está pendiente la promulgación del reglamento de la ley, que definirá la normativa, en el tema específico de la acreditación el énfasis está puesto en los incentivos más que en las obligaciones. Al respecto otro artículo de la Ley anuncia que “el Poder Ejecutivo establecerá un régimen preferencial de exoneración y beneficios tributarios a las donaciones y becas con fines educativos y de investigación, disponiendo los controles que aseguren el uso correcto de dichos recursos”.

La nueva ley reconoce como derechos de los estudiantes, “recibir una formación académica de calidad”, “la gratuidad de la enseñanza en la universidad pública” y

---

<sup>52</sup> La norma contempla como uno de los requisitos la posibilidad de contar solamente con el grado de Maestro (obtenido con estudios presenciales), pero precisa que en el concurso de selección se otorga el puntaje máximo “a los candidatos que hayan obtenido el grado de doctor, a tiempo completo y dedicación exclusiva” y además establece que “en ningún caso se podrá seleccionar a los cinco ciudadanos integrantes del Consejo Directivo bajo el mismo requisito”, con lo cual es de esperar que la mayoría de sus integrantes tengan el grado de doctor. No podrán ser seleccionados los titulares de acciones o participaciones en universidades y empresa vinculadas, ni sus autoridades, directores o apoderados, quienes en todo caso “deberán haber cesado en dicha actividad al menos un año antes de asumir el cargo” (Art. 17.3).

además el derecho de “tener en las universidades privadas, la posibilidad de acceder a escalas de pago diferenciadas, previo estudio de la situación económica y del rendimiento académico del alumno”, entre otros (art. 100). Por el lado de los profesores, establece exigencias académicas más elevadas, como la de contar como mínimo con el grado académico de Maestro para el ejercicio de la docencia en el nivel de pregrado (con un período de adecuación de 5 años).

En términos generales la nueva ley no altera el régimen vigente en lo que toca a reconocer el derecho a la libre iniciativa privada, con y sin fines de lucro. Sin embargo, establece restricciones que no existían bajo el DL 882. En efecto, las universidades constituidas con fines lucrativos deben hacerlo “bajo la forma societaria”, y aquellas sin fines de lucro, “bajo la forma asociativa”. La Ley también prohíbe “el cambio de personería jurídica de universidades privadas asociativas a universidades privadas societarias”.<sup>53</sup> Lo que distingue a la nueva Ley del DL 882, es la modificación del régimen tributario. Al respecto establece que las utilidades de las universidades privadas societarias están afectas a las normas tributarias del impuesto a la renta, y que sus programas de inversión son supervisados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y por la propia SUNEDU, “para verificar que estos contribuyan de modo efectivo al desarrollo académico de la institución” (art. 116). Mantiene otros beneficios tributarios establecidos por el DL 882, como la “inafectación de impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural”, pero excluye de este beneficio a las personas y a las empresas que prestan servicios a las universidades privadas (art. 117).

Además, para acogerse a los incentivos a la reinversión, las universidades privadas están obligadas a presentar un informe a la SUNEDU y la SUNAT, a efectos de la verificación del cumplimiento de la normativa señalada. La Ley precisa que el incumplimiento de estas normas “acarrea la suspensión o el retiro del régimen de reinversión de excedentes, según la gravedad de la falta, y el pago, según el caso, de las multas o deudas tributarias generadas” (art 120). En contraste, el DL 882 establecía que dichos informes “se entenderán automáticamente aprobados con su presentación”.

---

<sup>53</sup>Además, en todas ellas “rige la libertad de cátedra y el pluralismo académico, lo que implica que las entidades promotoras, sin importar la persona jurídica bajo la cual estén constituidas o si se adscribe a una confesión religiosa, deben respetar este principio.

En síntesis, lo más destacado de la nueva Ley es la adopción de un nuevo régimen de regulación y supervisión de la educación universitaria, liderado por una Superintendencia adscrita al Poder Ejecutivo, en reemplazo del régimen de “autorregulación” que ha estado vigente hasta ahora. El impacto de esta reforma dependerá, en buena medida, de cómo se lleve a cabo la estrategia de construcción institucional de la SUNEDU. Uno de los factores críticos al respecto es la capacidad de convocar a autoridades y funcionarios calificados y comprometidos con su misión, para lo cual es indispensable que cuente con suficientes recursos presupuestales. No se ha previsto un aporte de las universidades supervisadas para financiar el funcionamiento de la SUNEDU, como ocurre en otros sectores sujetos a regulación. En este orden de ideas la fortaleza de esta nueva institución también dependerá, en buena medida, del apoyo político que logre convocar y de los recursos que le asigne el Ministerio de Economía y Finanzas.<sup>54</sup>

### 3.3. Tipología de las universidades peruanas

Es posible distinguir varios tipos de universidades atendiendo principalmente a su origen, naturaleza y estatus legal o reconocimiento alcanzado; y, de otro lado, a su forma de gobierno y su régimen societario.

Como se indicó anteriormente, las primeras universidades fueron creadas por el Estado – las tres primeras bajo el régimen colonial y las siguientes durante la república – y se constituyeron como universidades públicas. La primera universidad privada se fundó recién en 1917, por iniciativa de un sacerdote católico y un grupo de laicos. Desde su origen en el año 1551, hasta el año 2000 sólo existieron dos tipos de universidades: públicas y privadas sin fin de lucro.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup>Según la Ley, los recursos presupuestales de la SUNEDU provendrán de los montos que se le asignen en la Ley de Presupuesto del Sector Público” de los ingresos que recaude en el ejercicio de sus funciones y también aquellos provenientes de donaciones y de la cooperación técnica internacional. Lamentablemente durante los últimos años el MEF ha mostrado muy poco interés en el fortalecimiento de los organismos reguladores, al extremo que ha recortado sus presupuestos e incluso ha dispuesto la transferencia de sus recursos (provenientes de los aportes de las empresas reguladas) para otros fines. Ver al respecto Távora (2007).

<sup>55</sup> La Universidad César Vallejo, creada a fines de 1991 mediante Ley 25350, es la primera universidad reconocida bajo el régimen de sociedad anónima cerrada, con fin de lucro, mediante Res. 715-2000 de CONAFU.

Luego, desde los primeros años de la década pasada, las universidades privadas debieron optar entre seguir operando bajo el régimen de la Ley 23733, es decir, como asociaciones civiles sin fin de lucro, sujetas a las normas generales que establecen la participación de los distintos estamentos de la comunidad académica en el gobierno de la universidad; o, alternativamente, adecuarse y operar bajo el nuevo régimen establecido por el DL 882.

Cabe precisar que no todas las universidades que optaron por adecuarse al DL 882 lo hicieron adoptando la modalidad de sociedades anónimas con fin de lucro. Entre ellas hay varias universidades constituidas como asociaciones sin fin de lucro, que han preferido el régimen del DL 882, por la flexibilidad que dicho régimen ofrecía para adoptar nuevas formas de organización y de gobierno universitario, distintas a las establecidas por la Ley 23733. Es decir, siendo universidades privadas sin fin de lucro, su Rector no es elegido por una Asamblea Universitaria constituida por representantes de la comunidad académica, sino más bien por su asociación promotora o Patronato.

En este orden de ideas y para los fines de este estudio, es pertinente distinguir tres tipos de universidades. El primero corresponde a las universidades públicas, constituidas por el Estado. El segundo tipo corresponde a las privadas sin fines de lucro, tanto aquellas que operan bajo el régimen de la Ley 23733, como también las que lo hacen bajo el DL 882 por la razón indicada en el párrafo anterior. El tercer y último tipo corresponde a las universidades privadas con fin de lucro, constituidas como sociedades anónimas, todas ellas bajo el régimen establecido por el DL 882.

Antes de examinar la importancia relativa de cada tipo de universidad, es oportuno presentar la información más reciente con las “principales variables universitarias” contenida en el último reporte de la Asamblea Nacional de Rectores. El cuadro 3.1 solamente distingue entre universidades públicas y privadas (agrupa a estas últimas en una sola columna, sin distinguir con y sin fin de lucro), y entre aquellas institucionalizadas y las que se encuentran en proceso de institucionalización.

**Cuadro 3.1**  
**Perú: Principales variables universitarias, 2013**

	Públicas	Privadas	Total
<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>51</b>	<b>89</b>	<b>140</b>
	36%	64%	100%
<i>Institucionalizadas</i>	31	45	76
	41%	59%	100%
<i>En proceso</i>	20	44	64
	31%	69%	100%
<b>Alumnos</b>	330,986	729,092	1'060,078
	31%	69%	100%
<b>Docentes*</b>	23,084	50,132	73,216
	32%	68%	100%
<b>Administrativos*</b>	18,700	22,654	41,354
	45%	55%	100%
Alumnos /administrativos	17.7	32.2	
Alumnos /docentes	14.3	14.5	

Fuente: ANR

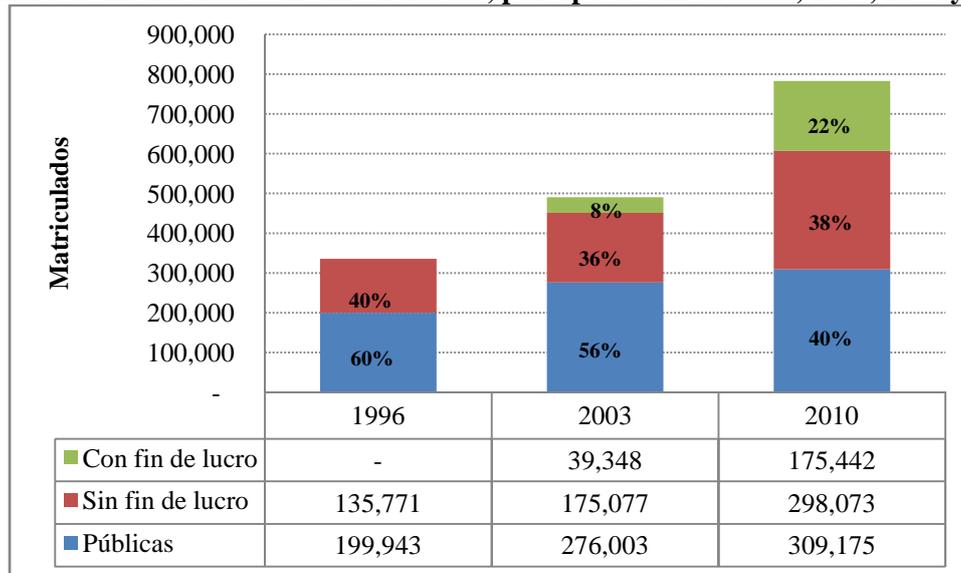
Puede advertirse que de las 140 universidades existentes, casi la mitad (64) aún se encuentra en proceso de institucionalización. Se trata en su gran mayoría (44) de universidades privadas que solo cuentan con una autorización provisional de funcionamiento.

En relación al número total de alumnos matriculados, cabe destacar que poco menos de la tercera parte (31%) lo está en universidades públicas, mientras que la gran mayoría se concentra en universidades privadas (69%). La distribución de docentes es muy similar (32-68). De otro lado, el ratio alumnos por docente no muestra mayores diferencias en ambos tipos de universidades (14.3 en las públicas, 14.5 en las privadas), en contraste con el ratio alumnos por administrativo, el cual como era de esperarse registra un valor mucho mayor en las privadas (32.2 vs. 17.7).

De otro lado, tomando como referencia la tipología presentada anteriormente, el gráfico 3.3 presenta el número de alumnos de pre grado matriculados en cada tipo de universidad en tres años recientes. En 1996 solo existían dos tipos de universidades, públicas y privadas sin fin de lucro, las que daban cuenta del 60% y el 40% de la matrícula, respectivamente. Si bien a fines de dicho año se promulgó el DL 882, que “abrió el mercado” a instituciones con fin de lucro, la primera universidad de este tipo fue recién reconocida el año 2000. El año 2010, sin embargo, el número de estudiantes matriculados en este tipo de universidades ya había alcanzado el 22%, mientras que la participación de las públicas se redujo del 60% registrado en el 1996, al 40% el 2010 y a

solo el 31% el 2013 (cuadro 3.1). Es decir, su importancia relativa en relación al número total de estudiantes del sistema universitario peruano se ha reducido de manera progresiva durante las últimas décadas, pero en forma muy acelerada durante los últimos 3 años.

**Gráfico 3.3**  
**Número de matriculados en universidades, por tipo de universidad, 1996, 2003 y 2010**



Fuente: INEI. Compendio Estadístico 2012  
INEI. II Censo Nacional Universitario 2010

### 3.4. Calidad, selectividad, y expansión del “margen extensivo”

Por último, es posible clasificar a las universidades identificando algunos atributos asociados a la calidad del servicio que brindan, lo que permite complementar la caracterización presentada en las líneas anteriores. Según Behrman y Stacey (1997), el logro educativo ha sido usualmente medido en los estudios empíricos utilizando como indicador el número de años o niveles culminados por las personas. El término más usado para este tipo de medición se conoce precisamente como “logro educativo” o “margen extensivo de la educación”. Una manera distinta de evaluar este logro refiere a la calidad de la formación recibida, y toma en cuenta la experiencia del estudiante en la etapa escolar, el tipo de institución educativa, el contenido de la currícula, el gasto por alumno y las cualificaciones del profesor, entre otros aspectos. Este tipo de mediciones nos refiere a la noción de “margen intensivo de la educación”.

En base a esta distinción, es posible advertir que algunas universidades que operan en el Perú se orientan a atraer el mayor número posible de estudiantes, ofreciendo con frecuencia aranceles reducidos, sin dar mayor importancia a la selección de estudiantes de buen desempeño, aptos para el quehacer universitario. En contraste, un conjunto distinto de universidades se esfuerza por ofrecer una educación de calidad, y para ello buscan seleccionar a los mejores estudiantes, invierten en infraestructura, reclutan a profesores calificados, etc.

Lamentablemente no contamos con información suficientemente detallada sobre los distintos atributos o variables que inciden en la calidad de la educación, referidos en relación al “margen intensivo”. Pero es posible utilizar, como indicador aproximado, la ubicación en el Ranking de Universidades peruanas elaborado por la Revista América Economía, para el año 2013. De un total de 125 universidades, menos de la mitad (55) aparecen y tienen alguna posición en dicho ranking. En el cuadro 3.2 presentamos los resultados de esta clasificación, distinguiendo universidades públicas y privadas, con y sin fin de lucro. Cabe destacar que solo 7 de las 51 universidades privadas con fin de lucro (14%) figuran en el ranking, y solo una de ellas está ubicada entre las 10 mejores universidades (ocupando la novena posición). En contraste, 28 de las 36 universidades públicas (78%), y 20 de las 38 privadas sin fin de lucro (53%), se encuentran ubicadas en el ranking mencionado.

**Cuadro 3.2**  
**Número de universidades ubicadas en el ranking de América Economía, por tipo de universidad**

Tipo de universidad	Universidades		
	Total	Universidades con puesto en el ranking	
		Número	%
Sin fin de lucro	38	20	53%
Con fin de lucro	51	7	14%
Públicas	36	28	78%

(\*)Información al 2010

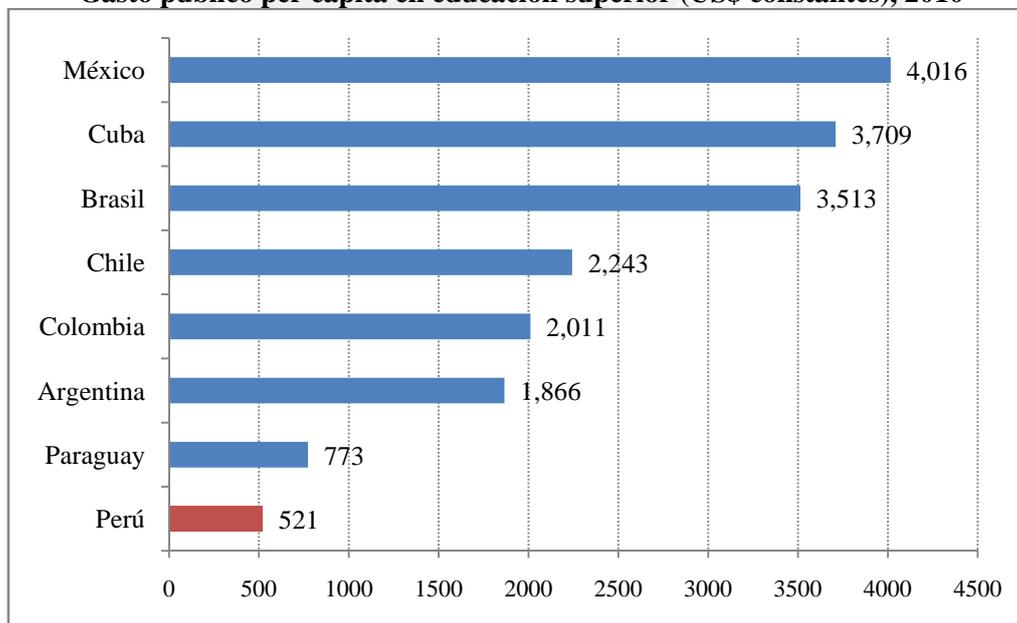
Fuente: ANR y América Economía

Cabe reiterar que la ubicación en este tipo de ranking constituye, en el mejor de los casos, una medida muy preliminar y aproximada de la calidad educativa. De hecho,

al limitarse a universidades peruanas no contiene referencias comparativas a otros contextos nacionales e internacionales, con niveles de exigencia académica más elevados. Al respecto es oportuno señalar que el Perú solo cuenta con una universidad ubicada en los 50 primeros lugares del Ranking QS para América Latina, y con solo 16 universidades en los 300 primeros lugares del mismo ranking. Utilizando este último indicador, se ubicaría en el sexto puesto de la región, después de Brasil, México, Colombia, Argentina y Chile.

Estos cinco países, además de Cuba y Paraguay, también registran niveles más altos de gasto público per-cápita en educación superior. El gráfico 3.4 revela que el Perú invierte una magnitud comparativamente reducida de recursos en sus IES: sólo la octava parte de lo que invierte México y la cuarta parte de lo que invierte Colombia. Estas cifras no incluyen, por cierto, la inversión financiada con fuentes privadas, que también registra niveles elevados en varios países de la región.

**Gráfico 3.4**  
**Gasto público per cápita en educación superior (US\$ constantes), 2010**



Fuente: UNESCO: <http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx>

Otra manera de aproximarnos a la calidad educativa es mediante un indicador de selectividad, como es el porcentaje de ingresantes a una universidad respecto al número

de postulantes. Las universidades más selectivas son aquellas en las cuales este porcentaje es comparativamente reducido: tienen un número relativamente bajo de vacantes en relación al número de personas que postulan por dichas vacantes.

Los cuadros 3.3 y 3.4 presentan este indicador para una muestra de universidades públicas y privadas (sin distinguir con y sin fin de lucro). Puede observarse que a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la más antigua del Perú, solamente ingresan el 9.3% de las personas que postulan. El porcentaje es 10 veces mayor en la Universidad Alas Peruanas que, el año 2013, contaba con poco más de 112 mil estudiantes matriculados (el 10% del total nacional), es decir 3.7 veces más que San Marcos. A Alas Peruanas ingresan (casi) todos los que postulan. Curiosamente, esta universidad – la más grande del Perú en términos de matrícula -- también alcanzó ubicación en el ranking de América Economía, al igual que la segunda más grande (César Vallejo). Las dos son universidades con fin de lucro.<sup>56</sup>

**Cuadro 3.3**  
**Indicadores de principales universidades públicas**

Universidad	Nº matriculados de pregrado		Var. Promedio anual %	Part. %	2011		% de ingresantes respecto al número de postulantes
	1996	2011			11/96	2011	
Universidad Nacional Mayor de San Marcos	21,341	29,749	2.2	9.6%	60,806	5,643	9.3%
Universidad Nacional de San Agustín	19,382	24,282	1.5	7.8%	31,275	5,898	18.9%
Universidad Nacional Federico Villarreal	16,173	20,668	1.6	6.7%	19,693	3,459	17.6%
Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco	10,671	16,639	3.0	5.4%	26,972	2,310	8.6%
Universidad Nacional del Altiplano	9,875	15,566	3.1	5.0%	28,827	4,108	14.3%
Universidad Nacional de Trujillo	10,788	13,320	1.4	4.3%	14,415	2,924	20.3%
Universidad Nacional del Callao	8,066	13,027	3.2	4.2%	14,960	2,889	19.3%
Universidad Nacional San Luis Gonzaga	16,310	12,706	-1.7	4.1%	14,333	3,795	26.5%
Universidad Nacional de Ingeniería	6,953	10,685	2.9	3.4%	13,034	1,654	12.7%
Universidad del Centro del Perú	7,655	9,854	1.7	3.2%	14,507	2,623	18.1%
Resto de Universidades	107,642	144,134	2.0	46.4%	106,441	27,785	26.1%
<b>Total Públicas</b>	<b>234,856</b>	<b>310,630</b>	<b>1.9</b>	<b>100.0%</b>	<b>345,263</b>	<b>63,088</b>	<b>18.3%</b>

Fuente: ANR, INEI

<sup>56</sup>Por cierto, la ubicación en este tipo de ranking puede dar lugar a que universidades privadas con matrícula masiva, de calidad académica dudosa, sean consideradas elegibles como receptoras de estudiantes beneficiarios de programas de becas financiados por el Estado, como el Beca 18. Esto se examina con mayor detalle en el siguiente capítulo.

**Cuadro 3.4**  
**Indicadores de principales universidades privadas**

Universidad	N° matriculados de pregrado		Var. Promedio anual %	Part. %	2011		% de ingresantes respecto al número de postulantes
	1996	2011			Postulantes	Ingresantes	
Universidad Alas Peruanas	-	96,165	-	18.9%	42,106	41,249	98.0%
Universidad Cesar Vallejo	2,699	46,925	21	9.2%	22,588	20,227	89.5%
Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote	1,579	37,618	23.5	7.4%	16,894	8,556	50.6%
Universidad Inca Garcilaso de la Vega	16,982	33,594	4.7	6.6%	15,613	15,193	97.3%
Universidad San Martín de Porres	29,517	33,374	0.8	6.6%	9,303	7,809	83.9%
Universidad Peruana Los Andes	3,895	29,562	14.5	5.8%	11,778	11,178	94.9%
Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez	3,301	20,571	13	4.0%	10,995	7,892	71.8%
Pontificia Universidad Católica del Perú	11,401	18,085	3.1	3.6%	7,973	1,895	23.8%
Universidad Católica Santa María	9,481	12,746	2	2.5%	10,093	2,989	29.6%
Universidad San Ignacio de Loyola	710	12,257	20.9	2.4%	4,494	4,218	93.9%
Resto de Universidades	74,895	167,920	5.5	33.0%	107,587	79,879	74.2%
<b>Total Privadas</b>	<b>154,460</b>	<b>508,817</b>	<b>8.3</b>	<b>100.0%</b>	<b>259,424</b>	<b>201,085</b>	<b>77.5%</b>

Fuente: ANR, INEI

Un estudio reciente confirma que la expansión de universidades en “el margen extensivo” a partir del año 2000, ha estado acompañada de una caída en la selectividad del sistema educativo.<sup>57</sup> Los autores encuentran, además, que durante el período 2000-2009, los postulantes a universidades privadas crecieron a una tasa mucho mayor a la registrada para el número de jóvenes que terminó la secundaria.<sup>58</sup> La evidencia que presentan revela un deterioro en la habilidad de los estudiantes universitarios a partir del año 2000, y es consistente con la hipótesis de que “los ‘nuevos’ postulantes provienen de percentiles más bajos de la distribución de habilidades entre los jóvenes que terminan la secundaria” (Yamada et al 2013: 17-18).

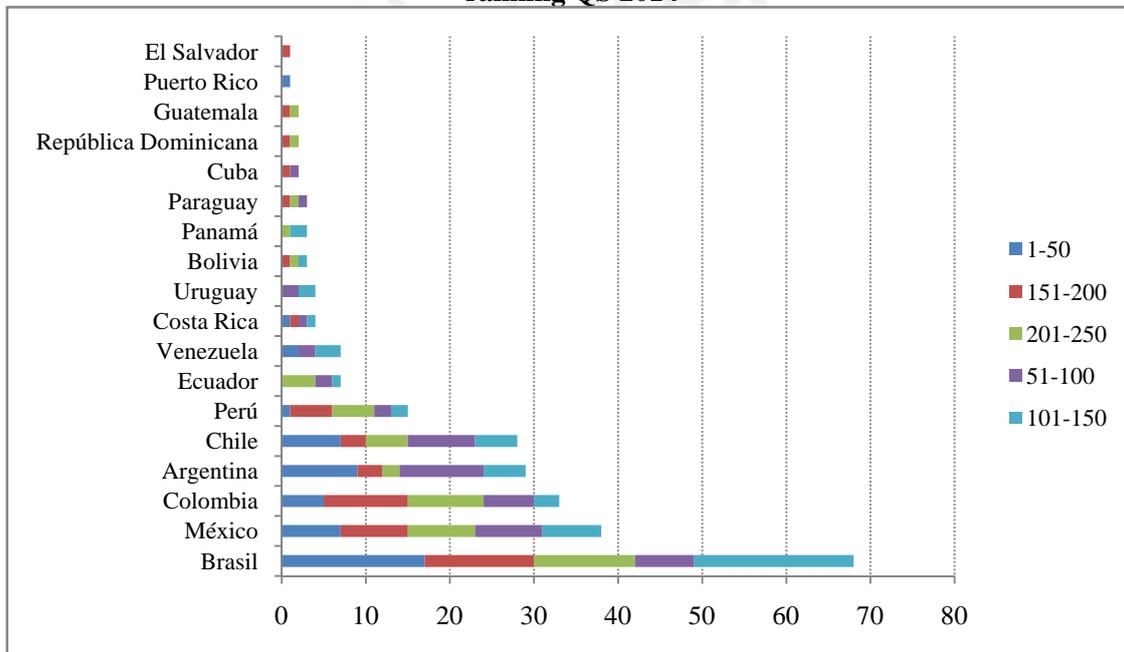
En síntesis, puede afirmarse que la evolución del sistema universitario peruano durante los últimos años muestra un serio deterioro, en un contexto caracterizado por la

<sup>57</sup>Dicha expansión se explica por el notable aumento en el número de jóvenes egresados de la secundaria, que se elevó de 2.2 millones en el año 2000 a 3.1 millones el año 2010 (Yamada et al 2013: 10-11). Durante esta década el ingreso per cápita en las familias de estos jóvenes subió en 21%, en términos reales. Al mismo tiempo, los aranceles promedio en las instituciones de educación superior (costo de los estudios) también disminuyeron de manera significativa (en el orden del 30% entre el 2004 y el 2013, también en términos reales).

<sup>58</sup>En efecto, entre el 2000 y el 2009 el número de jóvenes menores de veintinueve años con secundaria completa creció 55%, mientras que el número de postulantes a universidades privadas creció en casi 200%, es decir se triplicó.

rápida expansión de las universidades privadas, y en particular de las universidades con fin de lucro. El objetivo de crecer y alcanzar una participación cada vez mayor en “el mercado educativo”, ha prevalecido sobre otros objetivos esenciales como el de asegurar un nivel mínimo de calidad en la formación impartida. En palabras del director de una universidad privada, “[...] si tenemos un perfil rígido en el examen de admisión, nos quedamos sin alumnos. Lo que hemos hecho es adaptar nuestro sistema a ese perfil que nos llega: un alumno con deficiencias” (Yamada et al 2013: 18).

**Gráfico 3.5**  
**América Latina: Número de universidades de cada país según rangos de ubicación en el ranking QS 2014**



Fuente: Ranking QS América Latina 2014

#### 4. EL PROGRAMA NACIONAL BECA 18

El Programa Nacional Beca 18, denominado de aquí en adelante PB18, fue creado en Noviembre del año 2011 en el marco de las políticas de inclusión social del nuevo gobierno, con el propósito de otorgar becas a jóvenes de bajos recursos económicos con alto rendimiento académico. Pocos meses después de anunciarse la creación de dicho programa se promulgó la Ley N°29837, la cual da origen al Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo para el nivel superior (PRONABEC), adscrito al Ministerio de Educación, al cual se le encarga el diseño, planificación, gestión, monitoreo y evaluación de las becas y los créditos educativos.

Hasta entonces estas funciones habían estado a cargo del Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (INABEC), fundado en 1973. Durante sus casi 40 años de existencia, y ante la ausencia de una oferta de becas financiadas con recursos públicos, dicho Instituto se había limitado a canalizar y difundir las oportunidades de estudio ofrecidas principalmente por agencias de cooperación internacional. INABEC no contaba con oficinas descentralizadas y concentraba sus actividades en la ciudad de Lima, dejando de lado a miles de jóvenes residentes fuera de la capital.

El problema central identificado en el diseño de PB18 es la “desigualdad de oportunidades para el acceso, permanencia y culminación de una educación superior de calidad”. De allí que el objetivo del programa sea el “mejoramiento de las oportunidades para el acceso, permanencia y culminación de una educación superior de calidad de jóvenes talento que se encuentran en situación de pobreza, y con alto rendimiento académico” (PRONABEC 2012: 38, 40).

La población objetivo de PB18 está constituida por los 300 mil jóvenes con edades comprendidas entre los 16 y 22 años, que han concluido la educación secundaria en colegios públicos, viven en hogares en condición de pobreza y pobreza extrema (según los registros del Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH) y nunca han realizado estudios superiores. Según los documentos técnicos que sustentan el diseño de PB18, esta población representa la piedra angular del “bono demográfico”, y por ello es preciso invertir en educación superior para elevar su productividad y promover su

inclusión social. Si bien su lengua materna predominante es el castellano (80,5%), “casi la quinta parte posee una lengua nativa como lengua materna, el quechua encabeza la lista con un 16,6%.” (PRONABEC 2012: 31, 36).

Se trata de un programa con metas ambiciosas, que se ha propuesto lograr que “el 100% de estudiantes aprueben sus estudios de manera exitosa” con una tasa de deserción de 0%. Inicialmente se propuso becar “por lo menos 5,000 jóvenes por año para alcanzar la meta de 25,000 becarios al año 2016”, llegando “a los 1822 distritos de todo el país (PRONABEC 2013a: 80). A tenor de lo señalado por sus directivos, el Programa “busca instalarse como referente a nivel de la región en términos de transformación de la educación superior, en materia de ciencia, innovación y tecnología, y con un enfoque de inclusión social.” (PRONABEC 2012: 7)

#### **4.1. Cobertura y modalidades**

Las becas otorgadas tienen un carácter integral, ellas cubren durante todo el período de estudios el pago total de la matrícula o derechos académicos del instituto o universidad donde estudia el becario, incluyendo un ciclo inicial de nivelación académica, inducción, actualización o recuperación (para ayudarlos a adecuarse a las exigencias académicas y adaptarse a la nueva institución). También incluyen el costo del idioma inglés, los costos de alojamiento, los costos de transporte (en caso deban trasladarse a un lugar distinto al de su residencia), los costos de movilidad y alimentación, seguro médico, materiales educativos y servicios de tutoría. Además, los becarios reciben un ordenador portátil.

PB 18 contempla dos modalidades, la beca ordinaria dirigida a jóvenes en situación de pobreza y pobreza extrema, con un rendimiento académico superior al promedio de su región, que acceden por mérito propio a una carrera y centro de educación superior elegible, y la beca especial, dirigida a jóvenes que forman parte de grupos vulnerables o excluidos, y que no logran acceder por mérito propio a una institución de educación superior elegible.

El año 2012 se establecieron dos tipos de becas especiales para licenciados de las Fuerzas Armadas y para personas residentes en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y

Mantaro (VRAEM), donde se concentra buena parte de las plantaciones de coca y donde se vienen promoviendo cultivos y actividades alternativas. Luego se han ido creando nuevas becas especiales, incluyendo aquellas a otorgarse en el marco del programa de reparaciones a las víctimas de la violencia política y el terrorismo, y a personas con alguna discapacidad.

#### 4.2. Proceso de asignación de las becas

Uno de los principales problemas en la implementación de PB18, ha sido la identificación de los criterios a ser utilizados en la evaluación y selección de los postulantes y, en general, en la asignación de las becas. El Perú ha registrado tasas de deserción de los estudios universitarios relativamente elevadas.<sup>59</sup> En el caso de las universidades privadas una de las principales causas de la deserción es la falta de recursos económicos, lo cual precisamente ofrece una base racional para la intervención vía programas como PB18. Sin embargo, dado que los recursos para financiar dicho programa son limitados, es indispensable definir con precisión los criterios y procedimientos a ser utilizados, a fin de que la asignación de dichos recursos efectivamente responda al objetivo del programa.

PB18 ha tenido hasta la fecha tres convocatorias anuales, para estudiantes que iniciaron sus estudios los años 2012, 2013 y 2014. Dado que el nuevo gobierno asumió funciones a fines de Julio del 2011 y que PB18 fue creado en Noviembre del mismo año, la primera convocatoria del 2012 se llevó a cabo con cierto apremio, sin contar con criterios explícitos para la selección de universidades. Tampoco llegó a formularse un documento metodológico de sustento a los procedimientos de evaluación de los postulantes.

Luego, para el proceso del año 2013 se formuló un expediente técnico con una metodología de evaluación, la cual comprende criterios explícitos y procedimientos para

---

<sup>59</sup>En efecto, según el Censo Nacional de Universidades realizado el año 2010, el porcentaje de alumnos que interrumpió sus estudios de pregrado fue de 22.7% (una cifra solo ligeramente inferior al 23.5% registrado el año 1996). Dicha cifra es mayor para hombres que para mujeres (26.1% y 19% respectivamente), y mayor en universidades privadas que en universidades públicas (23.6% y 21.3%). Las tasas de deserción del sistema educativo son también más elevadas en los grupos que sufren exclusión, incluyendo las comunidades nativas.

determinar las IES participantes y seleccionar a los estudiantes a ser becados. Los requisitos formales para postular a una beca en el 2013 fueron tener nacionalidad peruana, ser menor de 23 años, haber estudiado la secundaria en un colegio público y residir en un distrito con clasificación de pobreza según el SISFOH. Además, los postulantes deben acreditar un alto rendimiento académico en la escuela secundaria y la admisión a una de las IES participantes en el programa.

El PRONABEC identificó como una barrera o limitación al acceso, los procesos de admisión establecidos por las instituciones de educación superior (IES). Al respecto considera que “postular a una institución educativa superior supone ya una inversión (en términos de desplazamiento y costeo del mismo examen) que excluye, sobre todo, a la población en condición de exclusión social. Esto posiciona al propio proceso de admisión como un proceso de exclusión”. Para superar esta barrera el Programa ha coordinado con las IES la organización de “exámenes focalizados” gratuitos en zonas priorizadas, a fin de que no sean los postulantes quienes deben desplazarse para rendir sus exámenes de admisión, sino que son las propias IES “las que salen a buscar a los postulantes” (2012: 74).

Antes de proceder a la selección de los postulantes se asignaron cuotas de becas a las distintas regiones o departamentos. Dichas cuotas fueron asignadas considerando tres criterios: i) la importancia relativa de la población integrante de las comunidades nativas, ii) los indicadores de pobreza y iii) el tamaño de la “población en proceso de inclusión a la educación superior”, es decir el número de postulantes potenciales. Las ponderaciones asignadas a cada uno de ellos fueron 20%, 30% y 50% respectivamente. Sin embargo, el propio PRONABEC aclara que las cuotas asignadas a cada región “son solo referenciales y deberán finalmente ajustarse según las exigencias concretas que se encuentren en el proceso de implementación de la propuesta” (2012b: 69).

A efectos de seleccionar a los postulantes con mayor rendimiento académico en cada región, se elaboró una base de datos con el propósito de determinar los promedios finales de las calificaciones en los 5 años de educación secundaria, registradas el año 2011 en todos los colegios públicos del Perú. Luego, con esta información, se dividió a la población estudiantil en deciles según las notas promedio al final de cada año escolar. Los estudiantes considerados aptos para postular a las becas PB18 de educación

superior universitaria, fueron aquellos que durante toda la educación secundaria se ubicaron en el primer decil, es decir aquellos “de más alto rendimiento académico”, que obtuvieron en promedio una nota mínima de 14/20.<sup>60</sup>

Por último, en la propuesta metodológica para la convocatoria del año 2013, también se contempló de manera expresa el objetivo de contribuir a “cerrar las brechas históricamente establecidas a partir de ciertas características de exclusión”, incluyendo “etnia, sexo (brecha prácticamente cerrada pero todavía existente), discapacidad, orfandad, víctima de violencia, procedencia de comunidad nativa, procedencia de un hogar de zona rural, entre otros (2012: 80)”. Sin embargo, el criterio central en la evaluación de los postulantes fue su desempeño académico.<sup>61</sup>

Por último, la convocatoria más reciente a las becas asignadas el año 2014 se llevó a cabo con una nueva propuesta metodológica, que añade nuevos criterios y cambia sus ponderaciones (PRONABEC 2013b: 139-42).<sup>62</sup> El primer paso del proceso consistió en la determinación de las cuotas de becarios a cada una de las regiones o departamentos del país, atendiendo a cinco criterios o indicadores, a los cuales se asignaron distintas ponderaciones, como se indica en el cuadro 4.1.

---

<sup>60</sup>De otro lado, los estudiantes que se ubicaron en los deciles 2 al 5, calificados como de “mediado-alto rendimiento académico” es decir que obtuvieron una nota mínima de 13/20, fueron considerados aptos para una beca en IES no universitarios. Sin embargo se estableció una excepción para los postulantes a la carrera de educación intercultural bilingüe, de nivel universitario, atendiendo a la prioridad que dicha carrera tiene para cerrar las brechas que afectan a las poblaciones excluidas. Para este grupo se consideró 13/20 como nota mínima (2012: 75-77).

<sup>61</sup>La metodología define “factores de exclusión” asociados a la pertenencia a grupos excluidos, con los cuales se estimó un “ratio de vulnerabilidad”. La ponderación establecida para este ratio en la evaluación de los postulantes fue de 25%, mientras que la ponderación otorgada a la nota promedio en la secundaria y al puntaje obtenido en el examen de admisión (administrado por la IES) fue de 50% y 25% respectivamente PRONABEC (2012: 80).

<sup>62</sup>Dicha propuesta identifica como componentes centrales de la “Estrategia de beca 18” a los exámenes descentralizados y gratuitos a cargo de la IES, la selección de beneficiarios según las prioridades regionales en las carreras de los postulantes, la selección de instituciones de calidad, la asignación de cuotas de becas regionales y la captación focalizada de postulantes, entre otros.

**Cuadro 4.1**  
**Criterios y ponderadores para la asignación de cuotas de becas a regiones**

CRITERIO O INDICADOR	PONDERACIÓN
Índice de pobreza multidimensional, (definido en función de 9 criterios distintos)	40%
Proporción de población indígena	25%
Demanda potencial (número de jóvenes menores de 23 años con educación secundaria completa en colegios públicos que no hayan realizado estudios superiores)	20%
Algún miembro del hogar del becario potencial ha completado la educación superior	10%
Magnitud de la prima salarial entre mano de obra calificada y no calificada (un indicador del beneficio de estudiar comparado con el costo de oportunidad al dejar de trabajar)	5%

Los tres primeros criterios responden esencialmente a consideraciones de equidad. PB18 se propone priorizar las regiones más pobres y con mayor número de becarios potenciales, en particular aquellas con una mayor proporción de población indígena, las cuales históricamente han registrado un acceso muy limitado a la educación superior. También se han incluido, aunque con ponderaciones menores, otros dos indicadores que parecen responder a consideraciones de eficiencia. El primero mide la proporción de familiares de los potenciales becarios con educación superior completa, con el argumento de que existe una relación positiva entre este indicador y la probabilidad de que los jóvenes del departamento en cuestión accedan también a educación superior. Y el segundo de alguna manera mide el efecto de costo-beneficio que se transmite en los mercados laborales como consecuencia de la asignación de la becas.

El siguiente paso consistió en la identificación de las carreras prioritarias para cada región. En el documento metodológico usado como sustento para la convocatoria del año 2014, se afirma que para tal efecto utilizaron las áreas del conocimiento priorizadas en el Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano 2006-2021, el “Mapa de Potencialidades” elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los Planes de Desarrollo Regional Concertado al 2021. También se destaca la importancia de promover la diversificación productiva así como la de invertir en “carreras orientadas a lo ambiental pensando en las posibilidades de “desarrollo” de las economías en

términos de un “decrecimiento” en el uso de materia y energía para lograr equilibrio físico-energético y evitar el impacto ambiental en el planeta” (PRONABEC 2013:88).

El resultado de este ejercicio de priorización se presenta en el cuadro 4.2, el cual comprende los 14 grupos o categorías de carreras y carreras afines que se han considerado para la convocatoria del año 2014. Teniendo en cuenta el catálogo de carreras con las variantes y denominaciones que ofrecen las distintas IES en el país, se identificaron en total 198 carreras universitarias y técnicas, consistentes con estas prioridades (PRONABEC 2013: 91).

Finalmente, se procedió a la priorización de las carreras a nivel regional, tomando en cuenta las demandas y potencialidades de cada región. Los resultados se presentan en una matriz que asigna prioridades – en una escala de 1 al 5 – a los 14 grupos de carreras incluidas en el cuadro anterior, para cada una de las regiones de los potenciales becarios.

En resumen, la convocatoria del 2014 consideró tres criterios en la evaluación de los postulantes a las becas de PB18: aptitud académica, nivel de pobreza y pertinencia de la carrera en la región de procedencia del postulante. La ponderación asignada a cada uno de ellos fue de 50%, 25% y 25% respectivamente (PRONABEC 2013: 143). Puede apreciarse, entonces, un énfasis menor en aptitud académica en relación a la convocatoria del año anterior, y la inclusión de la pertinencia regional de la carrera como nuevo criterio de evaluación.

Para la determinación del umbral correspondiente al criterio de aptitud académica, la Convocatoria 2014 de PB18 buscó “establecer criterios más elevados para la determinación de la nota mínima de postulación” (PRONABEC 2013: 129). Así, se estableció que la nota mínima para postular a una beca de estudios en universidades sería de 15/20 (un punto más que en la convocatoria anterior) y se mantuvo en 13/20 la nota mínima para becas de estudios en IES no universitarias. De otro lado, considerando las diferencias observadas en el caso de los egresados de las comunidades

nativas amazónicas, las notas mínimas para los postulantes de estas comunidades se establecieron en 13/20 y 12/20 respectivamente.<sup>63</sup>

**Cuadro 4.2**  
**Grupos de carreras y carreras afines en la convocatoria 2014 de PB18**

1	Salud Pública y Psicología
2	Ingeniería Civil, Arquitectura y Urbanismo
3	Biología, Veterinaria, Zootecnia y Química
4	Ingeniería Pesquera, Naval y Biología Marina
5	Ingeniería Ambiental, Agraria y Forestal
6	Ingeniería Económica, Estadística, Matemática y Finanzas
7	Administración en Turismo y Hotelería
8	Carreras afines a Exportación
9	Ingeniería Alimentaria, Bromatología y Enfermería
10	Ingeniería de Sistemas, Informática, Telecomunicaciones y Sistemas Eléctricos
11	Ingeniería Textil, Diseño de moda, Confección y Extracción de materias primas
12	Ingeniería Industrial, Empresarial, Diseño Publicitario y Marketing
13	Ingeniería de Minas, Petrolera y Recursos Extractivos
14	Ingeniería Mecánica y Mecatrónica

### 4.3. Criterios de selección de las IES

El Reglamento de la Ley N° 29837 (Ley que crea el PRONABEC), aprobado en Septiembre del 2012, establece en su artículo 30 algunos criterios que deberán utilizarse para determinar las IES elegibles a participar en el PB18. Al respecto señala que en tanto no se implemente la acreditación de la IES nacionales, “las Universidades deben encontrarse debidamente reconocidas por la Asamblea Nacional de Rectores”. En el caso de las IES no universitarias, deben estar registradas y revalidadas por el Ministerio de Educación. La norma indica que la relación de las IES participantes será determinada “atendiendo los criterios de calidad, pertinencia y competencia territorial, que puede incluir a indicadores como los rankings internacionales y nacionales, y estudios de empleabilidad”.

<sup>63</sup>Uno de los requisitos para postular a las becas es haber alcanzado esta nota mínima en la educación secundaria. El punto de partida en la revisión del umbral mínimo fueron las notas mínimas consideradas en la convocatoria 2013, referidas anteriormente (14/20 para estudios universitarios y 13/20 para no universitarios). Al respecto se aprovechó la base de datos de las postulaciones efectivas en dicha convocatoria (2013), lo que permitió establecer nuevos umbrales en base a la misma metodología de distribución por deciles.

Ellas “serán elegidas por la Dirección Ejecutiva del PRONABEC [y] no podrán exceder el 25% (veinticinco por ciento) del total de instituciones de educación superior, reconocidas por el Ministerio de Educación a nivel nacional (institutos) o por la Asamblea Nacional de Rectores (universidades) a nivel nacional.” La norma precisa también que el PRONABEC podrá “suspender o retirar el carácter elegible de las IES, en la medida que su situación o calidad educativa varíe con el tiempo”.

Puesto en otros términos, en ausencia de un sistema de acreditación y licenciamiento que establezca estándares de cumplimiento obligatorio para las IES, el Reglamento en cuestión refiere a criterios generales de “calidad, pertinencia y competencia territorial”, y otorga poder discrecional a la Dirección Ejecutiva del PRONABEC para tomar la decisión sobre las IES participantes en el programa. La única restricción es que el número total de las IES participantes no puede exceder al 25% de las IES reconocidas por la autoridad competente.

Como se indicó, la primera convocatoria a las becas para iniciar estudios el año 2012 se llevó a cabo con cierta premura a fines del 2011, antes de la aprobación del Reglamento mencionado. En dicha oportunidad el PRONABEC seleccionó a 78 instituciones (44 institutos y 34 universidades). Para la segunda convocatoria expresaron su interés en participar 42 instituciones más (18 universidades y 24 institutos). Dada la restricción del 25% el PRONABEC reconoció, en el documento metodológico para la convocatoria 2013, “la necesidad de una correcta y eficaz metodología de selección” (2013b: 62).

Además de los criterios de elección de las IES mencionados en el Reglamento, el documento en cuestión se refiere a aspectos relacionados con infraestructura (biblioteca, recursos informáticos, audiovisuales, laboratorios, talleres, etc.) currícula académica; convenios para la realización de prácticas profesionales, índice de titulados en relación de egresados; tasa de graduados por carrera, docentes certificados y con experiencia en las especialidades a dictar, entre otros. También señala que las carreras ofrecidas por las IES deben responder a las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y que “para determinar la elegibilidad o no de cada institución se resaltarán los criterios de pertinencia, oferta formativa y garantías mínimas institucionales” (2013b: 63).

El documento refiere que en aplicación de estos criterios se seleccionaron 33 Universidades y 23 Institutos. Luego, se establecieron cuotas de becas para cada IES (con un margen de más o menos 20%), “tomando en consideración su capacidad de captación de demanda educativa” (2013b: 70). Los resultados de esta asignación de cuotas se presentan a nivel agregado en el cuadro 4.3. Por simplicidad, y para concentrar nuestra atención en las universidades, se omiten las cuotas asignadas a institutos. En el propio documento se indica que las cuotas son sólo referenciales y podrán ser reajustadas durante el proceso de implementación. Sin embargo, como se explica más adelante, la distribución de las becas efectivamente asignadas coincide en lo esencial con estas cuotas.

En el documento que sustenta la convocatoria 2014 se presenta una nueva metodología de evaluación de las instituciones elegibles para participar en PB18. Al respecto se establece una distinción entre “las IES continuadoras”, es decir, aquellas que ya habían participado en las convocatorias anteriores y con las cuales ya existe un convenio firmado, y de otro lado las IES nuevas, que carecen de un vínculo de trabajo previo con PB18.

**Cuadro 4.3**  
**Cuota de becas PB18 para estudios de pre grado, por tipo de IES, 2013**

Institución	Cuota (número de becas)	%
Universidades Privadas	<b>1,908</b>	<b>83%</b>
<i>Sin fines de lucro</i>	1,098	48%
<i>Con fines de lucro</i>	810	35%
Universidades Públicas	<b>397</b>	<b>17%</b>
<b>Total</b>	<b>2,305</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de cifras de PRONABEC

En dicho documento se afirma que para ambos tipos de IES, se consideraron como criterios de elección la ubicación en el ranking de Universidades elaborado por América Economía 2013, y los resultados de “reportes de instituciones acreditadas según instituciones evaluadoras de calidad: AACSB International, ABET, Asiin, Lcacit, CONEACES y CONEAU”. También refiere haber utilizado como criterios la “pertinencia según relación demanda/oferta laboral regional”, la proporción de docentes

con grado de master y doctor, y la existencia de incentivos para promover la investigación, entre otros.

En el caso de las “IES continuadoras” se consideran además los resultados de las encuestas aplicadas a los becarios, las cuales evalúan su nivel de satisfacción por el nivel de los servicios recibidos (administración, infraestructura, etc.) , su percepción sobre cuán saludable es el entorno universitario y si posibilita su desarrollo académico, social y emocional, sobre la calidad de los servicios de tutoría brindados por la institución, y sobre la calidad y pertinencia de la formación recibida. También se toman en cuenta las encuestas aplicadas a los gestores del programa en las unidades de enlace regionales (UER), quienes expresan su percepción sobre los servicios de tutoría, la facilidad y garantías brindadas por la IES, y su compromiso con la misión y visión del Programa Beca 18, entre otros criterios.

#### **4.4. Universidades elegidas y resultados de la asignación por tipo de IES**

En esta sección examinamos los resultados de la asignación de las becas otorgadas en el marco de PB18, atendiendo al tipo de IES. Para simplificar el análisis, seguimos omitiendo toda la información referida a becas otorgadas para estudios superiores no universitarios. En el cuadro 4.4 se presenta el número de universidades elegidas por la Dirección Ejecutiva para participar en el programa y el número de estudiantes becados en cada tipo de universidad, durante sus primeros 3 años de funcionamiento (2012-2014).

**Cuadro 4.4**  
**Número de universidades elegidas para participar en PB18 y número de estudiantes de pregrado becados por tipo de Universidad**

	2012		2013		2014	
	Número	%	Número	%	Número	%
<b>Universidades</b>						
<b>Privadas</b>	5	15%	15	45%	19	66%
<i>Sin fin de lucro</i>	4	12%	9	27%	11	38%
<i>Con fin de lucro</i>	1	3%	6	18%	8	28%
<b>Públicas</b>	29	85%	18	55%	10	34%
<b>Número total</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>	<b>33</b>	<b>100%</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>
<b>Estudiantes becados</b>						
<b>Privadas</b>	<b>75</b>	<b>4%</b>	<b>2,018</b>	<b>90%</b>	<b>2,705</b>	<b>97%</b>
<i>Sin fin de lucro</i>	35	2%	1,126	50%	1,186	42%
<i>Con fin de lucro</i>	40	2%	892	40%	1,519	54%
<b>Públicas</b>	<b>2,067</b>	<b>96%</b>	<b>225</b>	<b>10%</b>	<b>86</b>	<b>3%</b>
<b>Número total</b>	<b>2,142</b>	<b>100%</b>	<b>2,243</b>	<b>100%</b>	<b>2,791</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de PRONABEC

Si bien el número total de universidades elegidas no ha variado significativamente, puede apreciarse que en la convocatoria del 2012 casi todas las IES elegidas fueron universidades públicas (85%). En contraste, las dos terceras partes de las IES elegidas en la convocatoria 2014 fueron universidades privadas. El cuadro revela, al mismo tiempo, un notable debilitamiento en la participación de las universidades públicas durante los dos últimos años, de manera que en términos del número de estudiantes becados dicha participación llegó a un insignificante 3% en el 2014.

#### 4.5. Participación de la universidad pública

En realidad la elevada participación de la universidad pública el año 2012 constituyó una excepción. Por tratarse de una primera convocatoria – realizada además con cierta premura —sólo fue posible comprometer la participación de las universidades públicas, que respondieron con celeridad a la decisión política y al requerimiento del gobierno central. Como se indicó, aún no se habían establecido criterios precisos ni metodologías, indicadores y procedimientos para la selección de los becarios como, por

ejemplo, en materia de focalización en zonas de pobreza. Por ello, muchos estudiantes que lograron ingresar a las universidades públicas elegibles, fueron luego considerados aptos para recibir una beca de PB18.<sup>64</sup>

En general y salvo excepciones, las universidades privadas optaron por no participar este primer año, a pesar de que fueron convocadas, debido a la incertidumbre sobre el apoyo político otorgado al programa y su sostenibilidad en el tiempo. Puesto en otros términos, tenían una percepción de riesgo sobre la continuidad del financiamiento a PB18 durante todo el período de estudios de los becarios.

Lo sorprendente es que sólo un año después (2013) la participación de las universidades públicas en el número de estudiantes becados se redujo a sólo el 10%, una cifra incluso inferior al 17% correspondiente a las cuotas asignadas a este tipo de IES en la convocatoria 2013 (cuadro 4.3).

Al respecto es oportuno destacar que en las universidades públicas la formación es gratuita, debido a lo cual su participación como receptoras de estudiantes becados no involucra una transferencia significativa de recursos por parte del Estado. En efecto, dichas transferencias se limitan al componente de tutoría y a la emisión del carné universitario, es decir montos menores. En contraste, las universidades privadas sí reciben transferencias por una magnitud que, en principio, debe cubrir los aranceles de matrícula y otros costos de la formación impartida a los becados. En este orden de ideas, la débil participación de las universidades públicas en PB18, cuyo correlato es una participación mayoritaria de las universidades privadas, puede atribuirse en parte a la estructura de incentivos generada por el programa.

Así, cuando el objetivo de la excelencia académica ocupa un lugar privilegiado en el gobierno de las universidades públicas, la atracción y el reclutamiento de estudiantes con rendimiento destacado -- como aquellos becados por programas como PB18 -- puede dar lugar a incentivos consistentes con dicho objetivo. Sin embargo, como se indicó, algunas de las universidades públicas que cuentan con prestigio y reconocimiento ofrecen un número relativamente reducido de vacantes en sus procesos

---

<sup>64</sup> Los procesos de admisión a las universidades públicas de mayor prestigio son muy exigentes, pues postulan un elevado número de jóvenes en relación al número relativamente reducido de vacantes. Sus ratios promedio postulante/ingresante se encuentran en un rango de 6 a 11, es decir por cada vacante hay de 6 a 11 postulantes (INEI 2013: 292).

de admisión, en relación al elevado número de postulantes. Puesto en otros términos, ya operan con un ratio muy alto postulante/ingresante, de manera que el ingreso de postulantes becados vía programas como PB18, no ofrece un incentivo académico adicional, menos aun cuando para ello es necesario realizar un esfuerzo adicional en la organización de exámenes de admisión descentralizados. El incentivo parece ser mayor en algunas universidades públicas de menor prestigio, que enfrentan dificultades para atraer a postulantes destacados.

En otros casos, el establecimiento de condiciones más estrictas por parte de PB18 en las convocatorias 2013 y 2014 – particularmente en lo que se refiere a la calidad de la infraestructura y los servicios-- dejó de lado a algunas universidades públicas que perdieron su condición de elegibles.<sup>65</sup> Como se muestra en el cuadro anterior, su número se redujo de 29 a 18 y luego a sólo 10.

#### **4.6. Participación creciente de la universidad privada**

De otro lado, gracias a los avances logrados en la fundamentación y sustento metodológico de PB18, a las campañas masivas de difusión y, sobre todo, a las evidencias cada vez más claras de apoyo político por parte de las más altas autoridades del gobierno, las universidades privadas recibieron señales efectivas de que el programa PB18 tenía carácter prioritario y de que su financiamiento a mediano plazo estaba asegurado. Así, la percepción de riesgo se diluyó y muchas de ellas decidieron participar en las nuevas convocatorias. Naturalmente, y en contraste con las universidades públicas, las privadas sí reciben transferencias de recursos para cubrir todo el costo de la formación impartida a los becarios.

El resultado puede apreciarse en el cuadro 4.4, con un número creciente de universidades privadas en el 2013 y el 2014. Además, como se muestra en el panel inferior del mismo cuadro, el número de estudiantes becados en este tipo de

---

<sup>65</sup> Una funcionaria de PRONABEC refirió el caso de una universidad pública que fue considerada elegible por PB18 el año 2012, pero que dejó de serlo el 2013 debido a que no cumplía con estándares mínimos de calidad en su infraestructura. Ante ello sus autoridades reaccionaron, y consideraron a PB18 como una buena oportunidad para elevar la calidad en el reclutamiento de estudiantes. Durante el año 2013 llevaron a cabo un programa de mejoras que les permitió recuperar luego su condición de elegibles el año 2014.

universidades se elevó al 90% el 2013 y al 97% el 2014. Más significativa aún es la creciente participación de universidades con fin de lucro en el número de estudiantes becados. El porcentaje de becarios de PB18 en este tipo de universidades el año 2014 (54%) superó incluso la cuota agregada que se había previsto, del orden del 35% (cuadro 4.3).

#### 4.7. El problema de la calidad

En este orden de ideas es pertinente analizar si la distribución descrita es consistente con el objetivo de PB18, el cual ha sido definido como brindar una “educación superior de calidad a jóvenes talento que se encuentran en situación de pobreza, y con alto rendimiento académico” (subrayado añadido). Lamentablemente, debido en parte a que el Perú aún no cuenta con un sistema de acreditación y aseguramiento de la calidad, existe muy poca información que pueda ser utilizada en dicho análisis. Pero sí se dispone de la ubicación de las universidades en los rankings internacionales y nacionales. El cuadro 4.5 presenta la relación de las universidades y el número de estudiantes con beca otorgada por PB18 el año 2014, así como su ubicación en el ranking nacional 2013 elaborado por la revista América Economía (AE).

**Cuadro 4.5**  
**Número de estudiantes de pregrado becados por tipo de Universidad y ubicación en el Ranking de América Economía, 2014**

Ranking AE 2013	Universidad	Becarios 2014	Participación (%)
	<b>Universidades privadas</b>	<b>2705</b>	<b>96.9%</b>
	<i>Universidades con fin de lucro</i>	<b>1519</b>	<b>54.4%</b>
18	SAN IGNACIO DE LOYOLA	414	14.8%
-	PRIVADA DEL NORTE	212	7.6%
-	UNIV. CONTINENTAL	210	7.5%
9	PERUANA DE CIENCIAS APLICADAS	168	6.0%
-	CIENTIFICA DEL PERU	157	5.6%
-	DE EMPRENDEDORES – LIMA	150	5.4%
48	CIENTIFICA DEL SUR	106	3.8%
-	DE LA AMAZONIA MARIO PELAEZ BAZAN	102	3.7%
	<i>Universidades sin fin de lucro</i>	<b>1186</b>	<b>42.5%</b>
51	CATOLICA SEDES SAPIENTIAE	315	11.3%
2	PERUANA CAYETANO HEREDIA	311	11.1%
-	ANDINA NESTOR CACERES VELASQUEZ	140	5.0%
10	DE PIURA	96	3.4%
-	CATOLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO	83	3.0%
55	ANTONIO RUIZ DE MONTOYA	75	2.7%
21	CATOLICA SAN PABLO	47	1.7%
1	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU	44	1.6%
47	PRIVADA DE TACNA	44	1.6%
16	ESAN	26	0.9%
5	DEL PACIFICO	5	0.2%
	<b>Universidades Públicas</b>	<b>86</b>	<b>3.1%</b>
13	NACIONAL DE TRUJILLO	28	1.0%
3	NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS	14	0.5%
11	NACIONAL DE SAN AGUSTIN	11	0.4%
45	NACIONAL AMAZONICA DE MADRE DE DIOS	11	0.4%
27	NACIONAL AGRARIA DE LA SELVA	11	0.4%
6	NACIONAL AGRARIA LA MOLINA	3	0.1%
19	NACIONAL DE LA AMAZONIA PERUANA	3	0.1%
7	NACIONAL DE INGENIERIA	2	0.1%
33	NACIONAL DEL CALLAO	2	0.1%
14	FEDERICO VILLARREAL	1	0.0%
	<b>TOTAL</b>	<b>2791</b>	<b>100%</b>

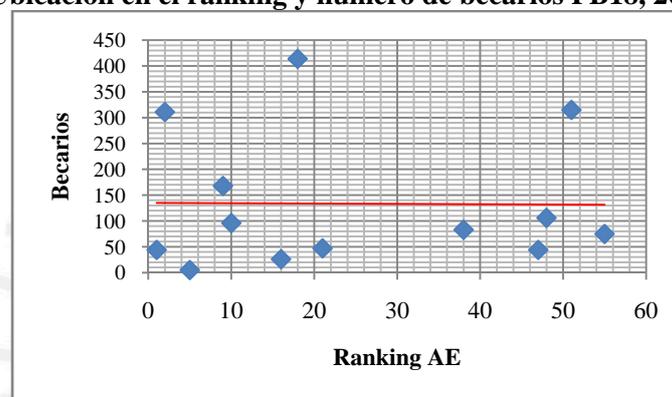
**Fuente:** Elaboración propia a partir de cifras de PRONABEC y de Semana Económica

Al analizar la información presentada en el cuadro 4.5 encontramos que no existe una correlación estadísticamente significativa entre la ubicación de las universidades en el ranking y el número de estudiantes becados que reciben. Así, el

gráfico 4.1 ilustra la inexistencia de correlación entre ambas variables, y pone en evidencia la gran dispersión de los datos.<sup>66</sup>

En la medida en que la ubicación en los rankings pueda ser considerada como un indicador de diferencias en calidad, este resultado implica que PB18 no está logrando que los estudiantes becados se orienten en mayor número hacia las universidades que precisamente ofrecen mayor calidad.

**Gráfico 4.1**  
**Ubicación en el ranking y número de becarios PB18, 2014**



Rho de Spearman=0.184

Sig=0.547

Fuente: PRONABEC (2014) y América Economía (2014)

Elaboración propia

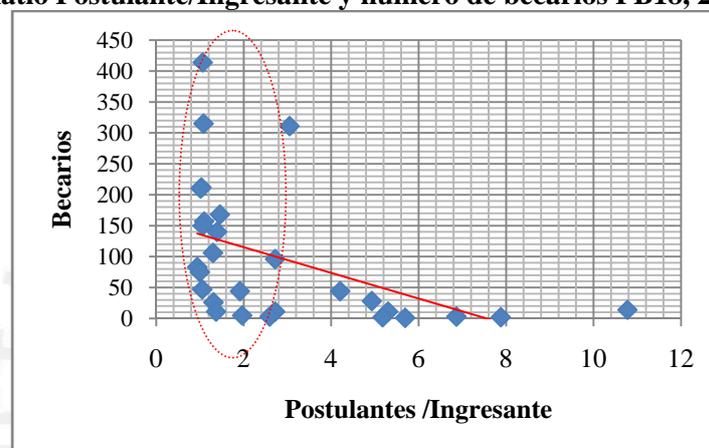
Un indicador distinto a la ubicación en los rankings, que nos aproxima a la calidad de la formación tal como ésta es percibida por los estudiantes y sus familias, es el ratio entre el número de postulantes y el número de ingresantes por cada IES. Dicho ratio es un indicador del grado de competencia entre postulantes por las plazas ofrecidas por las universidades en sus procesos de admisión. El gráfico 4.2 nos muestra que existe una relación inversa entre dicho ratio, estimado para el año 2011, y el número de

<sup>66</sup> Para medir el grado de relación entre las variables se ha usado el Coeficiente de Correlación de Spearman (Rho de Spearman), pues según Mooi y Sarstedt (2011) es preferible usar esta medida y no el coeficiente de Pearson en caso que los datos no sigan una distribución normal o cuando al menos una de las variables sea de tipo ordinal, como es la información del ranking. La alta dispersión se expresa en un bajo valor del Rho de Spearman (0.184), y en una significancia fuera del rango aceptable. El Rho de Spearman, al igual que el coeficiente de correlación de Pearson, puede tomar valores entre -1 y 1. Cuando el valor es 0 no existe correlación entre las variables. Por otro lado, cuando el valor es positivo indica una relación directa, mientras que cuando el valor es negativo evidencia una relación inversa entre las variables. Finalmente, mientras más cercano a los extremos (-1 y 1) esté el valor calculado, mayor será el grado de correlación entre ambas variables.

estudiantes que recibieron la beca en el 2014. La magnitud del coeficiente de correlación confirma que dicha asociación es fuerte y estadísticamente significativa.

Cabe resaltar también la elevada concentración que se observa en universidades cuyo ratio postulante/ingresante es cercano a 1, es decir aquellas poco selectivas donde ingresan todos o casi todos los postulantes; y que tienden a concentrar el mayor número de estudiantes becados por PB18.

**Gráfico 4.2**  
**Ratio Postulante/Ingresante y número de becarios PB18, 2014**



Rho de Spearman= -0.664

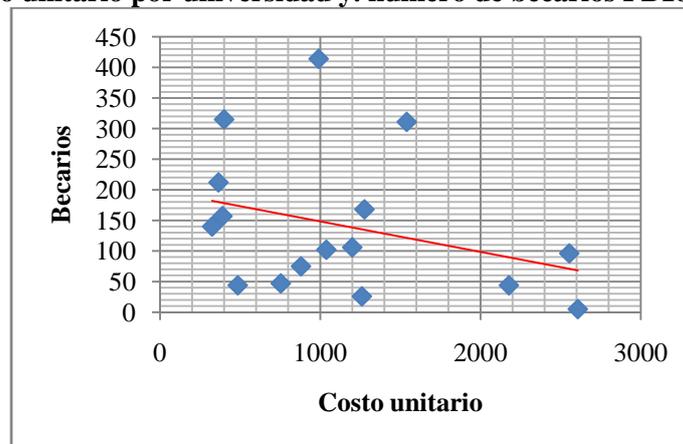
Sig=0.00

Fuente: PRONABEC (2014) y INEI (2013)

Elaboración propia

De otro lado, encontramos una correlación negativa estadísticamente significativa entre el costo unitario de las universidades y el número de becarios que recibieron en la convocatoria 2014 (gráfico 4.3). Este resultado es consistente con la hipótesis de que cuanto menor es el costo unitario de la universidad – y por ello menor la magnitud de la transferencia que debe realizar PB18 por cada estudiante becado – mayor es el número de becarios que recibe.

**Gráfico 4.3**  
**Costo unitario por universidad y. número de becarios PB18, 2014**



Rho de Spearman= -0.499

Sig=0.049

Fuente: PRONABEC (2014)

Elaboración propia

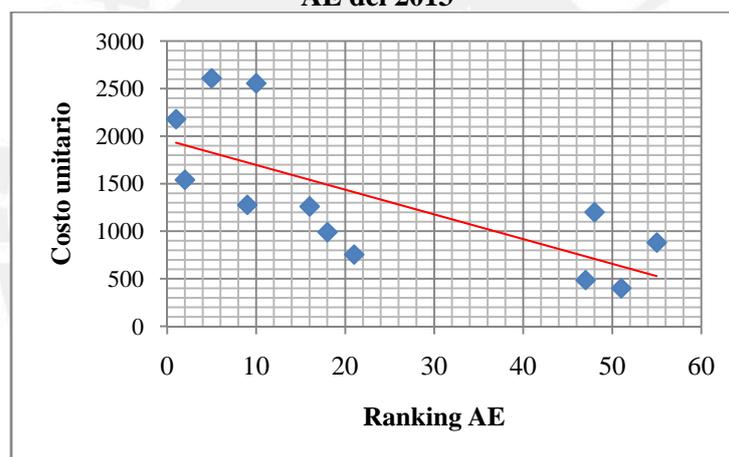
Una interpretación posible de este resultado, es que PB18 estaría maximizando el número de estudiantes becados, sin ponderar las diferencias en la calidad de la formación impartida. Dado que las universidades de mayor calidad son más caras, una elevada concentración de alumnos en estas universidades reduciría el número total de becas que podrían otorgarse, considerando la restricción presupuestal a la que están invariablemente sujetos estos programas. Parece evidente que cuanto mayor es el número de becas mayor es el impacto político del programa, en términos del número de votantes potenciales beneficiados (los becarios y, por extensión, sus familiares).

Para que esta interpretación sea consistente debe previamente verificarse que la calidad y el costo de la formación impartida estén positivamente correlacionados, lo cual constituye un supuesto estándar en la literatura sobre selección de productos con calidad diferencial en entornos de información asimétrica (Tirole 1994: 100). Efectivamente, el gráfico 4 ilustra la existencia de una correlación estadísticamente significativa que indica que aquellas universidades que se encuentran más alejadas de las primeras ubicaciones del ranking (indicador aproximado de menor calidad) son las que tienen costos unitarios más bajos.

Desde la perspectiva del análisis normativo, la disyuntiva entre maximizar la calidad de la formación impartida o maximizar el número de becas, evoca la clásica

disyuntiva entre promover la equidad o priorizar la eficiencia. Asumiendo que los beneficios netos totales generados por las becas – es decir los retornos privados que reciben los estudiantes al egresar más los retornos sociales – son positivos tanto en las universidades de alta calidad como en aquellas de calidad inferior, entonces tendría sentido promover la equidad otorgando un mayor número de becas, aun cuando ello suponga renunciar a ganancias de eficiencia. En el límite, desde una comprensión estrecha y limitada del concepto de eficiencia, podría proponerse que los programas se orienten a los estudiantes con mejor desempeño académico independientemente de su situación socio-económica.

**Gráfico 4.4**  
**Costo unitario por universidad reconocido por PB18 al 2014 y ubicación en el ranking de AE del 2013**



Rho de Spearman= -0.580  
Sig=0.048  
Fuente: PRONABEC (2014)  
Elaboración propia

Una interpretación distinta, pero que en algún sentido complementa a la anterior, pone de relieve los incentivos que enfrentan los distintos tipos de universidades, y que condicionan o inducen reacciones frente a programas como PB18. En principio, las universidades de mayor calidad, que cuentan con mayor prestigio y reconocimiento, podrían tener incentivos más débiles para participar activamente en PB18, en la medida en que ya cuentan con un *pool* numeroso de postulantes, y un elevado ratio postulante/ingresante, lo que les permite seleccionar estudiantes con el perfil requerido para alcanzar un alto desempeño académico y mantener su prestigio.

Los resultados de las pruebas de admisión aplicadas por la PUCP a los estudiantes que postulan a PB18, es consistente en parte con esta interpretación. En efecto, la nota mínima requerida para ingresar a la PUCP por el “canal PB18” es de 500 puntos, mientras que la nota mínima en exámenes similares aplicados a los estudiantes que postulan por el canal regular – denominado “evaluación del talento” -- es de 550. Puesto en otros términos, la “altura de la varilla” para quienes postulan a PB18 es menor.

Cabe precisar, sin embargo, que se trata de dos grupos sociales muy distintos, debido a lo cual la comparación de los puntajes en estas pruebas es cuestionable y debe tomarse con cautela. En efecto, es muy probable que el contenido temático y la formulación de las preguntas de los exámenes de admisión, presente sesgos que favorecen a estudiantes urbanos, y especialmente a aquellos que no enfrentan condiciones de pobreza o pobreza extrema. Más importante aún es destacar el buen rendimiento académico registrado por los estudiantes de PB18 en la propia PUCP.<sup>67</sup>

De otro lado, la mayoría de universidades privadas – incluyendo especialmente a aquellas que ocupan los primeros lugares en el ranking -- opera con tarifas o precios diferenciados según las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, de manera que los estudiantes de menores ingresos pagan solamente una fracción de las tarifas o aranceles más altos, y reciben por ello una subvención. En general, cuanto menores son los ingresos y el patrimonio de sus familias, menor es el arancel que deben pagar por sus estudios y mayor el monto de la subvención implícita que reciben.

En este contexto, asumiendo que PB18 cubre efectivamente todos los costos de la formación de los becarios, a las universidades privadas – con y sin fin de lucro – puede resultarles atractivo participar en el programa, toda vez que así pueden incorporar estudiantes con alto rendimiento académico que son financiados íntegramente por el

---

<sup>67</sup> Hasta el segundo semestre del año 2013, el 66% de los becarios de PB18 se ubicaron en el tercio superior del rendimiento académico en sus respectivas especialidades, una cifra cercana al 77% registrado por los estudiantes del tercio superior con la beca Dintilhac, la beca académicamente más exigente que otorga la PUCP a estudiantes de bajos ingresos. Asimismo, 54 estudiantes PB18 renovaron la beca y solo 5 la perdieron, un resultado similar al registrado con la beca Dintilhac (56 y 5, respectivamente). Cabe precisar, sin embargo, que para renovar la beca Dintilhac los estudiantes becados deben mantenerse en el tercio superior, mientras que para renovar la beca de PB18 solo hace falta obtener nota promedio aprobatoria cada semestre, aun cuando se desapruebe hasta un curso como máximo. En este caso, el pago de los créditos por el curso desaprobado debe asumirlo el propio estudiante becado por PB18.

Estado. En este orden de ideas las universidades privadas podrían incluso reaccionar ante una expansión significativa en el número de becas ofrecidas por PB18, reduciendo la magnitud de sus propias subvenciones, que actualmente benefician a sus estudiantes de bajos ingresos, en la medida en que este tipo de estudiantes puede ser íntegramente subvencionado por los fondos públicos transferidos vía PB18.

Finalmente, ante la evidencia de que las universidades con mayor número de becarios no son aquellas mejor ubicadas en el ranking, sino más bien aquellas que ofrecen menores costos por la formación impartida, cabe preguntarse si los funcionarios que dirigen PB18 han optado por maximizar deliberadamente el número de becas otorgadas, colocando en segundo plano la calidad de la formación impartida. Al menos en el caso específico de la PUCP, que ocupa el primer lugar en el ranking utilizado para las universidades peruanas, el reducido número de estudiantes de PB18 se explica, en buena medida, por restricciones derivadas de su propio proceso de admisión, y no por restricciones que puedan atribuirse a PB18.<sup>68</sup>

Al respecto es oportuno destacar que en la formulación del “marco lógico” de PB18, el objetivo incluye una referencia expresa a la calidad. La propia denominación utilizada para “el producto” de PB18 es “beca integral para el acceso, permanencia y culminación oportuna en educación superior tecnológica y universitaria de calidad.”

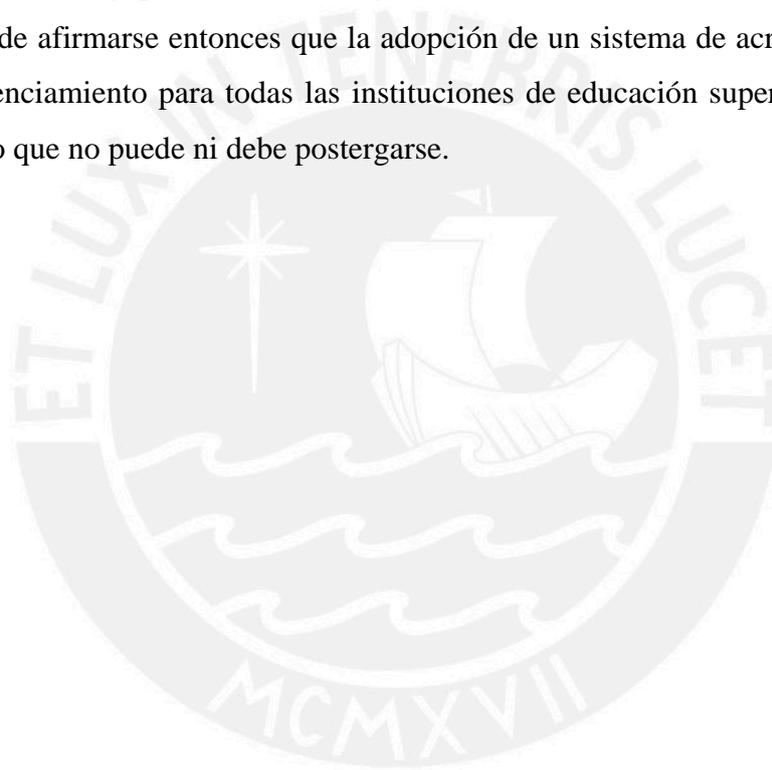
Sin embargo, la calidad de la formación constituye solamente un “supuesto importante” en el marco lógico de PB18. En efecto, el supuesto es que las IES participantes “cumplen los ciclos académicos en los plazos establecidos y con altos niveles de calidad” (PRONABEC 2013b: 46). Si bien los mecanismos de elección de las IES -- y las propias evaluaciones que llevan a cabo los funcionarios de PB18 para confirmar a las IES elegibles -- pueden generar algunos incentivos a mejorar la

---

<sup>68</sup>El funcionario de la PUCP responsable de los procesos de admisión, quien también ha asumido la coordinación con las autoridades de PB18, indicó que de los 1247 postulantes que rindieron los exámenes de admisión descentralizados para el 2014, los cuales se organizaron especialmente para evaluar a potenciales becarios PB18 en 14 localidades, solo aprobaron 129 (convocatoria 2014). De ellos sólo obtuvieron la beca 44, al parecer debido a problemas de documentación incompleta y dificultades de orden técnico (digitalización y carga de documentos en el sistema). En este orden de ideas confirmó que la PUCP no enfrenta restricciones externas (como por ejemplo cuotas limitadas) que le impidan elevar el número de estudiantes becados por PB18. Por el contrario, funcionarios de PB18 apreciarían un aumento en el número de ingresantes becados a la PUCP. Pero dado el ratio de admisión de 10 a 1, sería necesario ampliar la convocatoria y el número de localidades de los exámenes, a fin de evaluar a 4,000 para seleccionar a 400.

infraestructura y los servicios ofrecidos, no es un objetivo de PB18 mejorar la calidad de la formación impartida por el sistema universitario peruano.

Al parecer el actual Ministro de Educación estima que la intensidad de estos incentivos es proporcional a la magnitud de los recursos públicos invertidos en programas como PB18.<sup>69</sup> En realidad, sin embargo, considerando la dimensión actual del programa e incluso con las proyecciones más optimistas de crecimiento en los recursos asignados, el número de estudiantes becados por PB18 representa una fracción muy reducida del número total de estudiantes, de manera que los incentivos mencionados tienen, y probablemente seguirán teniendo en el futuro, una intensidad limitada. Puede afirmarse entonces que la adopción de un sistema de acreditación de la calidad y licenciamiento para todas las instituciones de educación superior, constituye un imperativo que no puede ni debe postergarse.



---

<sup>69</sup>El Ministro de Educación declaró recientemente, refiriéndose a los montos presupuestados para el programa (aproximadamente US\$ 190 millones el 2014, y poco más de US\$ 287 millones el 2015) que “es un montón de plata. Con eso mueves el mercado. Hay una lista de 30 universidades a las que los chicos pueden ir. No pueden ir a las 139 que hay.” Ver al respecto Caretas N°2338, 12 de Junio del 2014, p.32

## 5. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Al igual que en muchos otros países, la expansión del sistema de educación superior en el Perú ha hecho posible que miles de jóvenes que egresan de la secundaria cuenten con nuevos espacios y oportunidades de formación, que en principio los prepara como ciudadanos y profesionales valiosos al servicio de la sociedad. Este proceso de expansión tuvo lugar en un contexto marcado por el debilitamiento y abandono de la universidad pública, y por la aparición de empresas educativas orientadas principal o exclusivamente al lucro, que han estado dispuestas a reducir al mínimo los estándares de calidad a fin de elevar al máximo sus ganancias.

Es probable que el crecimiento de la educación superior en el Perú continúe a un ritmo elevado durante los próximos años. Como se indicó, el tamaño relativo del sistema es aun comparativamente reducido en relación a otros países de la región, y las tasas brutas de escolarización todavía son inferiores a las observadas en el ámbito regional. Por ello, resulta impostergable dar continuidad a las reformas que se han puesto en marcha, en la perspectiva de elevar los estándares de calidad en la formación integral de los estudiantes, como profesionales y ciudadanos, independientemente de su origen y posibilidades económicas.

Las reformas deben avanzar en varios frentes de manera simultánea, incluyendo el fortalecimiento de los sistemas de gobernanza de las universidades a efectos de facilitar una toma de decisiones ágil y consistente con su identidad y sus fines. Una opción a explorar es la adopción de estructuras de gobierno más abiertas y menos endogámicas, incorporando en sus órganos de dirección a personalidades destacadas del mundo cultural y empresarial. Esto podría contribuir a que se superen, progresivamente los desencuentros entre la universidad, la empresa y la sociedad.

Las universidades públicas merecen una atención especial, que rompa con la inercia, el debilitamiento y el abandono en el que se encuentran, salvo conocidas excepciones. Si bien varias universidades públicas tienen una tradición de compromiso con la investigación, especialmente sobre problemas vinculados al desarrollo de su entorno, y cuentan con algunos programas y especialidades de buen nivel, aún no han logrado la estabilidad y los recursos que necesitan para desarrollarse. Con frecuencia se afirma que

la universidad pública tiene baja calidad porque no recibe suficientes aportes fiscales del Estado, pero al mismo tiempo se destaca la ausencia de voluntad política para elevar sus presupuestos, precisamente por su baja calidad.

Por ello, es necesario romper con este círculo vicioso, en el marco de “un nuevo contrato social” con la universidad pública. Existen diversas herramientas para lograrlo, incluyendo la adopción de esquemas de incentivos y modelos de gestión en base a resultados, que orienten las decisiones de asignación presupuestal en función del logro de metas establecidas en planes de desarrollo concertado. También pueden promoverse redes de investigación y proyectos de cooperación entre universidades, asociaciones empresariales y gobiernos regionales, utilizando el mecanismo de los fondos concursables.

En el caso específico del Programa Beca 18, no tiene sentido excluir a las universidades públicas de las transferencias correspondientes a los costos de formación de los estudiantes becados. En contraste con las universidades privadas, su participación como receptoras de estos estudiantes no trae consigo transferencias que cubran estos costos, lo cual debilita sus incentivos a participar más activamente en el Programa. De hecho, solo el 3% del número total de estudiantes becados en la última convocatoria ha iniciado sus estudios en una universidad pública

De otro lado, es necesario recuperar la primacía de los principios de transparencia y rendimiento de cuentas, sobre todo cuando las universidades reciben financiamiento público, directa o indirectamente. Por cierto, estos principios son plenamente consistentes con el principio de la autonomía universitaria, el cual no debe ser vulnerado. Al respecto cabe destacar que la nueva Ley Universitaria, aprobada en Julio del 2014, establece que todas las universidades, públicas y privadas, podrán acceder a crédito tributario por reinversión y otros beneficios e incentivos que se aprueben, los cuales serán otorgados “en mérito al cumplimiento del proceso de acreditación”. Si bien este proceso de acreditación es voluntario, resulta al mismo tiempo una condición para recibir los beneficios señalados. Puede inferirse entonces que, en el futuro, las universidades no acreditadas estarán sujetas al régimen tributario general, sin recibir beneficio alguno.

En este orden de ideas resulta indispensable revisar los criterios de evaluación y los requisitos mínimos exigidos a las universidades para participar en programas de becas financiados por el Estado, como es el caso de beca 18. Las universidades que no cumplan con estos requisitos y exigencias mínimas de calidad, deberían ser excluidas. Estos requisitos resultan igualmente aplicables para el régimen de incentivos tributarios a las donaciones y becas con fines educativos a cargo de la empresa privada, establecido por la nueva Ley. Por cierto, el poder que actualmente tiene la Dirección Ejecutiva del PRONABEC para determinar la relación de instituciones educativas que participan en Beca 18, deberá ejercitarse en armonía con el nuevo marco normativo.

En términos generales es indispensable contar con un sistema de indicadores que faciliten la evaluación de los niveles de eficacia y eficiencia con el que operan las distintas instituciones de educación superior, y que permitan la verificación del cumplimiento de estándares mínimos de calidad en los diferentes programas y servicios que ofrecen. Estos indicadores son fundamentales para el desarrollo de sistemas internos de garantía de la calidad en las propias las instituciones educativas, y también para los procesos de evaluación externa a cargo de expertos.

Asimismo, y atendiendo a los principios de transparencia y rendición de cuentas señalados anteriormente, es necesario establecer la adopción de modelos de contabilidad analítica en todas las universidades que reciben financiamiento del Estado, especialmente aquellas que participan en los programas de becas. Esto permitirá determinar, de manera más precisa, la magnitud de las transferencias a realizar en el marco de dichos programas, en base a los costos efectivamente incurridos, por cada institución, en las distintas titulaciones, servicios y programas. La implementación de estos modelos puede fortalecer los sistemas de gobernanza, elevar la calidad de las decisiones y mejorar la eficiencia en la programación y asignación de los recursos.

Por último, las universidades privadas más selectivas deben mejorar sus procesos de selección, los cuales con frecuencia generan barreras que limitan el acceso de estudiantes con alto potencial académico, como es el caso de los estudiantes de Beca 18. En efecto, las calificaciones asignadas a los postulantes en algunos de procesos de admisión, no son necesariamente un buen predictor de su desempeño académico en la universidad. Al respecto es preciso evaluar con mayor rigor los criterios y

procedimientos utilizados en estos procesos admisión, a efectos de identificar las principales barreras y de adoptar las medidas que se requieran para removerlas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Behrman, Jere & Nevzer Stacey. The social benefits of education. Michigan: University of Michigan Press, 1997.
- Bok, Derek. Universities in the Market Place: The Commercialization of Higher Education. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.
- Brunner, José Joaquín. “Financiamiento de la educación superior en América Latina: Viejas y nuevas prácticas.” LASA Forum Vol. XLIV, 2 (2013: 15-17).
- Brunner, José. “Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias”. Revista de Educación, 355 (Mayo-agosto 2011: 137-159).
- Brunner, José J. y Rocío Ferrada. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011. Santiago de Chile: CINDA, UNIVERSIA, 2011.
- Carey, Kevin. “Why Do You Think They’re Called For-profit Colleges?” The Chronicle of Higher Education, July 25, 2014. <http://chronicle.com/article/Why-Do-You-Think-Theyre/123660/>
- Comisión Económica para América Latina. La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.
- Clotfelter, Charles. “The familiar but curious economics of higher education: introduction to a symposium”. The Journal of Economic Perspectives Vol. 13 (1) (1999: 3-12).
- Deming, David, Claudia Goldin, y Lawrence F. Katz. “The For-Profit Postsecondary School Sector. Nimble Critters or Agile Predators?” NBER Working Paper N° 17710, December 2011.
- Dill, David & Maarja Soo. “Transparency and Quality in Higher Education Markets. Background paper” University of North Carolina: Public Policy for Academic Quality, 2004.
- Estermann, Thomas & Terhi Nokkala. University Autonomy in Europe. Brussels: European University Association, 2009.
- Fontaine, Arturo. “Contra la visión fabril de la educación. ¿Universidades con fines de lucro?”. Santiago de Chile: Centro de Investigación Periodística (publicado el 4 de Agosto del 2012, disponible al 9 de Agosto del 2014).
- <http://ciperchile.cl/2012/08/04/contra-la-vision-fabril-de-la-educacion-%C2%BFuniversidades-con-fines-de-lucro/>
- Goethals, G., G. Winston & D. Zimmerman. “Students educating students: the emerging role of peer effects in higher education.” Williams College, Discussion Paper N° 50. Williamstown, MA (1999). <http://sites.williams.edu/wpehe/files/2011/06/DP-50.pdf>
- Huepe, Marcela y Nicolás Figueroa. “La organización industrial de la educación universitaria en Chile”. En Grupo Res Pública Chile, 95 Propuestas para un Chile Mejor. Santiago de Chile, 2012.

<http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/la-organizacion-industrial-de-la-educacion-universitaria-en-chile-marcela-huepe-y-nicolas-figueroa.pdf>

Instituto Nacional De Estadísticas E Informática (INEI). II Censo Nacional Universitario 2010 – Principales Resultados. Disponible en: <<http://blog.pucp.edu.pe/media/835/20110202-II%20CNU%202010.pdf>>

Instituto Nacional de Estadísticae Informática (INEI). Compendio Estadístico del Perú 2013. Tomo I. Lima. INEI, 2013.

Johnstone, Donald B. & Pamela Marcucci. Financing higher education worldwide. Who pays? Who should pay? Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2010.

MacLeod, Bentley y Miguel Urquiola. “Anti-lemons: school reputation, relative diversity, and educational quality”. Discussion Paper No. 6805. Bonn: Institute for the Study of Labor, 2012.

Martin, Robert. “Incentives, Information and the Public Interests. Higher Education Governance as a Barrier to Cost Containment.” Andrew Kelly & Kevin Carey Eds. Stretching the Higher Education Dollar: How Innovation Can Improve Access, Equity and Affordability. Cambridge, MA. Harvard Education Press, 2013.

Martin, Robert. “The Revenue-to-Cost Spiral in Higher Education”. Raleigh: The John William Pope Center Series on Higher Education Policy (July 2009). <http://www.popecenter.org/acrobat/revenue-to-cost-spiral.pdf>

Meller, Patricio. “Universitarios, ¡El problema no es el lucro, es el mercado!” Santiago de Chile: UQBAR, 2011.

Ministerio de Educación (MINEDU). La Universidad en el Perú. Razones para una Reforma Universitaria. Informe 2006. Lima, Ministerio de Educación, 2006.

Mooi, Erik y Marko Sarstedt. A Concise Guide to Market Research. Heidelberg: Springer, 2011.

Ortiz, Rene. “Responsabilidad Política de la Universidad Peruana en los Albores del Siglo XXI. En Aula Magna- La responsabilidad ética y política de la Universidad. Lima: PUCP, 2002.

Paredes, Ricardo. “Universidad y lucro o el dilema de la Cobertura.” En Puntos de Referencia N° 348. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, Septiembre 2012.

[http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5135\\_3289/pder348\\_RParedes.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5135_3289/pder348_RParedes.pdf)

PRONABEC (2012). Premio al Talento. Beca 18 Pregrado. Expediente Técnico 2013. Lima: Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, Ministerio de Educación, 2012. Disponible en: <<http://www.pronabec.gob.pe/inicio/publicaciones/documentos/expediente2013.pdf>>

PRONABEC (2013a). Memoria Institucional 2012 – Inclusión Social en Educación Superior. Lima: Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, Ministerio de Educación, 2012. Disponible en: <<http://www.pronabec.gob.pe/inicio/publicaciones/documentos/memoria2012.pdf>>

PRONABEC (2013b). Cerrando Brechas en Educación Superior. Aspectos Metodológicos para Optimizar la Inversión en el Talento y la Inclusión Social. Beca 18

Modalidad Ordinaria 2014. Lima: Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, Ministerio de Educación, 2013.  
<<http://www.pronabec.gob.pe/inicio/publicaciones/documentos/expediente2014.pdf>>

Rothschild, Michael y Lawrence White. “The university in the market place: some insights and some puzzles”. En Charles Clotfelter y Michael Rothschild. Studies of supply and demand in higher education. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

Rothschild, Michael y Lawrence White “The analytics of the pricing of higher education and other services in which the costumers are inputs”. Journal of Political Economy, Vol. 103 (3), (1995: 573-586).

Shireman, Robert. “Perils in the Provision of Trust Goods. Consumer Protection and the Public Interest in Higher Education.” Center For American Progress, 2014.  
<http://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/05/ConsumerProtection.pdf>

Távora, José. “Debilitando el Estado: debates sobre la autonomía de los reguladores”. Lima: Revista Derecho Administrativo Año II N° 3 (Septiembre 2007: 221-236).

Tirole, Jean. The Theory of Industrial Organization. Cambridge, MA: The MIT Press, 1994

United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Higher Education in Asia: Expanding Out, expanding up. The rise of graduate education and university research. Montreal: UNESCO Institute for Statistics, 2014

Williamson, Carlos. “Universidad y lucro”. En Puntos de Referencia N° 346. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, Septiembre 2012.

[http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_5133\\_3287/pder346\\_CWilliamson.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5133_3287/pder346_CWilliamson.pdf)

Yamada, Gustavo, Juan Castro, José Bacigalupo y Luciana Velarde. “Mayor acceso con menor calidad en la educación superior: algunas evidencias desde las habilidades de los estudiantes”. Apuntes Vol. XL, N° 72 (2013: 7-32).

Yamada, Gustavo, Juan Castro y Mario Rivera. Educación superior en el Perú: retos para el aseguramiento de la calidad. Lima: Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE), 2012.