

Educación superior y subempleo profesional: ¿Una creciente burbuja mundial?

Gustavo Yamada y Nelson Oviedo[±]

Abstract

Conforme la proporción de jóvenes con educación secundaria completa se incrementa en todas partes del mundo, los países enfrentan una fuerte presión para expandir la oferta de educación superior pública y promover el aumento de la oferta provista por organizaciones privadas. Algunos riesgos inherentes a un acelerado crecimiento del sector son la proliferación de programas universitarios y técnicos de baja calidad y el desajuste entre la demanda laboral y la oferta educativa. En un mercado con imperfecciones propias de “bienes experiencia”, un desmesurado incremento del número de graduados universitarios y no universitarios podría exacerbar problemas ya existentes como las elevadas tasas de desempleo, subempleo y sobreeducación de profesionales. Es este contexto que surge un importante debate acerca del papel regulatorio del Estado sobre la cantidad y calidad de alumnos y egresados de educación superior, que todavía continúa y que se viene resolviendo en función del contexto político y las fortalezas o debilidades institucionales de cada país.

Palabras clave: subempleo, profesionales universitarios, trabajo calificado, sobreeducación, educación superior, descalce educacional.

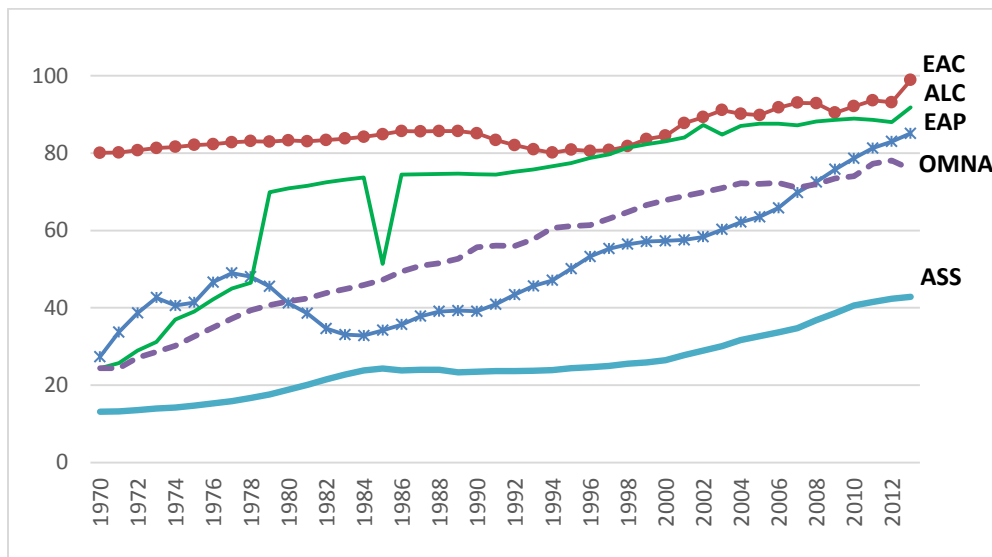
Clasificación JEL: I20, I21, I23, I28, J23, J24.

[±] Agradecemos a Juan F. Castro, Pablo Lavado y Liz Reisberg por los múltiples comentarios y sugerencias realizadas y a Christian Julca y Johar Arrieta por su apoyo en versiones previas de este documento. Cualquier error en el documento es de responsabilidad exclusiva de los autores. Este documento es una versión revisada y ampliada del artículo “*The boom in university graduates and the risk of underemployment*” escrito por Gustavo Yamada y disponible en <http://wol.iza.org/articles/boom-in-university-graduates-and-risk-of-underemployment.pdf>

1. Introducción

El tránsito hacia el sistema de educación superior requiere naturalmente de la culminación de la educación secundaria. La evidencia internacional muestra importantes avances en este requisito durante las últimas décadas. El Gráfico 1 indica que la tasa de matrícula en educación secundaria¹ ha crecido en todas las regiones en desarrollo, incluyendo a los países de menores ingresos pertenecientes a “África Subsahariana”. Con excepción de este último grupo, los demás países en desarrollo han convergido hacia tasas de matrícula mayores al 60%.

Gráfico 1. Tasa bruta de matrícula en educación secundaria en países en desarrollo



Nota: EAC: Europa y Asia Central. ALC: Latinoamérica y El Caribe. EAP: Este de Asia y Pacífico. OMNA: Oriente Medio y Norte de África. ASS: África Subsahariana.

Fuente: Banco Mundial, Cuadra *et al.* (2005), UNESCO.

Estos logros educativos han traído consigo nuevos desafíos. De manera casi automática, la culminación de la educación secundaria de muchos jóvenes ha generado presiones sobre el sistema educativo superior (en parte por aspiraciones legítimas de progreso y movilidad social, y en parte por la falta de pertinencia de la educación secundaria para una adecuada inserción

¹ Lamentablemente, no existe información internacional comparable acerca de tasas de culminación de educación secundaria. Se considera a la tasa de matrícula en educación secundaria como la mejor *proxy* disponible (límite superior) para la misma.

laboral), que han sido atendidas –o no– de manera heterogénea en el contexto específico de cada país en desarrollo.

La necesidad de formular una respuesta de política pública desde el sistema de educación superior ha generado una creciente discusión en la literatura sobre el nivel adecuado de inversión en educación superior (véase por ejemplo: CHLM, 2006; Cunha y Heckman, 2007). Por un lado, una visión optimista propone desarrollar un sistema de incentivos que conduzca al aumento de inversión en estos niveles educativos, dado que la escasez de capital humano de alto nivel reduciría las ventajas comparativas de cualquier país en esta era del conocimiento. Por otro lado, un enfoque más pesimista argumenta que la inversión involucrada en educación superior puede ser muy alta en términos monetarios, y probablemente ineficiente, debido a que los retornos a la educación en el mercado laboral no permitiría recuperar todos los costos incurridos (González-Velosa *et al.*, 2015).

Para el análisis de este debate y sus consecuencias regulatorias, este documento se estructura de la siguiente manera. En la Sección 2, se presenta los hechos estilizados de la educación superior en el mundo desde la década de los años 70 hasta la información más reciente disponible. Además se discute las posibles consecuencias de estos desarrollos en el sistema educativo. En la Sección 3, se introduce el análisis de la extensión necesaria de regulación de la cantidad y calidad en un contexto de creciente demanda y oferta de educación superior. Finalmente, la Sección 4 ensaya conclusiones y lecciones aprendidas de esta revisión internacional selectiva del tema.

2. Hechos estilizados y consecuencias de la educación superior en el mundo

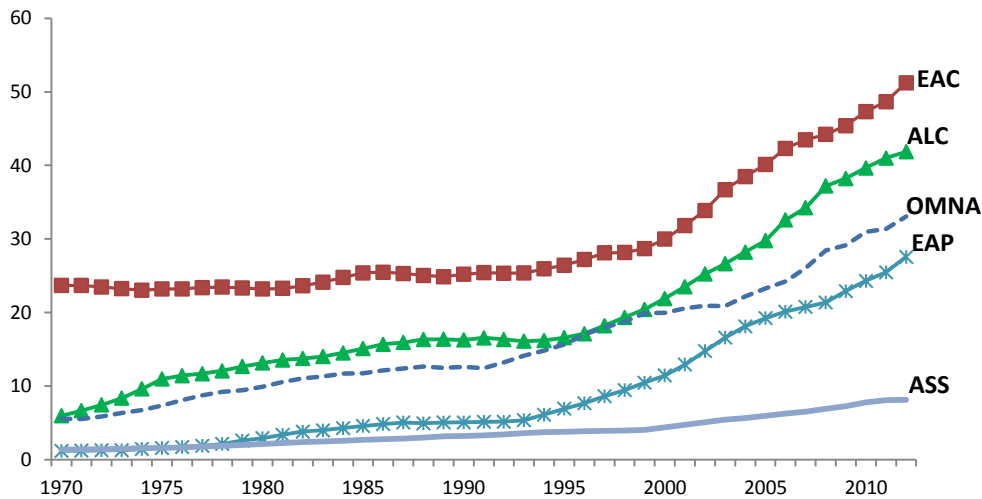
Las tasas de matrícula en educación superior alrededor del mundo se han incrementado sostenidamente desde la década de los 70. De acuerdo a estadísticas comparables de UNESCO, al inicio de aquella década, las tasas de matrícula bruta² en “África Subsahariana” y “Asia Este y Pacífico” se encontraban por debajo del 5%; mientras que, en “América Latina y Caribe” y el

² La matrícula bruta en educación superior corresponde al ratio entre el número de matriculados en educación superior sin importar su edad y el número de habitantes en el rango de edad correspondiente a los años de educación superior de cada país.

“Medio Oriente y África del Norte” apenas superaban esta cifra (ver Gráfico 2). En suma, el acceso a una formación universitaria o técnico profesional durante esos años se encontraba disponible solo para un grupo privilegiado y limitado de la población, en parte, por la reducida oferta educativa de nivel superior.

Este escenario sufrió cambios drásticos a lo largo de los últimos 40 años. El incremento del acceso a educación superior se produjo de manera generalizada en todas las regiones del mundo. En 2012, las tasas de matrícula se encontraban por encima del 20% -con excepción de “África Subsahariana”. Inclusive en Europa y Asia Central la tasa superaba el 50%.

Gráfico 2 Tasa bruta de matrícula en educación superior en países en desarrollo



Nota: EAC: Europa y Asia Central. ALC: Latinoamérica y El Caribe. EAP: Este de Asia y Pacífico. OMNA: Oriente Medio y Norte de África. ASS: África Subsahariana.
Fuente: Banco Mundial, UNESCO.

Esta dinámica en el mercado educativo se debería haber reflejado alrededor de una década después en progresivos incrementos en la proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) con estudios superiores³. Este hecho por sí mismo favorecería el aumento de la productividad de la fuerza laboral (Becker, 1964). Sin embargo, la condición necesaria para que este proceso se materialice tendría que ser niveles de calidad y pertinencia en la formación superior que se mantienen en el tiempo o, mejor aún, que mejoran.

³ No se cuentan con estadísticas internacionales comparativas al respecto.

Caso contrario, un incesante incremento del número de profesionales con una calidad que se deteriora puede traer más consecuencias negativas que positivas para países en desarrollo (e incluso desarrollados) ya que podría exacerbar el subempleo profesional y la sobreeducación (Leuven y Oosterbeek, 2012). La aplicación de cierto grado de regulación estatal podría ser necesaria para reducir estos riesgos, y sus costos en términos de eficiencia y equidad para la sociedad (Dill y Soo, 2004).

Como se observa en el Cuadro 1, las tasas de matrícula en educación superior en países en desarrollo se han multiplicado por más de dos veces desde 1999 hasta 2013, con un crecimiento en puntos porcentuales de 11.5% a 25.6%. Esta tendencia se ha visto en todas las regiones en desarrollo; excepto en Asia Central y el Norte de África, con tasas de crecimiento más moderadas.

Cuadro 1 Tasa de matrícula superior bruta en el mundo 1999-2013

	1999	2013	Variación (en puntos porcentuales)	Incremento %
Mundo	18.30	32.20	13.90	76.00%
Países desarrollados	54.30	75.50	21.20	39.10%
Países en desarrollo	11.50	25.60	14.10	123.00%
Cáucaso y Asia central	20.00	23.40	3.30	16.70%
América Latina y el Caribe	21.20	43.00	21.80	102.90%
Norte de África	23.00	29.20	6.20	26.90%
África sub-Sahariana	4.00	8.20	4.20	103.80%
Asia Occidental	18.90	40.10	21.20	112.20%
Asia Oriental	9.50	29.00	19.50	205.10%
Sudeste Asiático	17.60	29.70	12.10	68.80%
Sur de Asia	8.00	22.80	14.80	185.30%

Fuente: UNESCO, Institute for Statistics

Este auge de la educación superior en los países en desarrollo se explicaría por dos razones estructurales. Primero, las tasas de culminación de educación secundaria han aumentado en todas las regiones, expandiendo la cantidad de potenciales estudiantes de educación superior. Segundo, el aumento en el ingreso per cápita en las últimas décadas induce también esta mayor demanda por educación superior.

El incremento en el número de jóvenes que aspiran una educación superior y que ya cuentan con una educación básica completa es innegable. Las posibles consecuencias de esta dinámica del mercado educativo son abordadas en la siguiente sección.

Las consecuencias potenciales del aumento de oferta de profesionales en el mercado laboral

Si la demanda por trabajadores calificados no crece al mismo ritmo que el número de profesionales graduados se generarían dos resultados extremos. Por un lado, los sueldos de profesionales –y los retornos a la educación relacionados-, caerían como reflejo de su mayor abundancia relativa. Por otro lado, se produciría también una mayor tasa de desempleo en los trabajadores calificados. En la práctica, la realidad de los mercados laborales y educativos en el mundo suele producir otras dos situaciones intermedias.

Una de ellas es la sobre-educación, situación en la que un individuo ocupa un puesto de trabajo que requiere menos educación que la que ha acumulado. Este desajuste se suele identificar operativamente mediante encuestas de percepción de años de educación necesarios para puestos de trabajo específicos, análisis de competencias requeridas para cada empleo, y brechas significativas entre el nivel educativo del individuo y el promedio efectivo de años de educación de trabajadores que ocupan dichos puestos.

La segunda variante es el subempleo profesional, el cual es definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como la subutilización de la capacidad productiva de la población empleada (Mata, 1999). Los subempleados tienden a trabajar menos horas de las que quisieran, reciben menos ingresos que el promedio de sus pares profesionales, o usan sus habilidades de manera incompleta. De acuerdo a la definición anterior, se puede deducir que la sobre-educación es una posible fuente de subempleo.

Asimismo, la brecha entre el mercado laboral y educativo puede ampliarse si una gran cantidad de graduados profesionales no cumple con los estándares de calidad y habilidades exigidos por el mercado laboral. En la siguiente sección se discutirá la evidencia empírica acumulada sobre estos posibles resultados, tanto en países en desarrollo como en la economía desarrollada más estudiada, los Estados Unidos.

¿Caída en los retornos a la educación superior?: El debate en Estados

Unidos

El debate acerca de la sobreeducación se inició en los años 70 con un estudio de Freeman (1976) para los Estados Unidos que alertaba sobre una caída en los retornos a la educación universitaria como consecuencia del aumento acelerado del número de graduados en el mercado laboral. Sin embargo, con una serie más larga de datos, Leuven y Oosterbeek (2011) encontraron que los retornos más bien habían crecido entre los años 70 e inicios del nuevo siglo, presumiblemente porque el cambio tecnológico incrementó en mayor proporción la demanda de mano de obra calificada. En este sentido, Acemoglu y Autor (2011) desarrollaron un modelo teórico de determinación de sueldos relativos para interpretar estas tendencias en los retornos laborales. Sus principales resultados son consistentes con una brecha creciente entre la fuerza laboral altamente calificada y la no calificada desde los años 80 hasta por lo menos la década pasada.

De hecho, Carnevale y Rose (2011) plantearon que la oferta total de graduados en Estados Unidos resulta menor que la demanda de mano de obra altamente calificada, lo cual genera una brecha de cerca de 20 millones de trabajadores. Esta sería la razón por la que los retornos a los trabajadores calificados, la polarización salarial, y la desigualdad en los ingresos se habrían incrementado fuertemente. Ello ocurriría porque: (i) una mayor producción de profesionales potenciaría la innovación tecnológica y el crecimiento económico, (ii) esta dinámica, a su vez, genera una mayor demanda por trabajadores calificados, (iii) sin embargo, la oferta de trabajadores con las habilidades exigidas por el mercado laboral no crecería al ritmo suficiente, y, (iv) por ende, el porcentaje de graduados con las competencias efectivas requeridas obtiene retornos sustancialmente mayores, es decir, el premio salarial a la educación superior se incrementa.

Por el contrario, Vedder, Denhart y Robe (2013) han argumentado que existe una sobreoferta de graduados profesionales en los Estados Unidos, con un estimado de cinco millones de graduados en situación de subempleo.

En el caso de los países en desarrollo, la incipiente evidencia acumulada muestra que un elevado retorno a la educación superior puede coexistir con un alto porcentaje de subempleo profesional, debido a la gran heterogeneidad en los niveles de calidad y pertinencia formativa, asimetrías de información y notables diferencias en empleabilidad de los graduados.

¿Menores o mayores retornos universitarios en países en desarrollo?

Una importante contribución a la literatura empírica de los retornos a la educación fue el estudio realizado por Psacharopoulos (1994), el cual concluyó que los retornos tenían una forma convexa en la década de los años 80, con un promedio alrededor de 15-18% para la educación primaria, 11-13% para la secundaria y de 12-20% para educación superior.

Una actualización de estos hallazgos para países en desarrollo en los 2000 halló que el retorno promedio privado de un año adicional de educación es 12% en educación primaria, 5.9% en secundaria y 15% en superior (Cuadro 1.2). El retorno calculado para la educación superior varía dependiendo de la región en estudio, es así que se estima un retorno de: (i) 21% en África, (ii) 17.3% en el Sur de Asia y (iii) 15.9% en Latinoamérica. Asimismo, se halló que en ocho países en desarrollo de Asia y América Latina se produjo un incremento en los salarios para los graduados universitarios entre los 70 y 90 (Goldberg y Pavcnik, 2007). Sin embargo, Lustig y Lopez-Calva (2010) hallaron que algunos países latinoamericanos han mostrado una reducción en los salarios relativos para graduados universitarios desde el 2000.

Cuadro 2

Retornos privados a la educación por nivel educativo y región alrededor del 2010

	Primaria	Secundaria	Terciaria
Mundo	11.50	6.80	14.60
Altos Ingresos	4.90	6.60	11.10
Este Asiático	13.60	5.30	14.80
Europa / Asia Central	13.90	4.70	10.30
América Latina	7.80	5.40	15.90
Medio Este/Norte de África	16.00	4.50	10.50
Sur de Asia	6.00	5.00	17.30
África sub-Sahariana	14.40	10.60	21.00

Fuente: Montenegro y Patrinos (2014)

La literatura empírica de la sobreeducación

Una nueva rama de la literatura emergió a partir de una modificación empírica de la ecuación estándar de ingresos de Mincer (1958, 1974) que relaciona los salarios de los trabajadores en base a sus años de educación y experiencia laboral acumulada⁴. Esta variación permite calcular diferentes retornos para i) los años requeridos⁵ de educación en un trabajo específico (β_1), ii) los años potenciales de sobreeducación (β_2), y iii) los años posibles de subeducación (β_3) (Duncan y Hoffman, 1981). Así:

$$\log w = \beta_0 + \beta_1 \text{neduc. req} + \beta_2 \text{neduc. sobre} + \beta_3 \text{neduc. sub} + \beta_4 \text{exp} + \beta_5 \text{exp}^2 + \omega$$

Bajo esta definición, un individuo puede encontrarse en tres posibles situaciones. Primero, el trabajador podría haberse educado por el número estándar de años requeridos en el mercado laboral para su puesto de trabajo actual, con lo que los años de sobreeducación y subeducación serían iguales a cero.

Segundo, podría estar sobreeducado si el total de años de educación en los que invirtió es significativamente mayor a los años requeridos efectivamente para dicho puesto. En este caso, el número de años de sobreeducación sería igual a la diferencia entre el número de años que la persona obtuvo y los requeridos en la ocupación. El tercer caso es análogo para los individuos subeducados.

Esta metodología también puede ser utilizada para validar la teoría estándar de capital humano de Becker-Schultz, en la cual cada año adicional de educación incrementaría por igual la productividad y ganancias en cualquier trabajo específico. En este caso, los años de educación requerida, subeducación y sobreeducación deberían tener un retorno estadísticamente similar. También es posible probar la teoría alternativa de Thurow (1989) acerca de la productividad fija en un trabajo que afirmaría que los retornos a la educación solo se definirían por los años de educación requeridos para dicha ocupación específica. En ese sentido, los retornos a la sobreeducación y subeducación no deberían ser significativamente distintos de cero.

⁴ Véase Castro, Yamada, y Asmat (2014) para una revisión exhaustiva sobre los aportes de esta Ecuación de Mincer alrededor del mundo y para el caso específico del Perú.

⁵ No existe un consenso en la literatura para la definición de años de educación requeridos según ocupación. Por lo general, se opta por definir un rango de una desviación estándar alrededor de la media.

Para hallar los umbrales de años de educación requeridos para cada ocupación o grandes categorías de ocupación se recurre a: i) encuestas laborales que recogen información de percepción de los trabajadores, (ii) análisis especializado de competencias requeridas para trabajos específicos o (iii) definición de los años requeridos como la media o mediana de los datos. Por ejemplo, un número significativo de años por encima de lo establecido como requerido (mayor que una desviación estándar) se considera como años de sobreeducación.

A pesar de que el concepto general de sobreeducación incluye todos los niveles educativos, el debate se ha centrado primordialmente alrededor de la educación superior para enfatizar el rol del subempleo profesional. Por ejemplo, Leuven y Oosterbeek (2011) en una revisión de la literatura, encontraron que la proporción de trabajadores sobreeducados habría caído considerablemente entre los años 70 y 90, pero que la tendencia se revirtió en los 2000, de modo que la proporción actual se encuentra en un nivel similar al registrado hace 40 años.

Para algunos autores, la sobreeducación no sería un problema estructural sino que podría catalogarse como una etapa transitoria en algunas ocupaciones que requieren un aprendizaje inicial en el trabajo. En apoyo a esta hipótesis, Sicherman (1991) encontró para Estados Unidos que los trabajadores sobreeducados suelen ser los de menor edad y con menor experiencia laboral. Bajo esta óptica, la sobreeducación puede ser entendida como un *trade-off* entre el nivel educativo y otros aspectos del capital humano. Sin embargo, estudios realizados con datos longitudinales muestran que la sobreeducación incorpora un componente de persistencia para diversos tipos de trabajadores a largo plazo (Green y Zhu, 2010; Lindley y McIntosh, 2010).

Diversos estudios han estimado los retornos específicos a la sobreeducación para países desarrollados y en desarrollo. En la revisión de Leuven y Oosterbeek (2011), se muestra que el retorno promedio de un trabajador con la educación requerida es de 8%, mientras que el correspondiente a la sobreeducación sería de 4% (ver Cuadro 3). Estos resultados apoyan una versión ligeramente modificada de la teoría de capital humano, ya que demuestran que existe un retorno a la sobreeducación, aunque menor que el otorgado a los años de educación requerida. Sin embargo, los autores concluyen que los resultados no pueden ser considerados causales debido a ausencia de una estrategia de identificación a partir solamente de datos observables (que podrían sufrir de sesgo de selección, errores de medición y omisión de algunas variables). En la mayor parte de investigaciones hasta la actualidad, estas limitaciones no han logrado ser resueltas.

**Cuadro 3. Incidencia de la sobreeducación y retornos laborales
a la educación requerida y la sobreeducación**

	<u>Porcentaje de sobreeducados</u>	<u>Retornos</u>	
	Media	Requerido	Sobreeducación
Todos los estudios	30.00%	0.089	0.043
<u>Por Continente</u>			
EE.UU./Canadá	37.00%	0.083	0.046
América Latina	24.00%	0.075	0.041
Europa	30.00%	0.076	0.038
Asia	26.00%	0.135	0.052
Australia	8.00%	0.105	0.050
<u>Por década</u>			
1970s	40.00%	0.079	0.043
1980s	30.00%	0.084	0.048
1990s	24.00%	0.113	0.038
2000s	39.00%	0.095	0.046

Fuente: Leuven y Oosterberk (2012)

La literatura postula diversas explicaciones para los menores retornos a la sobreeducación, incluyendo compensación por ausencia de otros componentes del capital humano, como la falta de capacitación laboral específica, escasez de credenciales sobre capacidades ya adquiridas; y un exceso de oferta para determinadas ocupaciones. De manera un poco sorprendente, otras dos posibles explicaciones no son muy mencionadas: i) diferencias en la calidad de la educación básica y superior recibida y ii) desajustes entre el sistema educativo y el mercado laboral.

En un estudio reciente realizado para el caso peruano se concluye que la calidad educativa es el factor más determinante en la probabilidad de ser sobreeducado (Yamada et al., 2014). Asimismo, Ordine y Rose (2009) para el caso italiano, corroboran que la sobreeducación está fuertemente determinada por la calidad educativa. En esta investigación, se encuentra que poseer un grado de una universidad de alta calidad y orientada a la investigación reduce significativamente la probabilidad de estar sobreeducado. Este hallazgo es consistente con un modelo teórico en el cual los individuos de bajas habilidades utilizan a la educación para dar señales a los empleadores. Si se unen a universidades de baja calidad, envían una señal distorsionada y negativa de su productividad.

Impacto de educación superior en el crecimiento económico

La literatura teórica especializada sobre crecimiento le ha puesto cada vez más importancia a la educación como inversión en capital humano, factor que generaría crecimiento económico por sí mismo, y que establece las bases para la innovación y progreso tecnológico, un segundo canal posible de crecimiento económico (Jorgensen, 1991; Aghion y Howitt, 1997; Lucas, 1988; Nelson y Phelps, 1966; entre otros). Es desde esta óptica que se podría evaluar el papel de la educación superior en el desarrollo económico. Sin embargo, es sorprendente la escasez de evaluaciones en esta materia a nivel de países en desarrollo o desarrollados.

Estudios para África Subsahariana encuentran que la inversión en educación superior puede producir beneficios públicos y privados significativos en países con tasas de matrícula menores a 10% (Gyimah-Brempong *et al.*, 2006). Se concluye además que la mayoría de beneficios se obtienen de reducir las brechas tecnológicas, lo cual conduce a mayor crecimiento económico y a disminuciones de pobreza.

En el caso de países desarrollados, Krueger y Kumar (2004) apuntan a explicar parte del diferencial en las tasas de crecimiento económico de Estados Unidos y Europa como fruto de diferencias en estrategias educativas y tasas de progreso tecnológico. Los autores postulan que un enfoque de educación general, en el primer caso, implicó mayores costos agregados iniciales, pero a la larga redundaron en mayor desarrollo tecnológico, lo cual permite alcanzar mayores tasas de crecimiento. Las políticas educativas especializadas europeas habrían contribuido a la recuperación económica de la región tras la Segunda Guerra Mundial, sin embargo con la llegada de la revolución de la información, las políticas estadounidenses permitieron una mayor velocidad de innovación y crecimiento.

En otro trabajo comparativo utilizando data panel de países desarrollados y en desarrollo, Jadson (1998) estima el efecto de la inversión en educación, de acuerdo a la asignación de recursos por país. El trabajo concluye en que el efecto de la inversión en educación no es significativo cuando la asignación de la inversión se da de manera ineficiente (en la mayoría de países en desarrollo por ejemplo), mientras que sí tiene un valor significativo y positivo si es que se da en países que administren bien la inversión en educación (como ha sido el caso de los países desarrollados).

El efecto de la sobreeducación en el crecimiento económico es un fenómeno menos abordado en comparación al impacto de la educación *per se*. Ciertos modelos de mercado laboral han sido desarrollados para establecer fundamentos teóricos para el impacto de la sobreeducación en la producción. El modelo de Tsang y Levin (1985) postula que el subempleo -basado tanto en años educativos o habilidades- puede tener efectos adversos en la productividad, dado que trabajadores con mayor educación que la requerida para un puesto pueden desarrollar un comportamiento contraproducente en el trabajo.

Una visión opuesta, que utiliza datos para un amplio rango de países europeos, afirma que los trabajadores sobrecalificados son más productivos que sus contrapartes menos calificadas (Ramos et al., 2009). Asimismo, un estudio francés encuentra una relación positiva entre sobreeducación y salarios a corto plazo, pero un efecto potencialmente adverso en el crecimiento económico a largo plazo (Jaoul-Grammare y Guironnet, 2009).

Desde una perspectiva de contabilidad de crecimiento, la sobreeducación puede ser interpretada como la acumulación ineficiente de capital humano, dado que no garantiza que el trabajador se desempeñe en una posición acorde a sus conocimientos, lo cual puede resultar en una condición de subempleo. Por ello, la sobreeducación podría generar un crecimiento en la productividad menor que si se diera una elección óptima entre educación y trabajo. Un estudio de compañías estadounidenses de la industria de telecomunicaciones muestra que las firmas que no utilizan completamente las habilidades educativas de los trabajadores tienen mayor probabilidad de sufrir pérdidas. De hecho, un año de estudios adicional al requerido no utilizado estaría relacionado con una caída de 8.35% en los resultados económicos de la firma (Tsang, 1987).

Siguiendo con este mismo planteamiento, Kupets (2015) analiza el efecto del crecimiento en la sobreeducación en países en desarrollo. En primer lugar, encuentra que el rápido crecimiento económico que no es acompañado de reformas estructurales en el mercado educativo y laboral genera dicho problema de desajuste entre demanda y oferta laboral. Seguidamente, halla los costos que dicho problema implican en pérdidas de capital humano tanto para la economía, así como el uso ineficiente de recursos en el mercado laboral y educativo.

En síntesis, la inversión en educación superior puede ser un importante motor para el crecimiento y desarrollo económico de un país, cuando se ofrece en la cantidad y calidad adecuada y en sintonía con las necesidades del resto del aparato productivo. De otro modo, si la brecha entre la

cantidad y calidad de educación brindada respecto de las demandas del país es muy significativa, puede significar tanto una restricción para el crecimiento económico como un uso ineficiente de recursos siempre escasos para cualquier sociedad.

3. Apuntes sobre la regulación universitaria

Como indicáramos al inicio de este ensayo, la respuesta de muchos sistemas educativos ante la demanda creciente de educación superior ha sido promover el ingreso de la inversión privada para cubrir parte de esta demanda creciente. Por ejemplo, la participación del sector privado dentro de la matrícula en educación superior ya llega a 84% en el caso de Chile, 72% en Brasil, y 62% en Perú. ¿Cuál debe ser la respuesta de políticas públicas ante este nuevo escenario? ¿Deben también ser reguladas las instituciones públicas, tanto como las privadas, en este nuevo contexto? Lamentablemente, la información internacional comparativa para responder a estas preguntas es bastante escasa. Citamos algunos ejemplos de regulación reciente en América Latina y los Estados Unidos, para luego proceder a discutir brevemente lo que ha estado sucediendo en el caso peruano.

Algunos ejemplos recientes en América Latina

Existen casos recientes de regulación en los sistemas de educación superior en países latinoamericanos. En Ecuador, la evaluación individual de las todas las instituciones resultó en el cierre de catorce de ellas en el 2012 por no cumplir con las condiciones básicas de calidad (CEAAES, 2013).

Al igual que diversos países de la región, a partir de los 90 Ecuador había liberalizado el ingreso de nuevas universidades, creándose 40 adicionales entre 1992 y 2006. Es desde el 2008 que inicia un proceso de evaluación de todas sus instituciones de educación superior, encontrándose que 26 tenían problemas básicos de provisión del servicio. Luego de un plazo de 18 meses para subsanar sus deficiencias, 4 instituciones superaron una segunda evaluación, 8 fueron reorganizadas y los 14 restantes fueron clausuradas al no cumplir con los niveles mínimos de calidad para la enseñanza superior.

En 2001, el Ministerio de Educación de Colombia ordenó cerrar una universidad, tras sanciones previas, debido a la deficiente calidad de los servicios ofertados. Luego, en 2015, se decretó el cierre de dos universidades más al incumplirse con requisitos básicos de enseñanza universitaria y haberse comprobado desvíos de fondos de matrícula para fines no educativos⁶.

Un incidente similar ocurrió en Chile, donde se cerró una universidad en 2012 después de hallazgos de corrupción y divulgación de encuestas que la identificaban como la peor institución de educación superior en términos de capacidades adquiridas por sus graduados⁷. Dicha universidad ostentaba el mayor índice de reclamos frente al Servicio Nacional del Consumidor, y los peores resultados obtenidos por graduados en pruebas de rendimiento académico.

El caso de Estados Unidos

Estados Unidos es reconocido por tener uno de los ambientes más propicios para la apertura y cierre de empresas y organizaciones en todos los sectores, debido a los altos niveles de libertad económica y política. Sin embargo, en el caso universitario, la regulación federal exige que cualquier institución que planea ofrecer educación de dicho nivel reciba una aprobación oficial por cada Estado en el cual ofrezca su programa.

En la mayoría de estados de la unión americana existe una autoridad específica que otorga licencias que aseguran la misión institucional, examinan planes, infraestructura y personal docente de programas universitarios. Por ejemplo, el Departamento de Educación del Estado de Nueva York ejecuta todo un protocolo de procedimientos para abrir una universidad dentro de su jurisdicción y requiere una autorización de la Junta de Rectores antes de que una institución otorgue un grado académico. El objetivo es determinar si una institución reúne estándares mínimos de calidad y si hay una demanda adecuada y necesaria para las carreras propuestas. En el caso de Texas, un estado tradicionalmente considerado como de los menos intervencionistas, también posee un código de cumplimiento obligatorio para aplicar por una licencia de funcionamiento otorgada por su Comisión de Fuerza Laboral.

⁶ <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-355378.html>

⁷ Se trata de la Universidad del Mar que fue cerrada en 2012 por el Consejo Nacional de Educación de Chile.

A nivel federal, la Oficina de Educación Post-secundaria del Departamento de Educación supervisa la acreditación de instituciones de educación superior mediante el reconocimiento de agencias acreditadoras de calidad nacionales y regionales. A pesar de que la acreditación no es obligatoria para todas las instituciones, el gobierno ayuda a asegurar niveles aceptables de calidad al presentar y mantener bases de datos públicas con información de la calidad educativa de la institución en todos los programas impartidos. Por ejemplo, cualquier joven que planea estudiar en una universidad en Texas puede encontrar una lista completa de universidades que no están autorizadas a emitir grados, así como de aquellas que se encuentran debidamente acreditadas.

Asimismo, cabe resaltar que el Departamento de Educación de Estados Unidos hizo pública recién en setiembre de 2015 información sobre ingresos de egresados por carrera e institución en un portal web denominado “*College Scorecard*”. Este incluye además datos detallados de aspectos relativos a las carreras dentro de las instituciones de educación superior, tales como costos anuales e información financiera utilizando bases de datos desde 1996. De esta manera, se busca garantizar que los estudiantes realicen su decisión de inversión en educación superior con la máxima información disponible (U.S. Department of Education, 2013).

Efectividad de la regulación universitaria

La evidencia internacional acerca del impacto cualitativo y cuantitativo de la regulación universitaria es limitada. En casos como Ecuador, el cierre de 14 universidades habría servido como una fuerte señal hacia las otras universidades de las nuevas exigencias del Estado frente a la calidad universitaria. Desde que este empezó a evaluar anualmente a las instituciones, el número de profesores con un posgrado se ha multiplicado, mientras que las condiciones de enseñanza y facilidades para la investigación parecieran haber mejorado (CEAACES, 2013).

Un estudio por la agencia acreditadora estadounidense “Asociación de Escuelas y Universidades de Nueva Inglaterra” presentó evidencia cualitativa que apoya la efectividad de la acreditación para garantizar la calidad educativa de las instituciones (Alam, 2006).

Asimismo, una investigación realizada por el “Centro de Análisis de Riesgo y Regulación de la London School of Economics and Political Science”, encuentra que desde la implementación de regulación en educación superior en el Reino Unido en 1990, el aseguramiento de la calidad habría

mejorado significativamente. Dicho estudio propone utilizar más grandes bases de datos de universidades y empresas para asegurar la calidad educativa por departamento académico y universidad, además de permitir una mejor orientación hacia la demanda laboral (CARR, 2015).

Sin embargo, los métodos actualmente utilizados para el aseguramiento de la calidad y la acreditación no son necesariamente los más adecuados, dado que la mayoría solo consideran indicadores que enfatizan los insumos -como la infraestructura y credenciales educativas- y resultados intermedios, como las tasas de graduados. En adición a ello, debería tomarse en cuenta medidas de valor añadido o impacto -como índices de empleabilidad de los graduados y producción académica e investigación-, así como mediciones sobre innovación y respuesta a los cambios en las demandas de la economía.

El caso peruano

Visto desde esta perspectiva internacional, el sistema de educación superior en el Perú también ha estado respondiendo a dinámicas poblacionales y educacionales compartidas en muchas partes del mundo. Ante la creciente demanda por mayor educación superior, el Perú abrió la posibilidad de inversión privada masiva en este sector, con el Decreto Legislativo Número 882 de 1996, a fin de acelerar el incremento de la oferta, que siguiera los pasos a la mayor demanda.

Sin embargo, no se desarrolló a la par un esquema regulatorio independiente, que asegurara que este encuentro entre demanda y oferta ocurriera con las condiciones mínimamente adecuadas de calidad y pertinencia (en realidad, se mantuvo un arreglo institucional que asumía que las universidades se autorregularían a través de una “Asamblea Nacional de Rectores” y la “Comisión Nacional de Funcionamiento de Universidades”, dependiente de la misma; en la práctica dicho control previo de calidad y pertinencia fue casi inexistente).

De acuerdo a la teoría económica, los servicios educativos, sobre todo aquellos en el nivel superior, pueden ser considerados como “bienes experiencia”. La calidad y pertinencia de estos bienes o servicios es difícil de percibir por adelantado, y sólo se revelan con precisión luego de la experiencia de su consumo efectivo por parte de los jóvenes (en el caso de una profesión universitaria o técnica, esto significa entre 3 a 8 años después del inicio de la formación).

Para que el mercado funcione adecuadamente en estos ámbitos, las mejores prácticas internacionales revisadas a lo largo de este documento recomiendan la provisión a todos los interesados de abundante información, acerca de la calidad de la formación y la empleabilidad de los egresados, y cierta regulación de la oferta, sobre todo en el caso de la apertura de nuevas entidades (para asegurar ex ante un mínimo razonable de calidad y pertinencia del servicio a ofrecerse, en ausencia de información sobre egresados durante los primeros años de funcionamiento).

Las demandas por mayor información y regulación en el ámbito superior en el Perú se acentuaron en la presente década y se han empezado a cristalizar con la promulgación de la Ley Universitaria 30220 en julio del 2014, y la creación de una Superintendencia de Educación Universitaria (SUNEDU), a cargo del licenciamiento de las universidades una vez verificada las condiciones básicas de calidad en el servicio. La primera etapa de este proceso para el caso de todas las universidades privadas y públicas del país está prevista de culminar en el 2017.

Asimismo, se gestó el Observatorio Laboral “Ponte en Carrera” lanzado en julio del 2015 con información sobre los ingresos de egresados profesionales por carrera e institución. Por último, se promulgó en el último trimestre del 2016 una nueva legislación sobre institutos superiores técnicos, de manera semejante a la normativa universitaria, y se tiene previsto en el corto plazo un renovado impulso a los sistemas de acreditación de calidad. A lo largo de este libro se examinarán en detalle las bases de datos administrativas y de encuestas que dan cuenta de esta rica e intensa interacción ocurrida entre el mercado de educación superior y el mercado laboral peruano en las últimas dos décadas.

4. Comentarios finales

La evidencia empírica internacional revisada, todavía fragmentada e incipiente, parece indicar que, en efecto, el aumento masivo del número de profesionales graduados en la mayoría de países en desarrollo estaría presionando a la baja sus retornos en el mercado laboral y provocando fenómenos persistentes de subempleo profesional y sobreeducación.

Sin embargo, para arribar a pruebas más concluyentes de esta conjetura, se requiere más y mejor información internacional comparable, acerca de las prácticas institucionales y administrativas

implementadas en cada país, en sus sectores educativos superiores y su mercado laboral. Sería importante que el levantamiento de datos de este tipo esté patrocinado por organizaciones multilaterales como UNESCO, OIT o el Banco Mundial, de manera conjunta.

Igualmente, se debe promover más estudios nacionales y análisis regionales que permitan realizar diagnósticos más finos de cada situación y evaluar mejor las opciones regulatorias más apropiadas para cada caso.

Como hemos visto, en el mundo actual existe un amplio abanico posibilidades de regulación de este sector, desde confiar plenamente en la autorregulación del mercado y sus participantes, la provisión de información de empleabilidad laboral por institución y programa y otros índices de calidad, la acreditación voluntaria de carreras e instituciones, hasta mecanismos obligatorios de autorización de funcionamiento y licenciamiento.

Formas extremas de control cuantitativo de la oferta como, por ejemplo, cuotas por carreras e instituciones no parecerían recomendables, debido a los rápidos cambios que se suceden en las demandas del mercado laboral y la dinámica permanente entre creación y destrucción de puestos de trabajo. Además, aplicar este tipo de controles resulta iluso en muchos países en desarrollo precisamente debido a su débil capacidad institucional.

Asimismo, una regulación excesiva sobre el número de estudiantes y egresados puede disminuir el ritmo de crecimiento apropiado del stock de capital humano de la economía; así como reducir las tasas de innovación, de crecimiento potencial y de productividad laboral. Finalmente, una desproporcionada regulación obstaculizaría los procesos de movilidad social y económica de las cohortes más jóvenes de la población. En este sentido, el balance entre las ventajas y desventajas de alguna estrategia específica de regulación de educación superior deberá ser realizado considerando el contexto propio del sistema educativo, mercado laboral y dinámica del crecimiento de cada país.

5. Referencias

Acemoglu, D., y Autor, D. (2011). Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings. *Handbook of Labor Economics*, 4, 1043-1171.

Agarwal, P. (2006). Higher Education in India: The need for change. Working paper 180. Indian Council for Research on International Economic Relations.

Alam, N. (2006). *The Impact of Accreditation on the Quality of Education: Results of the Regional Accreditation & Quality of Education Survey*, NEASC 2005, New England Association of Schools & Colleges, Bedford, MA, USA.

Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*. New York: National Bureau of Economic Research.

Bloom, D. E., Canning, D., Chan, K. J., y Luca, D. L. (2014). Higher Education and Economic Growth in Africa. *International Journal of African Higher Education*, 1(1), 22-57.

Carnevale, A. P., y Rose, S. J. (2011). *The Undereducated American*. Georgetown University Center on Education and the Workforce.

Castro, J. F., y Yamada, G. (2013). Declining Quality Affects Choice: The Peruvian case. *International Higher Education*, (70), 26-27.

Castro, J. F., Yamada, G., y Asmat, R. (2014). Diferencias étnicas y de sexo en el progreso educativo en Perú: ¿para quién y cuándo son los riesgos mayores? En *Discriminación en el Perú: exploraciones en el Estado, la empresa y el mercado laboral*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

CEAACES (2013). *Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador*. Quito, Ecuador: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Centre for Analysis of Risk and Regulation (2015). The Regulation of Higher Education. Discussion Paper No. 77. The London School of Economics and Political Science.

Cuadra, E., y Moreno, J. M. (2005). *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education*. Human Development Network Education Sector. World Bank Group.

Cunha, F. y Heckman, J. The Technology of Skill Formation. *American Economic Review, American Economic Association*, 97:2 (2007): 31-47.

Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L., y Masterov, D. V. (2006). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. *Handbook of the Economics of Education*, 1, 697-812.

Dill, D. D. y Soo, M. (2004) Transparency and Quality in Higher Education Markets. En: Teixeira, P.; Jongbloed, B.; Dill, D. and Amaral A. (Eds.) *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht, the Netherlands: Kluwer, pp. 61-86.

Duncan, G. J., y Hoffman, S. D. (1981). The Incidence and Wage Effects of Overeducation. *Economics of Education Review*, 1(1), 75-86.

Freeman, R. (1976). *The Overeducated American*. New York: Academic Press.

Goldberg, P. K., y Pavcnik, N. (2007). Distributional Effects of Globalization in Developing Countries. *Journal of Economic Literature*, 45(1), 39-82.

González-Velosa, C., Rucci, G., Sarzosa, M., y Urzúa, S. (2015). Returns to Higher Education in Chile and Colombia. Technical Report, Inter-American Development Bank.

Green, F., y Zhu, Y. (2010). Overqualification, Job Dissatisfaction, and Increasing Dispersion in the Returns to Graduate Education. *Oxford Economic Papers*, 62(4), 740-763.

Gyimah-Brempong, K., Paddison, O., y Mitiku, W. (2006). Higher Education and Economic Growth in Africa. *The Journal of Development Studies*, 42(3), 509-529.

Jaoul-Grammare, M., y Guironnet, J. P. (2009). Does Over-Education Influence French Economic Growth. *Economics Bulletin*, 29(2), 1190-1200.

Jorgenson, D. W. (1991, January). Productivity and Economic Growth. En *Fifty Years of Economic Measurement: The Jubilee of the Conference on Research in Income and Wealth* (Vol. 54). University of Chicago Press.

Judson, R. (1998). Economic Growth and Investment in Education: How Allocation Matters. *Journal of Economic Growth*, 3(4), 337-359.

Kaul, S. (2006). Higher Education in India: Seizing the Opportunity. Working Paper 179. Indian Council for Research on International Economic Relations.

Keller, K. R. (2005). Investment in primary, secondary, and higher education and the effects on economic growth. *Contemporary Economic Policy*, 24(1), 18-34.

Kjelland, J. (2008). Economic Returns to Higher Education: Signaling v. Human Capital Theory; An Analysis of Competing Theories. *The Park Place Economist*, 16(1), 70-77.

Kozma, T. (2003). *Accreditation in the Higher-Education System of Hungary: A Case Study for International Comparison*. International Institute for Educational Planning-UNESCO.

Krueger, D., y Kumar, K. B. (2004). Skill-specific rather than General Education: A reason for US–Europe Growth Differences? *Journal of Economic Growth*, 9(2), 167-207.

Kupets, O. (2015). Skill Mismatch and Overeducation in Transition Economies. *IZA World of Labor*.

Leuven, E., y Oosterbeek, H. (2011). Overeducation and Mismatch in the Labor Market. En Hanushek, E., Machin, S., y Woessman, L. (ed.), *Handbook of the Economics of Education*, 4, 283-326.

Liebeskind, J., y Rumelt, R. P. (1989). Markets for Experience Goods with Performance Uncertainty. *The RAND Journal of Economics*, 20, 601-621.

Lindley, J., y McIntosh, S. (2010). Is the Over-education Wage Penalty Permanent? Working Papers 2010004, The University of Sheffield, Department of Economics.

Lucas, R. E. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3-42.

Lustig, N. C. (Ed.). (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Brookings Institution Press.

Mata, A. (1999). *Definiciones Internacionales y Futuro de las Estadísticas del Subempleo*. Ginebra: OIT.

Mateos-Planas, X., y Cuadras-Morató, X. (2006). Wage Inequality and Unemployment with Overeducation. *Economics Working Papers*. Departamento de Economía y Empresa, Universitat Pompeu Fabra.

Mincer, J. (1958). Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. *The Journal of Political Economy*, 281-302.

Mincer, J. A. (1974). Schooling and Earnings. En *Schooling, Experience, and Earnings* (pp. 41-63). New York: NBER y Columbia University Press.

Montenegro, C. E., y Patrinos, H. A. (2014). Comparable Estimates of Returns to Schooling around the World. World Bank Policy Research Working Paper, (7020).

Nelson, R. R., y Phelps, E. S. (1966). Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth. *The American Economic Review*, 56(1/2), 69-75.

Nelson, P. (1970). Information and Consumer Behavior. *Journal of Political Economy*, 78(2), 311-329.

OCDE (2011). *Education at a Glance. OECD Indicators*, OECD Publishing.

Ordine, P., y Rose, G. (2009). Overeducation and Instructional Quality: A Theoretical Model and Some Facts. *Journal of Human Capital*, 3(1), 73-105.

Psacharopoulos, G. (1994). Returns to Investment in Education: A Global Update. *World Development*, 22(9), 1325-1343.

Ramos, R., Surinach, J., y Artís, M. (2012). Regional Economic Growth and Human Capital: The Role of Over-education. *Regional Studies*, 46(10), 1389-1400.

Sicherman, N. (1991). Overeducation in the Labor Market. *Journal of Labor Economics*, 101-122.

Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 355-374.

Tsang, M. C. (1987). The Impact of Underutilization of Education on Productivity: A Case Study of the US Bell Companies. *Economics of Education Review*, 6(3), 239-254.

Tsang, M. C., y Levin, H. M. (1985). The Economics of Overeducation. *Economics of Education Review*, 4(2), 93-104.

U.S. Department of Education (Febrero, 2013). Education Department Releases College Scorecard to Help Students Choose Best College for Them. *Press Office*.

Vedder, R., Denhart, C., y Robe, J. (2013). Why Are Recent College Graduates Underemployed? University Enrollments and Labor-Market Realities. Center for College Affordability and Productivity (NJ1).

Yamada, G., y Castro, J. (2013). *Calidad y acreditación de la educación superior: retos urgentes para el Perú*. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Yamada, G., Lavado, P., y Martínez, J. (2014). ¿Una promesa incumplida? La calidad de la educación superior universitaria y el subempleo profesional en el Perú. Documento de Discusión 14-05, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.