

LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. DOCUMENTO DE TRABAJO

Dr. Emilio Morillo Miranda

"Nos proponemos asegurar una educación superior de calidad que brinde aportes efectivos al desarrollo socioeconómico y cultural del país a partir de una adecuada fijación de prioridades y teniendo como horizonte la inserción competitiva del Perú en el mundo". (Proyecto Educativo Nacional).

Los problemas estructurales de la educación superior, diagnosticados hace más de cinco años, siguen inalterables. Los que más resaltan son: la relación entre oferta y demanda; calidad educativa; falta de pertinencia respecto del desarrollo del país y de la revolución del conocimiento; inequidad; desarticulación de la educación de las escuelas e institutos y del sistema universitario.

En este ensayo nos ocuparemos de algunos aspectos de la problemática de la educación universitaria.

LA REFORMA UNIVERSITARIA

1. ANTECEDENTES

En América Latina, la primera reforma universitaria sucedió en Córdoba, Argentina, cuando había ocurrido la segunda revolución industrial; en el mundo académico surgían la corriente filosófica y el paradigma positivista, los nuevos requerimientos de desarrollo del capitalismo, y como parte de ello, el impulso de la ciencia y la tecnología. Una de las condiciones era adecuar la Educación a estas exigencias, sobre todo la universitaria. La creación de las escuelas de Ingeniería y Agraria, después convertidas en universidades, y también los institutos superiores tecnológicos, son parte de ese proceso.

En el Perú, las acciones precursoras fueron lideradas por un grupo de estudiantes (Cusco, 1909) encabezados por Demetrio Corazao, Antonio Astete, Luis E. Valcárcel, entre otros. La culminación intelectual de la primera reforma universitaria en el Perú fue el lanzamiento de un manifiesto titulado **Los estudiantes al País**, identificado con el lema "Nuestra divisa es: Pensar y hacer por el Perú y para el Perú". "Tratamos, decían, de acabar con la asociación aristocrática universitaria infiltrando la ciencia que la democratiza y unifica. Anhelamos tomar nuestro criterio positivo para el análisis de este enfermo yaciente que se llama Perú"¹.

El movimiento estudiantil enarbola el ideario siguiente: el concurso de cátedras, sentido nacionalista de la enseñanza, libertad de cátedra y libre disciplina de los alumnos, la autonomía y el cogobierno, es decir, la representación de los estudiantes en los consejos facultativos y universitarios. Firmaron el manifiesto entre otros, Raúl Porras Barrenechea, Luis Alberto Sánchez, Jorge Basadre y Víctor Raúl Haya de la Torre.

El cuerpo conceptual del manifiesto dio origen a sucesivas leyes que han normado la vida universitaria en el Perú, entre ellas la actual Ley 23733 (1983) profundamente alterada por continuas modificaciones.

El gobierno militar (1968-1980) intentó una segunda reforma universitaria mediante la Ley Orgánica de la Universidad Peruana" (Decreto Ley N° 17437 de 1969). De esta manera se introdujo transitoriamente cambios en la institución universitaria. Entre los más importantes fueron:

- La introducción del concepto de sistema: "La Universidad Peruana es el conjunto de todas las universidades estatales y particulares",
- La creación del Consejo Nacional de la Universidad Peruana (CONUP), definido como "el máximo organismo representativo y de dirección del sistema".

1 Manifiesto del Comité de Reforma de 1919. En: **La Vida y la historia**, (Jorge Basadre, 1975)

- La instauración de consejos regionales universitarios como organismos intermedios entre las universidades y el CONUP.
- La creación de departamentos y programas académicos en reemplazo de las facultades. Los departamentos eran definidos como “núcleos operacionales de investigación, enseñanza y proyección social, que agrupan a disciplinas afines”, y los programas como entidades que surgen de “la estructuración curricular funcional de los diversos departamentos que se coordinan para realizar propósitos específicos de carácter formativo, académico o profesional”.

Este intento de reforma, se da desde una concepción nacionalista autoritaria, con el propósito de modernizar la universidad, y adecuarla al desarrollo de una economía capitalista que lanzaría al Perú al mundo de la producción industrial. Establecía una vertebración sistemática en el marco de planes de desarrollo que el CONUP elaboraría. Cuidó en mantener las conquistas democráticas de cogobierno y gratuidad, pero modificó instrumentos con el propósito de inducir una mayor pertinencia científica, social y económica de una universidad que vivía al margen de la producción de conocimientos y de los retos concretos del desarrollo.

Esta reforma fue tildada de “departamentalista” porque sustituyó a la facultad como espacio de organización académica y de poder, también fue criticada por intervencionista y violadora de la autonomía universitaria por las excesivas atribuciones del CONUP. El gobierno de Fernando Belaunde Terry en 1983 promulga la Ley 23733, que liquida el sistema de universidades, dando autonomía a cada una de ellas, también restituye la organización académica facultativa.

El gobierno de Alberto Fujimori, a través de variadas normas, como el D. L. N° 739 de 1991, elimina la tesis del bachillerato y mediante la Ley N° 26439 de 1995, crea el Consejo Nacional para la Autorización y Funcionamiento de Universidades (CONAFU). Con D. L N° 882 de 1996, establece la promoción de la inversión privada en la educación. Los objetivos de estos dispositivos fueron:

- a) Favorecer la oferta privada en educación, particularmente en la educación superior universitaria.
- b) Restringir las responsabilidades del Estado frente a las universidades públicas con medidas económicas y presupuestarias, dejándolas libradas a su suerte, entre ellas, fue desvirtuado y disminuido el Fondo Especial de Desarrollo Universitario -FEDU- (Ley N° 25203), inicialmente previsto para promover la investigación

Este enfoque privatizador de la educación, produjo consecuencias devastadoras en las universidades estatales: a) deserción de los mejores profesionales a la actividad privada y b) salvo excepciones, la disminución drástica de la calidad académica.

Javier Sota Nadal, al examinar este fenómeno se pregunta: ¿Qué factores han determinado que la demanda social se haya inclinado por la opción privada en la educación superior? y responde: se puede indicar por lo menos los siguientes

- a. El descrédito de la universidad pública, que desde los ochenta, aun antes, se sumió en una extrema politización, ya observada y criticada por Basadre, que hizo intermitente su funcionamiento. Los sectores de ingresos altos y medios prefirieron la alternativa privada que les ofrecía orden y funcionamiento continuo. Este fenómeno generó la segmentación de clases que hoy se observa en las universidades.
- b. Las crisis fiscales que afectaron al sector público, en especial a las universidades públicas en el rubro de inversiones y remuneraciones, afectando negativamente su calidad y perdiendo imagen frente a sectores sociales que antes las tenían como alternativa. En este momento la Universidad Nacional de Ingeniería cubre el 70% de su presupuesto con ingresos propios, la Universidad San Marcos algo más del 50%, hecho que demuestra la dejadez del Estado por la educación universitaria (Nicolás Linch, 2010).

Las universidades estatales han encontrado trabas en el Decreto de Urgencia 037-2010-

MEF que limita los gastos en la inversión pública, presupuestados para el ejercicio fiscal 2010, afectando, su autonomía para invertir sus recursos propios y directamente recaudados, en proyectos de desarrollo, infraestructura, equipamiento, investigación y acreditación universitaria, para la eficiente formación de los profesionales que requiere el país. Dicho dispositivo *recorta en un 75% el monto presupuestal* aprobado para el presente ejercicio fiscal, estableciendo que de los recursos asignados a los proyectos no iniciados sólo se podrá gastar hasta en un 25 por ciento, con lo cual se afecta la estabilidad económica de las 34 universidades públicas del país (Mercedes Cabanillas, 22/10/2010)

- c. La mayor dificultad de ingreso a la universidad pública que a la privada². El criterio de selectividad se sustenta en estudios realizados en los procesos de admisión de las universidades públicas y privadas, en particular de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos³. Se establece que: a) En las universidades privadas, la tendencia es decreciente en cuanto a selectividad. Si en el 2003, de cada 100 postulantes ingresaban 73, en el 2008 ingresan 83. Es decir, no hay rigurosidad en la selección de ingresantes para la universidad privada. b) En las universidades públicas en general el nivel de selectividad se mantiene sin mayores variaciones significativas. En el 2003, de cada 100 postulantes ingresaron 19, en el 2008, 21.
- d. Otro fenómeno que afectó de manera notable la calidad académica fue la presión social y masificación de las universidades, entre otros factores, debido al proceso de urbanización. En 1940 la población urbana era el 35,4%; en 1972 subió a 59,5%; en 1985 la población urbana crece al 65,2% y en la década del 90 supera el 70% de la población del país, mientras la rural disminuye. En esta misma orientación, para atender a esta presión social, crecen las universidades. Hasta 1960 había 10 universidades, en inicios de los 70 se multiplicaron por tres y a fines del año 2000 ya había 70 universidades de las cuales 30 son estatales o públicas que representan el 40% y las privadas ascienden al 60%⁴.

2. NUEVOS DESAFÍOS: LA REVOLUCIÓN DEL CONOCIMIENTO Y LA CRISIS EN EL PAÍS

Nuevos fenómenos, problemas y desafíos tienen impacto en la crisis de la Universidad Peruana. Ellos vienen con la revolución del conocimiento, los procesos de globalización y también el cuestionamiento a los paradigmas y enfoques epistemológicos de todo un proceso civilizatorio occidental. En el Perú, la ausencia de un proyecto histórico de país, el impacto de las políticas neoliberales con la agudización de la crisis económica y social. En la década del 90, la crisis se expresó en una inflación galopante que generó el cierre de empresas, desocupación masiva, educación sujeta a las leyes del mercado, entre otras manifestaciones; un sistema educativo empobrecido, la educación superior desconectada de las exigencias y demandas de cambio y desarrollo del país así como de las posibilidades exitosas de inserción mundial, con nuestros propios proyectos y ventajas comparativas.

Zenón de Paz sostiene sobre el particular: "En el umbral del siglo XXI, la revolución tecnocientífica ha dislocado el posicionamiento de la universidad en su posicionamiento espacio temporal, tornando compleja la comprensión de lo que ella es, en tanto experimenta un acelerado proceso de masificación y creciente heterogeneidad institucional, acompañado de la irrupción de la dimensión virtual como soporte y contenido educativo. Asimismo la explosión del conocimiento, de los paradigmas en que discurre, y con ella la noción misma de verdad presiona en dirección de un radical replanteamiento del sentido de los procesos y estructuras académicas universitarias... la universidad experimenta además el impacto decisivo de la noción tecno-burocrática de excelencia y rendimiento, que hoy la impregna contribuyendo a su mayor complejidad y situándola en una encrucijada en cuanto a la comprensión de su propia naturaleza"⁵.

- 2 Sota Nadal, Javier, 2005, *Introducción*, La Universidad en el Perú, razones para una reforma universitaria, Informe 2005. Oficina de Coordinación Universitaria. Ministerio de Educación. Lima, Perú.
- 3 Son reveladores los trabajos: *Ranquin universitario* (2008) de Luis Piscocoya (2008), *La universidad en el Perú. Razones para una reforma universitaria* (2006) de Zenón de Paz, citado por Sigfredo Chiroque Chunga en *CRPREUNMSM: Demanda y rasgos de sus estudiantes* (2009).
- 4 Sánchez Aníbal, *Visión y Dimensiones de la Universidad Peruana*. Editorial San Marcos, 2001.
- 5 Zenón de Paz, citado por Sigfredo Chiroque Chunga en *CRPREUNMSM: Demanda y rasgos de sus estudiantes* (2009). pág. 25.

Frente a este panorama, a nivel universitario se identifican las siguientes **tendencias** que corresponden no sólo a nuestro país sino también a América Latina:

- La autonomización, tendencia a mantenerse como “isla” respecto de la sociedad.
- La privatización, un alto porcentaje de la educación es privada y la tendencia creciente como resultado de la desatención del Estado en términos de responsabilidad política y social.
- El papel de la sociedad y su creciente exigencia de pertinencia social.
- La modernización-virtualización, la educación a distancia-virtual gana cuerpo en el ámbito privado y encuentra resistencia en el terreno público; el uso del INTERNET, los retos epistemológicos didácticos y operativos que la universidad no discute.
- Los cambios de paradigmas, especialmente en la investigación, innovación y en los modelos pedagógicos.

MODELOS DE UNIVERSIDAD⁶

No existen modelos puros ni necesariamente excluyentes, pero si quisiéramos delimitar características esenciales de universidades, diríamos que la tendencia es a una inserción y articulación espontánea a las propensiones económicas sociales y políticas mundiales condicionadas por el neoliberalismo. Ello no niega los destacados esfuerzos de universidades como la Universidad de San Agustín de Arequipa, la Universidad Católica, la Universidad Peruana Cayetano Heredia y la Universidad de San Marcos. Estas universidades buscan cristalizar modelos distintos y más pertinentes al desarrollo humano y del país. Para dar respuesta a los nuevos desafíos han surgido varios modelos de universidad, que se puede resumir en tres:

Universidad empresa

El enfoque de universidad empresa tiene los siguientes rasgos:

- El eje de la formación es científica y tecnológica.
- La formación profesional está articulada al mercado internacional y al fenómeno de globalización.
- La búsqueda de la calidad está asociada a la utilidad como propósito implícito que orienta toda la vida académica.
- Limita la responsabilidad del Estado al otorgamiento de normas que favorezcan la actividad privada, como la amplia libertad para la oferta y competitividad en el mercado.

Universidad mercancía

Los rasgos que se van perfilando a la universidad mercancía son las siguientes:

- Su propósito principal es la búsqueda de lucro, es decir la mercantilización de los servicios. Este enfoque ha ganado terreno no sólo en las universidades privadas sino también en las universidades estatales.
- Ha copado el mercado nacional a través de la organización de redes de servicios académicos en diversos lugares del país, con ofertas de dudosa calidad y pertinencia.
- No tienen enfoques académicos definidos.
- El poder que ha ido acumulando ha logrado instalar su influencia en diversos organismos del Estado. La prensa escrita ha dado cuenta de viajes al extranjero y “reconocimientos académicos” otorgados a congresistas y miembros del poder judicial.
- Los docentes de estas universidades son atraídos por ingresos adicionales que superan sus remuneraciones ordinarias. La consecuencia es el abandono de las responsabilidades de investigación.

Universidad para el desarrollo humano

Las principales características del enfoque de universidad para el desarrollo humano y del país son:

- La producción del conocimiento científico, tecnológico y artístico, la formación académica y la inserción social de la universidad. Busca articularse al Proyecto Histórico de país justo, solidario,

6 Morillo Miranda, Emilio, (2005). Problemática de la educación peruana, apuntes. Une Enrique H. Guzmán y Valle, Escuela de Postgrado.

democrático y pluricultural, que se incorpora a la globalización con sus propias ventajas comparativas.

- La calidad de la formación profesional, de la investigación científica y de la inserción social está orientada al desarrollo humano.
- La responsabilidad de promover el desarrollo de la universidad es del Estado y de la sociedad.
- Se propone una formación integral, es decir filosófica (para qué), científica (qué), tecnológica (cómo) y práctica de valores.

4. LAS CLAVES DE LA SEGUNDA REFORMA UNIVERSITARIA Y UNA NUEVA LEY

Existe una condición clave para emprender la transformación de la universidad: un movimiento social principalmente de estudiantes y profesores. El movimiento que motorizó el éxito de la primera reforma universitaria fue el movimiento estudiantil. Se requiere un movimiento vigoroso que lea críticamente las nuevas tendencias de cambio, capaz de diseñar nuevos fundamentos epistemológicos y paradigmas alternativos a la racionalidad instrumental occidental que han colocado al mundo en un proceso de irreversible destrucción.

Se requiere levantar una nueva utopía, una esperanza, un proyecto de Perú de todas las sangres, capaz de producir sabiduría y de apropiarnos de nuestras ventajas comparativas como lo es la biodiversidad y la pluriculturalidad que nos brindan a) riqueza material y b) riqueza simbólica, con capacidades como la creatividad, la solidaridad, el trabajo colectivo y amor a la vida y a la naturaleza, que se ubican en las raíces de nuestra identidad nacional y constituyen valores

El proyecto de vida occidental estableció una estrecha correlación entre conocimiento científico y poder, produciéndose un tipo de ciencia esencialmente vinculado con la tecnología y la búsqueda del rendimiento, a ello se denomina razón instrumental. Este patrón de vida se ha impuesto a escala planetaria. Este tipo de saber se ha convertido en clave de poder. Por tanto, contar con una comunidad académica científica competente, con capacidad de producir saber riguroso y definir con autonomía los horizontes de vida en que discurre la acción, es hoy condición de viabilidad de las colectividades nacionales. La educación superior tiene un rol protagónico en estas tareas.

La visión de las culturas andinas y amazónicas es distinta, en ellas, el eje no es el conocimiento sino la sabiduría, cuyas dimensiones lo constituye la ética, la estética, el conocimiento, los sentidos, el saber tradicional. El conocimiento es sólo un aspecto. Las culturas andinas y amazónicas aportan la visión de totalidad (holística) de reciprocidad, que aparece como alternativa a la concepción antropocéntrica de la cultura occidental, que ha orientado su práctica a una relación de dominación del hombre sobre el hombre, y del hombre sobre la naturaleza, depredándola y poniendo en peligro la vida sobre la tierra. El mundo andino y amazónico concibe que las relaciones entre los diferentes elementos de la realidad (el cosmos) son de complementariedad y reciprocidad, no exenta de contradicciones. Por eso la concepción del "buen vivir" busca la relación de reciprocidad amorosa del hombre con la naturaleza. La sabiduría (visión de totalidad, conocimiento, ética y estética) orienta el establecimiento o la recuperación de la relación armoniosa del ser humano con las lagunas, los ríos y el mar, las flores y las aves, los cerros, los bosques, en resumen la biodiversidad. Esta interrelación amorosa se concibe como el "buen vivir".

La universidad tiene el desafío de asumir la interculturalidad crítica para producir saberes que contribuyan a forjar una educación superior diferente, es decir de calidad, pertinente y equitativa. En esta perspectiva es que la educación superior, la universidad en particular, requiere operar profundas transformaciones. Ello permite vislumbrar las siguientes perspectivas, retos y agendas:

1. La pertinencia social: como adecuación de las demandas económicas, sociales y culturales concretas.
2. La democracia: se traduce en la idea y práctica de un gobierno universitario democrático.
3. La equidad: que coloca en el primer plano la lucha frontal contra todas las formas de exclusión.
4. Calidad e innovación: que asume el enfoque integral de calidad que apunta a los procesos que impulsa a las instituciones de educación superior al logro de metas cada vez más altas.

5. La autonomía responsable: que comporta el deber de responder ante el Estado y la sociedad, por lo que ellas realizan en el cumplimiento de su misión; ello no excluye la rendición social de cuentas o resultados, no sólo en lo que atañe al uso de los recursos financieros, sino, fundamentalmente en lo que concierne a la actividad de docencia, investigación e inserción social.
6. El ejercicio del pensamiento crítico: mediante el ejercicio de la reflexión, lo que hace de ella una comunidad plural de pensamiento que asume el pensamiento libre, la duda fructífera, la voz problematizadora y el debate.⁷
7. Nueva estructura de organización académica funcional y flexible para afrontar los problemas estructurales a escala nacional y regional y los que provienen de la revolución científica y tecnológica, así como de reestructuración técnico productiva.

Tareas estratégicas

1. Constitución de un sistema de educación superior nacional, el sistema universitario como uno de sus componentes, a fin de articular y promover el desarrollo coherente a prioridades y funciones definidas a nivel nacional y regional.
2. Creación de un Consejo Nacional de Educación Superior, que articule las universidades y las demás instituciones educativas de educación superior a fin de definir políticas que respondan a las demandas de desarrollo del país.
3. Poner en vigencia la Comisión de la Segunda Reforma Universitaria para que canalice el liderazgo en los procesos de transformación de la universidad con criterios de calidad, pertinencia y equidad.
4. Mayor financiamiento para las universidades públicas.
5. Replantear el sistema de evaluación, acreditación y certificación de la educación superior. Hacer de este sistema la consecuencia de la reforma universitaria, de tal modo que la acompañe y garantice calidad, pertinencia y equidad, replanteando parámetros, criterios, procedimientos, instrumentos e instituciones acreditadoras.
6. Impulso a la producción de conocimiento científico, tecnológico y artístico pertinentes a las necesidades de desarrollo de las regiones y del país.
7. Replanteamiento de la carrera docente universitaria que asegure excelencia del desempeño de funciones que se derivan de nuevas demandas en la producción de sabiduría, con nuevos instrumentos teóricos y tecnológicos; la necesidad de replantear los enfoques pedagógicos. La formación continua de alta calidad.
8. Mayor autonomía en la gestión financiera.
9. Optimización y democratización de la gestión, con mecanismos de gobierno más ágiles y funcionales, redefiniendo las funciones, estructura y dimensiones de los órganos assembleísticos. Elecciones universales de rectores y decanos de las facultades.
10. Rendición de cuentas anual de la actividad académica, económica y de todos los actos de gobierno y gestión. Control social de profesores, estudiantes y de la sociedad civil. Ello permitirá combatir la corrupción que ha empezado a destruir el corazón de la universidad peruana.

Si bien el Estado tiene una responsabilidad fundamental en la crisis y de su solución, también es cierto, que la reforma de la educación superior sólo será realidad cuando los sujetos involucrados como son los profesores, estudiantes, empleados y organizaciones de la sociedad civil se constituyan en un movimiento social que enarbole las banderas transformadoras.

7 Lanz, Rigoberto, Fergusson Alex y Marcuzzi Ariana, (2003), Procesos de Reforma de la Educación Superior en América Latina. Asociación colombiana de universidades. Bogotá, Colombia