

***LAS REFORMAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE***

***PONENCIA: “EL SENTIDO DE LA II REFORMA UNIVERSITARIA EN EL PERÚ”***

***Javier Sota Nadal***

## 1. Preámbulo

Desde el nacimiento de la República, el Perú fue un proyecto precario que, como tal, ha conocido y conoce períodos de desarrollo y de involución. En todo caso, los peruanos concordamos en que su actual construcción política, social y económica adolece de serias deficiencias que debemos enfrentar porque afectan las condiciones de vida de la mayoría de los peruanos.

La construcción de la imagen nacional, es decir de la percepción intersubjetiva de nuestra realidad e identidad, condición necesaria para articular una comunidad debidamente orientada y organizada, tiene entre sus primeros antecedentes la fundación temprana de universidades (1551, 1667 y 1692)<sup>1</sup> dentro de un modelo escolástico útil a los intereses coloniales pero que, más allá de éstos, creó el espacio funcional para la posibilidad de analizar los diferentes aspectos del mundo circunviviente, dando curso a la formación del Perú.

En la Europa del siglo XVI ya se incubaba una radical transformación epistemológica que repercutió en la universidad impelida por Colegios, Academias<sup>2</sup> y Sociedades Científicas que recogieron —mejor que las universidades, ancladas en el saber tradicional y en la formación de elites para la administración de los Estados— los conocimientos que surgían de la práctica en el mundo material. Es decir, cuando se funda entre nosotros la universidad esa institución ya estaba en crisis en el mundo europeo. El desencuentro entre demandas sociales reales y universidad perdura en Europa hasta inicios del siglo XIX —avanzado ya su proyecto moderno— y sólo termina cuando se incorpora la investigación al quehacer substancial universitario.<sup>3</sup>

En el Perú, en las primeras décadas de la República, las universidades cumplieron el papel de preparar a las elites para “la legitimación, reglamentación y gestión del nuevo orden”, pero se redujeron “al derecho y las disciplinas jurídico administrativas [...] en desmedro manifiesto de las disciplinas que tienen que ver con el mundo de la objetividad y de las relacionadas con la esfera de la representación”.<sup>4</sup>

Según refiere Jorge Basadre, en mayo de 1919 visitó el Perú el catedrático y político argentino Alfredo L. Palacios, quien “divulgó ante un grupo de estudiantes sanmarquinos lo que significaba el movimiento cordobés”. Palacios encontró que ellos estaban preparados para cambiar una universidad que consideraban tradicional y arcaica. En efecto, los estudiantes se lanzaron prestamente a la huelga y a la formación de Comités de Reforma.

---

<sup>1</sup> Nos referimos a la fundación de San Marcos de Lima, San Cristóbal de Huamanga y San Antonio Abad del Cusco.

<sup>2</sup> Academias que surgieron en Italia, Francia, Inglaterra y Alemania.

<sup>3</sup> En 1810, el Rey de Prusia funda la Universidad de Berlín bajo la conducción de Humboldt, quien la hace desarrollarse alrededor de la actividad investigadora.

<sup>4</sup> José Ignacio López Soria, *Del desencuentro de los discursos a la liberación de las diferencias*, 2000.

El terreno de la reforma ya estaba abonado. Entre las acciones precursoras está la que lideraron un grupo de estudiantes antoninos (Cusco, 1909) encabezados por Demetrio Corazao, Antonio Astete, Luis E. Valcárcel, entre otros. Ellos fundaron una Asociación Universitaria y la revista Sierra que se edita hasta nuestros días.<sup>5</sup>

Así nace la primera reforma universitaria en el Perú. La culminación intelectual de este proceso fue el lanzamiento de un manifiesto titulado *Los estudiantes al País*, que estaba encabezado por el lema “Nuestra divisa es: Pensar y hacer por el Perú y para el Perú”. En este documento los estudiantes se manifestaban en nombre de la cultura y el sentimiento de la nacionalidad, reaccionando frente a la “pálida y enferma realidad”, señalando que “perseguiamos la organización nacional por medio de la cultura nacional”, y que su objeto era el de descolonizarse para conocer el mundo por “propio esfuerzo intelectual”. “Tratamos —decían— de acabar con la disociadora aristocracia universitaria, infiltrando la ciencia que democratiza y unifica. Anhelamos formar nuestro criterio positivo para el análisis de este enfermo yaciente que se llama Perú”.

Las demandas del manifiesto de la Primera Reforma fueron:

1. “que abandonen los claustros maestros dignos y venerables a quienes achaques de la edad no permiten ejercer eficazmente sus útiles funciones”, y también “maestros jóvenes en quienes el pecado de la deficiencia es más grave”
2. “provisión y reglamentación de cátedras y concursos”
3. “orientación de la enseñanza en un sentido eminentemente nacionalista”
4. “libertad de cátedra y libre disciplina de los alumnos<sup>6</sup>”
5. “intensificación de los estudios prácticos, disminuyéndose el abuso teórico”
6. “aumento de disciplinas útiles o reducción de las inútilmente extensas”
7. “creación de bibliotecas especiales para cada facultad”
8. “supresión de premios y todo falso estímulo de aprovechamiento”
9. “concesión de becas a estudiantes pobres de Lima y Provincias
10. “aumento del haber de los maestros a fin de que puedan dedicarse por entero a la enseñanza”
11. “derogación de una ley destinada a abrir fácil camino al diletantismo profesional”
12. “representación de los estudiantes en los consejos facultativos y universitarios”.<sup>7</sup>

Este manifiesto equilibraba adecuadamente las demandas sobre calidad con las de carácter reivindicativo y democratizador. Lo firmaron 41 estudiantes, algunos de ellos, como Raúl Porras Barrenechea, Luis Alberto Sánchez, Jorge Basadre y Víctor Raúl Haya de la Torre, dejaron una huella positiva en la historia de las ideas en el Perú.

El cuerpo conceptual del manifiesto de los reformistas fue poderoso y alimentó las sucesivas leyes que han normado y norman la vida universitaria en el Perú, entre ellas la actual Ley 2373<sup>8</sup> que sobrevive profundamente alterada por adiciones y modificaciones que continúan produciéndose aun

<sup>5</sup> Manuel Jesús Aparicio, “Suma y Compendio de la Historia Real y Pontificia de la Universidad de San Antonio Abad del Cusco”, *Libro de Oro*, Cusco, 1992.

<sup>6</sup> Se referían a la asistencia libre a clases.

<sup>7</sup> Manifiesto del Comité de Reforma de 1919. En: *La vida y la historia* (J. Basadre, 1975). Refiere Basadre que el texto se lo proporcionó el Dr. Manuel G. Abastos, que participó en la redacción y fue uno de los firmantes del citado manifiesto.

<sup>8</sup> Promulgada el 9/12/1983 por el Presidente Fernando Belaúnde Terry.

en el actual régimen democrático. La ratificación de docentes, la representación estudiantil, la libertad de cátedra y la gratuidad (becas) pertenecen al espíritu de la reforma del diecinueve.

El gobierno militar (1968-1980) intentó una segunda reforma universitaria que no escapó de las ideas del diecinueve. Convocó a importantes intelectuales y académicos que elaboraron una norma a la que denominaron “Ley Orgánica de la Universidad Peruana”.<sup>9</sup> Esta norma introdujo transitoriamente importantes cambios en la institución universitaria. Entre esos cambios, los más importantes fueron:

- a) La introducción del concepto de sistema: “La Universidad Peruana es el conjunto de todas las universidades estatales y particulares”,
- b) La creación del Consejo Nacional de la Universidad Peruana, más conocido como CONUP, definido como “el máximo organismo representativo y de dirección del sistema”,
- c) La instauración de Consejos Regionales Universitarios como organismos intermedios entre las universidades y el CONUP, y
- d) 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 perseguía, desde una concepción nacionalista autoritaria, modernizar la universidad para hacerla funcionalmente adecuada a una economía autogestionaria que lanzaría al Perú al mundo de la producción industrial. Establecía una vertebración sistémica en el marco de planes de desarrollo que el CONUP elaboraría. Según sus ideólogos, de esta manera se cumplirían mejor las finalidades universitarias de cara al desarrollo nacional y regional.

Se puede decir que pretendió hacer otra praxis de la primera reforma, distinta de la que hasta ese momento regía. En efecto, se cuidó en mantener las conquistas democráticas (cogobierno, gratuidad, etc.), 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. La liquidación de la tradicional Facultad tuvo carácter instrumental. Fue reemplazada por un mecanismo formado por Departamentos y Programas que, según sus mentores, propulsarían mejor la investigación y harían más racional la producción de conocimientos y la formación profesional.

Esta ley no tuvo tiempo de mostrar sus cualidades, pero sí sus excesos y defectos. Fue criticada como “departamentalista” porque los Departamentos destruyeron el espacio conocido de organización y poder facultativo; y también como “intervencionista” o violadora de la autonomía universitaria por las atribuciones excesivas que depositó en el CONUP, órgano orientador del sistema.

En 1980 se restauró la democracia y en 1983 se promulgó la Ley 23733 que, fiel a la figura del péndulo que caracteriza la institucionalidad peruana, liquidó al sistema de universidades, dando autonomía a cada una de ellas; y a los Departamentos y Programas de entonces, restaurando la organización académica facultativa. Es decir, quebró las vigas maestras de lo que hemos llamado “intento de reforma universitaria”.

---

<sup>9</sup> Decreto Ley N° 17437 del 18/02/69.

El Gobierno de Alberto Fujimori insertó componentes de una nueva configuración universitaria sobre el cuerpo de la Ley N.º 23733, mediante variadas normas y acciones de carácter presupuestal.<sup>10</sup> Los objetivos de este proyecto fueron:

1. Dar cause legal a una mayor oferta educativa privada, en especial en la educación superior universitaria, para lo cual se modificaron las reglas referentes a la creación de universidades.
2. Limitar las responsabilidades del Estado frente a las universidades públicas con medidas económicas y fiscales diversas, dejándolas libradas a su suerte.<sup>11</sup>

En resumen, la legislación universitaria peruana proviene, básicamente, de los presupuestos y objetivos de la primera reforma universitaria. Sobre ellos, en los noventa, se añadieron, sin congruencia, normas de mercado que modificaron apreciablemente la realidad universitaria peruana.

El balance de la primera reforma no es favorable. Lo hizo en 1975 Jorge Basadre, uno de sus protagonistas. Si consideramos lo sucedido con nuestras universidades a partir de entonces, se puede sostener que la Primera Reforma se ha agotado. ¿Qué otra cosa se puede decir ante la baja calidad promedio de la educación superior en el Perú, la violencia que todavía amenaza en sus campus, la enorme carencia de respuestas que tiene para las apelaciones y demandas de la actual sociedad peruana —entre ellas la de una educación para el trabajo—, y para las que podemos vislumbrar en el futuro?

En su libro *La Vida y la Historia*, dice Basadre:

*Con el paso del tiempo, la bandera de la reforma apareció más y más teñida con los anhelos del llamado cogobierno en la Universidad. Inclusive para muchos, la reforma, más que una necesidad de dotar de mayor solvencia científica cultural y social a esa institución, es un problema cuya clave está en la búsqueda de los máximos derechos a los estudiantes, en el acercamiento al pueblo, en la politización y en la agitación constante, síntomas de la grave crisis estructural que conmueve no sólo a América Latina sino al mundo entero. [El subrayado es nuestro]*

En este juicio, Basadre denuncia un sesgo: la radicalización de los derechos estudiantiles y la extrema politización. Frente ello reclama una cualidad que la universidad debía tener, que no la tenía y aún no la tiene: ser solvente científica, cultural y socialmente.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Nos referimos al DL. N.º 739 del 12/11/91 que elimina la tesis de bachillerato, a la Ley N.º 26439 del 29/01/95 que crea el Consejo Nacional para la Autorización y Funcionamiento de Universidades (CONAFU) y al DL. N.º 882 del 08/11/96 sobre la promoción de la inversión privada en la educación y otras normas complementarias.

<sup>11</sup> El propósito de la Ley N.º 25203 de creación del FEDU, Fondo Especial de Desarrollo Universitario, que proveía de fondos para el desarrollo de la investigación en las universidades públicas, fue desvirtuado y disminuido.

<sup>12</sup> Antes, evaluando la reforma, Alfredo Palacios —uno de sus mentores— manifestaba: “El movimiento general que determina la reforma universitaria, en su primera etapa, se concretó sólo a la ingerencia estudiantil en el gobierno de la Universidad y a la asistencia libre. Faltaba lo más importante: la renovación de los métodos de enseñanza y la intensificación de los estudios, ...”. Y Mariátegui afirmó: “La reforma universitaria —como reforma de la enseñanza— ha adelantado muy poco”.

## 2. Las tendencias de la Educación Superior en el Perú y en el mundo.

En el documento que publicó la UNESCO en 1995, titulado *Política para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior*, se señala que en los últimos 25 años se han observado las siguientes tendencias:

1. Expansión cuantitativa
2. Diferenciación de las estructuras institucionales, los programas y los planes de estudio
3. Restricciones financieras y, en consecuencia, declinación de la calidad académica y de la investigación
4. Concentración de la investigación en un pequeño número de países industrializados
5. Creciente brecha entre países desarrollados y en desarrollo.

Según la UNESCO, varios factores incidieron en la expansión de la matrícula: crecimiento demográfico; aumento de jóvenes que aspiran a ingresar a la educación superior; crecimiento económico relativo; conciencia de la relación entre desarrollo y educación superior, voluntad por el cambio social, cultural y político para superar condiciones no democráticas, conciencia de la necesidad de afirmar la identidad nacional y de contar con recursos humanos locales para recibir y aplicar el conocimiento y la tecnología.

El análisis anterior explica en gran medida la situación peruana. La educación superior universitaria en los tres últimos años ha tenido en cifras el siguiente comportamiento:

año	2000	2001	2002
Universidades	77	79	75
Públicas	31	33	33
Privadas	46	46	42
Postulantes	392,735	381,832	387,970
Ingresados	103,398	103,342	106,667
Matriculados	415,465	435,639	448,412
Graduados	52,405	52,526	54,639
Titulados	39,834	40,777	41,345
Docentes	35,455	34,477	34,669

Señalaremos algunos antecedentes: en 1980 existían en el Perú 35 universidades, 25 públicas y 10 privadas, con un total de 257,220 alumnos, correspondiendo 183,317 a las públicas y 73,903 a las privadas; es decir, existía un claro predominio, en magnitud, de la universidad pública sobre la privada. En 1994 el número de universidades se equilibró: 28 públicas y 28 privadas. Con la creación y acción del CONAFU<sup>13</sup> las universidades privadas superaron en número a las públicas, ahora son 46 y las públicas 32.

En 20 años prácticamente se ha duplicado el número de universidades y de alumnos. Si observamos la evolución del número de alumnos que ingresan anualmente a las universidades públicas y privadas, podemos prever que, a mediano plazo, el número de estudiantes en las universidades privadas será mayor que en las públicas.

<sup>13</sup> Entre 1995, año de su creación, y el 2000, CONAFU autorizó el funcionamiento de 18 universidades privadas y 3 públicas.

¿Qué factores han determinado que la demanda social se esté inclinando por la opción privada en la educación? Se pueden indicar por lo menos tres:

1. El descrédito de la universidad pública que, desde los ochenta y aun antes, se sumió en una extrema politización (sectarismo político) —ya observada y criticada por Basadre— que la hizo intermitente en su funcionamiento<sup>14</sup>, fenómeno negativo que levantó la alternativa privada para sectores de ingresos altos y medios, que prefirieron pagar su educación en instituciones que les ofrecieran orden y funcionamiento continuo. Este fenómeno social generó la segmentación de clases que hoy se observa en las universidades peruanas, especialmente en Lima.
2. Las crisis fiscales que afectaron al sector público, en especial a las universidades públicas en el rubro de inversiones (infraestructura académica) y remuneraciones (docentes), afectando negativamente su calidad y perdiendo imagen frente a sectores sociales que antes las tenían como alternativa.
3. La mayor dificultad de ingreso a la universidad pública que a la privada.

Este aumento violento de masa estudiantil presionó a la institución universitaria, que era relativamente homogénea hasta los 80, hacia una extrema heterogeneidad y, como ha ocurrido en la mayoría de los países del tercer mundo, ello resintió gravemente la calidad académica. Se produjo un fenómeno que se describe como aumento de masa sin estructura. Al incremento de matrícula en el período analizado se sumaron otros factores y procesos que hacen aún más compleja la situación universitaria. Entre los principales están: a) los dramáticos cambios en el mercado laboral, b) la aceleración del desarrollo científico y del cambio tecnológico, c) los nuevos paradigmas epistemológicos que enfatizaron la necesidad de los estudios inter y multidisciplinarios, y d) la súbita aparición de nuevas técnicas de información que, en conjunto, dieron lugar entre nosotros a lo que la UNESCO califica eufemísticamente como “pronunciada diversidad dentro de los sistemas nacionales de educación superior” (Ob. cit.).

Nuestras universidades y centros de educación superior no universitarios difieren grandemente en calidad académica, tamaño, perfil estudiantil, perfil profesional e infraestructura, de tal manera que la categoría “educación superior peruana” sólo tiene sentido para referirse a una heterogeneidad extrema.

Un aspecto que reviste particular gravedad, pues implica un fracaso social y económico de gran magnitud, es la profunda brecha que se observa entre la cantidad y la calidad de los egresados que las universidades lanzan al mercado de trabajo y la capacidad y necesidad de la actual economía de absorberlos de alguna manera. Preocupa también la absurda desconexión entre los diversos niveles educativos. Coexisten, sin diálogo, primaria, secundaria, centros de educación superior no universitaria y universidades. Ello se agrava con el débil conglomerado de ciencia y tecnología que posee el país, que también vive desconectado en vez de conformar con la educación —como ocurre en los países avanzados— un conjunto orgánico de niveles y funciones para satisfacer las demandas económicas y sociales.

Los presupuestos de las universidades públicas que provienen de la caja fiscal fueron afectados por la lógica de los ajustes estructurales más allá de lo que les hubiera correspondido en lo que se llamó

---

<sup>14</sup> A ello habría que sumar la virtual desaparición del ambiente de libertad y de garantía para la plena expresión del pensamiento, que ocurrió entre los años 80 y 90 como resultado de la intromisión violenta de grupos subversivos en el campus, que perturbó gravemente el desenvolvimiento de las actividades universitarias e indujo la presencia de las fuerzas armadas y su respuesta igualmente violenta.

“cuota de sacrificio”, por la menor prioridad que la clase política le asigna a la educación superior frente a otras demandas sociales.

El poder acepta sin crítica el papel primario exportador que desempeña nuestro país dentro del proceso de globalización en marcha. Para este papel subalterno resulta lógico, pero no conveniente, promover, en cuanto a recursos humanos se refiere, administradores en vez de productores de ciencia y tecnología, pues ello resulta más barato. Las cinco carreras más pobladas en nuestras universidades son Educación, Derecho, Contabilidad, Administración y Economía, sumando un total de 150,854 estudiantes que representan el 36.31% de la matrícula total.

Las condiciones presupuestales negativas han llevado a algunas universidades que podían hacerlo a buscar nuevas fuentes de financiamiento, con el propósito de “modificar la distribución de responsabilidades en cuanto a costos”<sup>15</sup>, lanzándose a actividades generadoras de ingresos con el propósito de recuperar niveles de inversión y gasto anteriores. Pero, a pesar de ello, el Perú sigue estando entre los países de América Latina que menos invierte en educación superior universitaria, mantiene a sus docentes universitarios entre los peor pagados de la región y sólo cuenta con un 14% de docentes con grados de doctores y maestros, cuando en el Brasil, por ejemplo, más del 70% son doctores.

En cuanto a investigación, no existe información detallada y actualizada, pero podemos señalar que en el Science Citation Index aparece el Perú con 173 publicaciones registradas en 1997, en tanto que Colombia figura con 545, Chile con 1,770 y España con 22,077.

La globalización se potencia por la universalización del conocimiento, facilitada por el veloz progreso de las comunicaciones. Este fenómeno incide en el mundo universitario. Se ha conformado una comunidad internacional del conocimiento virtual y presencial. La movilidad de estudiantes y profesores y la interconexión, mediante redes, de las comunidades científicas y culturales crece a nivel mundial; pero este formidable desarrollo de la internacionalización del conocimiento es asimétrico para nosotros, por lo menos en los siguientes sentidos:

- a) Tiene fuerte apoyo político y presupuestal en los países del primer mundo, y es débil y está librado a su suerte en países como el nuestro.
- b) Está configurado, en gran medida, aunque no siempre, como un negocio o fuente de ingresos para los establecimientos de educación superior del primer mundo, que ven en el tercer mundo un mercado potencial de exportación.
- c) Existe un enriquecimiento cultural objetivo, universalmente hablando, pero es básicamente de una sola vía. La capitalización del conocimiento y de los recursos humanos se polariza a favor del mundo desarrollado en detrimento de los países pobres como el Perú.

En nosotros y en nuestros propios esfuerzos está la posibilidad de aprovechar la solidaridad de la comunidad internacional del conocimiento —que sí existe— como un factor de apoyo al desarrollo de la investigación, al mejoramiento de la calidad académica y, en general, a todo lo que permita darle mayor nivel y una adecuada estructura a la masa universitaria, para elevarla a la condición de actora del desarrollo nacional.

---

<sup>15</sup> UNESCO, Ob. cit.



### 3. El reto actual

Las tendencias observadas en el mundo y la manera en que éstas se presentan en las universidades peruanas plantean retos que deben ser abordados y respondidos con coraje y creatividad si verdaderamente queremos modernizar nuestra educación superior. No es el momento de hablar a media voz con medias verdades. En consecuencia, la primera pregunta que nos planteamos es:

¿Qué componentes y estrategias debe contener una nueva norma de educación superior en el Perú que permita a las universidades adaptarse a los cambios mundiales, superar los graves problemas que le acarrearán las tendencias locales en curso, y satisfacer los objetivos de un desarrollo humano sostenible y equitativo en el marco de la democracia que estamos construyendo?

Las preguntas que se desprenden de esta primera, básica y fundamental, son:

- ¿Cómo conciliar la expansión de la matrícula con la calidad académica?
- ¿Cómo incrementar los recursos económicos en un contexto de escasez donde compiten múltiples y apremiantes demandas sociales?
- ¿Cómo asegurar que los recursos económicos que el Estado provea se dirijan efectivamente a implementar procesos conducentes a la mejora de la calidad académica?
- ¿Cómo modernizar la gestión universitaria manteniendo las conquistas democráticas de la primera reforma?
- ¿Cómo apoyar a los diversos modelos universitarios peruanos privados y públicos, asegurando una buena calidad en los resultados?
- ¿Cómo instalar seriamente la investigación en las universidades?
- ¿Cómo fomentar la adecuación nacional, regional y local de las universidades, hoy sumergidas en modelos abstractos, y lanzarlas a protagonizar las acciones de desarrollo económico y social?
- ¿Cómo generar en la comunidad universitaria un propósito que vaya más allá de las llamadas “reivindicaciones estamentales” que reducen el concepto y la práctica universitaria a la mera defensa de supuestos derechos sin el contrapeso de compromisos firmes con el resto de los peruanos, especialmente los pobres, que no están en las universidades?
- ¿Cómo articular un sistema universitario que lidere y dinamice el sistema educativo peruano?
- ¿Cómo conseguir estos objetivos generales sin limitar la autonomía universitaria ni coactar la libertad de enseñanza?

Jorge Basadre acude a nosotros para ayudarnos a ensayar las respuestas, precisando la idea de lo que es la universidad:

*La Universidad es, en principio, una institución educativa, económica, social y nacional. Desde el punto de vista educativo constituye un centro destinado: a) a la conservación, acrecentamiento y transmisión de la cultura; b) a la formación profesional; c) a enseñar a los jóvenes a preguntarse por iniciativa propia cuestiones fundamentales, a buscar libremente la verdad, a pensar con honestidad, a ver las cosas como son y con esa firme base realista proyectarse hacia un futuro mejor y tratar de concretarlo dentro de un mundo que debe cambiar; d) a tratar que las nuevas generaciones sean conscientes de los valores fundamentales y también capaces de analizarlos críticamente de modo que resulten a la vez, dentro y fuera de la sociedad, apasionadamente ligados a ella y, más allá de sus*

*estructuras, al mismo tiempo sus promotores para volverlas más humanas y convertirse también en fiscales con mentes y conciencias capaces de controlar el poder y no vegetar sólo como víctimas de él; e) al fomento de la investigación sin la cual una Universidad no es digna de ese nombre. Pero este organismo cultural es, al mismo tiempo, una entidad económica ya que, como persona jurídica, rige un patrimonio necesariamente cuantioso (Ob. cit) [El subrayado es nuestro].*

Jorge Basadre añade una tesis que la conciencia y el archivo oficial del debate universitario silencia por conservadurismo y complicidad con quienes, desde intereses menores y sectarios, se aprovechan política y económicamente de la universidad:

*No puede dejarse hoy sola a la universidad en nombre del mito decimonónico de la autonomía. No sólo el Estado sino principalmente la sociedad deben interesarse en su suerte y sentirse responsables de la vida próspera, deficiente o eficaz que a ella y a los que con ella tengan que ver, les quepa. En el cumplimiento de las tareas universitarias deben integrarse cuatro estamentos: el cuerpo docente o profesoral; el cuerpo discente o escolar; el cuerpo circunviviante, esto es la sociedad, y el cuerpo regente o el Estado. [El subrayado es nuestro]*

Una acotación crucial: para Jorge Basadre la autonomía universitaria no es negativa como la entienden los que la llevaron a la situación en que se encuentra (“Hago lo que me da la gana”), ni tampoco como la practica el Estado (“No nos interesa tu suerte, eres autónoma”). Basadre la quiere preñada de finalidad, es una libertad para cumplir fines sociales que la trascienden. De ello se desprende que la condición de su despliegue pasa por la voluntad y participación del Estado y la sociedad, acompañándola en objetivos compartidos. La universidad así socializada no vivirá enclaustrada en la protesta. La universidad no puede sobrevivir autista, debe vincular en un todo a la comunidad universitaria, a la sociedad y al Estado.

#### **4. Hacia una idea general sobre la universidad**

(a) La universidad debe considerar a la sociedad como perfectible en términos de desarrollo económico, equidad y justicia, y a la naturaleza como una condición que debe ser respetada y resguardada para futuras generaciones.

(b) La universidad debe ser autónoma para pensar e investigar en libertad, sin coacción alguna ni física ni ideológica.

(c) La universidad debe tratar de entregar a la sociedad información científica y tecnológica fiable y formar científicos, profesionales y académicos que apoyen el desarrollo social, económico, cultural, moral y ético de la nación.

(d) La comunidad universitaria debe constituirse en una comunidad de aprendizaje y conocimiento donde, en la selección de sus miembros, prevalezca la calidad académica sobre cualquier otra consideración. Su finalidad, por necesidad y decisión social que la supera, es producir conocimientos.

(e) La universidad requiere de mayores medios económicos para cumplir su tarea. La sociedad y el Estado deben entregárselos, pero ella debe usarlos con alta responsabilidad. Su fracaso no está circunscrito a su propio espacio, es un fracaso de dimensión social.

(f) Si bien la universidad es autónoma, debe dar cuenta de su quehacer, permanentemente y sin restricciones a la sociedad de la que, en última instancia, es un órgano estratégico.

(g) Quienes solventan a la universidad para que cumpla sus fines tienen derecho a compartir con ella las metas y los objetivos.

## 5. Planteamientos y objetivos

La idea general sobre la universidad que estamos prefigurando requiere la formulación de diversos planteamientos y objetivos tales como los siguientes:

El Perú es un proyecto en todo orden de cosas, no sólo por lo graves problemas que lo aquejan como nación, sino por los sustantivos cambios sociales, económicos, culturales y políticos que ha sufrido, a los que todavía no se les ha dado cause positivo mediante profundas y radicales transformaciones que tomen en cuenta tanto el contexto nacional como el mundial. Es, pues, imperativo modernizarlo. Este proceso de modernización nacional demanda la modernización de la universidad, cuyos actuales presupuestos constitutivos provienen de mediados del siglo pasado, cuando el Perú y el mundo eran distintos.

Ahora, recuperada la democracia, se abre para los peruanos la posibilidad de consolidar al país como nación civilizada, es decir como un pueblo que vive en democracia y se muestra social y económicamente equilibrado. Para este propósito, el Perú necesita indefectiblemente construir infraestructura, operar racionalmente sus recursos, transformar sus materias primas, industrializarse, formar ciudadanos íntegros en un tejido social solidario y democrático, preservar y elevar su cultura, crear y conservar el arte que enriquezca su identidad plural. Para ello requiere de sus universidades. De este imperativo nacional, sucintamente expresado, surge la necesidad de crear las condiciones para que las universidades peruanas, libres y autónomas, emprendan un proceso de transformación integral.

Para ello se precisa:

- Articular la institucionalidad universitaria con los distintos niveles y modalidades restantes de la educación peruana.
- Establecer niveles y funciones concurrentes en la educación superior universitaria y no universitaria.
- Modernizar el régimen académico e inducir procesos de calidad académica integral abarcando los ingresos, el proceso y los resultados.
- Instalar la investigación como eje de la función universitaria y reforzar la enseñanza de postgrado.
- Articular la tarea universitaria con las demandas de la sociedad y el Estado y, particularmente, con las demandas regionales.
- Democratizar y modernizar los sistemas de gobierno en las universidades públicas.
- Incrementar y racionalizar el financiamiento de las universidades públicas.
- Crear la función de acreditación, regulación y supervisión de los servicios educativos que prestan las universidades para garantizar a la sociedad una buena calidad en los resultados.

Tales cambios encontrarán sin duda dificultades, porque colisionan con los paradigmas y los principios tradicionales que animan el orden establecido. La solución de estas contradicciones será posible si se logra un pacto académico entre universidad, sociedad y Estado, el cual requerirá para concretarse un serio esfuerzo de discusión, reflexión y responsabilidad de parte de la comunidad universitaria.

Para que sea posible convertir en realidad la imagen de la universidad que debería tener el país, sería necesario que se cumplan, entre otros, los siguientes requerimientos:

1. Que el Perú cuente con un sistema educativo adecuadamente articulado en el que el nivel de educación superior se constituya en líder de una modernización educativa que propulse el desarrollo económico y social.
2. Que el Perú cuente con universidades públicas y privadas en número suficiente para atender la demanda creciente de estudios universitarios, que formen profesionales y académicos pertinentes y competitivos, en las que la calidad académica promedio sea igual o superior a la de las mejores universidades actuales. Este asunto es fundamental, considerando que la equidad ya no se define sólo por el acceso a la educación superior sin discriminación económica sino, sobre todo, por el derecho de los estudiantes de menores recursos económicos a recibir una educación de calidad y no un placebo como el que dan las universidades cuando la masificación y el facilismo las dominan.
3. Que las universidades peruanas, públicas y privadas, posean ofertas educativas diversas, renovadas en sus estudios, eficaces en sus métodos pedagógicos, con un balance adecuado entre teoría y práctica. Siempre abiertas a los continuos cambios científicos y tecnológicos, a la interdisciplinariedad, a las nuevas exigencias sociales, a las inquietudes e intereses académicos individuales, a la formación permanente, a las demandas de servicios educativos distintos a los tradicionales.
4. Que el Perú cuente con un número suficiente de universidades públicas y privadas donde la investigación y el postgrado sean de una calidad que permita insertar al país en el mundo de la creación científica y cultural.
5. Que las universidades peruanas se encuentren comunicadas entre sí, abocadas a tareas académicas y de investigación conjuntas, enraizadas en sus contextos regionales o nacionales, conscientes de nuestra pluriculturalidad, abordando con espíritu crítico la realidad y resolviendo problemas concretos de la sociedad.
6. Que las universidades peruanas sean comunidades de hombres libres, sin coacción ideológica de ningún tipo, verdaderas escuelas de democracia, donde prevalezca el respeto por el otro y su diferencia, el amor a la verdad y al conocimiento, en un marco de altos valores éticos y morales.

Es evidente que no será posible realizar las transformaciones que la universidad requiere sólo con una norma o ley universitaria. Se necesita la concurrencia de variados factores positivos que exceden la norma, tales como un progreso económico sostenible, una industrialización adecuada, el reforzamiento de la democracia, la paz social, etc, además de los factores subjetivos relativos a un posicionamiento de los actores del escenario universitario y nacional, favorable al cambio.

Estamos convencidos de que una nueva reforma universitaria solo podrá prosperar si la comunidad universitaria y en particular sus fuerzas vivas: movimiento estudiantil y docente, trabajadores organizados y personalidades académicas participan activamente en el debate sobre los cambios a introducir. Por nuestra parte queremos aportar a ese debate proponiendo puntos de vista, conjeturas sobre la situación en que se encuentra la universidad, que para nosotros mismos tienen la condición de hipótesis de trabajo, y se hallan por tanto dispuestos a ser revisados y reformulados en contrastación con los otros puntos de vista que el debate haga visibles.

Ante todo queremos propiciar el diálogo. La cultura del diálogo está muy debilitada entre nosotros los peruanos, que nos hallamos ahora difícilmente remontando hábitos consolidados de autoritarismo, desconfianza y exclusión. El diálogo demanda una apertura hacia el otro como posible portador de verdad y supone una valoración positiva de la diferencia, vista no como una situación defectiva que conduzca a la descalificación del otro, sino como fuente de enriquecimiento mutuo. En un país tan diverso como el nuestro el logro de aquella perspectiva, la posibilidad de reorientar nuestra mirada hacia horizontes de suficiente amplitud para albergar aquellas diferencias, es una cuestión que decidirá la viabilidad misma de una vida colectiva digna y prospera.

No hay debate allí donde se parte de nociones establecidas como verdad canónica, donde la desconfianza y la sospecha son la premisa que desfigura al interlocutor, produciendo el desencuentro, la soledad y la impotencia. Nuestra historia ha estado llena de trágicos desencuentros. En una sociedad en que la herencia colonial de imposición, intolerancia y exclusión moldea el conjunto de nuestro comportamiento cotidiano, a la comunidad universitaria le corresponde procesar un debate productivo. En ello se juega su destino. De la universidad esperamos ahora afirme el valor del diálogo y con él la apuesta por multiplicar los espacios de encuentro, aquellos que nos permitan encontrar vías de desarrollo.

Si bien es cierto que en la universidad todavía tenemos un grave pasivo de hábitos autoritarios e intolerantes; contamos también con tradiciones de pensamiento crítico y mirada universal que abren las posibilidades de revertir el lastre del sectarismo y la intolerancia que debilita toda empresa colectiva. Es preciso desarrollar esas tradiciones para impulsar aquel proceso inconcluso de democratización de nuestra sociedad, consistente en valorar y cultivar –más que simplemente “tolerar”- las diferencias que nos enriquecen mutuamente. Tal vez ese sea el eje de la reforma universitaria y del cambio social en el Perú: También esto es una conjetura, y una apuesta vital. Conjeturas –hipótesis, pensamientos fragmentarios, provisionales, contrastables, con las cuales orientar la acción- son en general las ideas que proponemos como contribución nuestra en este diálogo franco y abierto, que tu opinión ayudará a enriquecer.

## PRESUPUESTO NACIONAL DE EDUCACION Y CULTURA

### DE UNIVERSIDADES PUBLICAS (millones)

Presupuesto	1997	1998	1999	2000	2001
Universidad Pública (3)	718	817	894	961	953
Educación y Cultura (2)	3,858	4,434	4,650	5,157	5,180
Nacional en soles (1)	24,765	29,524	31,947	34,046	35,712
Universidad Pública (\$)	270	279	264	276	272
Educación y Cultura (\$)	1,450	1,515	1,375	1,478	1,480
Nacional (\$)	9,307	10,087	9,449	9,761	10,203
Tipo Cambio	2.661	2.927	3.381	3.488	3.500
(2)/(1) %	15.6	15.0	14.6	15.1	14.5
(3)/(1) %	2.9	2.8	2.8	2.8	2.7
(3)/(2) %	18.6	18.4	19.2	18.6	18.4

Fuente MEF e INEI

Elaboración propia

## LA FACTIBILIDAD POLÍTICA DE LA REFORMA

Las transformaciones requeridas para la modernización capitalista liberal de nuestros países ofrecen distinto grado de dificultad según de que parte del sistema social se trate. Aquellas que tocan el sistema económico en América Latina, contra lo que se pudiera creer, han encontrado, mejores condiciones para implantarse, que aquellas que pretenden transformar el <sup>16</sup>contexto de la organización económica en su conjunto, en especial, la educación pública.

En efecto, la transformación del capitalismo de corte estatista, que prevalecía en la región hasta los años ochenta, a un capitalismo neoliberal, aunque en medio de conflictos sociales de distinta intensidad, se implantó rápidamente en la década de los noventa ( Perú, Argentina, Ecuador, Bolivia, entre otros). Anotamos que estas transformaciones se realizaron tanto en contextos de regímenes democráticos y no democráticos ( Democrático fue A. Fujimori desde 1990 a 1992). Pero, la modernización de la educación pública, en particular la educación superior, en el caso peruano, fue sólo parcial y cuando se intenta desplegarla integralmente, encuentra serias dificultades de legitimación ( compromiso y lealtad de las masas: huelgas de los sindicatos universitarios) que hacen retroceder al poder de turno, postergándola indefinidamente.

Pues bien, cabe la pregunta circunscrita al Perú, pregunta que podría ser extendida al resto de la región ¿Porqué y quienes se oponen a la modernización general de la educación y, particularmente, a la reforma universitaria?

Para responder a esta interrogación acudimos a bosquejar, breve y esquemáticamente, el diagrama de fuerzas que actúa hoy día en el Perú en el espacio institucional ( comunidad universitaria) y en el contexto que lo determina.

1. Desde la perspectiva del capital y de los empresarios: En la circunstancia que la ideología neoliberal se imponía ( comienzos de los noventa), se abrió una oportunidad de negocios e inversión en el sector educación. Primero ideológicamente y después normativamente se llevó al límite el papel subsidiario del Estado. En ese clima ideológico y político, grupos de presión obtuvieron en el Ejecutivo y en el Congreso, en 1995 y 1996, que se aprobara dos leyes de corte neoliberal; <sup>17</sup>la primera, convirtió la creación y autorización de funcionamiento de universidades privadas, que según la norma requerían de una ley del Congreso, en un trámite técnico administrativo ante un órgano autónomo ( CONAFU), mientras que las públicas, seguían requiriendo ley del Congreso de República y; <sup>18</sup>la otra, daba cause a la creación de nuevas universidades y la transformación de las existentes a la forma de sociedades mercantiles. Ello implicaba que, legalmente, poseían fines de lucro, y sus propietarios estaban facultados para ejercer las atribuciones que tradicionalmente habían ejercido los órganos de gobierno elegidos por la comunidad universitaria. Desde la fecha de promulgación de este dispositivo, por creación o adecuación, existen en el Perú 15 universidades de este tipo. Esta ha sido la principal transformación ocurrida en ámbito universitario peruano en la última década, la promoción de la inversión privada en educación superior, con variados resultados y con tasas de retorno de la inversión positivas en relación a

<sup>16</sup> Estas ideas y categorías han sido tomadas de **Habermas, Jürgen:** PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN DEL CAPITALISMO TARDÍO, ( Páginas, 50-53) Ediciones Cátedra, S.A. Madrid 1999

<sup>17</sup> Ley N.º 26439 del 29/01/95 que crea el Consejo Nacional para la Autorización y Funcionamiento de las Universidades - COANAFU

<sup>18</sup> El Decreto Legislativo N.º882 del 08/11/96 sobre la promoción de la inversión privada en la educación.

otros negocios. Esta transformación ha dejado intocada la legislación universitaria que rige a las universidades públicas; de ahí que, resulta explicable, que desde la perspectiva de los conductores de estas novísimas universidades, no exista el menor ánimo para apoyar una nueva ley universitaria, porque ésta, eventualmente, podría reconsiderar y aún eliminar algunas de las prerrogativas y derechos que la referida legislación neoliberal les otorgó.

2. <sup>19</sup>Desde la perspectiva de las dirigencias sindicales universitarias: Las dirigencias de docentes, estudiantes y trabajadores son concientes de las precarias condiciones económicas y académicas en las que se desenvuelve la universidad pública; pero, es una precariedad en la que han aprendido a sobrevivir, de ahí que, no les interesa una nueva legislación universitaria; por que, al igual que los empresarios de la educación, temen que ella pueda alterar las reglas de juego- cambian permanencia indefinida por mediocre formación y salarios míseros- en las que son expertos. Lo único que los une es la consigna *más rentas para la universidad* . Según ellos el único problema de la universidad peruana es un problema de presupuesto. Pero con esta cobertura acaban sus coincidencias y comienzan su diferencias: a) A las dirigencias estudiantiles, jaqueadas por partidos marxistas y algunas por los rezagos de Sendero Luminoso, sólo les interesa la gratuidad absoluta e indefinida de sus estudios y aumentar los beneficios colaterales como residencia y alimentación también gratuitas, para nada tienen en cuenta las realidad académica; b) A las dirigencias docentes, hoy muy fraccionadas, sólo les interesa el aumento de sus remuneraciones, c) A las dirigencias de los trabajadores administrativos añaden a la demanda remunerativa algo de racionalidad: siendo ellos parte de la comunidad universitaria, reclaman participar con sus representantes en los órganos colegiados de gobierno y d) los rectores temen que una nueva ley universitaria corte los mandatos que hoy tienen.
3. Desde las elites de la comunidad universitaria : Actores y testigos de la mediocridad de la actividad universitaria están a la búsqueda de una solución integral a la problemática universitaria, solución cuyo núcleo es el mejoramiento académico. Por supuesto que son concientes que tal propósito demanda mayores rentas, pero, sobre todo, una nueva racionalidad en el seno de la universidad y un nuevo pacto entre ésta, el Estado, y la sociedad. Esta perspectiva es positiva para la transformación de la educación superior, pero no encuentra los caminos de convencimiento y liderazgo para prevalecer.
4. Desde la perspectiva general de la sociedad: Tomando en consideración las opiniones ciudadanas que los medios registran sobre los problemas de empleo en el Perú, se constata que la opinión pública critica negativamente la capacitación profesional que imparten las universidades. Recurrentemente subrayan que la universidad, pública y privada *no enseña lo que debería enseñar* y observa los altos costos de matrícula en las universidades privadas. Es una posición favorable al cambio.
5. Desde la perspectiva de la clase política en el poder: Preocupados por lo que se ha dado en llamar gobernabilidad, y presionados por las demandas sociales sectoriales por trabajo y mayores ingresos, consideran, cómodamente, que en educación existe un arreglo político social que debe ser mantenido, aunque sus rendimientos para la nación sean negativos. En otras palabras, al temer el conflicto universitario, tornan su mirada hacia otros problemas.

---

<sup>19</sup> Me permito incluir en estas dirigencias a la Asamblea Nacional de Rectores.

El esquema que hemos presentado, nos permite señalar que, en el caso del Perú, la conciencia de la problemática universitaria, relevada por diagnósticos realizados que toman en cuenta procesos y resultados, coincide con las observaciones que la UNESCO ha venido socializando a través de diversos documentos producto de encuentros internacionales, que sugieren realizar, en nuestros países, profundas transformaciones en la educación superior universitaria, con el objeto de hacerla funcional a las nuevas demandas sociales y a los objetivos de coadyuvar a un desarrollo económico equitativo, en un contexto exigido por la globalización en marcha; sin embargo, los actores inmediatos de la vida universitaria se resisten a cualquier cambio por que temen las nuevas condiciones en las que deberán actuar. Sus consignas son dos: a) No a la privatización de la educación superior y b) No a la elitización en las universidades. Estas consignas tienen capacidad de movilización en estudiantes y docentes, de ahí que la clase política prefiera desentenderse del necesario cambio que debe proponer y aprobar y termina defendiendo el actual estado cosas.

## LA HISTORIA RECIENTE EN EL PERÚ.

Un sector del gobierno peruano, tomando en cuenta la crítica especializada sobre la realidad universitaria, pretendió encarar una reforma universitaria, con el objeto de acercar la realización de los fines universitarios a los propósitos de modernización de la sociedad y el Estado. Este sector, quería terminar con el autismo universitario y, para ello, convocó una comisión de reforma universitaria.

Esta comisión planteó los siguientes tendencias en la reforma:

1. Volver a involucrar al Estado y la sociedad civil con el destino y futuro de las universidades.
2. Elevar fuertemente los requisitos para la constitución de nuevas universidades.
3. Radicalización la democracia para hacer hablar y disidir a las mayorías silenciosas de las universidades públicas: Elecciones universales y directas de autoridades.
4. La constitución de un órgano autónomo constituido por representantes del Estado , la sociedad civil y la academia con las funciones e acreditación, supervisión y planificación universitaria. Las dos primeras funciones con el objeto de corregir las graves deficiencias académicas observadas por la proliferación de inorgánica de universidades privadas y públicas. La tercera para focalizar y racionalizar los escasos recursos económicos con que cuenta el país para la investigación científica y tecnológica.
5. El reforzamiento de la investigación y postgrado, otorgándoles poder de decisión y presupuestos diferenciados de las otras actividades universitarias , en especial de la hegemonía del ante grado.
6. Reconocer y dar cause legal a los distintos tipos de universidades existentes , incluidas a las universidades que se organizan como sociedades anónimas, pero sometiénolas a un procesos de evaluación y supervisión vinculantes.
7. Cambiar el modo de financiamiento de la universidad pública, hoy automático y de sumas históricas, por otro, que convine lo histórico, con factores de pertinencia y productividad; es decir en función de metas y resultados.

La Comisión de la Reforma, entregó su el anteproyecto en Agosto del 2002, entre ese mes y Diciembre del mismo año fue perfeccionado y en Febrero del presente año ( 2003) , fue dado a conocer por el Ministerio de Educación en un encarte de un diario de circulación nacional. Las reacciones frente a lo propuesta son equilibradas en aceptación y rechazo, pero la más significativa,



ha sido la presentación al seno de la Comisión de Educación del Congreso de 10 anteproyectos de congresistas de casi todos los grupos y partidos políticos allí representados. La mayoría de estos anteproyectos respetan en lo fundamental a la actual legislación universitaria. Según informaciones de congresistas de dicha Comisión , existiría un acuerdo político de debatir la nueva ley universitaria en la segunda legislatura del presente año que comenzará en Agosto del año en cursos.

La impresión que se tiene en el ambiente universitario y político es que, por diversas consideraciones económicas , sociales y políticas ( entre ellas, las que se han explicado, en este documento, con el título “Factibilidad Política”), la ley universitaria no será discutida el presente año.