

# *Notas para el debate* 12

## **LA SITUACION DE LAS UNIVERSIDADES PERUANAS**

**Patricia McLauchlan de Arregui**

## **PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LAS UNIVERSIDADES PERUANAS**

**Antonio Mabres**

## **ALGUNOS APORTES AL DEBATE SOBRE LA REFORMA UNIVERSITARIA EN EL PERU**

**León Trahtemberg**

## **DINAMICA DE LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL PERU**

**Patricia McLauchlan de Arregui**

# *Notas para el debate 12*

## **LA SITUACION DE LAS UNIVERSIDADES PERUANAS**

**Patricia McLauchlan de Arregui**

## **PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LAS UNIVERSIDADES PERUANAS**

**Antonio Mabres**

## **ALGUNOS APORTES AL DEBATE SOBRE LA REFORMA UNIVERSITARIA EN EL PERU**

**León Trahtemberg**

## **DINAMICA DE LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL PERU**

**Patricia McLauchlan de Arregui**

1ª Edición: Lima, junio 1994

Impreso en el Perú

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE  
Av. del Ejército 1870, San Isidro, Perú

Edición: José Peláez Cáceres

CENDOC - BIBLIOTECA - GRADE: Catalogación en la fuente

McLauchlan de Arregui, Patricia; Valdivia, Néstor; Mabres, Antonio; Trahtemberg, León.

La situación de las universidades peruanas. Problemas y perspectivas de las universidades peruanas. Algunos aportes al debate sobre la reforma universitaria en el Perú. Dinámica de la transformación del sistema educativo en el Perú. --Lima: GRADE, 1994-- (Notas para el debate, 12).

<SISTEMAS EDUCATIVOS><CALIDAD DE LA EDUCACION><EFICIENCIA DE LA EDUCACION><ENSEÑANZA SUPERIOR><ENSEÑANZA TECNICA><FORMACION EMPRESARIAL><RELACION EDUCACION-TRABAJO><EGRESADOS><UNIVERSIDADES><INDICADORES EDUCATIVOS><PERU>

ISBN 84-89305-40-4

*Notas para el debate* es una publicación del Grupo de Análisis para el Desarrollo -GRADE-, a través de la cual se difunden artículos académicos en temas vinculados a las áreas de investigación de la institución, productos preliminares de algunos estudios, o los resultados de ciertas actividades, como seminarios o conferencias. Su propósito es contribuir a la discusión pública sobre alternativas de política económica y social, desde la perspectiva de quienes vienen investigando y reflexionando sobre estos temas.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el punto de vista de GRADE, ni el de las instituciones a las que pertenecen.

# Contenido

Presentación	7
<b>LA SITUACION DE LAS UNIVERSIDADES PERUANAS</b> Patricia McLauchlan de Arregui	9
1. Introducción	9
2. Expansión y actual cobertura	10
3. El financiamiento del sistema universitario público	15
4. Eficiencia externa e interna de las universidades	21
<b>PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LAS UNIVERSIDADES PERUANAS</b> Antonio Mabres	39
1. Introducción	39
2. Los problemas	40
3. Los vínculos entre universidad y sociedad	41
4. Condiciones para la recuperación	43
5. Propuestas para el desarrollo universitario	44
<b>ALGUNOS APORTES AL DEBATE SOBRE LA REFORMA UNIVERSITARIA EN EL PERU</b> León Trahtemberg	47
1. Puntos de consenso	47
2. Algunos aportes sobre temas en los cuales aún no hay consensos	49
<b>DINAMICA DE LA TRANSFORMACION DEL SISTEMA EDUCATIVO EN EL PERU</b> Patricia McLauchlan de Arregui	53
1. Introducción: Crecimiento de los niveles educativos de la población en el Perú	53
2. Expansión, cobertura, recursos y eficiencia del sistema educativo	55
2.1. Educación inicial	57

2.2. Educación primaria	58
2.3. Educación secundaria	61
2.4. Educación superior no universitaria	62
2.5. Las universidades	64
2.6. Educación ocupacional	67
3. Principales problemas de calidad, eficiencia y equidad del sistema	68
3.1. Educación básica	69
3.2. Educación post secundaria y ocupacional	77
4. Dinámicas de transformación del sistema educativo peruano	82
4.1. El Decreto 699	83
4.2. Los Decretos Leyes de 1992	84
4.3. El debate constitucional	87
5. La agenda educativa en el Perú y las propuestas de la CEPAL y UNESCO: coincidencias, divergencias y vacíos	91
Bibliografía	95

## Presentación

Las transformaciones en el manejo de los asuntos públicos iniciadas en 1990, estuvieron inicialmente concentradas en los problemas de la política económica. Sin embargo, a medida que se han ido asentando esas reformas, se ha ido también haciendo palpable la necesidad de prestar atención a otros sectores, entre los que destaca con nitidez el sector educativo. Crecientemente, el tema de la educación ha ido ganando protagonismo en el debate público, y como consecuencia, ha pasado a formar parte de la agenda de reformas del actual gobierno.

Innegablemente, cualquier transformación que se decida emprender en el sistema educativo peruano debe estar respaldada por un cuidadoso análisis de su viabilidad y conveniencia. En tal sentido, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) considera tarea fundamental participar en el debate nacional sobre este tema, aportando algunas reflexiones y hallazgos surgidos en el curso de sus investigaciones, así como recogiendo la opinión de reconocidos expertos en el tema educativo.

La presente edición de **Notas para el Debate** está pues dedicada a discutir las reformas que se vienen planteando en relación al sistema educativo, así como a brindar información estadística necesaria para enriquecer la discusión. Son dos los temas que se encaran en los cuatro artículos que componen esta entrega: la reforma del sistema universitario, que es materia de los tres primeros artículos, y la situación del sistema educativo en general, de la cual se ocupa el último de ellos.

En el primer artículo, “La situación de las universidades peruanas”, Patricia Arregui plantea algunos temas de obligada revisión para evaluar la conveniencia de las reformas que hoy se están proponiendo para el sistema universitario peruano. Luego de discutir la expansión y cobertura del sistema, revisa el problema del financiamiento de las universidades públicas, analiza la respuesta de las universidades a las necesidades del país en cuanto a número y calidad de los profesionales, y examina las posibilidades que ofrece el mercado de trabajo a éstos.

Con otro enfoque sobre el mismo tema, Antonio Mabres analiza en su artículo “Problemas y perspectivas de las universidades peruanas”, lo que él considera son los cinco problemas más importantes de la universidad peruana: bajo nivel académico, incertidumbre económica, escasa investigación de calidad, tenues relaciones de colaboración académica entre universidades, y falta de

relación con el sector empresarial. Acto seguido, establece las condiciones para que las universidades inicien un proceso de recuperación -disponibilidad de recursos económicos, creciente eficiencia y competitividad, y existencia de una buena legislación universitaria-, y esboza algunas propuestas para encarar esos problemas. Las soluciones que plantea incluyen la implementación de un sistema de acreditación, el fomento del acercamiento entre la empresa y la universidad, la supresión de la gratuidad indiscriminada y la aplicación de una política que fomente el financiamiento y las donaciones para las universidades.

Por su parte, León Trahtemberg revisa en su artículo “Algunos aportes al debate sobre la reforma universitaria en el Perú”, temas vinculados a la reforma universitaria en el Perú, tanto aquéllos sobre los cuales hay consenso entre autoridades y catedráticos, como los que todavía suscitan polémicas. Asimismo, llama la atención sobre aspectos que no están siendo suficientemente discutidos o están erróneamente planteados, y sugiere alternativas para enfrentar los problemas que él considera existen en la actualidad.

El cuarto artículo contenido en esta entrega, “Dinámica de la transformación del sistema educativo en el Perú”, de Patricia Arregui, tiene un objeto de análisis más amplio. Luego de revisar la evolución de los niveles educativos alcanzados por la población peruana, la autora describe algunas características institucionales del sistema, tales como la expansión reciente, la cobertura actual, recursos disponibles y eficiencia interna de cada uno de sus niveles. De estas características se desprenden algunos de los problemas básicos de calidad, eficiencia y equidad del sistema, que son tratados con mayor amplitud. Posteriormente, describe las reformas propugnadas por el actual gobierno, así como el debate que ellas han suscitado, para finalmente revisar las principales carencias y vacíos de tal propuesta.

Lima, octubre de 1994



# Algunos aportes al debate sobre la reforma universitaria en el Perú

León Trahtemberg<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo revisa algunos temas vinculados a la reforma universitaria en el Perú, tanto aquéllos sobre los cuales hay consenso entre autoridades y catedráticos, como los que todavía suscitan polémicas. Asimismo, llama la atención sobre aspectos que no están siendo suficientemente discutidos o están erróneamente planteados, y propone alternativas para enfrentar los problemas que el autor considera existen en la actualidad.

La lectura de artículos y declaraciones de rectores y autoridades universitarias, así como los argumentos debatidos en diversos marcos de reunión en los que se han congregado catedráticos y autoridades universitarias en el último año, permite concluir que en el debate sobre la reforma universitaria, junto a temas que aún suelen desatar arduas polémicas, existen algunos asuntos sobre los cuales parece existir un creciente consenso. Asimismo, hay algunos asuntos que pese a su importancia aún no han sido suficientemente discutidos o aún no son planteados con suficiente claridad y contundencia. Este artículo apunta a reseñar los primeros y a brindar algunas ideas sobre los segundos, como un aporte al enriquecimiento del debate aún no agotado sobre la problemática universitaria en nuestro país.

## 1. Puntos de consenso

Un primer aspecto en el cual percibo consenso es en lo que concierne a la necesidad de una más amplia autonomía económica y administrativa de la universidad, lo cual inclusive ya ha sido recogido por la Constitución de 1993, aunque aún no está del todo claro cómo implementarlo. Para todos es claro que

1. El autor, especialista en temas de políticas y gestión educativas, es Supervisor Pedagógico del Colegio León Pinelo y consultor internacional. El presente artículo recoge las ideas vertidas por él en el foro Debate sobre la Reforma Universitaria, organizado por la Universidad Nacional de Ingeniería entre marzo y abril de 1994.

en lo laboral la universidad pública no debe manejarse como una empresa estatal, sino como una institución privada. Por la misma razón, los profesores no pueden ser considerados empleados públicos sino profesionales que se contratan privadamente.

Otro tema en el cual percibo consenso es el de la elección de las autoridades. Parece haber coincidencias en que el rector y sus vicerrectores deben constituir un equipo, por lo que deben ser elegidos como una sola lista o plancha. Tanto ellos como los decanos deben ser elegidos por el voto universal de profesores y alumnos, de toda la universidad o de la facultad, según el caso, evitando las componendas políticas entre los representantes-electores de los estamentos.

Asimismo, hay acuerdo en que no debe prohibirse la reelección de los rectores y otras autoridades. También que la pertenencia al tercio estudiantil debe ser un mérito, por lo que los elegibles deben ser los estudiantes de más alto rendimiento (cuarto o quinto superior). Finalmente, que si los graduados, al igual que los trabajadores administrativos y de servicios, no son parte activa del quehacer académico universitario, entonces no deben tener representatividad en los órganos ejecutivos de la universidad.

Otro consenso ya maduro es el que se refiere a la Ley de Educación Superior Universitaria. Se piensa que no debe ser una ley reglamentarista sino esencialmente una ley de bases, que ponga énfasis en la autonomía económico-financiera necesaria para el mejor funcionamiento de cada universidad.

En lo que concierne al tema de los títulos, parece ya generalizada la idea de que las universidades deben ser libres de dar títulos a nombre propio para sus grados y profesiones. Sin embargo, aún no hay consenso sobre las fórmulas de acreditación. Hay quienes piensan que de subsistir los títulos a nombre de la Nación como requisito esencial para el ejercicio profesional, esto debe serlo sólo para algunas profesiones muy sensibles y deben poderlos otorgar sólo las instituciones que sean capaces de acreditar la competencia de los egresados, luego de una evaluación rigurosa. Se debe tratar de garantizar la responsabilidad pública de que sólo ejerza una profesión quien esté calificado para ello. Las universidades no pueden ser juez y parte exclusiva en esta calificación, sin mayor opinión de terceros. Probablemente sea difícil acreditar todas las profesiones, pero al menos debería hacerse con las vinculadas a la vida, la salud y la seguridad.

Finalmente está el tema del control, donde también existen importantes coincidencias en los puntos de vista. Así como para el caso de los títulos profesionales, también debe haber algún control sobre el gasto de los recursos públicos que realizan las universidades. Esto no implica violar la autonomía económica, sino hacer las veces de una auditoría, que permita comprobar el uso honesto y apropiado de los fondos, en función de las metas a las que se haya comprometido la universidad al solicitar los recursos estatales. El control sería entonces sobre el buen uso de los recursos, más que una regulación detallista y rígida de la forma en que deben ser usados.

## 2. Algunos aportes sobre temas en los cuales aún no hay consensos

Un primer tema en el cual creo necesario insistir es el de la obtención del bachillerato o grado. Se debe mantener la norma que establece que éste se obtenga no necesariamente mediante una tesis, sino también por haber concluido los estudios. Si la universidad considera que todo profesional debe ser capaz de hacer un trabajo integrador o de investigación, no hay por qué esperar a que el estudiante esté por egresar; se pueden ir planteando trabajos integradores en los distintos ciclos y cursos de la carrera profesional. No veo mucho sentido a la fórmula de exigir obligatoriamente la tesis, de modo que si ésta no se hace, desde el punto de vista del reconocimiento, queden invalidados todos los estudios acumulados.

Sí se puede exigir en cambio una tesis para la obtención de los postgrados. Pero me parece que debe buscarse una mayor relación entre las tesis universitarias y las necesidades del país. Si bien es cierto ello no puede ser obligatorio, sí hay que alentar a los ministerios a que sugieran listados de temas sobre los cuales necesitarían que las universidades investiguen. Ello permitiría además que los ministerios de cada sector aporten o consigan algún financiamiento para la investigación universitaria, de modo que los estudiantes hagan tesis relevantes para los requerimientos del país. Deben existir hoy en día más de 100,000 tesis sobre el tema educativo en el Perú; sin embargo, estimo que por lo menos 95% no han tenido efecto alguno en el quehacer práctico de la educación peruana. Supongo que en otras carreras debe suceder algo similar. Se debe por lo tanto articular toda la energía y voluntad de trabajo de los estudiantes, con los temas que puedan ser planteados por los ministerios o los organismos de planificación.

Dado que hablamos del tema de la investigación, cabe también mencionar la necesidad de revisar el mito de que todas las universidades y facultades deben hacer investigación. Ello es algo totalmente discutible. Es natural que la investigación sea sentida como algo importante, pero es una cosa totalmente distinta pretender que todas y cada una de las facultades deban dedicarse a investigar, porque de lo contrario carecerían de legitimidad como centros de educación superior. Me parece que se hace bastante cuando se prepara adecuadamente a un profesional; ése es ya un desafío importante. No se puede pretender que todos y cada uno de los catedráticos y estudiantes se orienten a la investigación y que todas las universidades tengan la capacidad para sostener eso.

Otro tema en el cual conviene detenerse es la necesidad de crear una instancia - un Consejo Nacional de Educación Superior o algo por el estilo -, que tenga que ver con la acreditación y la investigación sobre tendencias, logros y estadísticas educativas en general; la estandarización de pruebas, titulaciones y equivalencias internacionales; la planificación de la oferta de carreras, los créditos y becas; la divulgación de tipo vocacional, etcétera. Es decir, un ente que pueda fijar

lineamientos para que el conjunto del sistema tenga elementos orientadores, obviamente no compulsivos (salvo para casos extremos).

Otro problema que debe revisarse con detenimiento es el del ingreso a la universidad. Para que un postulante acceda a la educación universitaria deben tenerse en cuenta, junto a su *performance* en las pruebas específicas que plantea cada universidad, sus antecedentes escolares. No puede ser posible que se diga a los estudiantes que todo lo hecho antes del examen de ingreso no tiene ningún sentido. La conciliación entre los logros del estudiante en la secundaria y las expectativas que tiene la universidad con respecto al postulante, podrían permitir una mejor articulación entre el quehacer escolar y el universitario.

En otro terreno, creo que hay que pensar en la doble titulación, sobre todo para que los profesionales puedan hacer una carrera docente paralela. Así, por ejemplo, alguien que haya estudiado ingeniería podría titularse como profesor de ciencias en un periodo más corto que el que implica hacer otra carrera. Esta especialización en más de un área le daría flexibilidad al profesional para desempeñarse en el mercado laboral, y contribuiría a elevar el nivel de la oferta docente. Evidentemente, podría pensarse en otras áreas que también permitan esta modalidad.

En esta misma línea de pensamiento, tendiente a abrir el abanico de capacidades y posibilidades del profesional egresado, creo que debe incorporarse al currículo profesional una orientación productiva y que se estimule la creación de empresas. El sistema en su conjunto todavía forma profesionales con la idea que todos van a ser empleados de "alguien". Me parece que tanto en la educación escolar como en la universitaria falta una mayor definición respecto a la posibilidad de que, por ejemplo, economistas, ingenieros y abogados se asocien para armar empresas. Se evitaría así lo que hoy sucede, que existen miles de profesionales desempleados, que no tienen ninguna iniciativa ni formación como para constituir sus propias empresas.

He dejado para el final el tema del financiamiento porque merece un tratamiento especial. En principio, creo importante vincular el financiamiento público con los logros en metas de calidad y eficiencia. No todos los recursos se deben otorgar automáticamente; deben emplearse criterios de evaluación para el destino de los recursos. Por ejemplo, hay que fomentar la existencia de fondos de investigación para ciencia y tecnología, por los cuales las universidades puedan competir participando en licitaciones, concursos, proyectos, etcétera. Esta es una modalidad que el Estado debería estimular.

Paralelamente, las universidades deberían generar recursos propios mediante venta de bienes y servicios, cooperación nacional e internacional, empresas universitarias, endeudamiento para financiar proyectos, o pensiones escalonadas en función de la capacidad de pago de los alumnos<sup>2</sup>. Sin embargo, en el caso

2. Obviamente esto debe ir amarrado a los sistemas de becas y crédito educativo, tema que requiere estudios más profundos.

concreto de las empresas universitarias, no debe descuidarse un aspecto importante que es el de los impuestos. Si las universidades quieren competir en el mercado productivo, el hecho de estar exoneradas de los impuestos les proporciona una enorme ventaja frente a las otras empresas, por lo que competirían deslealmente con ellas, haciendo uso de un beneficio tributario pensado originalmente para otros fines. Este tema merece una adecuada elaboración.

Creo también que se debe tratar diferencialmente a las facultades, no solamente en función de sus estructuras de costos, sino en lo que concierne a los niveles de saturación de las carreras. ¿Qué sentido tiene, por ejemplo, seguir financiando masivamente carreras de administración o contabilidad, comprometiendo recursos estatales que podrían aplicarse a formar más médicos? Deben pues reconocerse las demandas que hay en el mercado y las urgencias que tiene el país de determinados tipos de profesionales, de manera que eso también juegue un papel en la evaluación que se debe hacer antes de distribuir los escasos recursos fiscales destinados al sector educativo.

Finalmente, hay una tendencia a plantear que las universidades, junto con el Estado, los empresarios y la cooperación internacional, deberían empezar a reunir fondos para brindar crédito educativo a los estudiantes. Esto se hace masivamente en muchas partes; en el Perú, todavía no. Es una forma de contribuir a que los estudiantes paguen el costo real de sus estudios de acuerdo con sus posibilidades presentes y futuras. Por ejemplo, si un alumno le cuesta a la Universidad Nacional de Ingeniería 2,000 dólares al año, ¿debe ser la UNI la que le dé la beca? ¿O es acaso mejor que la UNI reciba los 2,000 dólares de algún ente que ayude o pague por el alumno? En este último caso, la UNI obtiene su dinero, la universidad no "sufre" en su economía por la existencia de alumnos gratuitos, ya que éstos tienen arreglada su situación por intermedio del mencionado ente, que se ocupa del crédito educativo. De esta forma, las universidades pueden establecer sus costos reales y cobrarles a todos, tanto a los que pueden pagarlos por sí solos, como a aquellos que lo hacen con apoyo de las becas y del crédito educativo. La universidad se beneficia porque cuenta con el total de recursos que requiere para cubrir sus costos, y el estudiante que requiere una educación gratuita no se perjudica porque obtiene el financiamiento requerido. Las posibilidades de constituir esos fondos son muchas, incluso con cooperación extranjera: en México y Colombia los fondos iniciales para crédito educativo provinieron precisamente de cooperación técnica internacional.

Este tema es polémico y amerita debates y reflexiones intensas, ya que por un lado se reformula la gratuidad -aunque difiriendo a futuro los pagos- pero por otro lado, se beneficia a los estudiantes, ya que al contar las universidades con más recursos pueden ofrecer una educación de mayor calidad, lo que a su vez eleva para el profesional la posibilidad de una mayor renta futura.

La exigencia de obtener más recursos fiscales automáticos y directos para la educación superior, hablando con realismo, no parece ser viable inclusive para el mediano plazo. Más viable parece ser la creación de fondos para fines más específicos y asignaciones basadas en requerimientos y méritos precisos.