



Las Políticas Universitarias en Perú. Desafíos actuales y perspectivas futuras

Dr. Enrique Castañeda

Rector

Universidad Peruana Cayetano Heredia

Panorama de la educación superior en el Perú

Quiero mencionarles que tengo un conflicto de interés, ya que represento a la Universidad Peruana Cayetano Heredia, institución privada sin fines de lucro, que junto con otras tres universidades, conformamos el Consorcio de universidades del Perú (la Universidad de Lima, La PUCP y la Universidad del Pacífico).

Menciono esto porque es público nuestro compromiso con la reforma de la educación superior que se inició el 2014 y nuestra crítica al desmantelamiento del proceso que nosotros llamamos Contrarreforma impulsado desde el congreso, el gobierno y los intereses de grupos de poder económico.

En el Perú hemos transitado de una educación universitaria con financiamiento público hasta los años de 1960, luego el nacimiento de universidades sin fines de lucro (asociativas) y a partir de 1996 un proceso de expansión de universidades societarias con fines de lucro (de capitales nacionales, como internacionales).

El modelo que se implementó desde 1996, tuvo una falla enorme, al haberse realizado en un marco de autorregulación institucional, sin requisitos de control de la calidad, basado solo en condiciones de mercado. Conocemos que la competencia determina la calidad y precio del servicio educativo, pero la competencia sin regulación invita al servicio sin calidad a precios bajos. Además, en un contexto de crecimiento de la demanda por educación superior, el estado no aumentó el financiamiento de las universidades públicas ni implementó medidas de mejora de la formación, o financiamiento de la demanda.

El Sineace propuesto en el 2006 por la ley general de educación fue un primer intento de intervenir en el sistema universitario en nombre de la calidad. Pero no funcionó, acreditarse no era obligatorio para la mayoría de los programas, y en la práctica no lo fue para ninguno. La gobernanza del sistema permaneció desequilibrada, y el crecimiento de la oferta avanzó sin control.

Si observamos el financiamiento para las universidades públicas, para el 2014, el presupuesto total representó un poco menos del 1% del PBI, mientras que, para los



siguientes años, este indicador ha presentado un estancamiento en alrededor de 0.7%, llegando en el 2021 a 0.58%.

Un hecho positivo ha sido que el Estado peruano, a través del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC), desde el año 2012 financia los estudios de alumnos con buen desempeño académico, escasos recursos económicos o en situación de vulnerabilidad, brindándoles la oportunidad para estudiar una carrera profesional en instituciones de educación superior en el país. Considero que este financiamiento está generando un proceso de inclusión muy positivo y que seguramente acortará brechas en la educación y posibilitará un mejor desarrollo (Debemos resaltar que desde el 2023 se han incrementado de 5,000 a 10,000 becas anuales).

El año 2014, con la ley 30220, llamada de Reforma universitaria, se marca un inicio del proceso de regulación en el sistema universitario, así de 150 universidades, 50 fueron retiradas por no cumplir las condiciones básicas de calidad (CBC). Para inicios del 2024, de acuerdo con la plataforma <https://tuni.pe/universidades>, del Sistema de Información Universitaria, en el Perú existen 97 instituciones de educación superior (IES) universitaria licenciadas (49 públicas y 48 privadas), más de 7 000 programas ofertados.

Además de las instituciones de educación superior universitarias en el Perú, al 2023, existen cinco escuelas de educación superior tecnológica y 92 institutos de educación superior tecnológica licenciados de un total de 794, la mayoría de las cuales son de gestión privada. Asimismo, se han licenciado 32 Escuelas Superiores Pedagógicas de 184 registradas.

Según su formación académica, al 2022, el 62.8% de docentes contaba con grado de maestría y 21.3% con grado de doctor. En comparación al año 2015, poco después del inicio de la reforma universitaria, ha habido un progreso significativo, pues, para ese año, solo 10.5% del total de docentes contaba con grado de Doctor, más del 50% era solo bachiller, e incluso el 2.6% no contaban con grado académico.

Adicionalmente, respecto del tipo de contratación docente, al 2022, 29.7% del total de docentes son de tipo “ordinarios”, 1.9% de tipo extraordinario y 67.9% son docentes contratados. Del total de docentes, además, el 63.5% son a tiempo parcial, mientras que el 30.3% tienen un régimen de dedicación a tiempo completo. Esta última cifra, si bien aumentó desde el inicio de la reforma universitaria, es todavía inferior a países como Brasil y España, aunque superior a México y Colombia.

En términos de acceso, al 2019, mientras que la proporción de jóvenes peruanos que acceden a educación universitaria es de 25%, el porcentaje de jóvenes peruanos que acceden a educación superior técnica es solo de 9.6%; sin embargo, esta cifra es



mayor respecto del promedio de países de la OECD (3%). En países de la OECD, en promedio, el 7.8% de la población cuenta con educación no universitaria completa. En Perú, este porcentaje es de 13,9%.

Aseguramiento de la calidad

En el Perú existen dos procesos de aseguramiento de la calidad de la educación superior: el licenciamiento y la acreditación. Con la promulgación de la ley 30220 en 2014, se otorgó la rectoría de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria al Ministerio de Educación, se creó la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) y se planteó el licenciamiento obligatorio y renovable de universidades y programas. El licenciamiento, a cargo de SUNEDU, consiste en un “procedimiento obligatorio cuyo objetivo es verificar que las universidades cumplan con las Condiciones Básicas de Calidad (CBC) para ofrecer el servicio educativo superior universitario y puedan obtener una licencia que autorice su funcionamiento”. Por otro lado, la acreditación es “un proceso mediante el cual se reconoce altos niveles de calidad de una institución que ofrece educación superior, que previamente se ha sometido a un proceso de evaluación externa para constatar el cumplimiento de los estándares aprobados para la acreditación, por parte de la autoridad nacional” (optándose por la acreditación nacional o internacional, regulada por SINEACE). A diferencia del licenciamiento, la acreditación es voluntaria y cuenta con ocho dimensiones divididas en dos grupos: fundamentales (Gestión de propósitos institucionales, gestión administrativa, formación de pregrado, gestión docente); y específicas (formación de posgrado, investigación, internacionalización y responsabilidad social universitaria).

En el Perú, el establecimiento de un sistema del aseguramiento de la calidad con la reforma universitaria ha contribuido, tanto a mejorar las condiciones en las que se presta el servicio educativo, como el desempeño del sistema universitario: el porcentaje de docentes con posgrado se ha duplicado entre los años 2015 y 2020, se logró que las universidades peruanas produzcan cuatro veces más publicaciones científicas en revistas indizadas por Web of Science (de 1 542 documentos en 2014 a 5 432 en 2020), el número de publicaciones en Scopus realizadas por instituciones peruanas casi se triplicó (de 2 126 en 2015 a 6 055 en 2020), el monto invertido en investigación por parte de universidades privadas se triplicó entre los años 2015 y 2020, el número de bonos recibidos por docentes investigadores de universidades públicas aumentó significativamente en ese mismo periodo, se aumentó en casi el doble la proporción de docentes con grados de Magíster y/o Doctor(a), y, tras ocho años de reforma, casi un millón de estudiantes asisten a universidades que cumplen con condiciones básicas de calidad.



La presencia de las universidades peruanas en los ranking mundiales: En la actualidad, en el QS World University Ranking se registran nueve universidades peruanas, de las cuales, solo tres están dentro de las primeras 1000: la PUCP, la UPCH y la UNMSM, respectivamente. Por otro lado, solo tres universidades peruanas tienen un puntaje en el THE, de las cuales solo una está dentro de las primeras 1000 mejores del mundo: la Universidad Peruana Cayetano Heredia, en el puesto 601-800; la Pontificia Universidad Católica del Perú, en el 1021-1500; y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en el 1501+. Finalmente, en el ranking ARWU, ninguna universidad peruana se encuentra presente dentro de las 1000 primeras posiciones.

En el Ranking histórico elaborado por la Sunedu, cuyos indicadores son (i) producción científica, (ii) impacto científico, (iii) excelencia internacional, y (iv) número de patentes vigentes en Indecopi, se establece que los cinco primeros lugares están ocupados por las siguientes universidades: la Universidad Peruana Cayetano Heredia, en primer lugar; la Pontificia Universidad Católica del Perú, en segundo; y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Nacional de Ingeniería y la Universidad Nacional Agraria de La Molina en tercero, cuarto y quinto lugar respectivamente. En el Ranking excelencia 2021, la Universidad Peruana Cayetano Heredia mantiene el primer lugar.

Reforma universitaria en el Perú

Un retroceso significativo a la reforma universitaria ha sido la promulgación de la ley n.º 31520 en julio de 2022, a través de la cual se le quitó la rectoría de la Política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria al Minedu, se anuló la adscripción de Sunedu a este ministerio, se inhabilitó a la superintendencia de la función de aprobar o denegar solicitudes de licenciamiento de facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a grado académico, y se recompuso el Consejo Directivo de Sunedu, el cual pasa a ser conformado sin considerar mecanismos de concurso público abierto para la mayoría de sus miembros.

Entre los argumentos para dar la ley 31520 se señalaba que la Sunedu era dependiente del poder político del Gobierno y que las universidades habían perdido autonomía y que el proceso de licenciamiento no había traído ningún beneficio a los estudiantes. Sobre el primer argumento, diversas instituciones internacionales señalaban que la Sunedu se encuentra entre los ocho organismos reguladores con mayores niveles de independencia política. Asimismo, si la intención hubiera sido fortalecer los niveles de autonomía política una propuesta viable hubiera sido simplemente modificar el artículo 20 de la Ley Universitaria, de tal manera que no solo cinco, sino también el propio Superintendente sea elegido por concurso público abierto. Otro de los argumentos fue que la autonomía de las universidades, con la promulgación de la Ley Universitaria, fue vulnerada. Sin embargo, en el artículo 8 de



dicha ley se especificaba claramente que “El Estado reconoce la autonomía universitaria” y que esta se manifiesta en distintas dimensiones: normativa, de gobierno, académica, administrativa y económica. En la práctica, además, la autonomía universitaria no ha sido vulnerada por la actuación de la Sunedu. Prueba de ello es que las propias universidades implementaron una serie de iniciativas para el mejoramiento del servicio educativo que proveen; por ejemplo, desde el inicio de la reforma, se crearon aproximadamente 536 nuevos programas que cumplen con Condiciones Básicas de Calidad (CBC). Además, las universidades, en el marco de su autonomía académica, y tras el establecimiento de la promoción de líneas de investigación como parte de las CBC que las universidades deberían cumplir para obtener el licenciamiento y otras políticas de incentivos a la investigación.

Finalmente, uno de los argumentos a favor de la ley 31520 fue que el proceso de licenciamiento no había traído ningún beneficio a los estudiantes, en realidad se sabe que tras el inicio de la reforma se han evidenciado una serie de mejoras en distintos aspectos del sistema universitario peruano: además de las mejoras en investigación e innovación ya mencionadas, se aumentó en casi el doble la proporción de docentes con grados de Magíster y/o Doctor(a), y, tras ocho años de reforma, casi un millón de estudiantes asisten a universidades que cumplen con condiciones básicas de calidad.

Por otro lado diversos estudios afirman que los graduados de universidades que obtuvieron su licencia de funcionamiento pueden haber experimentado una mejora en sus condiciones laborales, esto a través del aumento de sus salarios (en 23 dólares estadounidenses en promedio durante el primer año luego del anuncio del licenciamiento de su universidad de procedencia), así como del aumento de las tasas de empleabilidad, a diferencia de las universidades no licenciadas, las cuales no lograron tener impactos positivos en la vida profesional de sus egresados, a diferencia de aquellas que sí lograron licenciarse, cuyos impactos deben continuar mejorándose.

Como ya se mencionó, con la promulgación de la ley 31520, la competencia de Sunedu de aprobar o denegar el licenciamiento de programas quedó anulada, lo cual significó la eliminación de una de las competencias centrales de la superintendencia: el establecimiento y verificación de los mínimos requeridos para programas prioritarios y la regulación del crecimiento ordenado de la oferta educativa. Esta decisión resulta particularmente preocupante para el caso de la carrera de Medicina, pues el aseguramiento de la calidad de estos programas de pregrado, a través del establecimiento de condiciones mínimas de calidad para su funcionamiento, tiene un impacto no solo en la formación profesional de los estudiantes, sino también en el sistema de salud y en la calidad de vida de los peruanos.



Debemos agregar que en el último año después de los cambios en la ley universitaria, se han creado alrededor de 2000 programas académicos (al desactivarse la función de licenciamiento de la Sunedu, los nuevos programas solo se registran).

Reflexiones y mirada hacia el futuro

Las reflexiones acerca de dichas iniciativas que, lejos de continuar con la reforma universitaria y fortalecer los mecanismos de aseguramiento de la calidad, representaron serias afrentas a lo conseguido desde la promulgación de la ley 30220 en el 2014.

Los congresistas siguen creando universidades de cartón: se han aprobado 94 iniciativas para la creación de universidades públicas. Esto va a ser un germen de movilizaciones por expectativas en las poblaciones de “estas futuras universidades”.

Respecto del aseguramiento de la calidad, desde el Consorcio hemos destacado la importancia continuar con un sistema autónomo de aseguramiento de la calidad universitaria, separando la política de la administración pública para, primero, lograr la credibilidad, objetividad y transparencia en la toma de decisiones; segundo, para superar el conflicto entre el control estatal y autonomía universitaria totales y apuntar a una autonomía responsable.

Otros aspectos para tomar en cuenta a futuro son las características de las carreras y el manejo de la obligatoriedad de componentes (semi)presenciales para ciertos programas, según la naturaleza de cada carrera; esto en un contexto de mayores avances en software informáticos y metodologías innovadoras, como las simulaciones, que representan situaciones de la vida real en entornos virtuales, el uso de la inteligencia artificial en la educación.

Sobre la situación de los estudiantes universitarios, esta es un área para profundizar. Hemos abordado dos aspectos: el sistema de grados y títulos y el desempeño de los profesionales en el mercado laboral. Sobre el primero, se sabe que existe una preeminencia de las tesis como modalidad de titulación. Ante ello, es importante promover modalidades de titulación alternativas, además del trabajo de suficiencia profesional, por ejemplo, de tal manera que estas se adecúen a los objetivos profesionales de los estudiantes y a las particularidades de cada programa académico.

Respecto de los mecanismos de reconocimiento de grados y títulos obtenidos en el extranjero, dadas las discrepancias entre los criterios de regulación por tratado y según calidad, se deberían aprovechar las nuevas negociaciones de tratados para lograr introducir la posibilidad de evaluar según criterios de calidad y, además, recoger



las experiencias de acuerdos internacionales a nivel regional en materia de calidad y armonización de los procesos de reconocimiento de grados y títulos, así como reconocer que hoy en día existen además nuevos mecanismos relacionados con las certificaciones, como las micro credenciales y los sistemas de equivalencias y trazabilidad basados en tecnologías como blockchain. Un ejemplo exitoso de homologación fue el realizado con el acuerdo de Bolonia en la Comunidad Europea.

Respecto de egresados y mercado laboral, se verifica el enorme retraso respecto de los países de la OCDE, en la formación de nuestra fuerza laboral, asunto que no solo tiene que ver con la ampliación del acceso, sino con la alta informalidad de nuestra estructura productiva, por lo que resulta urgente generar condiciones para un mayor compromiso de las universidades con la empleabilidad y una mayor sintonía entre las capacidades profesionales y la demanda laboral.

Una reflexión final, en la cual debemos comprometernos todos: impulsar un mayor nivel educativo en nuestros países, que genere mejores oportunidades laborales, mejores ingresos y menores probabilidades de caer en la pobreza.

Lima, 29 de mayo del 2024

PD: La información ha sido tomada de UMBRAL, con autorización de su director Flavio Figallo.

Fuentes de información:

<https://www.consortio.edu.pe/umbral/wp-content/uploads/2023/07/BOLETIN-INFORMATIVO-N%C2%B0-12-UMBRALE.pdf>

<https://www.consortio.edu.pe/umbral/boletin/>