



*Eduardo Palomino
Thompson*

LA NUEVA LEY UNIVERSITARIA. EL “JUEVES NEGRO” DE LA AUTONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD PERUANA

RESUMEN

El presente artículo realiza un análisis de los pros y contras de la nueva Ley Universitaria peruana.

PALABRAS CLAVE

Universidad, ley universitaria.

ABSTRACT

The author performs a detailed analysis about pros and cons of the New University Law that will rule the university life of our country.

KEYWORDS

University, university law.

INTRODUCCIÓN

La reciente publicación de la Ley Universitaria N° 30220 invita a hacer un análisis de la misma, más aún por las fuertes controversias que ha suscitado en diversos aspectos, particularmente, en lo que hace referencia a la autonomía universitaria y la creada Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (SUNEDU). El presente artículo enfoca el tema desde una mirada del contexto y un análisis concreto de los asuntos principales legislados.

Objete o no el Tribunal Constitucional la reciente Ley Universitaria; la derogue o no el próximo gobierno constitucional; la aprueben o desaprueben las encuestas, la

historia republicana de la universidad peruana considerará, con absoluta seguridad, el jueves 26 de junio como su "jueves negro", al menos así lo harán los demócratas que no desean un control político en el quehacer universitario y quienes defienden la autonomía universitaria.

En efecto, nunca se le quitó tanta **autonomía** en un gobierno democrático; jamás se la puso de tal forma bajo el no disimulado control indirecto del Ministerio de Educación; pocas veces congresistas tan escasamente preparados han legislado así sobre la élite intelectual del país. En fin, no es fácil entender un apartamiento tan notable de la Constitución que dice con meridiana claridad: "Cada **universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes**" (art. 18). Decir que con la Superintendencia y sus facultades no se viola la autonomía universitaria establecida por la Constitución es, por lo menos, contradecir tanto la letra de la Constitución como a muchas personas sumamente bien preparadas del mundo universitario y constitucional.

1. ASPECTOS PREVIOS AL ANÁLISIS DE LA LEY

• Asuntos formales

- En los últimos años decenas de proyectos de ley universitaria han sido presentados al Congreso por partidos, congresistas e instituciones. Los 30 años de vigencia de la ley universitaria de 1983, los cambios internacionales y del contexto universitario, así como el prurito de cambio tan peruano, llevaron a esta proliferación de proyectos, por otra parte no sin bastante razón ya que se requería variar ciertos planteamientos. Por último, el hecho de que la ley universitaria de 1983 fuera muy reglamentaria ya había sido objetado desde diversos sectores.
- Por otra parte, al haberse publicado en 1996 el Decreto Legislativo N° 882 que cambió drásticamente el gobierno de gran parte de las universidades privadas, se requería tal vez una ley única que integrara todo el mundo legal universitario respetando los derechos adquiridos. En síntesis, parecía bueno pensar en una nueva y bien pensada Ley Universitaria.
- Por todo ello hace un par de años, la Comisión de Educación del Congreso, presidida por el general (r) de la Policía Daniel Mora, inició el estudio de un proyecto de Ley Universitaria. Según informaciones, al principio fue un trabajo muy propio de los congresistas, con poco diálogo con la comunidad universitaria y con un avance poco exitoso en la calidad del proyecto. En un segundo momento se consultó y recibió aportes de la comunidad universitaria, con lo cual el proyecto se fue haciendo más valioso. En un tercer momento, tal vez por nuevos asesores o poca preparación para el tema de los congresistas o asesores estables, el documento empeora notablemente y es aprobado por la Comisión de Educación del Congreso en diciembre del 2013.
- El trabajo final fue muy deficiente comprendiendo, además de aspectos que han quedado plasmados en la ley definitiva, otros que hasta mostraban que no se había hecho el menor cálculo aritmético al establecer ciertas decisiones. Menos mal que en el proyecto definitivo presentado para su aprobación congresal final, varios de ellos fueron retirados y otros radicalmente cambiados en forma adecuada.
- A la publicación del documento de la Comisión de Educación (diciembre del 2013) hubo numerosas observaciones tanto en lo grueso como en lo menudo,

especialmente en lo que se refiere a las visibles colisiones con la Constitución. La Asamblea de Rectores, órgano democrático por su elección, estuvo activa en el cuestionamiento de todo aquello que consideró pertinente, tal cual era su deber. Numerosos intelectuales y personas vinculadas al mundo universitario mostraron su amplia discrepancia, particularmente por el asunto de la autonomía universitaria visiblemente vulnerada. También hubo quienes la defendieron, aunque en menor número y calidad.

- En los primeros meses del 2014 el general D. Mora, presidente de la comisión congresal, se abocó a conseguir los votos necesarios para lograr la aprobación del Pleno del Congreso a como dé lugar. Como había congresistas, aún de la alianza gubernamental, que objetaban diversos aspectos tal cuallo expresaron, se inició una increíble y deshonesto venta de artículos por votos favorables al proyecto general. Así, si un congresista objetaba un aspecto, se le concedía el cambio a fin de que votara a favor del proyecto global. Tampoco se puede negar que esto tuvo su aspecto favorable, ya que diversos aspectos claramente inadecuados fueron dejados de lado. Como dicen: no hay mal que por bien no venga.
- Con estas modificaciones quedó, indebidamente, un nuevo proyecto que no había sido el aprobado por la Comisión de Educación: era otro proyecto. Cuando la presidencia vio que aún con las concesiones realizadas no se alcanzaba mayoría, siguió haciendo rondas de "concesiones" hasta conseguir los votos necesarios, pero sin pasar de nuevo el cambiado proyecto por la Comisión congresal. Por si esto fuera poco también se festinaron otras instancias. En este sentido, el proyecto no pasó por la Comisión Constitucional como se había solicitado, y al parecer aceptado, ante los cuestionamientos que el proyecto acusaba por este lado.
- Dentro de esta misma línea de festinación algo mucho más grave a decir del periodista de "El Comercio" Hugo Guerra: la ley universitaria debe ser una Ley Orgánica. En este caso se debe aprobar en dos legislaturas consecutivas. Luego su aprobación habría sido incorrecta y daría pie a un posible cuestionamiento legal.
- Es necesario anotar también que el Congreso dio su aprobación por 56 votos a 46 y tres abstenciones y que se obvió la segunda votación en día diferente como corresponde (aunque se puede dispensar como se hizo) a fin de evitar precipitaciones y dar espacio a reflexiones y cuestionamientos y, de alguna manera, reemplazar la votación revisora que hacía la otra cámara cuando existían cámaras de senadores y diputados.
- Por otra parte, hubiera sido más justo, leal y transparente que la Ley Universitaria no se hubiera votado de conjunto. Ha sido una forma de imponer al "caballazo" el proyecto. Si diversos aspectos eran discutidos y discutibles y si había congresistas y personas que estaban de acuerdo con unos artículos y con otros no, lo correcto era votar artículo por artículo. Aunque tome tiempo es mejor que las cosas salgan bien y que haya transparencia.
- Quedó claro que, pese a haberse mendigado tantos votos y votado por consigna Gana Perú, Perú Posible y Acción Popular-Frente Amplio, la votación fue muy estrecha para un proyecto de tanta importancia que debe tener un gran consenso congresal y

nacional. Por otra parte, para evitar más enfrentamientos, es claro que se buscó dar "caramelos" al sector estudiantil universitario: la tesis para el bachillerato no es para ellos sino para los que recién se van a matricular; asimismo se aprobó la votación universal, por tanto con estudiantes, para los cargos rectorales y de decanos en las universidades públicas (insistente pedido de Patria Roja y otros grupos extremistas).

- Es importante decir que el sector directivo y profesoral universitarios, en su gran mayoría, es contrario a diversos aspectos de la reciente Ley ya que, básicamente: defiende la autonomía ante la Superintendencia; no está nada satisfecho con la clara presencia del Ministerio de Educación, por tanto del Poder Ejecutivo, tanto por el peligro de control político cuanto por el fracaso y verticalidad con que este sector ha liderado por décadas la educación escolar tan venida a menos; asimismo no quiere saber nada con el afán reglamentario y la burocracia que traerá la SUNEDU.
- Una de los asuntos que causa extrañeza en el mundo universitario es que: un Congreso tan devaluado por la escasa preparación de sus miembros; la visible falta de ética de no pocos de ellos mostrada hasta en fingidos currículos y continuas sanciones a sus miembros; así como el más bajo índice nacional de aprobación de las encuestas; haya impuesto una reforma a un mundo universitario mucho más preparado que él, con menos problemas éticos y mucho mejor considerado en cualquier encuesta.

2. LA CALIDAD EDUCATIVA UNIVERSITARIA

En los más variados ámbitos del quehacer humano hoy se habla de la calidad como

elemento clave del desarrollo personal, social, empresarial, nacional y de cuanta actividad se desarrolla en el mundo. Paralelamente se quiere que llegue a todas las personas, entidades y actividades; se busca la equidad.

Si bien el sector educativo no inventó la preocupación por la calidad educativa, ni fue el primero en divulgar la expresión, la asumió con rapidez y la propagó precisamente por su propia función educadora, tanto en su enseñanza formal como informal.

En todos los niveles educativos, y por supuesto el superior universitario, se trabaja el tema con departamentos específicos o de otra forma. Se multiplica la innovación, la investigación, carreras y currículos que respondan a las necesidades. Asimismo, el uso de las TICS, la mejora de la metodología, renovación de los sílabos, y otros.

Las universidades del Perú, en general, buscan la calidad, pero ello no es nada fácil: la cultura previa del país es baja; la educación básica tiene un año menos que la de los países adelantados (11 años en lugar de 12 en Primaria y Secundaria); nuestros niños, adolescentes y jóvenes no se caracterizan por el esfuerzo en los aprendizajes; las instituciones educativas escolares tienen problemas y deficiencias; las familias ayudan poco y los medios de comunicación distraen hacia lo superficial y banal.

La universidad debe trabajar por tanto sobre la pobre base de sus estudiantes, además de las tradicionales limitaciones económicas institucionales. Sus profesores, la gran mayoría, son hijos de las limitaciones anteriores y tienen con cierta frecuencia preparación limitada, hartos trabajos para sobrevivir y sueldos reducidos. Es imposible que haya niveles elevados en muchas universidades y menos querer acercarnos a Harvard, Oxford y otras.

Por otra parte, al haberse desarrollado numéricamente la universidad peruana con gran rapidez debido a la demanda por la mejora económica nacional y el aumento de los egresados de secundaria, se ha tenido que recurrir a personal, infraestructura, y otros, medianamente satisfactorios. Así pasó en su tiempo en San Marcos, la ex PUCP, la San Martín de Porres y otras.

Hay quienes piensan que aquí está el problema. Hay demasiados estudiantes en la universidad peruana, se dice. Habría que cerrar la mayoría de las universidades y así tendríamos más calidad. La pregunta es muy sencilla ¿a qué pandillas irían los frustrados universitarios? ¿cuántos delincuentes más tendría el Perú? ¿cuántas cárceles habría que construir? Es preferible que sigan funcionando aunque tengan niveles medianos o hasta bajos. Lo que hay que hacer es colaborar para que mejoren; buscar levantar su nivel y, sobre todo, tener paciencia porque la calidad educativa y una buena infraestructura no se logran de un momento a otro.

Una ley universitaria debe proponer medidas para incentivar la calidad y no reglamentar todo lo habido y por haber. La calidad educativa no se consigue de esta forma.

3. ¿HA FRACASADO LA UNIVERSIDAD PERUANA?

No pocas personas así lo manifiestan. Pero igual lo dicen de todo: de la educación escolar, del Congreso, del Poder Judicial, del Presidente y sus ministros, de los alcaldes y presidente regionales. Es nuestro espíritu peruano negativo para el cual todo está mal. Además, echamos la culpa de todos los males del país a los otros; pocas veces o nunca a nosotros mismos.

Si la universidad peruana fuera un total fracaso como se dice y que lleva a la pobreza y

al desempleo, nadie la buscaría y los jóvenes no aspirarían a ella. Sin embargo es todo lo contrario. Pese al excepcional aumento del estudiantado, siempre hay quienes se quedan sin ingresar a ella. Otros muchos optan por la superior no universitaria. No debe ser tan mala que les es útil para defenderse y desarrollarse en la vida y, en muchos casos, con éxito y relevancia.

En esta línea, no se puede explicar el desarrollo del Perú, tal cual se está dando en las últimas décadas, sin un aporte sustantivo de la universidad y el conjunto de la educación superior. Han comenzado a salir de las universidades profesionales más capacitados en todas las áreas, con carreras más diversificadas y en número suficiente. No pocos, los más brillantes, han completado su aprendizaje en el exterior. Esta es una prueba más de que no estaban tan mal formados y que han podido competir con éxito en los estudios con los de otros países. En el caso del Perú, los profesionales que han salido de sus universidades en los últimos 15 años coinciden perfectamente con la gran mejora económica que se ha percibido; es innegable la relación.

Muchos profesionales se desarrollan excelentemente en otros países: médicos, enfermeras, arquitectos, etc. En concursos internacionales de matemática nunca nos va mal. Por lo menos no cabe duda que aquí somos más exitosos que en los deportes.

Por otra parte, el imaginario intelectual y el popular piensan que son buenas las universidades en las que ellos enseñan o estudiaron, o las que suenan por su antigüedad o la preferencia empresarial. Piensan que las demás son malas. Sin embargo nunca se ha hecho un diagnóstico serio. Los que se hacen en otros países no son válidos para aquí aunque nos quieran comprender. Uno de los errores de la Comisión de Educación del Congreso ha

sido posiblemente no haber solicitado una evaluación internacional de la universidad peruana, de sus fortalezas y debilidades, así como de sus sueños y perspectivas antes de emprender el proyecto.

En este sentido se ha llegado a decir que hay ocho buenas universidades. O que 40 no sirven. Pero no hay prueba de nada. Es más, no se puede globalizar las cosas tan rápidamente. Una universidad puede tener muchas facultades en un buen nivel y algunas bajas o muy bajas. Al revés, puede ser considerada una universidad masiva y deficiente y tener algunas buenas facultades y carreras. No hay que cerrarlas: hay que potenciarlas; hay que ayudarlas.

Pero ¿de dónde ha salido, fundamentalmente la idea de que la universidad peruana es muy mala, que no tiene calidad y que hay que cambiarla totalmente? A fin de cuantas de allí sale la idea de cambiar la ley: hay que hacerlo porque no hay calidad. En todo caso la obsesión debió ser por mejorar la calidad, no necesariamente cambiar la ley, aunque también tiene sentido el cambiar la ley mientras sea serena y equilibrada y no tenga signos mesiánicos.

Aunque sea un poco duro decirlo parece que este descontento y presión por la calidad viene de los gerentes, empleadores, empresarios y afines. En efecto, ellos se quejan con frecuencia de no encontrar la gente preparada para los puestos que requieren y, como consecuencia las universidades no sirven y tampoco los tecnológicos. Con todo respeto a ellos, lo que pretenden es ingenuo: la educación superior raramente prepara para un puesto concreto; ella da conocimientos, capacidades y competencias, y otros, para un sector de cosas, pero no para tal o cual oficio, el cual se aprende en el puesto de trabajo.

4. LA LEY UNIVERSITARIA DE 1983 y EL D. LEGISLATIVO 882

La ley universitaria de 1983 obedeció a la Constitución de 1979, elaborada al término del gobierno militar de los 70, como culminación de doce años de gobierno castrense.

La Asamblea Constituyente tuvo que ser cuidadosa y respetar diversas líneas del gobierno militar, ya que bajo esa advertencia se vio obligada a buscar de consolidar ciertas líneas del gobierno militar saliente. Si no se corría el riesgo de que el gobierno "pateara el tablero" y se perdiera la ansiada y frágil esperada democracia. Así en lo universitario quedaron: los tercios en la Asamblea tanto para las universidades públicas como las privadas; el nulo poder para los promotores; la uniformidad universitaria como principio básico; lo no lucrativo de las instituciones privadas en lo económico.

La ley universitaria consecuente N° 23733 (1983) hubo de seguir esos derroteros. Además, dicho sea de paso, el espíritu estatista y vertical había calado fuerte y los tiempos políticos seguían bastante esas líneas. Por ello quedó mucho detallismo, intervencionismo estatista y escasa autonomía, pese a que la Constitución tenía las mismas expresiones ante la autonomía universitaria que la actual.

Lo que sí se cambió fue el CONUP por la Asamblea de Rectores (ANR), la cual tenía mucho menos poderes que el anterior organismo, ante quejas frecuentes de que el CONUP poseía muchos poderes, lo cual para muchos de nosotros era verdad. En el fondo correspondía a un régimen autoritario y vertical.

Por ello cuando actualmente hay quejas sobre por qué no interviene más la Asamblea de Rectores (ANR), la respuesta es sencilla:

porque la ley no le da más atribuciones justamente en reacción al CONUP que había tenido muchas. Además se estaba así en consonancia con lo que establece la Constitución que sostiene la autonomía universitaria. Con la Superintendencia lo que se quiere es regresar al CONUP pero de manera aún mucho más vertical, lo cual va abiertamente contra la autonomía. Por ello se ha hablado, no sin razón, de que se trata de un proyecto "velasquista", más aún si se considera que hay gente bastante mayor partidaria de esa línea estatista que sigue "asesorando" ciertos entes rectores.

En cuanto al Decreto Legislativo N° 882, de 1996, este aparece en un contexto totalmente diferente debido a la caída del muro de Berlín y buena parte de la estima al andamiaje socialista y comunista. Es en dicho contexto que se da la Constitución de 1993 con un aire mucho más libre, menos estatista y vertical, amén de una recuperación de la importancia de lo privado y la sociedad civil.

Así, al querer el Estado un aumento de la inversión en la educación, se hace necesario devolver el control de las instituciones a sus promotores así como garantizarlo a futuro; igualmente permitir el lucro o ganancia y que puedan establecer la orientación axiológica y académica. Asimismo, el D. L. dio facilidades y ventajas para las inversiones, lo cual permitió un gran auge del sector educativo privado en todos sus niveles. Hubo muchas críticas de los sectores de izquierda que no veían con buenos ojos el crecimiento de este sector por razones ideológicas.

5. ASPECTOS CENTRALES DE LA LEY DE UNIVERSITARIA N° 30220 DEL AÑO 2014

Introducción

Se trata, como en general en toda la legislación peruana, de una ley extensa y detallada,

lo cual ya indica su característica de un dispositivo muy reglamentarista, siendo así que, ante la disposición constitucional que establece la autonomía universitaria, debió ser más bien algo corta, fundamental y hasta menos que una ley marco.

Una disposición larga siempre busca decir a las personas e instituciones lo que tienen que hacer y no hacer, y lo común es que entren en campos que en realidad no les pertenecen al ser propios de los legislados. Significa siempre un deseo de control detallado; de falta de confianza en los otros; de orgullo legal y personal que imagina que solamente el legislador sabe lo que tiene que hacer aquel a quien se legisla. Este pierde su creatividad, iniciativa y libertad a manos de "sicarios legales" que lo amenazan, extorsionan y hasta sancionan.

Ante la vastedad de lo que se puede cuestionar, este análisis solamente se aboca a ciertos aspectos resaltantes y, en casos, de manera global. También se mencionan aspectos positivos derivados prácticamente de los cambios últimos fruto de las "negociaciones" para obtener un voto a cambio de variar un artículo.

a). INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO MEDIANTE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Si algo queda claro de la lectura de la Ley es que la preocupación central de la Ley Universitaria es el control por el Poder Ejecutivo, mediante el Ministerio de Educación, de la Universidad Peruana. El pretexto de que lo que se quiere es la calidad educativa queda traicionado y descubierto al observarse la extensión y detallismo que se da a las reglas de control y la escasa importancia concedida a medidas promotoras de la calidad educativa universitaria.

A continuación un grupo de numerosas citas distribuidas en muy diversos artículos las cuales muestran el papel decisivo del Ministerio de Educación. Cabe decir que, si bien en diversos países el sector Educación incluso comprende la Universidad, cada Estado es diferente y, en el Perú, siempre ha habido rechazo al Ejecutivo por su ineficiencia y politización. Por ello los diversos poderes ejecutivos de su historia han sido prudentes y han evitado entrar al mundo universitario, el cual siempre ha defendido sus fueros autonómicos.

“El Ministerio de Educación es el ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria” (art. 1).

“Créase la Superintendencia Nacional... (SUNEDU)... como Organismo... adscrito al Ministerio de Educación con autonomía técnica, funcional, económica, presupuestal y administrativa...” (art. 12).

“ÁMBITO DE COMPETENCIA. La SUNEDU ejecuta sus funciones en el ámbito nacional público y privado de acuerdo a su finalidad y conforme a las políticas y planes nacionales y sectoriales aplicables y a los lineamientos del Ministerio de Educación” (art. 14).

Entre las funciones generales de la SUNEDU se señala: “Proponer al Ministerio de Educación las políticas y lineamientos técnicos en el ámbito de su competencia” (art. 15.8).

“Aprobar sus documentos de gestión” (art. 15.11). (NOTA: Por el contexto es claro que no se refiere a documentos de la SUNEDU, sino de las universidades).

“Aprobar los planes, políticas, estrategias institucionales y las condiciones básicas de calidad en concordancia con las políticas

y lineamientos técnicos que apruebe el Ministerio de Educación” (art. 19.2).

“El Superintendente de la SUNEDU es la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y titular del pliego presupuestal. Es designado mediante Resolución Suprema a propuesta del Ministro de Educación por un período de tres años pudiendo ser renovada su designación por un período adicional” (art. 20).

“Aprobada la Ley de creación de una universidad pública, el Ministerio de Educación-MINEDU, constituye una Comisión Organizadora integrada por tres (3) académicos de reconocido prestigio, que cumplan los mismos requisitos para ser Rector y como mínimo un (1) miembro en la especialidad que ofrece la universidad” (art. 29).

“El proceso de constitución de una universidad concluye con la designación de sus autoridades, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Educación (art. 29).

“Los ciudadanos seleccionados son designados por un período de cinco años (5) en la forma prevista en el Reglamento de Organización y Funciones con opinión favorable del Consejo Nacional de Educación... Todos los miembros del Consejo Directivo son designados mediante resolución suprema refrendada por el Ministro de Educación” (art. 17 1.3). De otros artículos se entiende que el Ministerio de Educación es quien convoca al Concurso de selección y establece los ganadores.

“El Ministerio de Educación mediante resolución ministerial conformará la Comisión Organizadora de la SUNEDU, la cual podrá estar integrada por miembros de la sociedad civil” (Disposición complementaria transitoria cuarta).

“El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo del Sector Educación aprobará el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNEDU en un plazo no mayor de noventa días contados...” (Disposición complementaria transitoria sexta).

Se autoriza al Ministerio de Educación a realizar las contrataciones de personal, bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la SUNEDU, hasta su completa implementación con los documentos de gestión correspondientes” (Disposición complementaria transitoria décima).

NOTA

En otras diversas disposiciones transitorias y finales de la ley se establecen otras atribuciones referidas a la reorganización del SINEACE, las cuales tienen que ver con formación de grupos de trabajo, personal, y otras, así como aspectos referidos a la SUNEDU.

REFLEXIÓN

Por los clarísimos textos mostrados es evidente que el Ministerio de Educación, por tanto el Poder Ejecutivo, es el “poder bajo el trono” (el trono es de la SUNEDU que es el ejecutivo como se dice expresamente). Es esto lo que nunca se ha querido ni permitido en las universidades: que el poder político las comande con sus intereses, politiquería y burocracia. Es esto lo que expresamente quisieron evitar las constituciones de 1979 y 1993 y hoy se está conculcando con la Ley Universitaria posiblemente con interés de copar puestos y pagar favores políticos.

b) SUNEDU: LA SUPERINTENDENCIA OMNIPOTENTE

En la década del setenta, época de Velasco, el gobierno de facto mediante el Decreto

Ley Nº 17437 (1969), dio una Ley Orgánica de la Universidad Peruana (y luego un Estatuto complementario) que comprendió la creación del CONUP (Consejo Nacional de la Universidad Peruana), institución destinada a controlar en varios aspectos a las universidades. Este organismo tuvo un gran rechazo, pese a que su Directorio estaba compuesto todo por rectores de las mismas universidades, ya que se consideraba que quebraba la autonomía universitaria. Fue tan así que en el gobierno siguiente fue sustituido por la actual Asamblea de Rectores, la cual más bien coordina e interviene en lo fundamental, respetando la autonomía de cada universidad.

Con la Superintendencia se pretende ir aún mucho más lejos que con el CONUP, con el agravante que entonces no existía en la Constitución un artículo que hablara de la autonomía. Hoy dice la Constitución: “Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y las leyes” (art. 18).

La recién creada Superintendencia es autónoma (ella sí aunque no lo diga la Constitución) y las universidades no (aunque sí lo diga la Carta Magna). Hace al mismo tiempo de poder legislativo, ejecutivo, judicial y hasta electoral para lo que le concierne (ver artículos 12 a 22), incluyendo la creación de universidades, la cancelación de las mismas, así como facultades, carreras, escuelas y programas etc. Un verdadero escándalo de poderes que hace que la autonomía universitaria desaparezca de manera total. Con esto, en muchas cosas hasta los colegios tienen mayor autonomía.

Desde luego que con las inmensas tareas que se le asigna, la Superintendencia se

convertirá en otro pequeño Ministerio de Educación con múltiples departamentos, personal, trámites burocráticos. Aparte deberá tener sedes en una serie de ciudades principales, todo con personal se supone de primera y muy bien remunerado.

En el fondo, la Superintendencia va a repetir tareas que ya realizan las universidades. No vale la pena. Además, se viola la autonomía universitaria sin que se pueda garantizar la calidad. En todo caso, se debió otorgar mayores poderes a la Asamblea Nacional de Rectores si tanto apasionan los controles.

Algunas citas textuales o sintetizadas confirman a continuación lo que se manifiesta:

El artículo 12 ya escrito en parte líneas arriba establece su creación como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Educación.

En el 13 se hace responsable al SUNEDU del "licenciamiento", extraña palabra de corte militar que dicen significa verificar el cumplimiento básico de condiciones de calidad y ofrecimiento de un servicio educativo adecuado, a fin de poder autorizar el funcionamiento universitario.

Las 17 funciones otorgadas por la Ley al SUNEDU (artículo 15) y las que corresponden al Consejo Directivo (artículo 19), a más de otras, es lo que la hace omnipotente y omnipresente y echa abajo la autonomía universitaria. Sintéticamente son: "aprobar o denegar las solicitudes de licenciamiento de universidades, filiales, facultades, escuelas y programas de estudios conducentes a un grado académico..."; "supervisar según la normativa" (¿cuál será la que se va a dar en la reglamentación anunciada?, esto clarificará mucho); "normar las condiciones de calidad exigibles", "así como revisarlas y mejorarlas periódicamente"; supervisar

requisitos de títulos y grados; fiscalizar los recursos de reinversión y excedentes; ver convalidaciones y revalidación de títulos; organizar las estadísticas.

En el 15.11 figura algo inaudito: "aprobar los documentos de gestión" se entiende de las universidades, lo cual es inaceptable desde todo punto de vista. También controlará si los docentes no están impedidos de ejercer las funciones que ocupan; determinar infracciones y sancionar; exigir coactivamente el pago de acreencias.

Asimismo: proponer las políticas y lineamientos técnicos de lo que les corresponde; aprobar los planes, políticas, estrategias institucionales y las condiciones básicas de calidad. Por otra parte: aprobar, denegar, suspender o cancelar las licencias para el funcionamiento universitario (art. 19.3); emitir las sanciones que estime conveniente. Como la creación de facultades y Escuelas Profesionales se realiza de acuerdo a los estándares establecidos por la SUNEDU, se entiende ella aprobará las facultades y Escuelas Profesionales (art. 35), tal cual se acaba de manifestar en el art. 19.3.

Demás decir que la Superintendencia se perfila como una burocracia inmensa (otro Ministerio de Educación), ya que se trata de atender y controlar a 140 universidades y 600 facultades, amén de Escuelas Profesionales, de Postgrado, etc. Tendrá que abrir subsedes. Deberá tener una dimensión de personal 10 veces mayor que la actual ANR si pretende desarrollar las múltiples tareas propuestas. Será una inmensa y nueva burocracia bien pagada para que el mundo político coloque a sus partidarios.

c) EL JUEVES NEGRO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Es verdad que la autonomía universitaria ha sido recortada en diversos momentos

de la República, pero no en situaciones democráticas como se supone son las que vivimos en la actualidad y nunca de manera tan amplia y asfixiante. En diversos aspectos los centros educativos escolares tienen más autonomía que las universidades constitucionalmente autónomas. Por ello el jueves 26 de junio fue un jueves negro para la universidad peruana en su totalidad: pública y privada, asociativa y societaria.

Lo expresado en los dos amplios apartados precedentes sobre el papel del Ministerio de Educación y el de la Superintendencia, muestra con claridad que no se puede hablar de que la Ley no va contra la autonomía universitaria establecida por la Constitución como se quiere hacer creer.

Por otra parte es sabido que las naciones, países, colectividades amplias, y otros, suelen tener ideas-fuerza, sueños, logros no negociables, que constituyen ideales básicos que forman parte de su imaginario más profundo.

Es verdad que en el caso de la autonomía universitaria (de clara raigambre medieval y de larguísima historia secular), ha habido excesos en casos propiciados por el entusiasmo exagerado e iconoclasta del Manifiesto de Córdoba, pero no cabe duda que, por otra parte, ha sido positiva para mantener en buenas temporadas al poder político alejado de la intromisión en las universidades y de la utilización política, aparte de la independencia académica y de organización. Es decir, en muchos casos ha sido muy positiva (en los más).

Querer que las universidades pasen a no ser autónomas, como pretende la nueva Ley estrenando una Superintendencia omnipotente, va frontalmente contra el imaginario universitario de su orgulloso y justo derecho a gobernarse a sí mismo, sin injerencias perjudiciales, y no va a

ser aceptado ni por estudiantes ni por profesores, generándose con seguridad un conflicto de larga duración y de funestas consecuencias, amén de complicaciones políticas serias.

El Congreso debió respetar esta idea-fuerza no negociable de la universidad peruana y no querer atropellarla a como dé lugar, como si ella fuera la responsable de los males reales, ficticios, o exagerados que pueda tener la Universidad Peruana.

Es muy lógico que la Universidad tenga autonomía. Se supone que allí trabajan, en líneas generales, las personas más preparadas del Perú. No tiene sentido que funcionarios menos capaces de una hipotética Superintendencia controlen a los que saben más que ellos.

De otra parte, no hay que permitir que los gobiernos de turno quieran controlar indebidamente la Universidad. Poco a nada se pierde con la autonomía universitaria: mucho se pierde con su control en iniciativa, creatividad, independencia y dependencia política.

De otra parte el tema, como otros que se han aprobado, dará pie a largos litigios judiciales y ante el tribunal Constitucional, lo cual no es bueno para nuestra débil democracia.

d) OTROS TEMAS IMPORTANTES DE LA NUEVA LEY UNIVERSITARIA

- Las universidades privadas

En la Ley Universitaria de 1983 daba casi lo mismo ser Universidad pública o privada. Como dice el Dr. Luis Bustamante Belaúnde, eran universidades de "uniforme único". Su Asamblea universitaria obedecía a un molde similar y hasta sus integrantes estaban señalados en base a tercios: el directivo, el profesoral y el estudiantil. Las pautas

académicas eran las mismas; el acceso a los cargos y ascensos tenían una normatividad única.

En 1996 el Decreto Legislativo N° 882, sobre Promoción de la Inversión en la Educación, comenzó a cambiar la historia ante el fastidio de no pocos. En efecto, la disposición legal comprendió dispositivos para alentar y facilitar la inversión en lo educativo, tanto escolar como universitario y tecnológico.

Asimismo, permitió, como en todas las actividades empresariales del país, la ganancia o lucro en la educación. Todo ello despertó la confianza y las creaciones de instituciones educativas de todos los niveles. Desde hace unos 15 años se han acelerado las inversiones y permitido que, en el caso de la educación universitaria, se haya duplicado la recepción privada de estudiantes universitarios. Al optar muchos estudiantes por las universidades privadas, han dejado muchas vacantes posibles para muchachos y muchachas de menores recursos en las universidades públicas. Además, ha habido múltiples nuevas iniciativas, carreras y avances. Asimismo, el D. L. 882 devolvió a los promotores o propietarios su papel de rectores de la obra que habían fundado, lo cual aumentó la confianza.

Hubo universidades privadas nuevas y antiguas que se acomodaron al D. L. N° 882 en su forma lucrativa (universidades societarias muy libres en su organización como empresas que son). Otras prefirieron quedarse en su forma original de sin fines de lucro (universidades asociativas muy pegadas a casi toda lo que corresponde a las universidades públicas).

No obstante que el proyecto de la Comisión de Educación del Congreso, terminado a fines del 2013, estaba en la línea de dejar a las universidades privadas asociativas (las

sin fines de lucro) totalmente pegadas a la normatividad de las públicas, los últimos acuerdos determinaron un inmenso y adecuado paso atrás integrando los mejores elementos del D. L. 882, lo que puede facilitar un cambio importante y mayor control del Promotor, como debe ser, para las universidades privadas asociativas sin fines de lucro.

En el capítulo correspondiente a la Universidad Privada (XXII), en el artículo 122, se dicen cosas importantísimas que, bien desarrolladas, deben permitir una mayor independencia de ellas, asegurar su identidad, consolidar los derechos de sus promotores, y otros, si es que se sabe mejorar sustantivamente y sin temores el Estatuto de la universidad que debe ser modificado en los próximos días. Es necesario enfatizar el control de los promotores. La nueva legislación lo permite.

El artículo, muy favorable por cierto dice:

“Régimen de gobierno y de docentes en las universidades privadas”

Las instancias de gobierno de las universidades privadas asociativas o societarias se sujetan a lo dispuesto por su estatuto.

El estatuto de cada universidad define la modalidad de elección o designación de las autoridades de conformidad con su naturaleza jurídica.

Las autoridades que conforman los órganos de gobierno o las que hagan sus veces reúnen los requisitos que exige la presente ley.

El estatuto regula el derecho de participación de los profesores, estudiantes y graduados en los órganos de gobierno con respeto a los

derechos de los promotores de promover, conducir y gestionar las universidades que fundaron.

El estatuto de cada universidad privada define el proceso de selección, contratación, permanencia y promoción de los docentes con sujeción a lo dispuesto en los artículos 80 y 82 de la presente ley" (art. 122).

NOTA: Es visible que el penúltimo párrafo permite devolver a los promotores lo quitado en 1969 en el gobierno de Velasco, siempre y cuando los nuevos estatutos lo plasmen adecuadamente.

- Las Universidades Católicas

Con el Proyecto aprobado por la Comisión de Educación a fines del año 2013, las universidades católicas asociativas quedaban en situación prácticamente idéntica a las universidades públicas en cuanto a su gobierno, lo cual no era lógico ante el Acuerdo de 1980 del Estado Peruano con la Santa Sede. Esto se debía a que no estaban consideradas específicamente como católicas, sino como privadas asociativas sin fines de lucro, lo cual unía injustamente a las universidades católicas a todas las universidades públicas en su gobierno y obligaciones. Para la mayoría de las cosas eran una universidad pública más.

Afortunadamente en las "negociaciones finales" entre los congresistas por obtener la ansiada votación ganadora, la mayoría cedió y hubo cambios importantes. Al final el artículo principal quedó así:

"Universidades católicas aprobadas en el Perú"

Las universidades católicas se gobiernan de acuerdo con sus propios estatutos dados conforme a lo establecido en la presente ley y en el Acuerdo entre la Santa Sede y la

República del Perú aprobado por Decreto Ley N° 23211 (Disposición Complementaria Final sexta).

Es evidente que las universidades católicas pueden asegurar su identidad, estilo, gobierno, y otros, de manera muy favorable con esta ley universitaria, ya que tienen: el artículo 122 antes mencionado por ser privadas; esta disposición complementaria final sexta; finalmente el Acuerdo Santa Sede con la República del Perú. Es cuestión que reelaboren adecuadamente sus estatutos en el plazo que se ha dado.

Como sabemos universidades católicas son las que están adecuadas al derecho canónico y tienen una relación directa y de dependencia del Obispo diocesano, el cual ha permitido el nombre de católica. En el Perú es el caso de la Sede Sapientiae, la Santo Toribio de Chiclayo, Católica Los Ángeles de Chimbote, Católica de Trujillo, Santa María de Arequipa y la PUCP.

A propósito de la PUCP de Lima, el articulado podría dar pie a una acción favorable del Arzobispado de Lima para recuperar su rectoría; lo mismo la Santa María de Arequipa cuya vinculación con su arzobispado parece ser débil.

- BACHILLER, MAESTRO Y DOCTOR

Para obtener el grado de Bachiller se: "requiere haber aprobado los estudios de pregrado así como la aprobación de un trabajo de investigación y el conocimiento de un idioma extranjero o lengua nativa" (art. 45.1). Es requisito previo para titularse, aparte de un nuevo trabajo de tesis o suficiencia profesional o, en casos mediante otras formas.

En el Perú es sabido que el titularse, especialmente para las personas con menos recursos, es un verdadero calvario: quitar

tiempo al trabajo, al sueño y al legítimo esparcimiento; un gasto económico notable y muchas veces inalcanzable. La nueva forma de obtener el bachillerato y su requisito para titularse va a significar el retraso del sueño de una rápida titulación y fácilmente el postergamiento de las esperanzas de mejora económica.

Esta medida de un bachillerato con requisitos antiguos y mayores, coloca más piedras en el camino y alarga, en muchos casos cancela definitivamente, las esperanzas de obtener un título o seguir una Maestría o un Doctorado. De hecho, significa fácilmente uno o dos años más, lo cual en casos lo hace ya imposible por otras obligaciones.

Esta exigencia de investigación, que está en el trasfondo del nuevo requisito, procede de un muy buen deseo de que haya más investigadores, ya que el país los necesita a fin de avanzar más en su desarrollo como nación y especialmente en lo económico.

Esta plausible preocupación no debe significar la exigente obligación de que todos sean investigadores. Hay personas que pueden desempeñarse brillantemente sin necesidad de serlo y ser excelentes profesionales, empresarios, gerentes etc. Sería lamentable y un perjuicio para el Perú si todos decidieran ser investigadores: no habría como cubrir otros puestos prácticos. Lo que sí hay que promoverlos y formarlos entre quienes tengan esa importante vocación.

Lamentablemente con esta ley se está alargando la agonía universitaria exigiendo a la fuerza que se haga una investigación que en muchos casos será para más del 90% la primera y última que hagan en su vida y, para los que no se animan por mil motivos, su tumba profesional. Y después hablamos de inclusión.

Pero un escollo más: los valientes que den el paso adelante, ojalá fueran todos, no encontrarán asesores suficientes para cumplir sus deseos. No hay gente suficiente ni preparada ni en el número necesario para atenderlos, ya que estamos hablando fácilmente de 100,000 y más estudiantes anualmente que hoy iniciarán la universidad y dentro de unos años deberán sustentar.

En cuanto al Doctorado, que en la actualidad se hace en cuatro semestres con muy escasa concurrencia, el hecho de establecer seis semestres académicos lo hará cada día más inviable para la casi totalidad de las personas. Curiosamente dicho grado es requisito para una serie de cargos universitarios y la enseñanza en los grados más altos. No va a haber doctores suficientes.

La Maestría en cambio queda con un mínimo de dos semestres y solamente 48 créditos. Todavía no se entiende su cierta banalización. Habrá que esperar razones que aún no se han dado.

- ASUNTOS FINALES

El sentido reglamentario, vertical y detallista de la Ley no necesariamente llevará a la calidad buscada, precisamente lo contrario, ya que impide la iniciativa, creatividad, formas diferentes de hacer en el gobierno, lo académico, y otros, ya que todo está reglamentado minuciosamente. Es más, la reglamentación de la SUNEDU seguramente traerá sorpresas escondidas, ya que la idea básica es que el control traerá la calidad, cosa sin sentido.

Es evidente que la nueva Ley Universitaria no se centra en el apoyo al desarrollo universitario como norte. Carece de líneas programáticas para el futuro, de aportes para conseguirlo. Nada dice sobre lo que el Estado va a ayudar para la calidad: ni en lo

económico; ni en infraestructura; formación de recursos humanos mediante múltiples becas en el Perú y el extranjero para maestrías y doctorados; tampoco de promoción de cursos internacionales para los profesores universitarios residentes; menos de facilidad para publicaciones ni numerosos premios incentivadores a trabajos sustantivos, etc. Tampoco crea órganos asesores para la mejora de los currículos o planes de estudio de las carreras o de nuevos departamentos de calidad u otros que quieran implementar las universidades.

Una notable laguna de la nueva ley es la más absoluta despreocupación por la formación de la persona de los estudiantes universitarios como un aspecto básico de la calidad a trabajar. Gran parte del problema de la calidad de los profesionales peruanos tiene que ver con aspectos de valores, ética, espiritualidad, todo lo cual requiere algunos lineamientos generales formativos. Parece que el tema no interesa.

6. CONCLUSIONES

La ley universitaria no parece constituir un buen trabajo y poco aportará a la calidad.

La ley universitaria parece violar claramente la autonomía universitaria y habrá que esperar la opinión del Tribunal Constitucional.

La presencia del Ministerio de Educación es clara y su trabajo en lo escolar no la avala como garantía de calidad.

La SUNEDU va a tener una presencia mayor que el CONUP de la época de Velasco y va a constituirse en una gran burocracia.

En lo que se refiere a su régimen interno, tanto las universidades privadas como las católicas han sido muy favorecidas al recuperar, gracias al acierto de la ley, el justo papel de los promotores, siempre y cuando se establezcan bien los estatutos y se aumente su presencia.

La ley no tiene un sesgo a favor del desarrollo universitario ni el de los estudiantes.

La ley universitaria se encuentra en un cierto "limbo" ya que ha comenzado a ser cuestionada ante el Tribunal Constitucional y tiene acciones de amparo.

REFERENCIAS

Asamblea Nacional de Rectores (2012). *Resumen Estadístico Universitario*. Lima, Perú.

Asamblea Nacional de Rectores (2001). *Leyes universitarias 1918-1983*. Lima, Perú.

Bustamante Belaúnde, Luis (1998). *La nueva universidad*. Lima, Perú: Editorial UPC.

Perú (1996). Decreto Legislativo N° 882. Ley universitaria N° 30220 (2014). Lima, Perú.

Perú (1993). *Constitución Política de la República*. Lima, Perú.

Palomino Thompson, Eduardo (2006). *Política Educativa Escolar en el Perú*. Lima, Perú