

De la Ley a la reforma: los próximos desafíos de la universidad peruana

Este artículo describe elementos poco desarrollados de la Ley Universitaria (30220): sus antecedentes, los dos principales cambios estructurales alcanzados, así como los desafíos que enfrenta la universidad peruana para los próximos años.

From Law to Reform: the coming challenges to Peruvian universities
This article describes some insufficiently developed elements of the University Act (30220): their background, the two chief structural changes achieved, and the challenges the Peruvian universities face in the next few years.

JORGE MORI VALENZUELA

Abogado asesor y consultor en políticas de educación superior. En 2007 fundó la organización Universidad Coherente y dirigió el proyecto "Observatorio Universitario", que recibió un Fellowship como emprendedor social de Ashoka, Innovators for the Public. Ha sido invitado por la Unesco y el Banco Mundial como expositor.

PALABRAS CLAVE:

Universidad peruana
Ley Universitaria
Regulación universitaria
Acreditación de la calidad
Carrera pública docente



SAN MARCOS Y LOS ANTECEDENTES DE LA LEY UNIVERSITARIA (30220)

Durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-1995, 1995-2000), la política educativa se basó en una premisa: confiar en las leyes del libre mercado para la modernización del sector. Para ello, en 1996 se aprobó el Decreto Legislativo 882 (en adelante, DL 882), Ley de Promoción de la Inversión en Educación, que permitió el lucro en la educación peruana y que desarrolló el artículo 58 de la Constitución Política de 1993.

Adicionalmente a la apertura del lucro, para el caso de las universidades públicas, Fujimori asumió que eran escenarios de la guerra contrasubversiva, por lo que se justificaba su intervención militar y administrativa a través de comisiones reorganizadoras durante su segundo gobierno (1995-2000), las que subsistieron hasta noviembre del 2000, cuando la descomposición del régimen y la presión social obligaron a cesarlas.

En ese contexto, un grupo de docentes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos decidió organizar el colectivo Acuerdo Institucional, asumiendo desde la Decana de América una postura crítica al sistema universitario impuesto por Fujimori. Estos docentes condenaban el lucro en la educación y defendían la necesidad de crear un organismo regulador que supervisara la calidad universitaria. Las principales figuras de este grupo eran el historiador Manuel Burga, los sociólogos Nicolás Lynch y César Germaná y el filósofo Zenón Depaz.

Luego de la caída del régimen de Fujimori, Acuerdo Institucional triunfó en las elecciones internas, logrando

elegir a Manuel Burga como rector de San Marcos para el periodo 2001-2006. A las pocas semanas, Alejandro Toledo nombró a Nicolás Lynch como el primer ministro de Educación de su gobierno. Con ambos docentes de San Marcos en puestos claves, la discusión sobre la reforma del sistema universitario se volvió una prioridad en la agenda pública.

Lynch rápidamente designó a Zenón Depaz como jefe de la Oficina de Coordinación Universitaria (OCU) del Minedu y conformó una Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria que se encargaría de hacer un diagnóstico y elaborar un anteproyecto de ley universitaria. La Comisión fue presidida por Javier Sota Nadal, exrector de la Universidad Nacional de Ingeniería y expresidente de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR). Este impulso inicial se interrumpió por la abrupta salida de Lynch del Ministerio antes de que cumpliera un año en el puesto. Lo sustituyó Gerardo Ayzanoa, del partido de gobierno, quien dejó de lado el tema. Sota Nadal intentó retomarlo cuando Toledo lo nombró ministro en febrero del 2004, pero el suyo ya era un gobierno debilitado y no contaba con el respaldo político para impulsar los cambios al sistema universitario.

A pesar de ello, durante la gestión de Sota Nadal la OCU, nuevamente dirigida por Zenón Depaz, publicó un informe que se convertiría en un hito de las ideas reformistas titulado *La Universidad en el Perú: razones para una reforma universitaria*.¹

¹ Véase [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B797A971A0ABB8FC05257C7700571B96/\\$FILE/1_pdfsam_Universidad_Per%C3%BA_Razones_reforma.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B797A971A0ABB8FC05257C7700571B96/$FILE/1_pdfsam_Universidad_Per%C3%BA_Razones_reforma.pdf)

Pero las ideas planteadas por los docentes sanmarquinos para mejorar la calidad de la universidad tuvieron que esperar casi una década, hasta la irrupción del congresista Daniel Mora como líder del proceso universitario más importante de las últimas décadas.

DANIEL MORA Y DOS CAMBIOS CLAVES DE LA LEY UNIVERSITARIA (30220)

El congresista Daniel Mora Zevallos, de la bancada de Perú Posible, asumió la presidencia de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República en agosto del 2012. Si bien su primer desafío legislativo fue impulsar la aprobación de la Ley de Reforma Magisterial planteada por el Ministerio de Educación,² su siguiente objetivo fue la aprobación de la ley³ que estableció la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un periodo de cinco años, lo que logró en diciembre del 2012 y se mantendrá hasta 2017. El artículo 3 de la mencionada norma señala que su finalidad es “[...] permitir que se replantee la política de la educación superior universitaria y se exprese en una nueva legislación universitaria que establezca requisitos de creación y funcionamiento de universidades debidamente acreditadas y certificadas que garanticen calidad, investigación y vinculación con las necesidades de desarrollo del país”.

Esta norma marcó el inicio del trabajo de concertación, incidencia y negociación política y técnica que lideró Mora y que permitió la aprobación de la Ley Universitaria (30220) en junio del 2014.

Si bien la extensión de este artículo no permite narrar todo el proceso de construcción de la norma, sí se explicarán los dos cambios estructurales alcanzados a partir de la Ley 30220.

El cambio del modelo de autonomía universitaria

La autonomía universitaria es una garantía institucional protegida por el artículo 18 de la Constitución Política del Perú, que le da a la universidad capacidad de autogobernarse, impidiendo que su vinculación con el Estado (o algún otro actor externo) perturbe o disminuya tal atribución. Si bien conceptualmente la autonomía es una garantía, lo cierto es que para su aplicación se utilizan diversos modelos y características que definen su

vinculación con el Estado. La European University Association cuenta hasta veintinueve modelos de autonomía universitaria en Europa.⁴

El modelo de autonomía definido en la Ley Universitaria 23733, de 1983, se puede definir como de autorregulación plena, por la que el Estado no tenía la capacidad de fijar estándares mínimos de calidad ni de velar por el cumplimiento de la legalidad en las decisiones internas en las universidades. Los legisladores de 1983 definieron un modelo por el que se creaba un organismo corporativo —la Asamblea Nacional de Rectores— integrado por los propios rectores, quienes definían las reglas de juego y se encargaban de negociar hasta el presupuesto de todas las universidades públicas ante el Ministerio de Economía y Finanzas. El Estado solo se encargaba de la creación de las universidades, tanto públicas como privadas sin fines de lucro, a través de leyes aprobadas por el Congreso de la República y del financiamiento público. Sin embargo, esto cambió en 1995 con la creación del Consejo Nacional de Autorización de Funcionamiento de las Universidades (Conafu), órgano adscrito a la ANR e integrado por exrectores. El Conafu se convirtió en el organismo que aprobaba la creación de las universidades privadas, así como en el responsable de entregar la autorización de funcionamiento en el sistema universitario.

Estos roles que cumplían tanto el Estado como el Conafu y la ANR en el sistema universitario configuraban un estado de cosas inconstitucional según la famosa sentencia del expediente 0017-2008 del año 2010 del Tribunal Constitucional.⁵ Para superar este estado, la sentencia recomendaba la creación de una superintendencia estatal y altamente especializada que supervise las condiciones de funcionamiento de las universidades. Lo que señalaba finalmente el Tribunal Constitucional es que el modelo de autorregulación plena había fracasado, por lo que el Estado debía supervisar la calidad de la educación universitaria, tal como lo indica el artículo 16 de la Constitución Política.

En ese sentido, el cierre de la ANR y el Conafu, el nuevo rol del Ministerio de Educación como ente rector de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior, así como la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu),

2 Ley de Reforma Magisterial (29944), promulgada en noviembre del 2012.

3 Ley 29971.

4 Puede revisarse el mapa interactivo de las autonomías en Europa en el siguiente enlace: <http://www.university-autonomy.eu/>

5 Véase <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00017-2008-AI.pdf>

configuran una nueva vinculación entre el Estado y el sistema universitario. Si bien el propio Tribunal Constitucional ha señalado que la Ley Universitaria (30220) no viola la autonomía,⁶ lo cierto es que sí se ha definido un nuevo modelo de esta autonomía.

Un impacto inmediato de este nuevo modelo de autonomía se puede observar en la elección de las nuevas autoridades bajo la Ley Universitaria 30220. Con la anterior norma, cuando había alguna discrepancia o cuestionamiento con respecto a los procedimientos para la elección de las autoridades en las universidades públicas, la ANR asumía la postura del rector saliente en contra de los intereses de la propia comunidad universitaria. Esto facilitaba los acuerdos políticos que promovían la impunidad. Ahora la Sunedu vigila la legalidad de los procedimientos y el respeto de las normas internas de la universidad, como el Estatuto o el Reglamento de elecciones. De no cumplirse esta legalidad, la Sunedu no reconoce la firma de la autoridad elegida para el Registro de Grados y Títulos. Esto ha sido fundamental para resolver los últimos conflictos en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Nacional de Cajamarca, la Universidad Hermilio Valdizán de Huánuco o la propia Universidad Enrique Guzmán y Valle, La Cantuta.

La regulación de las universidades con fines de lucro

Otro cambio estructural que se logra a partir de la Ley Universitaria 30220 es la eliminación del blindaje legal que tenían las universidades privadas con fines de lucro a partir del DL 882, norma que se dejó sin efecto en materia universitaria (salvo en lo que respecta al ámbito tributario).

Como ya se ha señalado, la Ley Universitaria 23733, de 1983, convivió desde 1996 con el DL 882, que permitió el lucro en todos los niveles educativos. En la práctica, esto significó la existencia de dos regímenes para el sistema universitario: por un lado, una legislación para las universidades públicas y las privadas sin fines de lucro, y, por el otro, una legislación que promovía la inversión privada en educación y otorgaba un régimen especial a las universidades privadas con fines de lucro.

En este punto, se debe señalar que las instituciones educativas, en sus diferentes niveles, han utilizado el DL 882 para iniciar procesos ante Indecopi contra los intentos de regulación por parte del Ministerio de Educación, aduciendo que la actuación del sector para exigir condiciones mínimas de funcionamiento configuran “barreras burocráticas” que afectan la inversión en educación. Existe jurisprudencia⁷ de Indecopi en la que se ha dado la razón a los empresarios dueños de entidades educativas en contra de la regulación del Ministerio. Al articular todo el sistema en una sola norma (la Ley Universitaria 30220) y dejar sin efecto el DL 882, se reconoce que el derecho a la educación de calidad está por encima de la propia protección de la inversión privada en educación. Como consecuencia de ello, pierde fuerza la posición de las universidades privadas con fines de lucro que pretendían utilizar la citada norma para socavar la autoridad del Estado para regular la calidad educativa.

DE LA LEY A LA REFORMA: LOS PRÓXIMOS DESAFÍOS PARA LA UNIVERSIDAD PERUANA

Considerando el escenario de cambio de gobierno, en este artículo planteamos dos desafíos cuyo abordaje permitirá al Perú aprovechar la Ley Universitaria (30220) como el paso inicial de una verdadera reforma universitaria.

La consolidación de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria

El artículo 1 de la Ley Universitaria (30220) señala que el Ministerio de Educación es el ente rector de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria. El sector aprobó en septiembre del 2015 la Política a partir del Decreto Supremo 016-2015-MI-NEDU, que contiene cuatro pilares:

a) *Información confiable y oportuna.* El sector se hará responsable de la ejecución de iniciativas que promuevan el acceso a información sobre la educación superior universitaria y que permitan una mejor toma de decisiones tanto para el Estado como para los estudiantes. Un ejemplo de ello es el portal web “Ponte en Carrera”, desarrollado en alianza con el Ministerio de Trabajo.

6 Sentencia del TC del 2015: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00014-2014-AI%2000016-2014-AI%2000019-2014-AI%200007-2015-AI.pdf>

7 Véase http://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/4770/1270_CEB_Resolucion_385-2015-CEB-INDECOPI.pdf?sequence=1&isAllowed=y

b) *Fomento para mejorar el desempeño.* Consiste en el financiamiento de iniciativas para el logro de mejores resultados por parte de las universidades, especialmente las públicas. Entre las iniciativas que se han iniciado en el sector y que encajan como parte del pilar de fomento se puede señalar el proyecto ProCalidad, que financia planes de mejora para la calidad tanto de las universidades públicas como de los Institutos de Educación Superior. Asimismo, a través del Decreto Supremo 004-2016-MINEDU, el Ministerio ha aprobado los “Compromisos de gestión para la calidad de la educación universitaria”, que tienen como objetivo mejorar las condiciones de la gestión institucional de las universidades públicas.

c) *Acreditación de la calidad para la mejora continua.* La Ley Universitaria (30220) declaró en reorganización el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace), creado por Ley 28740 del 2006. La reorganización del Sineace es un pilar fundamental para avanzar hacia la reforma. Sin embargo, un desencuentro entre el Ministerio de Educación y las autoridades de este organismo con respecto a la orientación que éste debía seguir impidió que se aprobara una nueva norma consensuada para el sistema y que permita continuar la movilización nacional por la calidad educativa en todos sus niveles que se inició a partir del trabajo del Sineace. El próximo gobierno deberá plantear una reorganización con un mayor nivel de consenso sobre el destino de este pilar.

d) *Licenciamiento como garantía de condiciones básicas de calidad.* Este procedimiento está a cargo de la Sunedu y sustituye a la autorización de funcionamiento que otorgaba el desaparecido Conafu. El licenciamiento apunta a convertirse en un umbral que permite definir las condiciones mínimas de calidad que debe garantizar una universidad para su funcionamiento. La Sunedu ha aprobado el modelo a partir de la Resolución del Consejo Directivo 006-2015-SUNEDU/CD en noviembre del 2015.


La carrera docente en las universidades públicas

El segundo desafío que se debe impulsar para convertir a la Ley Universitaria (30220) en una verdadera reforma es el diseño de una carrera pública docente que promueva el ingreso, permanencia y ascenso del mejor talento académico en las universidades públicas.

Si bien la discusión de los últimos años entre los sindicatos de docentes y el Ministerio de Economía y Finanzas ha girado en torno al proceso de homologación del salario docente con los de los magistrados del Poder Judicial,⁸ lo cierto es que esa discusión no abarca todos los componentes que se requieren para definir una carrera pública que promueva la meritocracia y la investigación científica. El ministro Jaime Saavedra ha manifestado su compromiso de dejar lista una propuesta de carrera pública docente antes de la finalización de su actual gestión.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Si bien la Ley Universitaria (30220) establece nuevas reglas de juego en el sistema, lo cierto es que la principal expectativa de los estudiantes, los docentes y los padres de familia es la mejora de la calidad de las instituciones, y eso no se logra únicamente con una norma. Se necesitan esfuerzos sostenidos desde el Estado que se materialicen en políticas y financiamiento público destinado a mejorar los niveles de calidad, meritocracia académica e investigación científica en el sistema.

Como se puede observar, el Ministerio de Educación ha logrado avances significativos en la construcción de una reforma universitaria. Sin embargo, si no conseguimos impulsar y mantener estos avances, habremos perdido una nueva oportunidad y ello tendrá un impacto directo en nuestras posibilidades de desarrollo como país. 

8 El artículo 96 de la Ley Universitaria (30220) recoge lo que señalaba el artículo 53 de la Ley Universitaria 23733 sobre la homologación salarial de los docentes con los magistrados del Poder Judicial.