



A PROPÓSITO DE LA RECIENTE APROBACIÓN DEL “PROYECTO DE LEY QUE REESTABLECE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA”

Regarding the recent approval of the “Draft law that reestablishes university autonomy”

Entrevista al profesor Walter Alban Peralta*

Por: César Daniel González Fretel**

-
- * Abogado y Magister en Derechos Humanos. Profesor y exdecano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha ejercido el cargo de Defensor del Pueblo del Perú en el período 2000-2005 y de ministro del Interior. Asimismo, fue Embajador del Perú ante la Organización de los Estados Americanos. Miembro de la Corte de Arbitraje de la Pontificia Universidad Católica del Perú y director ejecutivo de Proética. ORCID iD: 0000-0002-7452-3395. Contacto: walban@pucp.pe
 - ** Estudiante de pregrado del último ciclo en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Practicante preprofesional en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas. Asimismo, es miembro de la Comisión de Publicaciones de la asociación civil Derecho y Sociedad desde agosto del año 2020. Contacto: a20172822@pucp.edu.pe

Resumen:

Hace aproximadamente ocho años, fue promulgada la Ley N° 30220 o Ley Universitaria, la cual buscó promover el mejoramiento continuo de la calidad educativa de las instituciones universitarias y estableció a la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria como el ente supervisor. Sin embargo, en mayo del 2022, el Pleno del Congreso aprobó el llamado “Proyecto de Ley que restablece la autonomía universitaria”. En ese sentido, la entrevista busca analizar y evaluar el significado y consecuencias de tal proyecto en el ámbito educativo peruano.

Abstract:

Approximately eight years ago, Law N° 30220 or University Law was enacted, which sought to promote the continuous improvement of the educational quality of university institutions and established the National Superintendence of University Higher Education as the supervisory body. However, in May 2022, the Plenary of the Congress approved the so-called “Bill that reestablishes university autonomy”. In this sense, the interview seeks to analyze and evaluate the meaning and consequences of such project in the Peruvian educational environment.

Palabras clave:

Reforma universitaria – Autonomía universitaria – Proyecto de ley – Educación

Keywords:

University reform – University autonomy – Draft bill – Education

1. ¿CUÁL ES EL CONTENIDO ESENCIAL DE LA REFORMA UNIVERSITARIA APROBADA EN EL AÑO 2014?

Considero que en este asunto debemos partir de lo que se produjo en nuestro país luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1993. De otro modo, no es posible entender a cabalidad lo ocurrido el año 2014 con la Ley N° 30220 (en adelante, la Ley Universitaria) y la creación del Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (en adelante, SUNEDU).

En efecto, antes en el Perú, existía un número de universidades relativamente limitado, tanto públicas como privadas; así, hasta el año 1993, eran veintiocho (28) estatales y veintisiete (27) privadas. Sin embargo, la particularidad radica en que las universidades privadas sólo podían ser creadas sin

finés de lucro. En ese sentido, la Constitución de 1979 había establecido que la educación en todos sus niveles (primaria, secundaria y universitaria) podía ser también llevada adelante por entidades privadas, pero siempre que estas fueran de carácter no lucrativo.

En el Perú, como en muchos otros países, se había asentado el concepto de que la educación, en cualquiera de sus niveles, no podía ser objeto de explotación mercantil. Por supuesto esto era algo que cabía discutir, pero el problema es que entre nosotros esa discusión no se produjo y la nueva opción se tomó con muy poca claridad en el marco de la Constitución ahora vigente. De esta manera, en un contexto en el que vio priorizado el debate del contenido político de esta nueva carta, pasó casi desapercibida la indicación de que la educación estaría en manos de entidades tanto públicas como privadas y que estas últimas se constituirían en función de lo que dispusiera la ley.

Por ello, fue a través del Decreto Legislativo N° 882, aprobado con el propósito declarado de promover la inversión privada en el sector educativo, que expresamente se estableció que también estaría permitido crear instituciones privadas en el ámbito educativo con fines lucrativos. Sobre esa base, tuvo lugar un quiebre, como lo hizo evidente poco después el crecimiento exponencial en el número de universidades en nuestro país.

De esta manera, pasamos de contar con cincuenta y cinco (55) universidades, las existentes en el año 1993, a tener ciento cuarenta y cinco (145) para el año 2014. Este significativo aumento de estas instituciones se explica en buena medida, por la carencia de una regulación que garantizara estándares mínimos para su constitución. Considero entonces que esta amplia permisibilidad se explica en función de las decisiones que tomaban las mismas autoridades de esos centros educativos, a través de lo que fue la denominada Asamblea Nacional de Rectores (en adelante, ANR).

Allí (en la ANR) se encontraban los rectores de las nuevas universidades y los de aquellas que ya operaban con anterioridad en el país, lo que relativizó considerablemente la incidencia de estas últimas en la gobernanza de la educación superior. Al respecto, es fácil advertir que tan pronto las nuevas universidades privadas alcanzaron el número suficiente, igual valía el voto de una universidad no licenciada —como lo es, en la actualidad, la Universidad Privada Telesup de propiedad del señor José Luna Gálvez— que el de universidades como la Pontificia Universidad Católica del Perú (en adelante, PUCP) o la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (en adelante, UNMSM).

Aquella situación generó una suerte de círculo vicioso por el que instituciones de muy escaso nivel, tanto en el plano logístico como en el académico,

terminaron adquiriendo un peso determinante para definir las reglas que cabía aplicar para regular la actividad universitaria, así como para elegir a las autoridades que debían representar a estas instituciones allí donde la Constitución y la ley lo tenían previsto, como ocurría en el caso lo que fue el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) o incluso en la actual composición del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). De esta manera se fue extendiendo un creciente poder político y económico vinculado a redes formales o informales capaces de promover políticas públicas en su propio beneficio. De hecho, no son pocos los casos en los que se puede advertir una participación directa o indirecta de los propietarios de estas universidades en el escenario político nacional.

En este panorama, con la aprobación de la Ley Universitaria y la creación de la SUNEDU se intentó poner un freno a tal situación y dejar en claro que la educación, en todos sus niveles, debe ser una de calidad. El Estado tiene que promover instituciones universitarias que garanticen una formación integral, a fin de brindar al país profesionales altamente calificados en su especialidad e íntegros en materia de valores y compromiso social.

La creación de la SUNEDU tuvo como propósito establecer y vigilar los estándares que cabría exigir a toda entidad de educación superior, para que pueda sostenerse, y desarrollarse con el tiempo. En ese sentido, hay que destacar que su nacimiento se deriva de una decisión que tomó el Tribunal Constitucional (en adelante, el Tribunal) en el año 2008, a través de una sentencia que tuvo un fuerte impacto al señalar que el crecimiento vertiginoso del número de universidades al que nos referimos antes había dado lugar un estado de cosas inconstitucional, calificación muy importante que utilizan los altos tribunales para pronunciarse sobre un problema que no es aislado, sino estructural.

Creo que no se pudo definir mejor la situación que imperaba en el ámbito universitario de aquél entonces, luego de que el control de las mismas cayera en manos sus propias autoridades a través de la mayoría de las que integraban la ANR, lo que en la práctica derivó en una muy seria afectación de la calidad educativa de un gran número de estas instituciones.

Quisiera ejemplificar lo expuesto con una situación que no es muy lejana, como la elección del representante de las universidades privadas ante el extinto Consejo Nacional de la Magistratura (en adelante, CNM), institución que tuvo que ser disuelta y sustituida por la Junta Nacional de Justicia (en adelante, JNJ), debido al alto grado de corrupción al que se había llegado.

El ejemplo consiste en que, en su momento, un grupo de profesores de Derecho de la PUCP obtuvo que las autoridades de nuestra universidad aceptaran postular a un profesor de Derecho, como representante de las universidades

privadas ante el CNM. Es decir, la PUCP, con su conocida trayectoria de más de 100 años, la más antigua de las universidades privadas y la más prestigiosa según los rankings internacionales que colocan a nuestra Facultad de Derecho como la mejor del país, quiso postular a un miembro de su comunidad docente para el CNM, luego de llevar a cabo un riguroso proceso interno para su selección.

En el camino, sin embargo, algunos pudimos tomar conocimiento (por vía informal desde luego) que no había nada por hacer, ya que el asunto lo tenían resuelto las autoridades o dueños de universidades con bajos estándares de calidad, quienes postularon a una persona de su entera confianza. El resultado de la elección nos mostró la certeza de esa información, cuando en la ANR fue elegido nada menos que el candidato propuesto por TELESUP, el Sr. Iván Nogueira. Luego, a los pocos años, todos fuimos testigos del alto grado de corrupción que se instauró en el CNM, y no solo por la decisión de la mayoría de las universidades privadas y públicas, sino con el concurso varias otras autoridades e instituciones del Estado y la Sociedad civil. En la actualidad, casi el total de quienes fueron miembros del CNM están siendo investigados o procesados por una amplia gama de delitos. En esa línea de ideas, cabe afirmar que las mafias se habían apoderado de los más altos niveles de autoridad universitaria y desde ahí contribuían a corromper las instituciones del Estado.

Por eso creo que la creación de la SUNEDU significó acoger lo señalado por el Tribunal, para contar con estándares mínimos exigibles a todo centro educativo superior y, definitivamente, esta supervisión debía estar en manos ajenas a quienes ejercen el control al interior de las propias universidades, lo que en buena medida hoy en día se entiende mejor si nos referimos expresamente a los "dueños", individualmente identificados, de una parte importante de estas universidades.

Para esto, debemos tomar en cuenta que, de las ciento cuarenta y cinco (145) universidades que existían antes de la creación del SUNEDU, la mayoría de ellas eran privadas, lo que rompía el equilibrio anterior a la Constitución de 1993. Luego el número de las privadas creció hasta un total de noventa y seis (96) y las estatales quedaron atrás, con solamente cuarenta y nueve (49) en total. Además, de ese número de privadas, cincuenta y cinco (55) una clara mayoría se constituyeron con fines lucrativos.

Con la tarea desarrollada por la SUNEDU para conceder el licenciamiento a las que cumplían con los requisitos exigidos, las noventa y seis (96) universidades privadas, se redujeron sustantivamente, puesto que solamente obtuvieron su licenciatura cuarenta y siete (47). Las cuarenta y nueve (49) restantes quedaron por tanto excluidas del sistema universitario. De este modo, la reforma

universitaria comenzó a producir efectos muy positivos, teniendo presente además que varias de las universidades, privadas y públicas, se vieron forzadas a realizar fuertes inversiones como condición para alcanzar su licenciamiento. Ese fue por ejemplo el caso de la Universidad César Vallejo.

Por otro lado, respecto de las universidades públicas que tenían estructuralmente problemas financieros para disponer de recursos suficientes y hacer así frente a las mejoras requeridas, el propio Estado tuvo que invertir en ellas para que la mayor parte, cuarenta y seis (46) universidades de las cuarenta y nueve (49) existentes, consiguieran su licenciatura. Hubo sin embargo hasta tres (3) universidades públicas que no la obtuvieron, por problemas de recursos, pero también de mala gestión; aunque, como caso subsanado tenemos de la Universidad San Luis Gonzaga de Ica, la cual hace poco ha conseguido la licencia.

Ahora bien, hay que tener en claro que la reforma implica que la licenciatura no se otorga por tiempo indefinido, sino que implica una constante revisión del cumplimiento de los estándares. La idea es que las exigencias vayan en aumento como consecuencia de la reforma universitaria que teníamos en curso. Es a este objetivo al que se pretende dar un golpe mortal a partir de la decisión del Congreso. La ley aprobada ha sido adoptada de la mano de operadores políticos con muchísimo interés en este sector y dispuestos a todo para capturar la SUNEDU, que es lo que finalmente habrán conseguido si es que no se hacemos algo para evitar que esa ley entre en vigencia.

2. ¿DE QUÉ MANERA LA RECIENTE APROBACIÓN DEL DENOMINADO PROYECTO DE LEY QUE RESTABLECE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA AFECTA A LA REFORMA UNIVERSITARIA?

Es una burla afirmar que con esta norma se restablece la autonomía universitaria porque esta no se encontraba en cuestión. Lo que no puede admitirse es que se pretenda regresar a un diseño en el que las propias universidades se autorregulen, o sea, que a través del control de la SUNEDU revivan lo que fue la ANR y se produzcan todas las distorsiones que mencioné antes.

La actual composición de la SUNEDU tiene un directorio que es presidido por el Ministerio de Educación, pero los demás miembros son elegidos por concurso público y tienen que reunir una serie de calificaciones, además de que se permite incorporar a profesores universitarios. Sin embargo, lo que recientemente ha aprobado el Congreso de la República es cambiar por completo esta composición y establecer nuevamente mecanismos de representación de diferentes entidades, incluyendo a las propias universidades.

Lo mencionado, teniendo el ejemplo del ex CNM, es lo que viene ocurriendo hace un buen tiempo en el país. Todas las entidades que se han creado con una composición plural y en donde hay representantes de diversas instituciones estatales o de la sociedad civil, vienen siendo copadas por mafias, que han diseñado y ejecutado diversas estrategias para capturarlas, instrumentalizándolas en función de sus propios intereses.

Entonces, esta ley busca otorgarles los medios para controlar la SUNEDU y despojar a esta institución de su independencia, así como suprimir el trabajo técnico y dejar sin efecto las actuales exigencias a las universidades para su licenciamiento. Además, viene en camino otro proyecto de ley que también tiene dictamen favorable en la Comisión de Educación del Congreso, la cual, vale decir, ha estado presidida por un congresista graduado en una universidad no licenciada.

Ahora, es claro que este último proyecto tiene el objetivo de concederles a las universidades que permanecen que no pasaron el examen, una nueva oportunidad para que puedan superar las deficiencias que les impedían obtener la licencia. Con lo cual, todo volvería a ser como antes —y hasta peor— porque la influencia de varios dueños de aquellas a las que con toda justicia se calificó como “universidades bambas”, aseguraría que el objetivo de garantizar la calidad de la enseñanza quedara definitivamente desplazado. Por lo demás, como ha sido señalado antes, la importancia de seguir contando con un ente supervisor independiente no se reduce al otorgamiento de las nuevas licencias, sino a vigilar que las universidades ya licenciadas se preocupen por renovar esta condición periódicamente.

En ese sentido una información particularmente grave, difundida hace poco en medio de un escándalo, por la manera fraudulenta en la que se habrían entregado diversos títulos de maestría, es que la universidad decana de Américas, la UNMSM, en los últimos cien años ha otorgado alrededor de diecisiete mil quinientos (17500) títulos; paralelamente la más antigua de las universidades privadas, la PUCP, en el mismo lapso, ha otorgado diecinueve mil (19000) títulos. Sin embargo, la Universidad César Vallejo con menos de 40 años de fundada, ha entregado ya alrededor de ochenta y siete mil (87000) títulos universitarios entre pregrado y postgrado. Esto quiere decir, para adoptar una perspectiva liberal, que se está distorsionando el “mercado” profesional por completo, porque no son pocas las universidades que lo vienen nutriendo de personas sin las capacidades requeridas para un ejercicio eficiente y mucho menos ético de sus especialidades.

En el campo del Derecho el problema es todavía más claro, pues los altos niveles de corrupción que existen en el sistema judicial se alimentan en gran medida de promociones de profesionales que egresan de esas “universidades bamba”. Muchas veces quienes egresan de ellas saben perfectamente que no han obtenido un título que los haya calificado para ejercer competentemente el Derecho, pero se conforman con tener la patente que los habilita a intervenir en el sistema, desde luego, bajo otro tipo de perspectivas y prácticas.

3. PREVIA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY QUE REESTABLECE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, SE PRESENTÓ UN PEDIDO DE SUPERVISIÓN DE SENTENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE NO HA TENIDO UNA DECISIÓN FAVORABLE. AL RESPECTO, ¿QUÉ COMPETENCIA SE BUSCABA INVOCAR POR PARTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y QUÉ ACCIONES PUDO HABER TOMADO PARA DAR ESTRICTO CUMPLIMIENTO A SUS DECISIONES?

Como lo mencioné antes, el Tribunal Constitucional había adoptado un mecanismo de actuación que se mantuvo invariable hasta el antes del fallecimiento del magistrado Carlos Ramos, el año 2021. Dicho mecanismo suponía contar con un procedimiento de supervisión de sus propias sentencias que tenía lugar cuando algunas de estas pudieran ser afectadas por medidas que se tomaran posteriormente, contrariando aspectos sustantivos de la decisión adoptada.

De esta manera, determinadas sentencias que cumplen ciertas condiciones como aquellas que declaran un “estado de cosas inconstitucional”, como ocurrió con la sentencia del año 2008 que había reconocido expresamente esta situación señalando además que la ANR no podía seguir a cargo de la calificación y licenciamiento de las universidades, por obvias razones. Finalmente, se determinó que el Estado peruano debía crear una institución independiente, encargada de cumplir con las labores de supervisión y licenciamiento.

Sin embargo, todo lo avanzando en la Comisión de Educación del Congreso representaba un conjunto de amenazas contra todo lo que el Tribunal había establecido, por lo que correspondía que activara su mecanismo de protección de sus propias sentencias, accediendo al pedido que formulamos al efecto, un grupo de profesores universitarios.

Este es un mecanismo relativamente nuevo y no tiene parámetros muy precisos para su puesta en práctica. No obstante ello, hubiera sido muy positivo que el Tribunal, por ejemplo, oficiara al Congreso y a su Comisión de Educación principalmente, señalándoles que los proyectos normativos que venían

discutiendo, no debían contrariar sus sentencias, tanto la del año 2008, como las posteriores que consolidaron el mismo criterio.

Al respecto, el magistrado Eloy Espinosa-Saldaña valoró correctamente nuestra solicitud y la elevó al Pleno. Sin embargo, en esa instancia la mayoría conformada por los magistrados Blume, Sardón y Ferrero, optó por desestimar el pedido, abdicando así en buena medida de sus funciones al faltar a una obligación que el propio TC ha establecido para la protección de sus sentencias.

Es decir, a lo largo del desarrollo de su jurisprudencia como supremo intérprete de la Constitución, el Tribunal ha forjado criterios que deben ser respetados en todo momento, salvo modificaciones de los mismos debidamente fundamentadas, lo cual no ha ocurrido en esta materia, toda vez que la sentencia del año 2008 que promovía la creación de la SUNEDU como respuesta a un estado de cosas inconstitucional, seguía vigente. Es muy lamentable por eso que quienes tenían la obligación de actuar en este caso, se hayan negado a ejercer la función supervisora.

4. SE HA TOMADO CONOCIMIENTO DE QUE UN GRUPO DE PROFESORES HA CONSEGUIDO LA ENTREGA DE PLANILLONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA LA INTERPOSICIÓN DE UNA ACCIÓN. ¿CUÁL SERÍA EL PROCESO POR SEGUIR Y EL RESULTADO QUE SE ESPERARÍA CON ESTA NUEVA CONFORMACIÓN?

Difícil pronosticarlo. La ley es inconstitucional desde todo punto de vista y muchos enfoques pueden arribar a la misma conclusión; no obstante, el temor radica en que la manera en que ha sido elegida esta nueva composición del TC pueda asegurarles, a quienes llevaron la voz cantante en este "concurso", que ninguna de las leyes aprobadas en el Congreso —considerando que hay varias que presentan serios vicios de inconstitucionalidad, como la que comentamos aquí— vayan a ser declaradas como tales por el Tribunal. Es complicado, si tenemos presente que el Código Procesal Constitucional y la Ley Orgánica del Tribunal establecen que, para declarar inconstitucional una norma con rango de ley, se requiere como mínimo de cinco (5) votos del total de los siete (7) que conforman el Pleno.

De esa manera, se produce el absurdo de que aun cuando una mayoría de los magistrados se pronuncien por la inconstitucionalidad de la norma, si tres votan en un sentido distinto, la norma quedaría no solamente vigente, sino que se habría reafirmado su "constitucionalidad"

En tal sentido, se ha podido conocer la postura de uno de los magistrados elegidos, el Dr. Helder Domínguez cuando, en su entrevista para pasar a la etapa final del concurso, le preguntaron sobre las actuales atribuciones de la SUNEDU y respondió que la institución ha actuado con cierto grado de arbitrariedad, sin respetar límites y que cabía por ello establecer un control, a fin de que no continúe abusando de su autoridad. Claramente, se trata de un adelanto de opinión que favorece el interés de los congresistas que han aprobado esta cuestionada ley.

5. ¿QUÉ ACCIONES PUEDEN TOMAR FRENTE A ESTA CONTRARREFORMA APROBADA INSTITUCIONES COMO LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO O LA PROPIA SOCIEDAD CIVIL?

Estoy seguro de que esta será una larga disputa. Desde un enfoque jurídico, cuando se apruebe esta ley y se publique, seguramente por insistencia en caso de que el presidente Castillo cumpla su promesa de observarla, Cabría insistir en el amparo para buscar su inaplicación y, eventualmente, llegar incluso al sistema interamericano de Derechos Humanos. Es uno de los caminos a seguir, pero no el único y existen opiniones distintas.

Por otro lado, hay que detener al Congreso y esta es una cuestión que sólo puede resolverla la sociedad civil, como ya ha ocurrido en anteriores oportunidades, teniendo como soporte a la comunidad universitaria y en general a las y los jóvenes. Se trata de impedir una futura aprobación por insistencia y, si eso no se consigue, coincido con quienes plantean que la única salida democrática a esta crisis general en el país, pasa por modificar la Constitución para recortar el mandato del Ejecutivo y del Congreso, a lo que añadiríamos mínimas reformas complementarias para obtener una convocatoria a elecciones generales en mejores condiciones que las que tuvimos el año 2021.

Ese es un reto enorme que tenemos como sociedad civil en conjunto, pero estoy seguro de que con la debida organización podemos salir de este entrampe y conseguir quienes constituyen verdaderas mafias dentro del Gobierno y del Congreso, sean definitivamente erradicados, antes de que puedan terminar de capturar y destruir la poca institucionalidad que queda en nuestro país.