

Instituto de Estudios Peruanos - IEP
Ciclo de Mesas Verdes:
Políticas públicas en perspectiva histórica

(RELATORIAS)

Mesa 3

Fecha: 21 de Agosto del 2019

Título: “La construcción de la ley universitaria de 1983. Parlamento y sociedad”

Expositor: Marcos Garfias Dávila

Comentarios: Ricardo Cuenca

1. Reseña biográfica del ponente

Marcos Garfias Dávila es licenciado en Historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con Diploma en Planificación y Gestión del Desarrollo Local, en la misma universidad. Realizó estudios de doctorado en Historia en el Colegio de México. Sus investigaciones giran en torno a las Políticas Públicas de Educación Universitaria, las Desigualdades Sociales en este mismo ámbito y las Políticas de Investigación y el Movimiento Estudiantil.

2. Resumen de la exposición

El expositor inicia su intervención recalcando la línea de investigación: tratar de acercar los estudios historiográficos a temas más coyunturales que intenten revalorar el conocimiento histórico. La presente ponencia se alinea con lo antes mencionado.

En tal sentido el porqué de la importancia del estudio de la ley universitaria de 1983. Ello radica en que marca una inflexión en el proceso de institucionalidad de la de la universidad en el Perú, porque va a dar paso a otros procesos que se van a construir en las siguientes décadas y que implica la aparición de la partición privada en el ámbito de la educación universitaria y también en la construcción de un organismos de coordinación y regulación. Ejemplo de ellos es el CONUP que crean los militares, la ANR y posteriormente la SUNEDU. Esta ley marca un puente entre dos momentos marcados en el siglo XX.

Por otro lado, estudiar una ley y estudiar el parlamento es una ventana para entender procesos más importantes en la configuración del Estado moderno en el Perú. Esto permite analizar procesos que no suelen verse por los enfoques sobre el Estado, que han sido generalizantes en términos históricos y que no permitían ver un panorama más complejo y mucho más diversificado dónde ideas como la autonomía estatal, Estados homogéneos o las fricciones en las tomas de decisiones aparecen como ficciones. El expositor apela a una tradición distinta de enfocar el estudio del Estado que se inicia

alrededor de los años 60 con Philippe Abrams, quien empieza a enfocarse precisamente en ciertas singularidades de la experiencia estatal y con procesos históricos más complejos y singulares.

Las preguntas que orientaran la exposición son: ¿En qué contexto político se da la ley del 83? ¿Qué tipo de parlamento y dinámica parlamentaria se configuro? Con el fin de examinar la institucionalidad parlamentaria y ver las reglas de juego que definen el debate y la legislación. ¿Qué actores definieron el proceso y con qué intereses? La intención es tratar de entender las decisiones sobre las leyes a partir de los actores que intervienen ¿Cuáles fueron los aspectos neurálgicos del debate parlamentario? Cuáles son los que resaltan y dan sentidos a la ley en general y ¿Qué tipo de institucionalidad universitaria se forma con esta ley?

El contexto político de los 80 es el retorno a la democracia luego de doce años de régimen militar. Una de las herencias militares es el fin del quiebre del régimen oligárquico que es, en términos políticos, sociales y culturales, un cambio importante. A esto se le suma la expansión de la ciudadanía y procesos grandes como la reforma agraria, la reforma educativa y una sociedad más politizada. Estos procesos que vienen desde la década de 1950 y 1960, llegaron a su cenit con los militares y cuando retorna la democracia existen una serie de gremios de asociaciones y organizaciones que van a ir definiendo muchas cosas este en diálogo permanente con los actores políticos en ámbitos formales como el parlamento y el ejecutivo.

En tal sentido se considera a la Asamblea Constituyente como un elemento político central en la que se construye una nueva Carta Magna, que va a definir el orden institucional por las siguientes décadas, hasta el 1992. Es una constitución además que va a delinear no sólo el debate, sino el sentido de la misma ley universitaria. Esto es importante porque permite reconocer desde este momento algunos actores en el parlamento, entre ellos a los apristas y pepecistas. En un contexto donde el primero se mueve de sus primigenias apuestas por los cambios estructurales y se acerca a salidas intermedias; en tanto el PPC si bien recoge la doctrina social cristiana es abiertamente un partido de derecha.

Se tiene una sociedad muy politizada. Obrero minero y estudiantes están en permanente movilización. Si bien la izquierda no tiene mucha presencia dentro del Parlamento, si lo tiene en el exterior. Por otro lado los actores universitarios son especialmente activos tanto en su oposición al militarismo como en el nuevo escenario democrático. La universidad misma cambia con sucesos como la perdida de la calidad, la caída del presupuesto de esta, la extensión de la matrícula, y la politización, no solo por los grupos que van a los gremios; sino porque entran en conflicto con los autoridades y el propio Estado. Así encontramos que en medio del debate de la ley hay una huelga del magisterio al que se suman los estudiantes.

Ahora bien, los actores parlamentarios, como individuos también ejercen una gran importancia en cómo se configura la dinámica parlamentaria. En esa línea encontramos que no solo hay un vínculo entre Bedoya y Belaunde que sobrepasa lo político; sino que

se extiende a un vínculo programático que se cristaliza en el parlamento. Encontramos que en la cámara de diputados se tiene en orden de número de curules a Acción Popular, el Apra y el PPC, junto con una izquierda menguada, que le permite tener al oficialismo la mayoría en esta cámara. Por otro lado en la Cámara de Senadores la diferencia no es tan abrumadora, pero Acción Popular mantiene la mayor cantidad de cupos en conjunto con el PPC.

Quienes tratan el proceso hablan de gobierno de partido, pero son los que están en la cámara los que van a definir finalmente el debate político. En este caso las diferencias no solo son entre partidos sino entre cámaras donde se apela a ciertos mecanismos de consenso. Para el caso la dinámica es la siguiente: la cámara con iniciativa propone, luego son aprobadas por la comisión y las plenarias de cámara de origen. Luego de ser aprobada la iniciativa legal, pasa a la cámara revisora que puede cambiar o modificar. Finalmente pasa a la cámara de origen quienes de no aceptar el cambio y seguir en el proyecto original, vuelven a foja cero. Si bien hay un dominio en las cámaras no siempre las dinámicas legislativas van culminar a favor de la mayoría con facilidad.

Por otro lado está el bloqueo a las bancadas minoritarias, a las que no se les da comisiones y sus iniciativas son acalladas. Es también un parlamento con problemas de gestión, sin un grupo de técnicos que acompañen el debate político además de carencias logísticas y materiales que dificultan la actividad parlamentaria.

Para esta dinámica existen una serie de actores que influye en la toma de decisiones. Uno de los principales es Antonio Espinoza Laña, figura importante de la cámara de diputados que será presidente de la comisión de universidades, con quien se aprobará el primer proyecto de los diputados. También, Orestes Rodríguez, rector de la Villareal, que conoce la dinámica de la universidad; Chirinos Soto quien inicia en el Apra y poco a poco vira hacia el lado opuesto; Alaysa Grundy, del PPC, secretario general de la PUCP, quien preside la comisión de tecnología e investigación. Quizá el más conocido es Luis Alberto Sánchez, quien en este contexto está desencantado de la Universidad pública, pues fue forzado a jubilarse a fines de la década de 1960, por una izquierda que lo vinculó con malos manejos. Además, se encuentra Rolando Breña, antiguo líder de izquierda exiliada y que apuesta por una salida electoral con Patria Roja. Este tendrá una postura confrontacional con Alaysa Grundy.

Aquí una pregunta que surge, es si acción popular tenía alguna política universitaria al momento que compitieron en las elecciones y una vez que asumieron el gobierno. Es necesario recordar que la universidad vivía en un limbo legislativo, los militares habían promulgado una Ley en 1969 que había empezado a funcionar, pero una serie de resistencias dentro del movimiento estudiantil provoca que se revise la norma y 1972 Velasco abre la posibilidad para que los propios universitarios puedan definir un nuevo estatuto. Sin embargo, el problema es que en esa asamblea estatutaria ganan por mayoría de los sectores de la izquierda maoísta, quienes finalmente van a definir un proyecto estatutario que va a contravenir casi por completo la propuesta la ley universitaria de 1969 y la ley general de educación de 1972. Esto empuja a que Velasco no promulgue el

estatuto y dejara a la universal en el limbo. Esto en consecuencia generó una serie de problemas dentro de las universidades, entre ellas la falta de legitimidad de sus autoridades.

Ahora bien existe también un salto en las formalidades en la dinámica parlamentaria. Los diputados realizan un primer proyecto que los senadores deciden no revisar y más bien se encargan de formular un nuevo proyecto bajo la batuta de Alaysa Grundy, que es aprobado a fines 1982, el cual pasa a los diputados quienes insisten en el suyo y todo queda en entrampado. El diciembre de 1982 se genera una gran expectativa por la aprobación del proyecto y es ahí cuando Alaysa busca un acercamiento con el PAP para insistir en la propuesta del senado. Luego en el Senado se discute el tercer proyecto en

mayo de 1983, que se aprueba en 12 días. En tanto en diputados se da un debate intenso, pero se termina aprobando. Ahora bien, esta ley surge en medio de la huelga entre trabajadores y estudiantes.

Marcos Garfias divide los temas del debate en siete ejes principales, de acuerdo a los tres proyectos que surgen en este contexto. El primero de ellos es respecto al cogobierno y el tercio estudiantil, en el cual en la cámara de diputados se impone una diferenciación entre el gobierno de las universidades públicas y privadas, que encuentra defensores en las posiciones de derecha, y que termina siendo obligatoria para las públicas y libre para las privadas. En tal sentido la lectura que tienen los miembros del parlamento es el éxito relativo que de las privadas y el freno a las universidades públicas.

El segundo es la participación de los promotores de las universidades como parte de su gobierno. Esto se encuentra plasmado en la propuesta de Alayza que los incorpora como actores centrales, cosa que no sucede en un primer momento. En esta se siente una voluntad clara de hegemonía de los actores fundadores de las universidades que quiebra el sentido de comunidad académica. Finalmente se llega a la salida en la cual los fines por los que se fundaron las instituciones no se pierda.

El tercero es el ámbito de la organización académica. En cuanto a este, la cámara de diputados apela al retorno de la organización de las Facultades. Sin embargo, la propuesta de Alayza es ambigua, dado que se menciona tanto a las facultades y también a los departamentos, lo cual quizá corresponde a la institucionalización que llegan a tener las facultades en la universidad privada. Finalmente se vuelve a las Facultades pero los departamentos no desaparecen y se insertan en el esquema jerárquico.

En cuarto lugar se encuentra el financiamiento. Para este la cámara de diputados propuso el 6%, del presupuesto de la nación, en atención al estado crítico de la universidad pública. Por otro lado Alayza propone que se haga en virtud de las prioridades presupuestales o el alcance presupuestal del momento. Finalmente se acuerda que no sea menor que el año anterior.

El quinto punto es respecto al órgano de coordinación. Los diputados apuestan por un ente coordinador, que va a ser la Asamblea Nacional de Rectores. Por otro lado Alayza apuesta por una organización que posee aun facultades de CONUP como la de

destituir autoridades, la que él llamara Consejo de Coordinación Institucional, con la salvedad de que solo actúa en las públicas. El debate llega al término con la creación de la ANR pero con el CCI como una de sus instancias.

Otro ámbito es la gratuidad de las universidades públicas, que abre un gran debate en el que se termina imponiendo la propuesta de Acción Popular y el PPC, que la condiciona al desempeño académico. Sin embargo esto encuentra resistencia en la Cámara de Diputados; sin embargo, detrás de esta idea está el salvar la politización del estudiantado.

Finalmente, en los fondos de desarrollo universitario que es una iniciativa que nace en la Cámara de Diputados para la búsqueda de fondos para la universidad pública en un contexto donde los presupuestos de estas venían cayendo. La idea es que de conseguir fondos de donantes el Estado contribuiría con aporte similar. Esto que es solo para las públicas se extiende en el proyecto de Alayza para las privadas, lo que suscita una serie

de reacciones dado que en la década previa alrededor del 80% y 90% iban a las privadas, lo cual suponía un gran aporte importante por parte del Estado para las universidades privadas.

Es en estos matices donde se demuestra una tendencia privatista. No obstante, si bien es cierto en Acción Popular y el PPC tienen la mayoría, no pueden ser ajenos a las movilizaciones de los actores universitarios. Ello genera tensiones adicionales entre la carga de la historia de la institucionalidad de la universidad peruana, con los puntos antes mencionados, con el nuevo elemento que viene desde el 1960 que es la participación privada en la educación universitaria. Los parlamentarios tratan de remontar el debate dando equilibrio y midiendo el ambiente social.

La otra tensión tiene que ver con la idea del predominio del Estado en la definición de las políticas educativas y de sociedad, lo cual se refleja en los intercambios en el Senado y los diputados quienes problematizan la cuestión de la autonomía. Por un lado se acepta la noción de un Estado abierto a la iniciativa privada en la educación y que las familias elijan entre lo público y lo privado, postura que será defendida por quienes abogan por una menor participación estatal. Por otro lado el Apra y la izquierda contradicen con el argumento de no dejar que la universidad se convierta en instituciones elitistas.

Lo que termina posicionándose es una tendencia privatista de la educación, y a la evasión de mejores salidas para la universidad pública.

3. Principales comentarios o conclusiones

Ricardo Cuenca

El primer punto a rescatar del trabajo de Marco, quien se consolida como el historiador de la Universidad Peruana, es el estudio del Estado desde la dinámica de los procesos y sistema educativo que hace que se ponga a los sistemas educativos a un nivel distinto. Esta es una buena muestra de la comprensión del Estado y de los sistemas. En este trabajo y otros el autor hace gala de ellos, lo cual resulta importante.

Luego, lo importante es que mientras que la mayoría al momento de estudiar las políticas educativas lo hacen en el periodo de reformas, Marcos lo hace en un periodo entre reformas. Considerando que para mi punto de vista solo han habido tres reformas educativas: la civilista, la de Velasco y la Fujimori. Dado a que obedecen a un cambio en el sentido de la educación y solo en cómo opera este sistema. En tal sentido estudiar el periodo es importante para comprender lo que sucede entre procesos. Por ello es fundamental para comprender lo que sucede hasta el 2014 pero también la base de su inacción desde el 83, un periodo en el que parece que nada ocurrió.

El tercer punto tiene que ver con el liderazgo de Acción Popular en el desmantelamiento de las reformas de Velasco, que se inicia con Bermúdez. Es interesante dado que desde que entra Belaunde se modifica la ley orgánica del Ministerio de Educación, y en 1982 se aprueba una ley general de educación, que pese a no incluir temas de la universidad hace una demostración de la necesidad de cambiar todo lo que había. En tal sentido la idea de cambiar doce años de fracasos militares termina siendo un espíritu interesante de analizar, donde la ley de 1983 tiene la suficiente ola de opinión pública para respaldar la acción con la idea de que lo anterior no había funcionado.

El cuarto punto va de alimentar el debate del contexto parlamentario con uno más general. Aun con la victoria de Belaunde el hecho del surgimiento del senderismo es importante para entender el destino de la ley. Existe un contexto de violencia política que se refleja en el debate. Si se recuerda, la Universidad es escenario también de este cambio y leerlo en esa clave puede contribuir a darle mayor peso al análisis.

El quinto punto se refiere a la metodología y la interpretación de que, en una lectura particular, que a larga la ley termino siendo más progresista de lo que sus hacedores creyeron. Esto probablemente porque la manera en que se construyó el debate pudo tiene dos puntos interesante: 1. Es probablemente el espacio para la oportunidad nostálgica de la Reforma anterior a 1969 y un espacio para colocar temas que no estaban alineados con el PPC en general, que es imaginar la reforma del 18. De ahí que Nicolás Lynch llamaba a la del 83 el Córdoba tardío. 2. Los personajes se imaginan la universidad desde sus instituciones, cada cual venia de una universidad traía su propia experiencia universitaria. En el país no se ha tenido muchas ocasiones de discutir el sistema universitario, esto sumado al tipo de política para tomar las decisiones, los intereses de los cenadores y los diputados no necesariamente eran personales sino programáticos y políticos.

Finalmente esto termina sentando las bases de lo que es la perdida de la oportunidad de discutir lo universitario como política pública. Se termina pensando como sirven las universidades así mismas y luego al país, por ello hay una sensación del triunfo de lo privado en la educación, lo que hace que se pierda la mira de la política pública. Aquello que se gana en el debate, cuando se ve el contenido, termina expresando que la universidad no es materia de política pública sino de cada institución. Al analizar la ley, salvo lo económico o alguna organización, no hay mayor participación del estado. Esto leído en el contexto de los 80 con una crisis económica, política y la imposibilidad del mercado educativo puede ser el origen de los problemas y las posibilidades que hemos tenido.