

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA BAJO DOS ESCENARIOS: UNA DESCRIPCIÓN DEL CASO PERUANO

Martin Benavides

Director de Umbral, Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades y Profesor Principal de la PUCP. Fue ministro de Educación (2020) y Superintendente de la SUNEDU (2018-2020).

cbenavides@pucp.edu.pe

Alejandro Saldarriaga

Egresado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es bachiller en Lingüística por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente se desempeña como analista de políticas en Umbral, Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades.

saldarriaga.alejandro19@gmail.com

A inicios de la década del 2010, el escenario en materia de educación universitaria en el Perú era el siguiente: según un reporte del [British Council](#), al 2015, el 30% de los egresados universitarios peruanos tenían trabajos informales y 40% de los profesionales se encontraban subempleados. Asimismo, en el periodo 2000-2016, el Perú se encontraba “muy rezagado” en el World University Ranking (2015-2016), sin ninguna universidad peruana entre los 400 primeros puestos y, según [estudios](#), solo nueve de diez universidades podían ser catalo-

gadas como “Universidades puramente docentes” o “Universidades con investigación esporádica”. Las mejores universidades peruanas solo llegaban a ser calificadas como “Universidades emergentes”. Finalmente, según el reporte del British Council, el 44% de egresados no recomendaría su universidad y el 48% no se encontraba satisfecho con la infraestructura de la misma. El sistema universitario atravesaba, como menciona Julio Vargas en un [estudio](#) sobre la educación superior en el Perú, una crisis determinada por la reducción de presupuesto, la corrupción en el manejo de recursos y la privatización de bienes y servicios públicos. Esta crisis, a su vez, fue sustentada mediante la [declaración](#) de un estado de cosas inconstitucional en el sistema universitario peruano, por parte del Tribunal Constitucional, al considerar que el sistema no garantizaba el derecho a una educación universitaria de calidad.

En ese período, las universidades gozaban de autonomía y de un régimen de autorregulación regido por la Asamblea Nacional de Rectores (ANR). A pesar del uso de recursos públicos de parte de universidades estatales y privadas (a través de exoneraciones tributarias), dicho régimen no logró garantizar que la autonomía de las universidades se orientara ni siquiera a garantizar condiciones mínimas de calidad y, menos aún, una producción importante de investigaciones.

Es así que en julio de 2014 se promulga la [Ley Universitaria N.º 30220](#), la cual tuvo, entre algunos de sus objetivos, otorgar al Ministerio de Educación del Perú la rectoría de la “Política de aseguramiento de la calidad de la educación superior universitaria”. Si bien con esta reforma se incorpora al Estado como un actor relevante en materia de educación superior, esta no buscaba vulnerar los niveles de autonomía de las universidades, pues, tal como la misma ley menciona en su artículo ocho, el Estado no solo reconoce la autonomía universitaria, sino que esta es inherente a las universidades y se ejerce en función a lo establecido en la Constitución, la misma Ley Universitaria y las demás normas correspondientes. Por otro lado, esta autonomía es aplicable en términos normativos, de gobierno, académicos, administrativos y económicos.

Autonomía universitaria en el nuevo escenario

¿Cómo quedó entonces la autonomía universitaria en el nuevo modelo peruano? Según un [estudio académico](#) realizado en 2019, la reforma universitaria peruana constituyó un nuevo acuerdo entre el Poder Ejecutivo, el sector privado y demás actores relevantes de las propias universidades. Este acuerdo, sin embargo, no buscó afectar

los [niveles de autonomía substantiva ni procedimental universitaria](#). Por el contrario, se buscó establecer unos mínimos de calidad en la provisión del servicio educativo de este nivel, garantizados por un regulador autónomo (la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria [SUNEDU]) tanto de las propias universidades como del Ejecutivo. Según [algunas investigaciones](#), el regulador peruano es de los que más autonomía tiene del Ejecutivo, cumpliéndose con ello unos de los [requisitos](#) para ese tipo de control.

Como parte del trabajo de [SUNEDU](#) se logró, por ejemplo, el cierre de 13 “universidades” ilegales; el licenciamiento de 94 universidades que demostraron cumplir con condiciones básicas de calidad (46 públicas, 46 privadas y dos escuelas de posgrado); la denegación del licenciamiento a 49 universidades por no cumplir con condiciones básicas de calidad (47 privadas y dos públicas); la duplicación de fondos invertidos en investigación por parte de las universidades privadas en comparación al 2015; el incremento en 208% del número de publicaciones en Scopus respecto del 2014, la duplicación de los docentes universitarios con posgrado y la sanción a siete universidades que no cumplían con un uso adecuado de sus recursos, al orientarlos a fines diferentes de los universitarios.

Queda claro, entonces, que bajo un escenario donde el Estado ha pasado a ser un actor relevante por el lado de las garantías, en contraste con aquel que existía bajo la administración de la Asamblea Nacional de Rectores, las universidades se han alineado más a sus fines de producción de conocimiento y han dejado de ser escenarios donde se producen desvíos de recursos o mal uso de los mismos.

La narrativa de la “autonomía” como recurso ideológico

A pesar de los evidentes logros que se han venido dando desde la promulgación de la ley universitaria, ha habido desde 2014 cuestionamientos de actores en su mayoría relacionados directa o indirectamente con universidades que tenían problemas para cumplir con las condiciones de calidad, que luego perdieron la autorización de funcionamiento o fueron sancionadas. Desde el inicio estos han apelado a “la defensa de la autonomía” o al “[retorno a la autonomía](#)” como estrategias para, simbólicamente, dar el mensaje que, por ejemplo, la libertad de cátedra está en riesgo y poder legitimar sus iniciativas. A nivel internacional, incluso la propia [UDUAL](#) se ha pronunciado recientemente a favor de la ley que propone en sus términos “resta-

blecer la autonomía y la institucionalidad de las universidades peruanas” aprobada finalmente en mayo de 2022.

Esta última iniciativa legal busca, entre otras modificaciones a la ley universitaria del 2014, cambiar la composición del Consejo Directivo de SUNEDU (eliminando su independencia al pretender que algunos de sus miembros no sean elegidos ya por concurso público abierto)¹ y quitarle la rectoría al Ministerio de Educación. Sin embargo, si bien existen algunos actores con fuertes motivaciones para defender estas iniciativas legislativas, gran parte de las [universidades peruanas](#) ha señalado que la autonomía, en realidad, no ha sido vulnerada, por lo que han cuestionado fuertemente dicho proyecto, junto con organizaciones de investigadores, el Consejo Nacional de Educación, la propia [Defensoría del Pueblo](#), entre otros.

Queda claro entonces que estamos en una situación donde se están confrontando dos posturas: una mayoritaria que reconoce el esfuerzo de mejora del sistema universitario y el rol importante de la SUNEDU en aislar proveedores informales y otros que no cumplían con garantizar el derecho a una educación de calidad (al menos a condiciones básicas); y otra que más bien busca cambiar reglas de juego, promovida fundamentalmente a través de una alianza entre grupos particulares de universidades sin autorización y/o sancionadas por SUNEDU, congresistas vinculados a ellas o muy ideologizados, y algunas pocas universidades importantes que se resisten a asumir que la regulación y la autonomía pueden convivir en la búsqueda de la mejora de calidad.