

Tradiciones en conflicto: el Parlamento peruano y la construcción de la Ley Universitaria de 1983

Marcos Garfias

<https://orcid.org/0000-0001-5445-6634>

Instituto de Estudios Peruanos

mgarfias@iep.org.pe

Recibido: 14-mar-20

Aprobado: 16-jun-20

doi: 10.46476/ra.vi1.25

Resumen

¿Bajo cuáles premisas y quiénes edificaron la Ley Universitaria N° 23373 de 1983, que se mantuvo vigente por más de treinta años en el Perú? El presente artículo responde estas interrogantes y muestra, entre otras cosas, las disputas que surgieron sobre el papel del Estado en el campo de la educación universitaria. Como se verá, la edificación de esta ley representó un hito importante en el proceso de transformaciones que se iniciaron entre 1950 y 1960, las cuales produjeron el declive de las universidades públicas y el favorable posicionamiento de las universidades privadas, una tendencia que se consolidó en las siguientes décadas. Estas disputas involucraron, particularmente, a senadores y diputados, en un contexto marcado por la solidez de los partidos políticos en términos de representación. No obstante, el artículo también recoge información sobre el papel que cumplieron las organizaciones estudiantiles y los sindicatos docentes, con la intención de mostrar los vínculos entre Parlamento y sociedad. Estos actores discutieron sobre la autonomía, la gratuidad y la participación estudiantil en el gobierno universitario, bajo el tamiz de dos tradiciones contrapuestas sobre la injerencia estatal en estos asuntos.

Palabras clave: legislación universitaria, parlamento, gremios universitarios, universidad pública, universidad privada, estado, autonomía, Perú, siglo xx.

TRADITIONS IN CONFLICT: THE PERUVIAN PARLIAMENT AND THE CONSTRUCTION OF THE UNIVERSITY LAW OF 1983

Abstract

Under what premises and which actors built 1983's University Law No. 23373, that remained in force for more than thirty years in Peru? This article answers these questions and shows, among other things, the disputes that arose over the role of the State in the field of university education. The construction of this law represented an important milestone in the process of transformations that began between 1950 and 1960, which produced the decline of public universities and the favorable positioning of private universities, a trend that was consolidated in the following decades. These disputes particularly involved senators and deputies, in a context marked by the strength of political parties in terms of representation; but the article also includes the role played by student organizations and teacher unions, with the intention of showing the links between Parliament and society. These actors discussed autonomy, gratuitousness, and student participation in university government, under the perspectives of two competing traditions on state interference in these matters.

Keywords: university legislation, parliament, university unions, public university, private university, state, autonomy, Peru, 20th century.

TRADIÇÕES EM CONFLITO: O PARLAMENTO PERUANO E A CONSTRUÇÃO DA LEI UNIVERSITÁRIA DE 1983

Resumo

Sob quais premissas e quais atores construíram a Lei Universitária nº 23373 de 1983, que permaneceu em vigor por mais de trinta anos no Peru? Este artigo responde a essas perguntas e mostra, entre outras coisas, as disputas que surgiram sobre o papel do Estado no campo da educação universitária. Como se verá, a construção dessa lei representou um marco importante no processo de transformações iniciadas entre 1950 e 1960, que provocou o declínio das universidades públicas e o posicionamento favorável das universidades privadas, tendência que se consolidou nas décadas seguintes. Essas disputas envolveram particularmente senadores e deputados, em um contexto marcado pela força dos partidos políticos em termos de representação, mas o artigo também inclui o papel desempenhado pelas organizações estudantis e pelos sindicatos de professores, com a intenção de mostrar os vínculos entre o Parlamento e a sociedade. Esses atores discutiram autonomia, gratuidade e participação de estudantes no governo universitário, sob o crivo de duas tradições concorrentes sobre a interferência do Estado nesses assuntos.

Palavras-chave: legislação universitária, parlamento, uniões universitárias, universidade pública, universidade particular, estado, autonomia, Peru, século xx.

Introducción

En este artículo se dará cuenta del proceso que llevó a la promulgación de la Ley Universitaria N° 23373 de 1983, la cual estuvo vigente durante más de tres décadas antes de ser reemplazada en el 2014. Vamos a concentrarnos en el espacio del debate parlamentario durante un período regido por el modelo bicameral, presentando a los protagonistas y las posturas que defendieron, así como las estrategias que montaron para imponerse a sus contendientes. Al mismo tiempo, veremos cómo persistió y se ahondó una postura que llevó a establecer diferencias sustanciales entre las universidades públicas y las privadas. A partir de todo esto, intentaremos ensayar una aproximación al espíritu de la ley.

Aunque no se ahonda en los años previos, es necesario apuntar que esta norma se edificó con la intención de distanciarse lo más posible del marco establecido en 1969 por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas que, para muchos de sus detractores, quebró la autonomía universitaria, eliminó el cogobierno y estableció la gratuidad condicionada, derrumbando de este modo las columnas de la tradición universitaria que nació con el movimiento reformista latinoamericano de 1918. Los militares pretendieron superar la acción desarticulada de las universidades para edificar un sistema compacto de instituciones de educación superior, que actuaran bajo una misma dirección con el objetivo de incorporarse a las reformas estructurales que se iban a promover desde el gobierno revolucionario, y en particular a las políticas de industrialización. Al instalar la agenda y el poder estatal por encima de las universidades, los militares también pretendieron frenar la intensa politización de los estudiantes. Las voces parlamentarias contra estas medidas fueron prácticamente unánimes.

Aquí se asume que, al reconstruir la historia de la Ley Universitaria de 1983, se está reconstruyendo una parte de la historia del Estado peruano, justo cuando se formula el componente normativo de una política pública. Se alude específicamente al espacio parlamentario que, en el caso peruano, alcanzó una mayor proyección democrática en la segunda mitad del siglo XX. En ese sentido, se hace énfasis en su naturaleza representativa y en su función legislativa, ya que hasta cierto punto los diversos sectores que componían la sociedad peruana en los años ochenta, estaban representados y hacían oír su voz a través de los distintos partidos políticos que ocuparon un lugar en el Parlamento. Esa naturaleza representativa convirtió a esta entidad en una especie de bisagra entre el Estado y sus funcionarios con el resto de la sociedad y sus múltiples actores. De este modo, la dinámica parlamentaria resulta un escenario privilegiado para entender cómo el devenir del Estado no escapa de un entramado social mayor, que permanentemente lo interpela y lo condiciona, o como dice Enrique Bernales: «el Parlamento siendo un órgano del Estado, tiene al mismo tiempo una naturaleza y composición que lo hacen particularmente sensible a la situación de la sociedad» (Bernales, 1981, p. 11).

Al respecto, dentro de los referentes teóricos para adentrarnos en la comprensión del Estado, partimos de la línea trazada por Philip Abrams, quien ya en los años sesenta mencionaba que una debilidad común, propia de los modelos conceptuales sobre el Estado, ha sido su proclividad a la generalización, desatendiendo las singularidades de los procesos y experiencias históricas en distintas partes del mundo (Abrams, 2015). Del mismo parecer es Joel Migdal, quien nos alerta sobre lo engañoso que puede resultar la alta dosis de abstracción teórica, pues al hacer énfasis solo en los rasgos que mayores generalizaciones pueden soportar, independientemente del tipo de experiencia histórica de la que se da cuenta, finalmente dejan de lado los procesos más concretos y cotidianos, como los mecanismos de toma de decisiones, la heterogeneidad de los actores involucrados, los intereses y las ideologías que impregnan la postura de la diversidad de esos actores o la propia dinámica social en la que está inmersa (Migdal, 2011). En suma, una serie de elementos que requieren de una base empírica que permita reconstruir con cierto detalle los microcosmos al interior del Estado, y que tienen en conjunto un poder explicativo mayor sobre el carácter de este.

Migdal denomina a su enfoque de análisis Estado en sociedad, esto en alusión a la permanente interacción, conflicto y resistencia que se establece entre los actores estatales y sociales. En atención a ello, Migdal sugiere que al analizar el Estado se debe tener en cuenta que subyace a él, por un lado «la imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio»; y, de otro lado, «las prácticas reales de sus múltiples partes» (2011, p. 43). Con ello, acercándose a la postura de Oszlak (1978), nos dice que para no caer en confusiones es necesario diferenciar dos niveles de análisis del Estado en sociedad: «uno que reconoce la dimensión corporativa y unificada del Estado —su totalidad— expresada en su imagen; y otro que desmantela esta totalidad para examinar las prácticas y alianzas reforzadoras y contradictorias de sus distintas partes» (Migdal, 2011, p. 43). El Parlamento, como una institución política del Estado y como práctica cotidiana de quienes ocupan ese espacio, muestra con claridad esta idea de un aparato estatal diverso en su composición y donde sus componentes están en permanente disputa, como proyección de un ámbito social mayor, de donde estos provienen.

En el artículo, por razones de espacio, se hace énfasis en la capacidad de presión de los gremios de estudiantes y docentes universitarios, al momento de la discusión parlamentaria, porque de acuerdo a la documentación de la época fueron los actores con mayor capacidad de movilización; pero desde luego no fueron los únicos. Lo cierto es que, como veremos, aquella fuerza no fue siempre un elemento determinante al momento de definir la agenda del debate de la Ley Universitaria. Esta agenda fue más bien delineada e impuesta por actores propiamente parlamentarios con vínculos directos con algunas universidades, como el senador Ernesto Alayza

Grundy, quien fue durante décadas docente e importante autoridad de la Pontificia Universidad Católica, un centro privado; o del diputado Antonio Espinoza, que por entonces era un reputado profesor de la Universidad de Lima, otra institución privada. Ambos de la bancada del Partido Popular Cristiano, aliada del partido de gobierno Acción Popular; una favorable posición que les permitió conducir y controlar el debate. En el Parlamento de 1980, a diferencia de los anteriores, senadores y diputados formados en universidades privadas o profesores en estas, alcanzaron un peso político mayor que sus pares vinculados a las universidades públicas. Ese hecho también marcará el derrotero de la promulgación de la Ley Universitaria de 1983.

La importancia de los números: la composición política del Parlamento

El parlamento peruano, que se instaló en julio de 1980, debía cumplir sus tareas en un contexto sumamente distinto al de 1968, cuando fue clausurado por el golpe militar de aquel año. En efecto, en poco más de una década, la sociedad peruana se había transformado radicalmente al derruirse el viejo orden oligárquico y al ampliarse como nunca antes las bases de la ciudadanía; así, por ejemplo, desde 1980 se permitió el voto de los analfabetos y la mayoría de edad se redujo a los 18 años (López, 1997). Este proceso vino acompañado de una intensa politización de la sociedad que convirtió a los sindicatos, las organizaciones campesinas, las asociaciones vecinales, las federaciones de estudiantes, etcétera, en interlocutores con cierto peso político dado su poder de movilización, que no podían ser evadidos fácilmente por los parlamentarios (Bernales, 1991). Además, estas fuerzas tuvieron cierto nivel de definición en la organización y las posturas de los partidos políticos que se disputaron el control del Parlamento (Lynch, 1999).

En el aspecto institucional, de acuerdo a la Constitución de 1979, el Parlamento mantuvo su tradicional composición bicameral: la Cámara de Diputados y el Senado. La diferencia entre unos y otros radicaba en el nivel de representatividad. Los diputados eran elegidos bajo el sistema de distrito múltiple, por lo tanto su nivel de representación se circunscribía a una jurisdicción territorial bien delimitada; en tanto, los senadores eran elegidos por el total de electores del país, de este modo su nivel de representación era nacional (Bernales, 1981). En términos de labor parlamentaria, sus integrantes debían reunirse anualmente en dos legislaturas ordinarias, intercaladas entre dos recesos parlamentarios: el de enero a marzo, y el de junio y julio (*Constitución Política del Perú*, 1979, Artículos 191° y 192°).

De otro lado, en lo que se refiere a la tarea específicamente legislativa, la Constitución le concedía a ambas cámaras las mismas atribuciones, así como el mismo peso en cuanto al valor de sus iniciativas legales; pero para que estas iniciativas se conviertan

en leyes promulgadas debían ser aprobadas en las dos. Este requisito, además de ser objeto de un protocolo institucional, implicaba el desarrollo de una permanente negociación de ida y vuelta entre senadores y diputados, en búsqueda de consensos para obtener los votos suficientes en sus cámaras. Respecto al protocolo legislativo, la norma indicaba que la Cámara donde se formulaba la iniciativa de ley pasaba a denominarse Cámara de origen, si en esta se aprobaba la iniciativa, el proyecto pasaba a la otra Cámara para su revisión, de ahí que esta pasara a denominarse Cámara revisora. Si en esta última se modificaba el proyecto, este retornaba a la Cámara de origen para que ahí se exprese la conformidad con las modificaciones, pero también existía la posibilidad de que no se aceptaran tales modificaciones y se insistiera en el proyecto original, una facultad que se lograba con el voto favorable de los dos tercios de parlamentarios que componían la Cámara de origen (*Constitución Política del Perú*, 1979. Artículos 191° y 192°). Las estadísticas que reconstruye Bernales para la actividad parlamentaria de esta época, señalan que primó la insistencia, convirtiendo la dinámica legislativa en una continua vuelta a fojas cero. Esto explica por qué el sistema bicameral de este período se caracterizó por su enorme lentitud.

Lo cierto es que las actividades parlamentarias adolecieron además de muchas dificultades. Doce años de régimen militar revolucionario y otras tantas interrupciones a la precaria democracia peruana a lo largo del siglo XX, no permitieron que se desarrollara una fluida actividad legislativa. «Lo que primó —dice Bernales— fue una falta de hábitos parlamentarios y un desentendimiento de lo que es el Parlamento en las democracias modernas» (Bernales, 1990, p. 19). A eso se sumaron limitaciones más prosaicas, pero que los propios parlamentarios juzgaron como limitantes de su desempeño, entre las que se contaban las instalaciones inadecuadas, la escasez de personal de apoyo especializado en las tareas legislativas, y una vieja burocracia poco proclive a la colaboración. El resultado, dice el mismo Bernales, era «la lentitud, la pérdida de documentos, la demora de los proyectos en las comisiones, la falta de información adecuada, rápida y centralizada, la tediosa y excesiva oralidad de los debates» (1990, p. 20).

No obstante, más allá de las limitaciones materiales y de los tediosos formalismos institucionales, lo que primó en la promulgación de las leyes para tener éxito, fue el tipo de correlación de fuerzas dentro del propio Parlamento y el juego político que en función de ello se entabló. A esto se sumó el alto nivel de interacción que alcanzaron los partidos políticos presentes en el Parlamento, con los numerosos sectores organizados de una sociedad, relativamente politizada como la peruana de comienzos de los años ochenta. En ese sentido, cualquier ley, desde el momento de su formulación, estaba marcada por un innegable sello político, a causa de la naturaleza de su contenido, por los objetivos que intentaba alcanzar y los sectores que pretendía beneficiar. «La elaboración de una ley —dice Bernales— nada tiene

de técnico, pues es en esencia político» (1981, p. 22). Pero esa naturaleza solo se hacía evidente cuando las iniciativas legislativas llegaban a las sesiones de debate de las comisiones especializadas y finalmente a las del pleno. El debate parlamentario entonces era «cotejo de posiciones, juego de proposiciones alternativas, aceptación o rechazo a un proyecto de ley en razón de los propósitos, objetivos y beneficios que a través de él obtiene o no algún sector social. Y, por lo tanto, era la política expresada a través de los partidos con representación en el Parlamento» (Bernales, 1990, p. 22).

La naturaleza política del debate parlamentario en su tarea legislativa, determinó que el número de senadores y diputados que los partidos políticos tenían en el Parlamento fuera un elemento central. Las cifras determinaban, en gran medida, la fuerza de las bancadas oficialistas y las de oposición para lograr imponer sus iniciativas, pero además empujaban a la conformación de alianzas coyunturales o programáticas que, a través de los votos, por ejemplo, permitían imponer cierto cariz a las políticas de Estado.

El Parlamento peruano, durante el gobierno de Belaunde, se compuso de 60 senadores y 180 diputados, al igual que el Parlamento que funcionó entre 1963 y 1968. Lo que cambió fue su composición política. Los resultados de las elecciones generales de 1980, además de otorgarle la presidencia al partido Acción Popular (AP), también le otorgó la mayoría plena en la Cámara de Diputados, con un total de 98 parlamentarios de 180. Le siguió en segundo lugar la bancada aprista con 58 parlamentarios y luego el Partido Popular Cristiano (PPC) con 10. Las 23 curules restantes fueron repartidas entre ocho agrupaciones de diferentes tendencias izquierdistas. Algo parecido sucedió en la Cámara de Senadores, aunque aquí Acción Popular solo alcanzó la mayoría relativa con 26 parlamentarios de un total de 60, seguido por los apristas que lograron ocupar 18 curules, en tanto que los pepecistas se hicieron de 6; y cinco agrupaciones de izquierda consiguieron las restantes 10 plazas (Tuesta, 2001).

La correlación de fuerza significó la composición de una mayoría formada por AP y el PPC, que en conjunto sumaron 108 diputados, que representaba alrededor del 60% de la votación. En tanto que en el Senado sumaron 32 parlamentarios, que significó el 55%, del total. La principal fuerza de oposición fue el APRA que con sus 58 diputados alcanzó a sumar el 26 % de la votación en la Cámara Baja, y sus 18 parlamentarios representaron el 28 % de la votación en el Senado. Los partidos de izquierda también se ubicaron en la oposición, aunque en términos de votación no tenían gran fuerza. La izquierda en conjunto solo tuvo 14 diputados, menos del 10% de votos de la Cámara Baja; mientras que, en el Senado, con 10 parlamentarios, el peso de sus votos alcanzó el 18% (Tuesta, 2001).

Esta composición política de mayorías y minorías, de oficialismo y oposición, definió a lo largo de cinco años «la direccionalidad de la acción legislativa, el

tipo de relaciones que se establecieron en el gobierno, la forma cómo se ejerció el control político y las demandas sociales a las que se les dio atención preferente» (Bernales, 1990, p. 35). Bernales, protagonista y al mismo tiempo estudioso del funcionamiento del Parlamento, dice que la mayoría, conformada por AP y el PPC, controló absolutamente este poder del Estado, sin la menor consideración a los grupos de oposición, a los cuales no se les concedió un lugar en la Comisión Directiva de las Cámaras donde se diseñaba la agenda del trabajo parlamentario, también se les mezquinaba con frecuencia la dirección de alguna comisión legislativa o de investigación, y sus iniciativas legales por lo general eran permanentemente postergadas o dejadas de lado. En tanto que, en los debates de las sesiones plenarias, la voz de la oposición, más allá del valor de la sensatez de sus argumentos, era acallado por el peso de la votación, un acto coloquialmente denominado carpetazo. Así fue usual que las únicas iniciativas legales que culminaban con éxito fueran las formuladas por la mayoría oficialista, en tanto que la tarea de control político se quedó estancada en el plano protocolar (Bernales, 1990).

La agenda de los actores universitarios movilizados

En 1983, cuando se debatió la última etapa del proyecto de Ley Universitaria, se inició el ciclo más álgido de movilizaciones, huelgas y otra serie de acciones de protesta que sufrió el gobierno de Belaunde. Los diversos sindicatos de trabajadores mineros fueron especialmente combativos, algunos llegaron en marchas de protesta hasta la capital y se quedaron en ella durante meses.¹ Los gremios universitarios también estuvieron en pie de lucha durante aquel año. La Federación Nacional de Docentes Universitarios del Perú, la FENDUP; y los trabajadores no docentes de la Federación Nacional de Trabajadores Universitarios del Perú, la FENTUP, decidieron coordinar sus acciones de protesta, a los cuales se les sumó después la Federación de Estudiantes del Perú, la FEP, como una muestra de apoyo a sus luchas. Los primeros en declararse en huelga y movilizarse fueron los docentes, quienes luego de haber esperado al menos tres meses para negociar sus pliegos únicos con las propias autoridades universitarias en cada rincón del país y luego también con los ministros de Educación y Economía, decidieron finalmente iniciar una huelga indefinida el primero de junio de 1983.² Por esa misma fecha se había iniciado el debate del proyecto de ley universitaria en la Cámara de Senadores, por lo cual esta fue incluida en la agenda de lucha de los docentes.

Al igual que los mineros, los profesores de educación básica, policías y médicos, así como los docentes universitarios iniciaron su lucha bajo la bandera de mejoras en

1. «Mineros. Epopeya contra el olvido». En: *La República*, 14 de octubre de 1983.

2. «FENDUP – FENTUP – FEP. Por rentas, solución de pliegos de reclamos, libertad de estudiantes, docentes y trabajadores, contra la ley universitaria antidemocrática y elitista». En: *Diario Marka*, 12 de abril de 1983.

sus salarios. De acuerdo con sus cálculos, en poco más de una década su valor cayó estrepitosamente, pasando, en el caso de los profesores principales, de alrededor de mil dólares a unos trescientos dólares mensuales entre 1972 y 1982.³ Entre ellos, los más combativos fueron los docentes de los rangos más bajos: los auxiliares y los profesores contratados, cuyos salarios eran mucho menores y en algunos casos ni siquiera representaban la mitad que lo que ganaban los docentes principales, que dada la elevada alza en los precios de la canasta familiar convirtieron el valor de esos salarios en polvo, una angustia que llevó a poner en marcha acciones de lucha. Pablo Macera, docente sanmarquino, por entonces el historiador peruano de mayor fama y prestigio asiduamente consultado por la prensa para pronunciarse sobre todo tipo de temas, se le ocurrió en una muestra irreverente de su malestar, mandar una carta pública que fue reproducida en algunos diarios, en la que le pedía al gobierno ser incorporado a la institución policial con el modesto rango de suboficial de segunda, pues hechos sus cálculos «estos tenían un salario más elevado que cualquier docentes principal, con más de veinte años de servicio en la universidad.»⁴

Macera, por supuesto, deslizó en su carta y en las declaraciones que acompañaron a esta y a otras que le continuaron en los siguientes días, una cruda denuncia sobre la forma en que «el gobierno accio-pepecista había engañado a la población», pues la promesa de convertir a ese periodo presidencial en el llamado quinquenio educativo, significó, por el contrario, un descuido sin precedentes de la educación pública, al menos desde el plano presupuestal. El malestar de Macera no respondía solo a su pública antipatía por el gobierno sino también a cosas más concretas. Aquel año, por ejemplo, debido a las medidas de austeridad del gasto fiscal, las asignaciones a las universidades públicas se vieron afectadas, con lo cual a la posibilidad de congelar nuevamente el salario de docentes y trabajadores, le acompañó drásticos recortes de alrededor de 50% en los servicios de alimentación, vivienda y transporte que recibían los estudiantes de bajos recursos. El reputado historiador sugirió entonces que, si bien la austeridad era una medida para controlar la crisis económica, era producto además del modelo neoliberal adoptado por los ministros de economía que seguían los lineamientos del Fondo Monetario Internacional. Del mismo parecer fueron los dirigentes de las federaciones de docentes y trabajadores de la universidad peruana, quienes acusaban a los ministros Ulloa y Rodríguez de ser agentes asalariados del imperialismo norteamericano y de sus redes financieras. Para estos, el mentado modelo neoliberal que había puesto en marcha el gobierno, representaba el retorno al pasado, a una forma de redistribuir la riqueza que beneficiaba principalmente a la patronal de los empresarios y que obligaba al país a

3. «Los docentes universitarios». En: *La República*, 15 de diciembre de 1982.

4. «Historiador Macera pide integrar el cuerpo de policía». En *Diario Marka*, domingo 19 de junio de 1983.

cumplir con los pagos de la deuda externa que favorecía a bancos internacionales. Pensaban además que aquel modelo económico era una imposición política, con implicancias igualmente políticas, pues las reformas económicas golpeaban a los sectores trabajadores y golpeaban con ello su capacidad organizativa.⁵

En las declaraciones de los dirigentes de estas federaciones, así como en sus acciones de lucha gremial, subyacían posturas políticas de claro tinte antigubernista que se evidenciaban, por ejemplo, al momento de definir y denominar al régimen como de derecha reaccionaria, antinacionalista y proyanqui.⁶ Esta lógica era producto de la tradición política de izquierda que hegemonizó la organización docente y estudiantil universitaria desde fines de los años sesenta, y que sobrevivió a los intentos que el régimen militar hizo por desarticularlo y expectorarlo de la universidad pública. Parte de aquella tradición consistió en priorizar el resguardo del espacio universitario como campo estratégico para fortalecer la organización de los gremios universitarios, dentro de un ámbito de lucha política mayor, en el cual participaron junto con trabajadores y campesinos.⁷ Así, durante esas décadas la agenda propiamente política se impuso a otras agendas como la mejora del desempeño académico y de la investigación (Degregori, 1990). De alguna forma, las mismas protestas por reivindicaciones tan concretas como el aumento de salarios y mayores asignaciones para los servicios de alimentación y de vivienda estudiantil, respondieron a la lógica del fortalecimiento político de la militancia universitaria o, si se quiere, era una lucha por evitar el debilitamiento de las fuerzas políticas universitarias al descalabrarse sus bases estrictamente materiales.⁸

Proyectos parlamentarios en disputa: Estado, universidad y autonomía

La cronología del debate que culminó con la promulgación de la Ley Universitaria el 8 de diciembre de 1983, da cuenta de un proceso que tomó casi dos años. El punto de partida se ubica entre los meses de enero y junio de 1982, cuando se debatió y aprobó el proyecto original en la Cámara de Diputados. Este proyecto pasó luego al Senado, donde jamás fue puesto a consideración de las bancadas. Los senadores optaron por discutir un proyecto formulado en su Comisión de Educación, presidido por el pepecista Ernesto Alayza Grundy, quien lideró la iniciativa y mantuvo el control de ella desde su formulación hasta el debate, tras el cual se aprobó en el pleno de su Cámara entre junio y noviembre de 1982. Alayza,

5. Véase, «Federación Nacional de Docentes Universitarios del Perú. FENDUP. Exigimos soluciones concretas. La huelga continua». En *Diario Marka*, 13 de junio de 1983.

6. «FUSM. A la opinión pública. Apoyo locha FENTUP y FEDUP. Contra engreimiento de universidades privadas y gobierno proyanqui». En: *Diario Marka*, 18 de junio de 1983.

7. Testimonio de Rolando Breña Pantoja.

8. Testimonio de César Coronel.

antiguo militante de la Democracia Cristiana y después fundador del PPC, había sido además profesor de la universidad Católica y durante décadas secretario general de esta, uno de los cargos administrativos de mayor rango, así como consejero de varios de sus rectores.

Después, al pasar este proyecto de los senadores a la Cámara de Diputados para su revisión y debate en noviembre de 1982, sus integrantes formularon numerosas observaciones, entre las cuales destacaba la ausencia de medidas claras que favorecieran a las universidades públicas, como la posibilidad de obtener un mayor presupuesto, o el condicionamiento de la gratuidad que afectaría a un sector importante de estudiantes. También, de acuerdo con los diputados, el proyecto del Senado tenía un sesgo que favorecía a las universidades privadas pues, entre otras cosas, permitiría a los dueños y promotores de estas intervenir directamente en sus órganos de gobierno. Frente a eso, los diputados optaron por desestimar la propuesta del Senado e insistir en su proyecto original. Esto, según el protocolo parlamentario, generó un impase. Los senadores tenían solo dos opciones: o admitían la insistencia de los diputados y por lo tanto el proyecto original de estos se convertiría en ley; o insistían en su propio proyecto para lo cual requerían al menos dos tercios de los votos de su Cámara, lo que generaría traer a foja cero todo el debate de ambas cámaras. El fastidio de volver a formular desde el comienzo un nuevo proyecto, generó una tensión entre los senadores y por lo tanto Alayza Grundy temió que de votarse en diciembre la insistencia en la Cámara Alta, no lograría reunir los dos tercios necesarios.

De este modo, en el verano de 1983, entre los meses de enero y marzo, se entabló una serie de conversaciones entre algunos senadores y diputados pepecistas liderados por el propio Alayza Grundy y sus pares del partido aprista, conducidos por el senador Luis Alberto Sánchez, uno de sus líderes históricos todavía vivos, rector en tres ocasiones de la universidad de San Marcos y uno de los promotores del célebre movimiento de reforma universitaria de 1919. El objetivo era impedir que el proyecto de los diputados se convirtiera en ley. Para ello, ganaron tiempo durante estos meses a la espera de que el ambiente se calmara, para luego comenzar a reunir los dos tercios de los votos necesarios para insistir en el proyecto del Senado, con lo cual quedarían anulados los proyectos de ambas cámaras. En segundo lugar, en ese ínterin, igualmente con el respaldo del senador Sánchez, procedieron a confeccionar un nuevo proyecto que se pondría a debate una vez que triunfara la insistencia en el Senado, como en efecto sucedió en abril de 1983.

Para cuando la insistencia en el Senado procedió y se anularon los proyectos de ambas Cámaras, la nueva propuesta estaba prácticamente elaborada. Esta recogía muchas de las medidas del proyecto original de los diputados, pero reafirmando, en algunos capítulos, excepciones para las universidades privadas, como la plena autonomía de estas para definir la composición de sus órganos de gobierno y en

específico, el porcentaje que le correspondía a los representantes estudiantiles, que para el caso de las universidades públicas obligatoriamente significaba un tercio. El senador Alayza Grundy procedió rápidamente para que, con la ayuda de Sánchez, el tercer proyecto fuera aprobado en la Comisión de Educación y luego en el pleno de esa Cámara de Senadores, tal y como sucedió en mayo de 1983. Ese mismo mes, el proyecto se trasladó a la Cámara de Diputados para su revisión. Vale detenerse con en esta última etapa.

El lamento de la bancada de Acción Popular fue la nota que marcó el debate final de la Ley Universitaria en la Cámara de Diputados, en la noche del 20 de setiembre de 1983, cuatro meses después de haber recibido el tercer proyecto aprobado por el Senado en mayo. Aquel lamento, pese a que la postura acciopopulista salió airoso en la votación, se debió a que los diputados apristas no los acompañaron hasta el final en la defensa del proyecto que se había construido de manera consensual con ellos, y decidieran votar en contra. En efecto, ya desde antes de llegar al debate en el pleno, los diputados apristas habían mostrado su total inconformidad con el dictamen que se elaboró en la Comisión de Universidad sobre el proyecto que el Senado envió para su revisión. En aquel dictamen, firmado por la mayoría de los miembros accio-pepecistas, la Comisión presidida por Antonio Espinoza, por entonces un respetado profesor de la Universidad de Lima, hacía suya el proyecto de los senadores con algunas reservas menores y recomendaban su pronta aprobación. Las razones de esta opinión se basaban en que ese tercer proyecto había sido ampliamente revisado y se habían corregido los defectos más graves y las medidas anticonstitucionales que aparecían en los proyectos originales y también porque «ha sido objeto de un mesurado trabajo en su elaboración por parte de un grupo diverso de representantes, responde cabalmente a los requerimientos de las universidades peruanas, tanto públicas como privadas y recoge además los conceptos e instituciones medulares del proyecto anterior aprobado en Diputados».⁹

Los apristas no compartieron aquel punto de vista y elaboraron un dictamen en minoría. En él reclamaban que el espíritu de la nueva ley debía contemplar «las aspiraciones logradas a través de una lucha permanente por consagrar los principios institucionales de la Reforma Universitaria, y hacer que nuestras casas de estudio superior se identifiquen en un compromiso con el cambio y el desarrollo económico y social».¹⁰ Para ellos, nada de eso se desprendía del proyecto llegado del Senado, por el contrario, este mantenía «algunas medidas violatorias de la Constitución del Estado que desprotegían a la universidad pública. Sobre esa postura observaron en total nueve artículos que en su mayor parte problematizaban el ejercicio de

9. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 31, Folder n° 253, 20 de setiembre de 1983, foja 45.

10. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS - Caja n° 31, Folder n° 252, 15 de setiembre de 1983, s/f.

la autonomía universitaria». ¹¹ Entre estos se encontraba el polémico artículo 41° que para ellos arremetía contra la libertad académica y la composición de los organismos de gobierno en las universidades, además de que establecía diferencias entre universidades públicas y privadas.

Los diputados apristas lograron que el proyecto de ley fuera modificado en varios puntos, entre ellos el de la organización académica de la universidad, que quedó asentada sobre las Facultades, dejando relegados, a un nivel subalterno, a los departamentos, un aspecto que el proyecto del Senado contemplaba de manera confusa. También consiguieron que las atribuciones que se le habían entregado al Consejo Interuniversitario se restringieran a un papel de mera coordinación y lo convirtieron en una instancia de la Asamblea Nacional de Rectores, una entidad creada para reemplazar al Consejo Nacional de la Universidad Peruana, que a lo largo de la década de 1970 había ejercido una serie de poderes que rebasaron la autonomía universitaria.

En otros puntos, la oposición aprista, a veces secundada por diputados de la izquierda, fue derrotada y prevalecieron los artículos venidos del Senado, como el que refería a la gratuidad de la enseñanza universitaria que mantuvo su carácter condicional. Reacciones agitadas también precedieron la votación sobre el capítulo económico, pues pese al persistente pedido de los apristas de hacer prevalecer una asignación no menor del 6% del presupuesto nacional para la universidad pública, sin el cual la creciente crisis de esta institución, producto de su pobreza no tendría fin, los diputados accio-pepecistas no cedieron y con sus votos mantuvieron el articulado original que no establecía porcentaje alguno, pero sí señalaba que el presupuesto universitario nunca podía ser menor al del año anterior.

Los debates más intensos se concentraron en los artículos que señalaban la incorporación de las entidades fundadoras al gobierno de las universidades privadas y la libertad de estas últimas para definir la composición de sus órganos de gobierno. Los diputados apristas enfilaron sus argumentos para arremeter contra el contenido de estos artículos, por ser considerados inconstitucionales y por consolidar el carácter privatista de la ley. Si esta se consagraba, decía el diputado Carranza, «no habrá participación en la universidad privada, serán universidades de una élite, universidades de privilegio, universidades que no quiso la Constitución». ¹² Para el diputado Aldo Estrada «la ley no puede hacer excepciones, y en estas universidades privadas deben regir también las mismas normas que cobran vigencia en las universidades públicas respecto a la participación de docentes y estudiantes». ¹³

11. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS - Caja n° 31, Folder n° 252, 15 de setiembre de 1983, s/f.

12. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 28, Folder n° 211, 29 de mayo de 1983, foja 371.

13. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 28, Folder n° 211, 29 de mayo de 1983, foja 333.

Para los apristas, la ley debía respetar el mandato constitucional, que si bien reconocía la autonomía para que las universidades puedan organizarse, lo hacía sobre el fundamento jurídico de que se mantengan dentro de los márgenes de ese mandato y «sin que exista una discriminación entre públicas y privadas».¹⁴ El proyecto de los senadores negaba ese principio, pues se salía del marco general y facultaba únicamente a las universidades privadas a determinar con plena libertad la proporción de docentes, graduados y estudiantes en sus órganos de gobierno. El argumento de Carranza fue rebatido por el diputado Enrique Chirinos. Este privilegió el principio de la autonomía reconocida en la Constitución y resaltó la existencia de universidades privadas muy buenas por su calidad y orden, por lo que «nada debería contener la ley universitaria que la perjudique».¹⁵ Decía también que a él «no le asusta que, en este aspecto, me digan privatista, porque si hay universidades privadas buenas, nada debemos hacer para deteriorarlas».¹⁶ Chirinos reconocía, por su experiencia de dirigente estudiantil, la importancia del cogobierno y del tercio «que, en mi época al menos, se requería frente a las argollas de los catedráticos que hacían en la universidad lo que les venía en gana».¹⁷ Pero aquella figura valía ante todo como un principio de la tradición universitaria peruana, sin embargo no tenía por qué funcionar en los mismos términos en la universidad pública y en la privada. Para él «la forma de aplicar ese principio debe dejarse a los estatutos de cada universidad, en reconocimiento de su autonomía que la Constitución consagra».¹⁸ Para él, daba igual si era un tercio o un quinto, lo fundamental era respetar el principio del cogobierno y el principio constitucional de la autonomía.

El mismo diputado Chirinos defendió luego la participación de las entidades fundadoras en el gobierno de las universidades privadas. Tejía su propuesta sobre el incuestionable hecho de que cómo nunca la Constitución reconocía «tan claramente su respeto a la enseñanza privada».¹⁹ Para él, en materia educativa, la sociedad se anteponía al Estado, en ese sentido el primer derecho sobre la educación lo tiene el padre de familia, quien goza de libertad de elección sobre el tipo, el lugar y las condiciones que enmarcarían la educación de sus hijos.²⁰ Por lo tanto, «el derecho del Estado es supletorio».²¹ Humberto Carranza replicó. En efecto, el aprista reconocía que la educación privada fue consagrada por la Asamblea

14. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, foja 9.

15. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, foja 31.

16. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, foja 31.

17. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, foja 31.

18. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, fojas 31 – 35.

19. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, fojas 48 y 49.

20. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, fojas 48 y 49.

21. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, fojas 48 y 49.

Constituyente de 1979, así como el reconocimiento de la familia como la célula fundamental de la sociedad. Sin embargo, le reclamaba a sus oponentes olvidar que «la Constitución es un todo, es integral y los artículos unos con otros tienen relación».²² Entonces cuando se declara que la familia es la célula fundamental «nadie lo discute, tampoco el reconocimiento de la educación privada dentro de los parámetros de la ley».²³ El problema es que al hacer énfasis en estos puntos se deja de lado otros, igual de fundamentales, como el artículo 24° constitucional que dice: «Corresponde al Estado formular planes y programas, dirigir y supervisar la educación con el fin de asegurar su calidad y eficiencia».²⁴ Así, para él, una lectura más atenta de la Constitución solo puede concluir en el rol fundamental que cumple el Estado en la educación.

Dos perspectivas de Estado emergen del debate, concluye el diputado Carranza. El Estado capitalista que defiende el doctor Chirinos «al colocar la tarea educativa fundamentalmente en ámbito social, dejándola librada a la manipulación y aprovechamiento de los más fuertes».²⁵ Para Carranza, ese es el rasgo del Estado capitalista, el mismo que genera «tantas injusticias, tantos privilegios, tanta miseria, tanta discriminación». Este hecho de fondo explica, para él, por qué en el Perú «las universidades privadas son para los ricos y los pobres tienen que ir a una universidad pública». Frente a ello, los apristas «queremos formar un Estado de Social Democracia»,²⁶ en el que el «Estado tiene participación fundamental en la dirección de la educación, y por eso su defensa de la educación pública es permanente».²⁷ Entendía, en ese sentido, que debido al carácter del gobierno accio-pepecista, cualquier planteamiento que busque imponer la educación pública, extendiéndola y mejorándola, no sería tomado en cuenta, pero «los apristas —enfaticaba— lo conseguiremos no ahora, en el futuro sí, para bien de los miles y millones de hijos del pueblo que no pueden acceder a la universidad».²⁸

No hay tal Estado capitalista, le contestó el diputado Antonio Espinoza, menos cuando la Constitución afirma «que estamos en un Estado al servicio del hombre», cuando también dice que «la propiedad tiene un servicio social fundamental que cumplir», y que «la Economía Social de Mercado es el principio básico en cuanto al orden económico». Desde su perspectiva, el orden legal que impone la Constitución peruana de 1979 no corresponde al «liberalismo capitalista del

22. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, foja 50.

23. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, foja 50.

24. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, foja 50.

25. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, foja 51.

26. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, foja 51.

27. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, foja 51.

28. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, foja 51.

siglo pasado». La explicación de ello, le recuerda a los apristas, se encuentra en el consenso de «valores de la Social Democracia del APRA con el Social Cristianismo del Partido Popular Cristiano que los circunstanciales oponentes alcanzaron en la Asamblea Constituyente». Le tocaba entonces a los socialistas democráticos, apristas y pepecistas, defender «una sociedad en la cual todo hombre pueda desarrollar su personalidad en libertad», y sobre ese base «cooperar a la formación de una sociedad en la que todos gocen de los mismo derechos».²⁹ Aspiro, dice el diputado Espinoza, a que:

Social demócratas y Social cristianos nos entendamos en lo fundamental, y los principios de libertad de enseñanza, de libertad de creación cultural, de libertad universitaria, los afirmemos juntos. Porque, aquí, de eso se trata, que la libertad de enseñanza en la universidad tenga el sólido apoyo y respaldo de la mayoría democrática de la representación nacional.³⁰

Los apristas mantuvieron su posición frente a lo que consideraban un atentado contra la universidad pública, y las consecuencias que esto acarrearía para los sectores populares de la sociedad. Los diputados del oficialismo, por su parte, insistieron en afirmar que la norma no pretendía favorecer a las universidades privadas sino lograr la práctica plena de la autonomía. El diputado acciopopulista, Amador Amico, negaba tajantemente que el progreso de las universidades pueda alcanzarse por la vía de la uniformización, forzándolas a «entrar en un sistema en el que se les ordene cómo deben organizarse, cómo deben gobernarse», maltratando con ello el principio de la autonomía universitaria. Para él, la historia reciente ofrecía ejemplos ilustres que demuestran que las «universidades que más se han destacado en el mundo son las que han gozado de mayor autonomía, las que se han dado a sí mismas los sistemas y tareas que han juzgado más convenientes». Aquel sistema uniformizante, le recordaba al pleno que ya fue practicado en el Perú por la dictadura militar y todos la recuerdan por «la tragedia que le significó a la universidad».³¹

El debate del pleno de la Cámara de diputados no cambió de tono. La intervención final estuvo a cargo del pepecistas Antonio Espinoza, quien argumentó que si bien la Constitución reconoce la diferencia de la procedencia jurídica que tienen universidades públicas y privadas, ella consagra los mismos derechos para ambas: «El derecho de formar profesionales, el derecho de conferir grados y títulos, el derecho de investigar, y el derecho básico de auto-regirse».³² Y los mismos deberes: «se integran por profesores, alumnos y graduados; tienen Facultades

29. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, fojas 80 y 81.

30. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 233, 29 de agosto de 1983, foja 84.

31. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 238, 31 de agosto de 1983 foja, 21.

32. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 238, 31 de agosto de 1983, 102 y 103.

como unidades básicas docentes». ³³ Vetaba además el lucro en las universidades privadas «porque estimamos que esa es una verdadera prostitución de una causa noble». ³⁴ En suma, la Constitución y el proyecto de ley universitaria daban cuenta de que «esta es una nación en que se vincula lo más fundamental de nuestra concepción pedagógica a la libertad de enseñanza». ³⁵ Sobre esos fundamentos ratificó el concepto fundamental del artículo 41° en nombre de su bancada y de sus poderosos aliados de Acción Popular, para luego, gracias al voto mayoritario del oficialismo, consagrar una nueva ley universitaria.

A modo de conclusiones: tradiciones en conflicto

La construcción de la Ley Universitaria que se promulgó en 1983 no escapó al campo de la disputa y el consenso propio de la práctica parlamentaria. Tales disputas se extendieron al ámbito social, donde fuerzas ajenas al Parlamento, como los gremios de estudiantes y docentes universitarios, trataron de insertar con relativo éxito sus demandas en el espíritu de la nueva ley. Sin embargo, más allá de su real capacidad de influencia, la potencial movilización de estos también fue utilizada como estrategia para intentar imponer los argumentos de un sector de los parlamentarios, y en especial de los diputados apristas y los senadores de izquierda, aunque con erráticos resultados. Por el contrario, como se vio, fueron algunos actores parlamentarios quienes lograron imponer la agenda del debate. En particular, fue determinante la figura del senador Alayza Grundi del PPC y del diputado Antonio Espinoza, también pepecista. Ambos ligados a dos de las universidades privadas más importantes de la época, como muchos otros parlamentarios oficialistas, un vínculo que fue más determinante en el sentido que se le otorgó a la Ley Universitaria.

Por otro lado, si bien el peso de los argumentos en el marco del debate logró, en algunas ocasiones, imponerse en la definición del sentido de los artículos del proyecto, predominó finalmente la lógica del voto partidario y de las alianzas permanentes o circunstanciales que se hicieron para incrementar el número de esos votos. Esto explica la sostenida derrota de las posiciones de izquierda en el Senado y del aprismo en la Cámara de Diputados. Del mismo modo, permite afirmar que la Ley Universitaria de 1983, aunque no nació como una iniciativa de la alianza oficialista de Acción Popular y el Partido Popular Cristiano, fue finalmente delineada en su mayor parte por las posturas e intereses de los parlamentarios de estas bancadas, bajo el marcado liderazgo del pepecista Ernesto Alayza Grundy en el Senado y, en menor magnitud, del también pepecista Antonio Espinoza en

33. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 238, 31 de agosto de 1983, 102 y 103.

34. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 238, 31 de agosto de 1983, 102 y 103.

35. CRP-AG-DEBATES-DIPUTADOS, Caja n° 30, Folder n° 238, 31 de agosto de 1983, 102 y 103.

la Cámara de Diputados. Sin embargo, aquel triunfo fue posible, en gran medida, por el circunstancial respaldo que los oficialistas recibieron del partido aprista en el Senado, con la determinante venia de Luis Alberto Sánchez. En este apoyo debió pesar, entre otras cosas, la tenaz disputa que entablaron las izquierdas con el aprismo por el control de las universidades públicas, que desde la década de 1960 favoreció a los primeros.

El debate parlamentario discurrió sobre diversos aspectos que siempre conducían a problematizar el papel del Estado en el campo de la educación universitaria. Sobre ese tenor se plasmaron dos posturas bien marcadas. La primera apeló a la antigua institucionalidad decimonónica que reconocía el papel central del Estado en la definición de la marcha de las universidades, tanto públicas como privadas, por lo cual la legislación debía abarcarlas a todas sin establecer excepciones para algunas de ellas, pero bajo la premisa indiscutible de la autonomía académica y de gobierno. Esta postura fue defendida por los diputados del partido aprista y de la izquierda, y en el Senado solo por los de izquierda. Una posición que quedó ligada a la defensa de otros tres componentes históricos de la institucionalidad universitaria: el predominio académico y administrativo de las Facultades, el cogobierno bajo la fórmula del tercio estudiantil y la gratuidad incondicional. Estas dos últimas banderas, de acuerdo a la lectura histórica de los parlamentarios que las defendieron, tuvieron su origen en el movimiento estudiantil de reforma universitaria que estalló en de 1919 —un referente ineludible en el debate—, y en las demandas por la democratización de la educación universitaria que surgieron en las siguientes décadas. El tercio estudiantil había sido consagrado en las leyes universitarias de 1946 y 1960, y una norma especial de 1964 consagró la gratuidad de la educación universitaria. Ambas luego fueron arrinconadas por la Ley Universitaria de 1969, promulgada por el gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, en el que además se dejó de lado las tradicionales Facultades, para dar paso a los Programas y Departamentos.

La segunda postura fue defendida por los parlamentarios de Acción Popular y el Partido Popular Cristiano en ambas cámaras, sumándoseles en el Senado los parlamentarios apristas. Esta postura apeló a la necesidad de trastocar el protagonismo del Estado en la definición de la organización y funcionamiento de las universidades. Así, bajo el manto ideológico de las posturas liberales, que comenzaron a ganar terreno nuevamente tras el errático gobierno reformista de los militares de la década de 1970, se cuestionó la antigua institucionalidad del Estado docente, que había predominado a lo largo de la historia republicana en el campo educativo.

Las diferencias de ambas posturas pusieron en tensión tanto la noción como la práctica de la autonomía universitaria, otro componente central de la institucionalidad de la universidad peruana. Entre quienes abogaban por desterrar

el espíritu impositivo del Estado docente, para dar paso a un marco institucional abiertamente liberal, aquella autonomía debía ejercerse con mayor plenitud en todos los ámbitos de la vida universitaria, y entre ellos el de su gobierno. Esto llevó a los parlamentarios pepecistas como Alayza y Espinoza a proponer que sean los propios universitarios quienes decidan la composición de los órganos gobierno de sus centros. No obstante, esta posición sobre la autonomía colisionó contra el principio del cogobierno y el tercio estudiantil que defendieron los diputados apristas y de izquierda, y estos últimos también en el Senado. En sus intervenciones, tanto Alayza como Espinoza se cuidaron de lanzar opiniones contrarias a la figura del cogobierno, temían probablemente más que la reacción de sus colegas apristas y de izquierda, el impacto que esto podría tener entre los agitados gremios estudiantiles. Su salida fue entonces exonerar de la obligada figura del tercio estudiantil en los órganos de gobierno a las universidades privadas, donde era menos probable alguna arremetida gremial, y así lo impusieron con sus votos.

La misma tónica de establecer excepciones en la normatividad para las universidades privadas, mientras que las públicas parecían quedar aplastadas por las mismas, fue recurrente en otros aspectos a lo largo del debate y finalmente terminó caracterizando a la norma que se aprobó. Esto lleva a pensar que la Ley Universitaria de 1983 consolidó el proceso de inflexión en la historia de la acción estatal en el campo de la educación universitaria, que comenzó con la Ley de 1960, pues en ella, por primera vez el Estado promovió abiertamente la participación de la iniciativa privada en el ámbito de la educación universitaria, en un contexto delimitado por la expansión de la demanda y de la matrícula de este nivel educativo, la radicalización política de las dirigencias de los gremios docentes y estudiantiles de las universidades públicas, la sistemática mudanza de las elites hacia las universidades privadas, y una creciente presencia de los graduados de estas últimas en los aparatos del Estado, entre ellos el Parlamento.

Estas circunstancias históricas, junto con el tono de los argumentos que se fueron imponiendo, permite percibir en el espíritu de la norma la consistente voluntad de quienes condujeron y controlaron el debate, de proteger el dinamismo que habían alcanzado las universidades privadas, a costa, a veces, de sacrificar las posibilidades de desarrollo de las universidades públicas, como cuando le cerraron el paso a las iniciativas que buscaron asegurar para ellas un mayor presupuesto. De igual modo, la norma, en varios aspectos, le concedió a las universidades privadas una mayor flexibilidad institucional para que estas se consolidaran en aparatos de gobierno y gestión más ágiles y eficientes que el de sus pares públicas. Como hemos visto, al excluir a las universidades privadas de la obligación de contar con un tercio de estudiantes en sus órganos de gobierno, suponemos que se pretendió, desde la lógica de sus promotores, blindarlas de los peligros de un estudiantado altamente politizado. Desde luego, para quienes abogaron por la persistencia del tercio, este

no tenía connotaciones negativas y por el contrario valoraban enormemente su existencia como un componente de la tradición institucional de la universidad peruana, ganada por las históricas movilizaciones del gremio estudiantil, que en aquel contexto aparecía además como un conflictivo grupo de presión.

Un mayor consenso se dibujó en ambos bandos, respecto a la necesidad de alejarse casi diametralmente de la herencia de la política universitaria del régimen militar. En tal sentido, quienes defendieron la necesidad de una mayor presencia e iniciativa estatal para promover el desarrollo de las universidades públicas, no comulgaron con iniciativas como la de implementar una entidad como el Consejo de Coordinación Interuniversitaria, al quedar revestido de algunas facultades que había tenido el antiguo Consejo Nacional de la Universidad Peruana, órgano creado por la Ley Universitaria de los militares en 1969, y que en la práctica restringió enormemente la autonomía de las universidades. El consenso vino en la figura de una entidad que fue denominada Asamblea Nacional de Rectores, la que fue concebida como un órgano de coordinación sin mayor capacidad para incidir en la dinámica de las universidades. Así, el sentido liberal se impuso en la norma, ocasionando con ello otro quiebre fundamental con toda la historia previa de la institución universitaria, pues en nombre de la autonomía alejaba a estas de una vinculación mayor con los proyectos de Estado respecto a las líneas del desarrollo económico y social. La idea de sistema universitario que se instaló en el régimen militar solo mantuvo la etiqueta, pues en los hechos cada institución comenzó a demarcar su marcha sin atender a sus pares.

Referencias bibliográficas y documentales

- Abrams, P. (2015) «Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado». En: Abrams, P, Gupta, A, y Mitchell, T., *Antropología del Estado*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Ballón, E. (1986), *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*, Lima, DESCO.
- Bernales, E. (1981) *Parlamento, Estado y Sociedad*, Lima, DESCO.
- Bernales, E. (1990) *Parlamento y democracia, Constitución y Sociedad*, Lima.
- Degregori, C (1990) *El surgimiento de Sendero Luminoso. Ayacucho 1969 – 1979, del movimiento por la gratuidad de la enseñanza al inicio de la lucha armada*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- López, S (1997) *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima, Instituto de Diálogo y Propuesta.
- Lynch, N. (1999) *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980 – 1992*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Migdal, J. (2011) *Estados débiles, Estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica
- Oszlak, O. (1978) «Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico metodológicos para su estudio», Estudios CEDES, volumen I, 3.
- Tanaka, M. (1998) *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980 – 1995, en perspectiva comparada*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Tuesta, F. (2001) *Perú Político en cifras*, Lima, Friedrich Ebert Stiftung.
- Diario de Debates (Manuscritos 1980 - 1983), Archivo del Congreso de la República
- Constitución Política del Perú*, 1979.
- Diario *La República*.
- Diario *Marka*
- Testimonio de Rolando Breña.
- Testimonio de César Coronel.