

Evolución legal y pedagógica de los sistemas académicos de la Universidad Peruana desde el siglo XX hasta el presente año (2012)

Legal and Pedagogical Development of Academic Systems at Peruvian University from the 20th Century until the Year (2012)

Manuel Zevallos Vera*

<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v1i11.16>

* Ha sido rector de la Universidad San Agustín de Arequipa, primer Presidente de la ANR, miembro de CONAFU, profesor y Doctor en filosofía con más de 50 años de servicios docentes en pregrado posgrado y posdoctorado; autor de 20 libros y más de cien ensayos; doctor Honoris Causa de la UAP; Profesor Emérito de la Universidad San Agustín de Arequipa; Amauta del Perú; premiado por su labor intelectual en la III Feria Internacional del Libro en su ciudad natal, Arequipa.

Lex



Boulevard. (1990)

RESUMEN

El presente trabajo pretende, tras una breve introducción, revisar, describir y analizar, con un claro objetivo y sin prejuicios, la evolución legal-pedagógica de los sistemas académicos de la universidad peruana desde el siglo XX hasta el presente año 2012, tomando como base las fuentes legales a nuestro alcance y la experiencia a través de más de 50 años vividos por el autor en su seno como servidor administrativo en sus más altos niveles y como docente en las cátedras de filosofía, hasta llegar el grado de profesor emérito en la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa y Rector de la UNSA, primer Presidente de la Asamblea Nacional de Rectores, miembro del CONAFU y condecorado con las Palmas Magistrales en el grado de Amauta del Perú, además de escritor e investigador de las ciencias filosóficas y sociales.

Palabra clave: *universidad peruana, facultad, escuela, departamento académico.*

ABSTRACT

This work pretends, after a short introduction, to revise, describe and analyze, with a clear objective and without prejudices, legal-pedagogical development of academic systems at Peruvian university from the 20th century until this year 2012, taking as a starting point the legal sources to our scope and the experience through more of 50 years lived by the author in his labor as administrative worker in his more high levels and as teacher in the professorships of philosophy, until arriving to be a teacher emeritus in the National University of San Agustín de Arequipa and Chancellor of the UNSA, first President of the *Asamblea Nacional de Rectores*, member of the CONAFU and decorated with the *Palmas Magisteriales* as *Amauta* of Peru, besides to be a writer and researcher of philosophical and social sciences.

Key words: *peruvian university, faculty, school, academic department.*

La primera precisión en torno de la problemática universitaria señalada se refiere a los regímenes académicos que han funcionado en las universidades estatales y en las privadas, que si bien coinciden en los fines y objetivos esperados, han mantenido alcances técnicos y características según el grado de autonomía legal y administrativa que se les concedió.

La segunda observación se refiere a la calidad docente con la que han contado, que defiere ya no del carácter estatal o privado de cada universidad, sino del interés de sus ejecutivos para seleccionar a su personal docente priorizando la cultura profesional, intelectual, científica y solvencia moral que garantice altos niveles de enseñanza, aprendizaje e investigación.

Y como una condición *sine qua non* tenemos que referirnos a la capacidad económica, presupuestal, infraestructural y de equipamiento con que han contado y cuentan las universidades peruanas, que lamentablemente tenemos que reconocer ha sido muy limitada y escasa a través de la historia de la universidad peruana, especialmente para las estatales.

En nuestro concepto, la función académica es esencial y definitiva en la evaluación y acreditación de cada universidad, pues los demás fines, como el administrativo, la proyección social y extensión cultural, el bienestar universitario, etc., siendo importantes e indispensables, dependen y son tributarios de las necesidades, crecimiento cuantitativo y cualitativo, rigor y seriedad del mundo académico que engloba la alta responsabilidad social de la universidad de formar profesionales, técnicos, investigadores y promotores del desarrollo de las ciencias, las artes y la técnica.

Evolución legal y pedagógica de los sistemas y regímenes académicos

Ingresamos al siglo XX con la vigencia de la Ley Orgánica de Enseñanza del 30 de junio de 1920 y el Estatuto Universitario del 28 de junio de 1935, que sobre el problema académico mantuvieron en vigencia lo estatuido en materia universitaria hasta fines del siglo XIX, en que toda la administración universitaria estaba sometida al centralismo del Poder Ejecutivo, a

través del Ministerio de Educación, incluyendo lo académico, especialmente en las llamadas universidades menores, que eran las provincianas de San Antonio Abad del Cusco, La Libertad de Trujillo y San Agustín de Arequipa, pues la de San Marcos, como Universidad Mayor, goza de autonomía y privilegios que no alcanzan las menores.

Derogada la ley de 1935, se promulgó la Ley Orgánica de Educación Pública el 1 de abril de 1941, durante el primer gobierno de don Manuel Prado Ugarteche, y que en materia académica y formación profesional disponía un régimen centralista para algunas especialidades como Medicina, Odontología y Farmacia, que tenían que aprobar primeramente un año preparatorio en la Facultad de Ciencias y trasladarse a Lima, a la Universidad de San Marcos, para continuar y terminar su carrera de médico, odontólogo o farmacéutico, lo que significaba para los padres de familia un gasto oneroso.

La Ley disponía el funcionamiento de facultades en las universidades menores, pero sin decanatos, cuya función corresponde al Rector como Decano nato de todas las facultades, quien convocaba y presidía las juntas de profesores una o dos veces el año, salvo en casos de emergencia. Las facultades podían tener institutos o secciones profesionales. Los ciclos de estudios regulares estaban divididos en dos semestres, con un mes de vacaciones en el intermedio. Las asignaturas tenían carácter anual. La asistencia a clases de los alumnos era obligatoria en un porcentaje de 70 %, con carácter eliminatorio para cada asignatura. Para el ingreso a la docencia como titular se exigía el grado de doctor en la especialidad concursada. Los exámenes de promoción eran orales y escritos, ante un jurado conformado por tres profesores, incluyendo al profesor titular, tal como lo disponían los reglamentos de cada universidad. Se otorgaban los grados de bachiller, doctor y títulos profesionales.

El 24 de abril de 1946, se promulga la Ley N° 10555 o Nuevo Estatuto Universitario. La principal novedad de esta ley es la creación del cogobierno, en cuyo art. 8° dice: “La Universidad se gobierna con el concurso de los maestros, alumnos y graduados”, en la proporción de dos tercios de maestros, incluyendo a las autoridades correspondientes, y un tercio de alumnos, en todos los niveles del gobierno. Se crean los decanatos y secretarías en las facultades de las universidades menores (antes solo funcionaba en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos).

Desde el punto de vista académico, se introduce “el régimen de estudios flexible”, liquidando el clásico régimen anual rígido. La universidad otorga los grados de bachiller y doctor; las facultades, los títulos profesionales.

El artículo 32° dispone que los institutos académicos ya existentes en las universidades organicen la enseñanza en tres niveles:

- a) Cultura general, que se ofrece en la sala de clase.
- b) Cultura específica, en los seminarios.
- c) Investigación, en la Escuela de Altos Estudios.

Se crean los Colegios Universitarios con estudios previos a los profesionales que otorgan las facultades.

Se dispone que el Estatuto sea reglamentado por el Consejo Universitario. Esta ley fue promulgada por el gobierno del Dr. José Luis Bustamante y Rivero.

Con fecha 8 de abril de 1949, se expide el Decreto Ley 11003 que deroga la Ley 10555 y suprime el llamado cogobierno. Este Decreto fue dado por el general Manuel A. Odría y su gabinete militar, después del golpe de Estado contra el gobierno constitucional, y en él se dispone la vigencia de las disposiciones contenidas en la sección II de la Ley Orgánica de Educación Pública N° 9359 y las modificaciones de la Ley N° 9889. Lo curioso del referido Decreto Ley es la fundamentación, que dice: “Que la experiencia ha demostrado que el Estatuto Universitario aprobado por ley 10555 no se ha inspirado en normas científicas y culturales, sino que ha sido producto de la influencia demagógica predominante en el régimen anterior, que como consecuencia ha perjudicado seriamente el rendimiento académico, afectando el prestigio de la Universidad”, pero ¿nos preguntamos cómo quedó el prestigio del Perú como consecuencia de un golpe de Estado armado que atropelló la Constitución Nacional?

Con fecha 6 de mayo de 1949, se expide el Decreto Ley N° 11015, que dispone que las facultades, escuelas e institutos, con la sola excepción del Colegio Universitario, creado por la Ley 10555 derogada por el Decreto Ley 11003, quedan vigentes.

Con fecha 8 de abril de 1960, se promulga la ley 13417, durante el segundo gobierno de Manuel Prado. Con respecto al régimen académico, este Decreto dispone en su art. 7° que “Los grados académicos, títulos profesionales otorgados por las Universidades son conferidos a nombre de la Nación”, y en el artículo 8° se dice: “Las universidades están integradas por facultades, escuelas profesionales, institutos, departamentos”. En cuanto a organización académica, solo se refiere a facultades y escuelas profesionales:

Art. 23° Las Facultades son centros de investigación científica, humanística y tecnológica y de formación profesional.

Las Escuelas Profesionales capacitan solo para el ejercicio de las profesiones.

Las Facultades y las Escuelas Profesionales estarán dirigidas por el correspondiente Consejo y por el Decano de la Facultad o el Director de la Escuela Profesional.

Corresponde al Consejo Universitario la creación de Facultades y Escuelas Profesionales, siempre que cuenten con renta garantizada para su funcionamiento.

Con fecha 18 de febrero de 1969, se promulgó la ley orgánica de la Universidad Peruana N° 17437, durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado. En cuanto a organización académica, según el art. 52, dice: “Responde a un criterio funcional, para lograr la integración de la actividad universitaria y evitar la duplicación innecesaria de esfuerzos y recursos”, y en el art. 53 dice: “Para el fin anterior, la universidad está conformada por unidades académicas denominadas departamentos académicos, que constituyen núcleos operacionales de investigación, enseñanza y proyección social que agrupan a profesores que cultivan disciplinas afines”.

En el art. 54 dice: “En los departamentos académicos se desarrollan cursos correspondientes a las asignaturas de su especialidad, para servir a los diversos programas académicos”, o sea que los programas académicos reemplazan a las escuelas de las que habla la ley 13417.

En esta ley aparece la figura del departamento, que dio lugar a la oposición de parte del alumnado a nivel nacional porque consideraba que era una institución copiada de la organización académica norteamericana, sin comprender su importancia docente en tanto reúne a docentes de una especialidad para coordinar los currículos y syllabus de las asignaturas solicitadas por los programas académicos e investigar en su campo.

Los departamentos académicos resultan como la patria académica de los profesores, donde se reúnen, hablan el mismo idioma y se ocupan de sus especialidades para discernir, investigar, ponerse al día en su ciencia, publicar, organizar reuniones que beneficiaran a alumnos y profesores.

Con fecha 21 de mayo de 1972, se expidió el Decreto Ley N° 19326 que promulgó la Ley General de Educación en el gobierno de la Junta Militar presidida por el general Juan Velasco Alvarado, que comprendió como aspecto trascendental de la ley, según su propia redacción, “la creación del primer ciclo de la Educación Superior conformado por lo que se denomina Educación Superior, lo cual convierte automáticamente a la educación compartida en las universidades como primer ciclo, ahora comprende el segundo ciclo”.

El primer ciclo está a cargo de las Escuelas Superiores de Educación Profesional (ESEP), que expedirán títulos de Bachilleres Profesionales, con lo cual se cercena el tradicional bachillerato que se obtenía en las universidades, previa tesis, situación que más tarde, en el gobierno del Ing. Fujimori, se agravó con la disposición para las universidades creando los bachilleratos automáticos, al término de los estudios, sin tesis.

En el texto de la Ley, en el artículo 42, se dice que la educación comprende tres ciclos de estudios completos, cada uno con sus propios objetivos, pero estrechamente interrelacionados en su acción educativa:

- a) Primer ciclo de Educación Superior que conduce al Bachillerato Profesional.
- b) Segundo ciclo de Educación Superior que conduce a la Licenciatura y la Maestría, también a otros títulos y certificaciones especiales.
- c) Tercer ciclo de Educación Superior o de altos estudios, que conduce al Doctorado.

Según el artículo 152°, el segundo ciclo de la Educación Superior comprende los estudios de Licenciatura y Maestría. El artículo 154° dice que este segundo ciclo corresponde a las universidades, así como a las Escuelas de Oficiales de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales, a los seminarios religiosos y otras instituciones públicas y privadas expresamente autorizadas por ley.

En el artículo 156°, se lee que “los estudios del segundo ciclo se realizarán según programas académicos; cada programa académico es el Plan de Formación que desarrollan los educandos”.

La ley 19326 en sus disposiciones complementarias y transitorias en la segunda parte del artículo 339° dispone “que el Estatuto General de la Universidad Peruana reglamentará la presente ley en lo que atañe al Sistema de la Universidad”, que será elaborada por una Comisión Estatutaria Nacional en el término de 120 días (art. 365°). En cumplimiento de esta disposición, se reunió en Huancayo la Comisión estatutaria, formuló un estatuto para la Universidad Peruana, pero como no le gustó al gobierno militar, lo archivó y dispuso que siguiera vigente el estatuto concordado con la ley 17437, o sea que se tomó la aberrante decisión de dejar en vigencia un estatuto concordado con una ley derogada.

En sus disposiciones finales, el artículo 381° declara vigentes todos los estatutos hasta la aprobación de los nuevos, y el 383° deroga la Ley Orgánica de Educación Pública, Dec. Ley 17437.

Con fecha 9 de diciembre de 1983, se expide la Ley Universitaria 23733 durante el gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry, que con algunas modificaciones rige hasta la fecha.

Esta ley restituye el bachillerato y los niveles de postgrado para la obtención de las maestrías y doctorados, ya sea en las facultades o en las escuelas de postgrado.

La organización académica de cada universidad está contenida en su respectivo Estatuto, aprobado por su Asamblea Estatuaria con XVI Disposiciones. En el caso de las universidades

públicas o estatales se han organizado a base de facultades que cuentan con escuelas profesionales, departamentos académicos e institutos, y en el caso de las universidades privadas, algunas cuentan con escuelas profesionales y departamentos, y otras, como las sujetas al Dec. Ley 882, han prescindido de los departamentos académicos. Estas diferentes decisiones están amparadas en el principio de la autonomía de que goza cada universidad dentro de la Ley.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo, con fecha 28 de julio del año 2003, se promulgó la Ley General de Educación N° 28044, referido solo al Sistema educativo peruano, con excepción del sistema universitario, según el artículo 51 que dice: “Las Instituciones universitarias así como los institutos, escuelas y otras centros que imparten educación superior se rigen por ley específica”. No habiéndose expedido una nueva Ley Universitaria, la ley específica es la N° 23733, actualmente vigente.

La revolución legal, académica y administrativa de la universidad peruana

Hasta fines del año 1994, las universidades en el Perú se creaban por ley, previa evaluación de las comisiones técnicas del Parlamento o Congreso Nacional, por razones de necesidad planificada, por interés político electoral y electorero; a tal fecha, el número de universidades estatales era mayor que el de las privadas, que no tenían fines de lucro. A partir de 1995, se promulga la ley 26439 durante el gobierno de Alberto Fujimori, que crea el Consejo Nacional para la Autorización del Funcionamiento de Universidades (CONAFU), integrado por cinco exrectores, tres provenientes de universidades estatales y dos de universidades privadas, cuya organización tenía la delicada función de sustituir al Congreso Nacional en la creación de universidades, acto realmente insólito, pues esta era una facultad que tradicionalmente competía al Congreso de la República. Esta ley provocó una profunda transformación revolucionaria en el seno de la universidad peruana, pues la generación de nuevas universidades transformó el panorama y se rompió la proporción mayoritaria de las universidades públicas, al punto que las privadas han ido aumentando su número al punto de triplicarlas.

Con fecha 8 de noviembre de 1996, se expidió el Decreto Legislativo 882, durante el gobierno de Fujimori, denominado “Ley de Promoción de la inversión en la Educación”, con la finalidad de contribuir a modernizar el sistema educativo y ampliar la oferta y la cobertura, y que comprende a todas las instituciones educativas, incluyendo las universidades, reconociendo el derecho de fundar, promover, conducir y gestionar instituciones educativas particulares, con o sin finalidad lucrativa, y disponiendo que pueden organizarse en cualquiera de las formas previstas en el Derecho Común y en el régimen societario, incluyendo las de asociación civil, fundación, cooperativa, empresa individual de responsabilidad limitada y empresa unipersonal.

Este decreto legislativo abrió un mercado muy atractivo que provocó el interés de empresarios y promotores que han logrado la creación de universidades privadas, mayoritariamente con fines de lucro.

En el mes de mayo del 2006, se promulga la ley N° 28740, durante el gobierno de Alejandro Toledo, que crea el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, que rige para todo el sistema educativo del Perú. En el caso de las universidades, se crea el CONAU. Con anterioridad a esta ley, la función de evaluar y acreditar la tenía el CONAFU, pero para oficializar y legalizar a nivel nacional esta importante institución, era imprescindible un sistema de carácter nacional.

En resumen, estas tres leyes constituyen una verdadera revolución legal, académica y administrativa en la universidad peruana, y sus beneficios saltan a la vista porque el mundo universitario ha ingresado a una competencia muy saludable, que exige el esfuerzo institucional para obtener una certificación de calidad y una acreditación que dé confianza a la comunidad.

Conclusiones

1. Un aspecto importante de la legislación universitaria del siglo XX hasta la fecha es la cancelación de las asignaturas anuales desarrolladas en dos semestres, tanto en las universidades públicas como privadas, que han sido reemplazados por ciclos de asignaturas desarrolladas en un semestre, con lo cual el alumno concentra su atención y trabajo en cada semestre, evitando la dispersión mental en ciclos anuales, sin perjuicio de que la profesión se culmine en cinco años con diez ciclos semestrales, que equivalen a los cinco años con ciclos anuales clásicos, pero con mayor provecho para el alumno por su concentración en sus asignaturas, e igualmente provechosa para el profesor.
2. La calidad docente en las universidades tanto públicas como privadas, si bien por su autonomía pueden adoptar diversos y variados modos y sistemas académicos de formación profesional y tecnológica, difiere en la rigidez y exigencia de la selección de su personal docente, no siempre priorizando los niveles intelectuales científicos y la solvencia moral que garanticen eficientes niveles de enseñanza, aprendizaje e investigación. Este es un punto en que las universidades deben poner el máximo hincapié en la óptima selección de su profesorado, pero el problema también depende del estándar económico de las remuneraciones que se les ofrezca, lo que resulta lamentablemente imposible en las universidades estatales, sometidas a homologaciones a nivel nacional sin considerar los méritos del rendimiento personal, lo que quita aliciente a los maestros destacados.
3. La dotación presupuestal de que gozan las universidades estatales ha sido y sigue siendo deficitaria para atender su equipamiento y desarrollo académico. Hasta mediados del siglo XX, algunos gobiernos atendieron con partidas suficientes, pero luego, a partir del gobierno de la Junta Militar del General Velasco, se centralizó el presupuesto de todas las instituciones públicas, incluyendo a las universidades, con exclusión de los gobiernos locales y empresas estatales, cancelando la autonomía económica de las universidades estatales para el manejo y fijación de los sueldos y aguinaldos de su personal. Se eliminaron las llamadas leyes especiales de que gozaban las universidades, como fueron el impuesto al consumo de alcoholes, las herencias y por el ganado beneficiado en los camales, de cuyos impuestos el 60 % correspondía a la Universidad Mayor de San Marcos y el 40% se repartía proporcionalmente entre las llamadas universidades menores San Antonio Abad de Cusco, Nacional de Trujillo y San Agustín de Arequipa.
4. Se crean los departamentos académicos como la reunión de los profesores de la misma especialidad de todas las categorías. En nuestro concepto, y por la experiencia vivida en la universidad peruana, el departamento académico es una institución esencial para garantizar la calidad profesional e intelectual de los maestros, la investigación y la formulación de

los sílabos. Según nuestra experiencia de más de 50 años en el ejercicio de la docencia universitaria y cargos directivos en todos sus niveles, el departamento académico es el recinto común de los profesores de la misma especialidad que hablan el mismo idioma, investigan individual o colectivamente, discuten la problemática de su sector, atienden los requerimientos de las escuelas sobre el tipo de profesores para el dictado de las asignaturas de su currículo o para participar en conferencias, charlas, eventos, congresos, etc. Resulta algo así como la patria académica de cada profesor. En muchas universidades donde no existen los departamentos académicos, los profesores se hallan desperdigados en las diferentes escuelas profesionales, no se conocen entre sí y se repiten proyectos de investigación, con la consecuente pérdida de energías y presupuestos.

5. La escuela profesional ha funcionado y sigue funcionando en todas las universidades públicas y privadas como una institución encargada de impartir formación profesional, para lo cual formula sus currículos. Cuando existen departamentos académicos, la escuela solicita al especialista para cada asignatura; pero cuando no existen departamentos, cada escuela de por sí convoca a concurso o contrata al profesor requerido. Actualmente se está dando el fenómeno que hemos analizado en el punto cuatro anterior y que requeriría una reforma unitaria para todas las universidades.
6. La legislación universitaria actual devuelve a la universidad peruana el nivel superior de maestrías y doctorados que fuera suprimido por la ley N° 19326 de la junta militar del gobierno del general Velasco, que prácticamente decapitó a la universidad, creando los bachilleratos profesionales, y más tarde, por el gobierno de Fujimori, cuando se crearon los bachilleratos automáticos sin previa tesis, lo que conspiró contra el nivel cultural de los alumnos.
7. El aspecto académico y el funcionamiento ordenado de la universidad se vio afectado cuando la Ley N° 19326, en disposiciones finales, especialmente en su artículo 381, deja vigentes todos los reglamentos y estatutos vigentes hasta la aprobación de los nuevos estatutos y reglamentos, y en su artículo 383 deroga la Ley Orgánica de Educación Pública N° 9359 y el Decreto Ley 17437; pero cuando en virtud de lo dispuesto en el artículo 339, la comisión encargada de redactar el nuevo Estatuto General de la Universidad Peruana, cumpliendo con su encargo, se reunió en Huancayo, aprobó el nuevo estatuto y lo entregó al Ministerio de Educación. Pero como al gobierno del general Velasco no le gustó su contenido, lo encarpetó y dispuso, en una medida aberrante, que continuara vigente el estatuto coordinado con la ley derogada, lo que provocó un desconcierto en todos los niveles de la universidad.

8. El régimen facultativo y la cátedra existen en la universidad peruana desde que se fundó la Universidad Mayor de San Marcos. La facultad es algo así como la unidad genérica de sus partes, que son las escuelas profesionales, los departamentos académicos y los institutos, bajo una autoridad que es el decano. En el caso del Perú, cuando se crea la universidad sanmarquina, esta se organiza a semejanza de la Universidad de Salamanca, con los privilegios que le concede la Cédula Real de Carlos V. Sus facultades cortaban con decanatos, pero cuando se crean posteriormente las llamadas universidades menores de Cusco, Trujillo y Arequipa, sus facultades no contaban con decanos, y esta función la ejercían los rectores, que eran los decanos natos. Debemos aclarar que inicialmente las universidades menores no contaban con facultades sino con cátedras, hasta que en 1861 el gobierno del Mariscal Gamarra creó las facultades en las universidades menores, pero sin decanatos, los que se crean por la Ley N° 10555, durante el gobierno de Bustamante y Rivero.
9. La Ley 26439 crea el CONAFU, y el Decreto Legislativo 882 trae la novedad de universidades con carácter lucrativo y de propiedad personal. Estos dispositivos legales, junto a la Ley 287409, han provocado el desarrollo cuantitativo y cualitativo de la universidad peruana, y a nuestro juicio, con algunas modificaciones dictadas por las experiencias vividas, deben mantenerse en la próxima ley universitaria que se anuncia.

Recibido: 27/03/2013
Aprobado: 19/04/2013

