

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE POSGRADO**



**“Reformismo sin reforma. El papel del Estado en el proceso de  
transformación de las políticas de creación de universidades desde el  
Conafu entre 1995 - 2010”**

**Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política con  
Mención en Gerencia Pública**

**Autor: FRANK RENATO CASAS SULCA**

**Asesor: JARIS MUJICA PUJAZON**

**JURADO:**

**Presidente: Jorge Aragón Trelles**

**Miembro: Carlos Castro Silvestre**

**Lima, 2012**



**Dedicatoria:**

A Jéssica, y nuestro destino  
compartido.

A mis padres, hermanos,  
abuelos y amigos.

Es alrededor del formidable despliegue de especialidades específicas y de sus tendencias autogeneradores y autónomas que la educación superior se transforma en algo único, que debe comprenderse, primero, en sus propios términos [...] El conocimiento seguirá siendo una sustancia dividida e imperfecta. En sus fisiones y faltas llegamos lo más cerca posible a una de las causas fundamentales de los tantos caminos irregulares que ha tomado el sistema de educación superior.

**Burton Clark (1983)**

## Agradecimientos

Esta investigación ha sido posible gracias al importante apoyo de mis maestros y amigos en la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El apoyo de mi asesor de tesis, Dr. Jaris Mujica ha sido fundamental en el desarrollo de este trabajo. Gracias a su asesoría rigurosa, y a su especial dedicación, he podido completar un arduo periodo de análisis y de trabajo de campo que cumpla con todos los estándares que una investigación en Ciencias Sociales exige.

Quiero agradecer, también, a la Pontificia Universidad Católica del Perú, específicamente a la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, dirigida por el Dr. Henry Pease, quien me posibilitó viajar a Chile y Argentina para presentar este trabajo en el Tercer Congreso de Investigación en Educación Superior 2012 organizado por el Centro de Políticas Comparadas de Educación CPCE de la Universidad Diego Portales, y en las Primeras Jornadas de Jóvenes Investigadores en Educación de Flacso, respectivamente. Asimismo, se me brindó las facilidades para participar en un conversatorio con el profesor Adam Gamoran de la Universidad de Wisconsin. Su investigación *Expanded Opportunities in Higher Education Systems from a Comparative Perspective* me permitió construir nuevas ideas para futuras investigaciones entorno a las políticas de educación superior universitaria. Por otro lado, agradezco también al Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu) quien me brindó facilidades para desarrollar mi trabajo de campo.

Agradezco, por otro lado, el apoyo de mi maestro y amigo Mg. Javier Abugattás con quien pude revisar el marco inicial de la investigación y el estado de la cuestión, sobre todo la parte referida a la construcción de políticas públicas para el sector educativo. En ese sentido quiero, también, alzar mi agradecimiento al profesor Juan Fernando Vega Ganoza, quien a través de muchas tardes de diálogos académicos me ayudó a estructurar ideas sobre distintos fenómenos que ocurren en los *Higher Education Studies*. Hago una mención especial a Manuel Burga Díaz; Augusto Portocarrero; Gary Ampudia; Jorge Benítez Robles; Manuel Izaguirre; Marita Cangalaya; entre otros. Todos ellos, maestros, académicos, profesionales y amigos de alto nivel intelectual, que me ayudaron a pensar y repensar el desarrollo de mi propuesta.

No puedo dejar de mencionar a mi amigo Julio Sancho, con quien discutíamos diariamente el funcionamiento de las estructuras del sistema universitario peruano. Estoy completamente seguro que su investigación, también relacionado al campo académico de la educación superior, dará que hablar en los espacios de la ciencia política.

Por último, pero nunca al final, agradezco a Dios; a mis padres, hermanos y abuelos; y a Jéssica, mi inspiración, la razón que me da fuerza para ser mejor hombre, más maduro, más sensible. El destino siempre será nuestro. Gracias a todos.

## Índice

Introducción		08
1.	Estudios y miradas para pensar la educación superior universitaria	16
1.1.	Estudios sobre la expansión de oferta universitaria en el mundo, Latinoamérica y el Perú	17
1.2	Estudios sobre la universidad como función política	20
1.3	Estudios sobre la transformación del sistema universitaria desde el Estado	23
1.4	Procesos del sistema universitario desde la visión del Estado contemporáneo	26
1.5	Debates sobre la función de las políticas públicas educativas	31
1.6	Transformación universitaria y relaciones de poder	35
2.	La Regulación Controlada: El sentido de la expansión universitaria desde el Conafu	41
2.1	Historia de la expansión universitaria en el Perú	42
2.2	Funciones y estructura del Conafu	48
2.3	La calidad universitaria como razón laboral desde el Conafu	53
2.4	Los pesos y contra-pesos que operan con el Conafu	56
2.5	El sistema universitario después de Conafu	62
3.	Los procedimientos formales e informales para la apertura y funcionamiento de universidades desde el Conafu	68
3.1	Procedimiento formal para la apertura de una universidad en	

el Perú desde el Conafu	69
3.2 Actores que intervienen en las decisiones del Conafu	77
3.3 Lo que cuesta crear una universidad en el Perú	81
3.4 La vida cotidiana en el proceso administrativo de Conafu	90
3.5 Razones para crear universidades en el Perú	96
4. La adaptación del cambio. El nuevo modelo universidad	104
4.1 Modelo de universidad formal según Conafu	105
4.2 Cómo se accede a la universidad	111
4.3 Del presidencialismo al “rectorismo”	116
4.4 Los que implica ser docente universitario	120
4.5 Beneficios e interés de los actores	125
5. La universidad como política pública	134
5.1 Una teoría política de la universidad	133
5.2 Los límites del sistema de regulación	136
5.3 Informalizando la política universitaria	138
5.4 Participación ciudadana y universidad	140
5.5 El resultado de la democratización en el acceso universitario	141
Bibliografía	144

## Introducción

En el contexto contemporáneo hay una creciente demanda en el ingreso a las universidades para estudios superiores, correlacionado con una exponencial ampliación en la fundación de nuevas universidades (INEI 2010: 19); cada día aparecen más universidades (ANR, 2011). Dicho fenómeno expansionista ha provocado un desbalance en los sistemas de calidad universitaria (Rojas-Revoredo, 2007); y problemas de consistencia, con respecto a la proliferación de carreras con baja demanda laboral (Yamada, 2007). De ahí que las explicaciones para explicar este fenómeno se hayan centrado, fundamentalmente, en los juegos de la oferta y demanda económica, propios del campo de la Economía; y en la producción de normas y dispositivos jurídicos, del campo del Derecho. Y sin embargo, se ha olvidado que existen condiciones que, desde lo político, vienen estimulando la aparición de nuevas universidades. Esta intervención se envuelve sobre contradicciones y re-configuraciones que complejiza la realidad de ejercer la regulación por parte del Estado.

Bajo esta perspectiva nos interesamos en investigar el papel del estado en el proceso de transformación de las políticas en la creación de universidades desde el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu) entre 1995-2010, con una mirada a la forma cómo se diseñan las leyes, normas y dispositivos para la educación superior universitaria. El Conafu es nuestro campo de estudio, es el nodo

articulador entre el Estado, el mercado y la universidad, ya que desde este lugar se diseña, se implementa, se evalúa y se autoriza los proyectos de creación de universidades en el Perú. Por cierto, en nuestro país, no existen investigaciones que exploren el fenómeno de la expansión de universidades que tomen como punto de inicio al Conafu. Se ha omitido que Conafu es formalmente el ente regulador que tiene la potestad de otorgar permisos de funcionamiento a las nuevas universidades. Esta situación constituye una zona gris en el campo académico de la ciencia política, puesto que, como lo veremos a continuación, Conafu juega un papel político trascendental en la transformación de las políticas del sistema universitario.

Ante este problema hemos querido presentar un diagnóstico crítico del sistema universitario peruano que sea estructuralmente riguroso y novedoso, con nuevas ideas que nos permita identificar paradojas funcionales que anteriormente no se ha venido discutiendo. De ahí que justificamos nuestra investigación porque plantea un contraste entre el análisis del diseño de las políticas públicas para la educación universitaria y la medición estadística de los ranking con estándares internacionales usualmente utilizadas. Asimismo, nuestro estudio otorga un planteamiento de las estructuras del sistema universitario penetrando en los modelos pedagógicos con un enfoque politológico, muy escaso en la literatura especializada. Finalmente, desarrollamos el análisis del diseño integral de las políticas públicas para la educación universitaria, con un enfoque etnográfico. De hecho observar

entornos complejos nos permite comprender las configuraciones sociales y sus procesos estructurales desde la vida cotidiana.

Así pues, lo que nos atañe en esta investigación es comprender alguna lógica de funcionamiento del sistema universitario. De ahí que nos parezca adecuado responder una pregunta matriz que manifieste nuestra idea central: ¿Cuál ha sido el proceso de transformación de las políticas nacionales de creación de universidades desde el Conafu entre 1995 al 2010? Esta pregunta general permitirá estructurar nuestra investigación sobre tres sub-preguntas que buscan establecer una sistematización de las ideas funcionales y los datos recogidos. Así, nos preguntamos: ¿Cuál es la historia de transformación del Conafu dentro del sistema de educación superior universitaria? ¿Cuáles son los procedimientos formales e informales para la apertura y funcionamiento de universidades creados por el Conafu entre 1995 y el 2010? ¿Cuál es el proceso de transformación de los modelos de gestión universitaria?

Para estructurar dichas preguntas previamente hemos trazado algunas ideas preliminares, a modo de hipótesis, que nos permitirá estructurar nuestro recorrido en el largo proceso de investigación. De ahí, resolvemos que se ha venido pensando que desde su creación el Conafu es la única entidad que regula la fundación excesiva de universidades para impulsar mejoras en la calidad educativa, sin embargo se ha olvidado que existen otras instancias políticas que minimizan la potestad de su autoridad hasta paralizarse. Así, sobre dicha estancia de bloqueo de poder, determinamos que las leyes,

normas y dispositivos creados por el Conafu, entre 1995 y el 2010, no solo son ineficaces en términos de regulación de creación de nuevas universidades que no necesita el país, sino que además están permitiendo la creación de filiales universitarias que desborda al sistema universitario peruano. Esto ha provocado finalmente, que el sistema modifique el modelo de gestión universitaria, afectando a la sociedad y al país en general, pero que paradójicamente la sociedad la respalda.

Nuestra investigación concluye que el Estado nunca ha dejado de regular el sistema universitario. De hecho, siempre ha participado como un actor activo en la creación de universidades, incluso para generar sus propias articulaciones y contrapesos en dicho sistema. En este sentido, cada institución y cada dispositivo jurídico creado por el Estado compiten por neutralizarse mutuamente. El Conafu es una institución que ha regulado el nacimiento de nuevas universidades, pero que desde su existencia, no deja de estar limitado por los sistemas políticos que el mismo Estado ha ido creando. Por tanto, lo que observamos es un fenómeno llamado “Reformismo sin reforma”, donde el Estado siempre ha sido un ente promotor de cambios en las universidades, pero a la par, ha paralizado sus propias reformas. ¿Qué es lo que provocado este fenómeno? El cambio paradigmático de las reglas de juego en el proceso de creación de universidades, y por ende, la transformación del modelo de gestión universitaria.

Para ello hemos considerado realizar un trabajo de campo cualitativo de tipo inductivo y etnográfico. De hecho, nuestra investigación tiene como fecha de inicio en los meses de agosto de 2010 y concluyó en el mes de octubre de 2011. Para el recojo de información de campo hemos utilizado distintas fichas de registro de archivos, así como cuestionarios en profundidad semiestructurada. Se complementó la información con entrevistas a personas que estaban involucradas con empresas privadas del ámbito universitario, muchos de ellos, pertenecientes al grupo de promotoras interesadas en crear universidades, y al grupo de docentes y estudiantes de universidades con autorización provisional. Asimismo, a personas que trabajaban en el ámbito administrativo como secretarías y asistentes de secretaría; así como a personal que cumple servicio de limpieza y seguridad. Para este último caso se recogió información por medio de entrevistas informales, observación directa no-participante y no-intrusiva, a través de diversas entrevistas en los alrededores de universidades con autorización no provisional. Igualmente, se utilizaron informantes internos que cumplieron el papel de fuente central de información y corroboración de datos.

Esta investigación ha sido organizada en cinco capítulos relacionados entre sí. El primer capítulo “Estudios y miradas para pensar la educación superior universitaria”, se dirige a estudiar un estado de la cuestión y un marco teórico sobre cómo las ciencias sociales y las doctrinas jurídicas han penetrado en los discursos sobre la universidad y la necesidad para un Estado en vías de desarrollo. Asimismo, este capítulo permite entender que este marco no es

suficiente para comprender el funcionamiento del fenómeno de acceso universitario desde la economía política; de ahí la importancia de complementar estos estudios con una mirada desde la ciencia política.

El segundo capítulo titulado “La Regulación Controlada: El sentido de la expansión universitaria desde el Conafu”, se dirige al terreno de campo en donde se recogió la información. Se trata de una entidad del Estado peruano que se encarga de otorgar licencias de funcionamiento a las nuevas universidades. Revisaremos la historia de su fundación, la lógica de su creación y su relación con la expansión del sistema universitario. A partir de eso, nos ocupamos de describir el proceso de transformación del Conafu en un marco amplio, es decir desde el génesis de las primeras universidades del país. A continuación, trabajamos en descubrir el modo en que los gobiernos han utilizado a las universidades para beneficiarse en sus reformas políticas. De hecho, comprobamos que el Estado siempre ha tenido interés en crear universidades y siempre ha creado organismos reguladoras para equilibrar el sistema, sin embargo paralelamente ha ido creando mecanismos jurídicos para bloquearlos y debilitar sus funciones.

El tercer capítulo, “Los procedimientos formales e informales para la apertura y funcionamiento de universidades desde el Conafu”, nos lleva a penetrar en el sistema burocrático del Estado peruano para regular el crecimiento de las universidades. Esto nos permitirá establecer un funcionamiento paralelo e informal para trabajar con el Estado, desde la vida

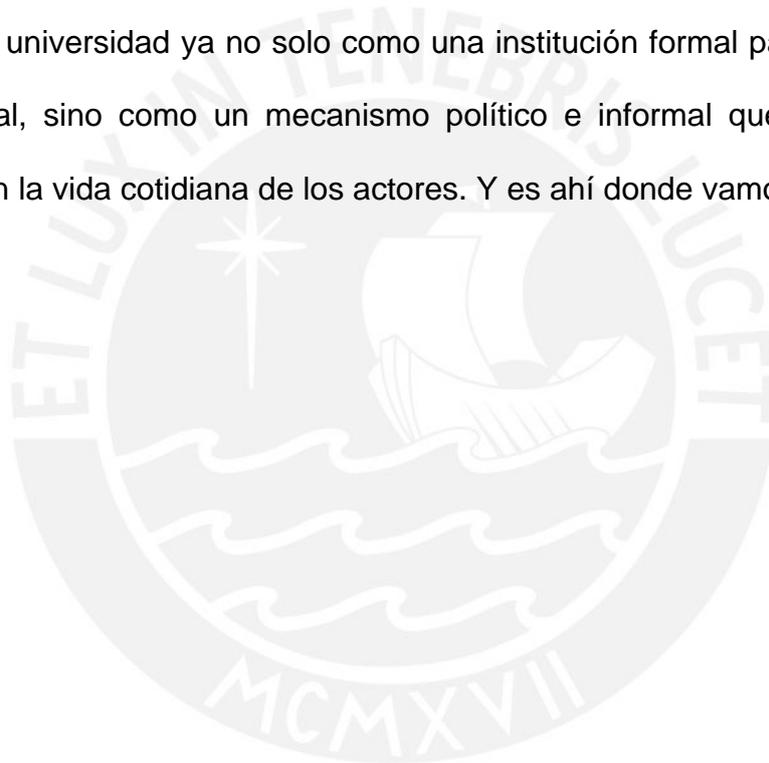
cotidiana. Iniciamos haciendo el recorrido por los estándares formales para evaluar a las nuevas universidades. Luego determinamos el papel de los distintos actores que intervienen en el procedimiento administrativo y en la toma de decisiones del Conafu. Posteriormente, determinamos el costo político, social y económico que se invierte para crear universidades en el Perú. A continuación, buscamos describir las tácticas y estrategias informales que se tejen para superar las barreras burocráticas del Conafu. Aquí nos topamos con la conclusión del capítulo: debido a lo complicado del proceso, los actores están prefiriendo crear filiales o sub-sedes de universidades, ahorrando costos y tiempo de formalización.

De ahí que, el cuarto capítulo: “La adaptación del cambio. El nuevo modelo universidad”, se dedica a estudiar el proceso de transformación de la gestión universitaria en el Perú. Buscamos, entonces, determinar el modelo formal de universidad que el Estado está contribuyendo a generar. A continuación, pasamos a describir el interés declarado y los beneficios (acceso, autonomía y diversificación) que los actores y usuarios del sistema utilizan para verse favorecidos. Comprobamos, así, que pese a que el Estado permite crear universidades que no dice no necesitar, en realidad lo que se tiene es un consenso de la sociedad para que el funcionamiento del sistema continúe.

Finalmente, el quinto y último capítulo, titulado “La universidad como política pública” cierra el círculo de nuestra investigación a modo de conclusiones. De lo que se trata es de presentar un resumen de las ideas y las

contradicciones funcionales que hemos desarrollado a lo largo de cada capítulo.

Penetrar en el sistema universitario y comprender su lógica de funcionamiento no ha sido tarea fácil. Reflexionar sobre las redes de poder que dan vida a su direccionamiento nos ha permitido considerar una óptica de pensar la universidad ya no solo como una institución formal para el desarrollo profesional, sino como un mecanismo político e informal que toma forma y sentido en la vida cotidiana de los actores. Y es ahí donde vamos a dirigirnos.



1. Estudios y miradas para pensar la educación superior universitaria.

La universidad ha atravesado un complejo proceso de reconfiguración y adaptación en la formación de su propio sistema. La historia de su estudio nos la presenta como «un instrumento en búsqueda de una verdad traducida en el conocimiento», «una institución de sabiduría»; otros, en cambio, la presentan como «un arma poderosa para implantar y sostener posiciones verticales, regímenes y revoluciones ideológicas». Sin embargo, estas reflexiones demuestran que la dispersión de su campo de estudio grafica la generalidad de sus discusiones. Sin dejar de resaltar los esfuerzos de algunos centros de investigación que sí vienen trabajando en nuevos enfoques y paradigmas de observación de la universidad (Huisman, 2009). En el Perú, en tanto, la producción de investigación sobre la universidad ha tenido una mirada estructural tratando de encontrar respuestas sobre la «crisis de la universidad» (Burga, 2008; Lynch, 1990; Aljovín & Cavero, 2002; García, 2003) en los procesos históricos del país.

Así, la investigación en temas de educación superior universitaria ha girado fundamentalmente en dos ejes: la preponderancia de un lenguaje economicista de la relación entre la universidad y el empleo (Yamada, 2007); y bajo determinismos histórico-sociológicos para comprender los procesos y las

etapas reformistas (Burga, 2008; Aljovín & Cavero, 2002). Por otro lado, el campo académico del derecho se ha centrado, generalmente, en la producción de normas, dispositivos y manuales jurisdiccionales para la positividad de la actividad de la universidad en el terreno político, dejando de lado, la comprensión del fenómeno como estudio de caso. Para esta investigación, proponemos revisar dichas miradas científicas. La idea es brindar un panorama de lo que se ha hecho en las investigaciones sobre educación superior universitaria, de modo amplio y preciso, a fin de situar lo que se ha dejado de observar.

#### 1.1 Estudios sobre la expansión de la oferta universitaria en el mundo, Latinoamérica y el Perú.

Los estudios sobre la expansión de la oferta universitaria en el mundo aparecieron en los Estados Unidos, a partir de los años 40, con la publicación del 1947 Truman Commission Report (Truman, 1948). La preocupación de dicho informe se resume en la necesidad de expandir el acceso universitario de los Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial (Tenney, 1950; Kennedy, 1952; Quattlebaum, 1956, Trow; 1972). El fin de la guerra trajo el discurso por la búsqueda de una sociedad más inclusiva en términos raciales, abriendo múltiples posibilidades a la movilización, la internacionalización y la cooperación multicultural entre América del Norte, Europa y Asia (Smith y Bender, 2008; Baron, 1993, Neave 1992; Islam, 1975). Mientras tanto, en Latinoamérica y en el Perú, este proceso empezó a surgir a principios de los

años 80 en pleno contexto de crisis sociales (Lynch, 1990; Silva, 1986) y reformas políticas y económicas (Romero, 1987; Brunner, 1981).

Para llevar a cabo los estudios sobre expansión, las investigaciones siguieron procesos diferenciados en su contexto político (López, 2006). Por ejemplo, en Europa y América del Norte, la mirada posterior a la Segunda Guerra Mundial abrió el camino hacia una generación de redes de trabajo organizacionales (Clark, 1983); mientras, en América Latina, el análisis estuvo marcado por la necesidad de incluir al sector marginado de la población a costa del detrimento de la calidad educativa (Burga, 2008; García, 2003).

Las investigaciones reflexionan sobre una agenda política liberal introduciendo, al estudio sobre la universidad, la razón de la autonomía como *conditio sine qua non* para la generación de actividad académica (Huisman, 2009; García, 2003). La «autonomía», en la literatura de estudios universitarios, se entiende como un pacto relativo que el Estado otorga al mercado. En ese sentido, se sostiene que:

“Las actuales relaciones entre las universidades y el Estado pueden ser descritas como un intento del gobierno de crear un mercado dirigido: financiadas principalmente con recursos públicos, las universidades conservan el control de sus propios asuntos en tanto operen en el marco de parámetros definidos y regulados centralmente que son manejados por los organismos de financiamiento. Hay, por tanto, tres aspectos en las relaciones actuales entre el Estado y las universidades: a) el gobierno mantiene el poder de determinar los parámetros; b) el manejo de esos parámetros (que incluía traducirlos en procedimientos concretos) corresponde a los organismos responsables del financiamiento; y c) las universidades ejercen su autonomía en el marco establecido por los dos niveles previos de control (Tapper & Salter, 1995).

El interés principal de los estudios sobre la autonomía universitaria empezó en Europa como un espacio de conciencia sobre la libertad de cátedra frente a influencias políticas (Thorens; 1998; Ekundayo y Adedokun; 2009; Onyeonuru, 2008; Burga, 2008; López, 2006; García, 2003). El enfoque establecía la crítica a una excesiva legislación entorpecedora (López, 2006: 34), así como al desarrollo de mecanismos de autocontrol (Tunnermann, 1999).

El objetivo principal de estas investigaciones era la búsqueda de la adaptación de las universidades como organizaciones libres (Escotet, 2004) «tanto en relación a las enseñanzas que imparte como a la investigación que realiza» (Bricall, 2000: 7). Por otro lado, existe una postura de consignar a la autonomía como una consecuencia de la transformación de los Estados y los mercados en su nueva forma de gestión capitalista (Moreira, 2008; Pechar, 2005, Neave, 2007). El enfoque de investigación se sostiene sobre la postura que puso en práctica la Declaración de Bolonia, que marca los lineamientos de una universidad libre de autoritarismos y exceso de control (López, 2006). Aquí se abre un tema central: la preocupación por establecer principios autónomos introduce determinantes importantes para comprender hasta qué punto la autonomía universitaria provocó la separación entre el acceso y la calidad educativa en las universidades.

La literatura sobre la relación entre el acceso y la calidad de estudios universitarios se conduce en un sentido crítico atraído por las políticas neoliberales y el predominio norteamericano en este sector luego de la Guerra

Fría. Las investigaciones buscan determinar marcos para comprender cómo la expansión y la «mercadización de las universidades» (Neave & Maassen, 2005: 135-136) han llevado al desbalance entre el acceso y la calidad educativa (Porrás, 2006). Esta visión es más clara en Latinoamérica y el Perú, donde el sistema público universitario no ha alcanzado los estándares adecuados de calidad, investigación y rendimiento académico (Cruz, 2003). Los estudios enfocan sus planteamientos desde la perspectiva de la economía y, específicamente, de la economía política, resaltando el papel de las universidades como formadoras del capital humano para el desarrollo del país.

Hasta aquí, hemos dado cuenta de una literatura que refleja cierta direccionalidad académica y política por comprender dos principios claramente resaltados: pensar que existe una crisis de la universidad como resultado de la expansión universitaria, y que dicho proceso expansionista se ha generado debido a la autonomía universitaria otorgada por el Estado. Tenemos, entonces, un problema: los cambios y avances, en términos de expansión universitaria, no necesariamente promovieron acciones políticas que regulasen con cautela el tema de la calidad educativa. Al mismo tiempo, la autonomía y libertad económica, de gobierno y de cátedra, superaron las barreras de regulación jurídicas y normativas del Estado en su función política educativa.

## 1.2 Estudios sobre la universidad como función política

Los estudios sobre la normatividad universitaria en el mundo tuvieron mayor trascendencia en los Estados Unidos, a partir de los años 60, con la

publicación del Higher Education Act of 1965 (Congress United States, 1965). El interés principal fue proveer asistencia financiera como bienestar público (Smith y Bender, 2008; Baron, 1993, Islam, 1975). Los estudios, dentro del campo normativo del derecho, buscaban ordenar, regular, orientar y condicionar las prácticas sociales en las organizaciones (Bianco, 2002) dentro del marco jurídico nacional del Estado de bienestar europeo (Magahlaes & Amaral, 2009).

El marco metodológico de estos estudios consideraba las bases del enfoque jurídico normativo, racional e interpretativo, con una mirada a la economía política (Brunner, 2006; López, 2006). En tanto, si las normas condicionan el marco de las políticas, es la puesta en acción de dichos lineamientos la que estructura dicha función educativa como interés general de gobierno. Con respecto a la educación universitaria, cimentada desde los enfoques de la política pública, se consideran los estudios que aparecieron en los países anglosajones a partir de los años 50 (Ham Hui, 1984; López, 2006), cuyo interés principal era analizar el papel del Estado y su responsabilidad social, desde las universidades, sobre la inversión social en capital humano (Schultz, 1985; Pallán, Claffe & Adalmán, 1995).

Estas investigaciones introdujeron un marco económico y político (Clark, 1983; Brunner, 2006) sobre la actuación del Estado frente a las universidades y el campo laboral, donde la educación superior y la contribución

al desarrollo depende, estrechamente, del ajuste normativo educativo y laboral (Tunnermann, 1990; Brunner, 1993).

Con respecto a las reformas universitarias en la contemporaneidad la literatura sitúa el marco de estudio en Europa con el establecimiento del Estado de Bienestar (Magalhães & Amaral, 2009:188), surgidas de diferentes movimientos sociopolíticos (Hernández, Ruíz & Baldó, 2007). La idea era comprender la responsabilidad del Estado para incluir políticas de inclusión social (Quattlebaum, 1956, Trow; 1972; Scott, 1999) para los desafíos del futuro en términos de financiamiento económico (Barr, 1997) y de mercado laboral (Bynner & Egerton, 2000; Yamada, 2007). Los textos se sostuvieron en informes gubernamentales que marcaron las políticas nacionales sobre educación, tal es el caso del The Robbins Report para Gran Bretaña (Anderson, 2010), los informes de Bolonia (De Wit, 2006) para el este de Europa, y la Conferencia Mundial de la Unesco para Latinoamérica en 1995 (Delors, 1996).

De ahí que el campo académico del Derecho es la que ha tenido mayor participación. Dichos estudios se enfocaron centralmente en pautas y normativas positivas. Los códigos, los dispositivos, las normas, las tipificaciones legales, son las que han delimitado el campo de lo universitario y su relación con la política, dejando de lado, las prácticas concretas de estudio de campo. No se tomó en cuenta que las leyes no siempre son un reflejo de

las prácticas, y en la vida concreta existen muchas formas y maneras de crear universidades.

### 1.3 Estudios sobre la transformación del sistema universitario desde el Estado

En los años 90, a nivel internacional, se publicaron varios libros dedicados a reflexionar sobre la propia actividad de los sistemas de educación superior como campo de estudio político (Schwarz & Teichler, 2000; Altbach & Sadlak, 1997). Para ello, se establecieron relaciones con la teoría de la educación superior comparada (Marginson & Mollis, 2001). El objetivo era definir cuáles eran las relaciones entre el Estado, el mercado y las universidades (Huisman, 2009). Las investigaciones partían desde los discursos de formación de las redes y el *governance* (Padure & Jones, 2009; Magalhães & Amaral, 2009) para establecer la distancia del Estado sobre las instituciones autónomas conforme a los procesos políticos y económicos (Neave, 1998; Neave & Van Vught, 1991).

Los textos utilizaron una perspectiva comparada para construir una experiencia común entre los sistemas de educación superior, enfocándose en el colapso de las estructuras políticas y económicas de la Unión Soviética (Temple & Petrov; 2004), las presiones para el desarrollo económico en la India y China (Bodycott, 2009), y la presión demográfica en Latinoamérica hacia la globalización (García, 2003a). Paralelamente, en los últimos lustres, ha abundado en la literatura la mirada sobre la universidad como canal para el acceso laboral. El mercado laboral no solo ha jugado como variable única para

comprender la existencia del sistema, sino que además ha intervenido sobre el eje del sistema.

El enfoque economicista se ha cimentado en la literatura sobre el mercado laboral, donde se analizan las variaciones de rentabilidad entre el mercado y las universidades en entornos capitalistas (Teichler & Sadlack, 2000; Mason, 2003). Así, se empezaban a desarrollar lineamientos pedagógicos sobre las competencias que deberían adquirir los nuevos profesionales para condicionarse a las exigencias del mercado (Su & Feng, 2008, Yorke, 2004). En suma, los estudios sitúan los avances en materia de empleabilidad (Metcalf & Gray, 2005), descubriendo la preferencia del mercado por algunas disciplinas académicas en lugar de otras. Las medidas establecidas en el Informe de Bolonia (Ginés, 2004) instauraron las líneas de acción para mejorar la empleabilidad de los nuevos profesionales en el contexto del aprendizaje superior y los retos de los nuevos profesionales para la economía del conocimiento (Castells, 2001).

La universidad ha dejado de verse como un organismo supeditado al poder del Estado, para situarse como un sistema en constante interacción y relación con las esferas del poder político, y que, además, condiciona el funcionamiento de su modelo de gobernabilidad. En Europa, empezaron a interesarse sobre las transformaciones de la direccionalidad del Estado moderno y cómo esta ha delineado los modelos de gobernabilidad en la educación superior (Maassen & Van Vught, 1988; Huisman, 2009; Olsen, 2007;

Tight, 2003; Scott, 1999). Para ello, se describieron distintos sistemas universitarios para determinar los niveles de direccionalidad en materia política y económica desde el Estado. De esta manera, se configuraron marcos que asumían la mercadización de la educación por el establecimiento de políticas neoliberales (Dill, 2001; Meek & Wood, 1997); hasta las reacciones y consecuencias de un sistema en red generadas por la globalización entre las entidades educativas nacionales y supranacionales. Dichos marcos desarrollaron nuevas tendencias en los sistemas de educación superior (Magalhaes & Amaral, 2009).

Lo que tenemos, entonces, son estudios y miradas de la universidad interesados en describir el funcionamiento macro de los sistemas de educación superior universitario y el nivel de relación con el mercado capitalista. La economía política y el estructuralismo sociológico han sido los enfoques y marcos desde donde han partido las investigaciones. En tanto, el derecho ha otorgado una visión de la normativa universitaria, importante para organizar la función del Estado y los lineamientos a seguir sobre las universidades. Así, la universidad ha sido pensada desde las estructuras y las redes de lo político. Todos los elementos anteriores resultan fundamentales para la investigación en temas ligados a la universidad. Sin embargo, las investigaciones no han venido penetrando en la relación de lo político con la práctica cotidiana. Para alcanzar este supuesto, vamos a estructurar un marco teórico que se dirija hacia la comprender dichos vacíos.

#### 1.4 Procesos del sistema universitario desde la visión del Estado contemporáneo

Los estudios de los sistemas de educación superior universitaria tienen diversos enfoques de tratamiento y análisis, una de ellas es la mirada estructural de su proceso. Por ende, una mirada sobre el proceso puede esquematizar al sistema universitario como movimientos estructurales que surgen como una forma de pensar el poder. Así, la discusión se concentra en torno a los fenómenos sociales y políticos del saber: ¿cómo aparece?, ¿en qué contexto?, ¿hacia dónde se dirige?

En el contexto de redefinición de las universidades contemporáneas, una de las características que pautan el surgimiento (y por consiguiente la identificación) de la sociedad post-industrial, es la condición de saber. A partir de ésta, las estructuras sociales y políticas se observan por separado. El saber técnico es el papel central que jugaría el conocimiento en la sociedad post-industrial (Neave, 2007; Clark, 1983). Queda claro que en el post-industrialismo el conocimiento, la sabiduría y el saber no dejan de relacionarse con el crecimiento económico. La visión «tecnicista» parece marcar la pauta de una mirada sobre la realidad, no solo en el sistema universitario, sino en las estructuras del Estado para ejecutar su visión económica (Magalhães & Amaral, 2009, Olsen, 2007). Pero al mismo tiempo, los nuevos aires de liberalización, no permiten que reflote una sociedad líquida de ocio y consumo (Scott, 1995). En palabras de Touraine (1969: 7-8) “estamos en una época de constantes reconfiguraciones”.

La universidad contemporánea aparece en una relación cambiante, dinámica y caótica: compleja en su totalidad. Surge el reconocimiento de nuevos derechos y deberes, en un contexto de luchas, ideologías y represiones que devienen en conflictos contantes. “La relación entre la estructura social y el poder político se convierte por eso mismo en uno de los problemas claves del poder en una sociedad post-industrial” (Bell 1989: 29). De esta manera se reconfiguran nuevas maneras de pensar, de vivir y utilizar la universidad.

Existe un consenso entre los autores que han tratado de comprender al sistema universitario en la post-industrialización, al señalar que el papel determinado por la universidad se construye sobre el significado cambiante de la educación y la idea emergente de la educación superior (Barnett, 1994). Como el manejo del conocimiento profesional es, por excelencia, instrumento de la educación superior (Clark, 1983), gran parte de este cambio debe ser buscado en el papel cambiante del conocimiento en las sociedades.

Como ya lo mencionamos, las universidades, junto con la Iglesia Católica, se encuentran entre las más viejas instituciones de existencia continuada en la sociedad moderna. Quizá sea poco razonable suponer que instituciones tan estables -por no decir inerciales- puedan ser reformadas o transformadas desde adentro'. (Arocena & Sutz, 2001: 311)

De hecho, ambas miradas parecen marcar una pauta discursiva para la discusión del papel de la universidad en la formación de conocimiento para la sociedad. Empero, la determinación economicista de la función de la universidad (Allen y Van der Velden, 2005) deja inmensos vacíos cuando se

desea discutir sobre la generación del valor del conocimiento. Por ello, es importante entender cuáles son las perspectivas para el trabajo tecnificado, y cuánto y cómo puede ajustarse la intelectualidad al sistema de producción capitalista.

El capital humano parece ser la clave para discutir y comprender este elemento híbrido que denominamos conocimiento técnico (Carneiro & Heckman, 2003). El capital humano no necesariamente se aleja del intelectualismo de la universidad clásica ni de la tecnificación terciaria, sino que el propio sistema educativo los configura para autoorganizarse, trayendo como resultado la imperiosa necesidad de la certificación, la calidad educativa y el trabajo por competencias (Sternberg, 1997; Hymes, 1996). La disminución del interés de las investigaciones en ciertos campos del saber (estudios en ciencias sociales y humanidades), son costos que la sociedad debe demandar para sostener su crecimiento (Giusti & Patrón, 2010).

Elementos como la competitividad y la innovación configuran nuevos aspectos para visionar el interés por la certificación y la calidad educativa, tanto en relaciones sociales como por el estatus de procedencia universitario y, finalmente, en el rendimiento académico. En todo caso, determinar la fortaleza de las redes sociales que se tejen sobre el capital humano no se puede determinar con una visión optimista de la competencia mercantil por certificar, sino que necesariamente debemos rastrear la visión del Estado para imponer el direccionamiento de sus políticas económicas. Ante ello, el enfoque

estructuralista localiza discursos políticos sobre las redes y posición del Estado en un contexto globalizado y de libre mercado (Nelson, 1993). El neoliberalismo trae cambios traducidos en nuevas formas de paradigma de gestión perteneciente al movimiento llamado Nueva Gestión Pública (NGP). La NGP sirvió como elemento catalizador para proponer la mercadización de todos los sectores estratégicos del Estado. El impulso de la autonomía académica y empresarial y la reorganización del sistema de gobierno son la piedra angular de las reformas de dicho discurso para el incentivo de las «universidades-mercado» (Moreira, 2008: 125).

Sin embargo, surge un problema ontológico, decir que los sistemas de educación superior necesitan de autonomía académica y económica es una estrategia discursiva que tiene el remedio para una supuesta resistencia, es decir, para la redefinición de que las universidades de las instituciones públicas, en concordancia con lo privado, necesitan ser organismos autoadministrados. Bajo la influencia de la NGP, la estrategia del Estado se enfoca en reformar la dirección política y transferir la gobernabilidad de la educación como supervisión estatal a la junta directiva. La autonomía es el logro final de la evaluación del Estado y la etapa final en su transformación de «Estado guardián» a «Estado observador y poco regulador» (Neave, 2007).

Las suposiciones sobre el papel del conocimiento dan lugar a nuevos enfoques de redes de política (Meek & Wood, 1997) que han vuelto a colocar a la educación superior en el marco de lo político. Esta concepción no solo

genera cambios en las prioridades estratégicas de las universidades, sino también en el gobierno y los cambios organizacionales. De hecho, para la sociedad, el mercado laboral terciario es el indicador central para pensar sobre el rol de la universidad. Esta puede articular a las otras miradas en función de la expansión y demanda, ubicando al sistema como un símbolo de acceso a un mundo de posibilidades económicas, políticas y sociales sobre una base discursiva de libre mercado. Lo universitario se articularía como tal cuando hace referencia a juegos instrumentales para oportunidades laborales competitivas y como redes políticas para el prestigio social.

En ese marco, surge un problema mayor: la universidad tecnicista no logra solucionar el problema del acceso económico en los estratos medios y emergentes. En la contemporaneidad los marcos instrumentales de la educación universitaria pueden verse trastocados cuando sobresale una matriz compleja y abstracta de sobreponer la vocación profesional, sin que esta se relacione totalmente con el campo intelectual del conocimiento o con el terciario. “La “formación vocacional” es claramente un fenómeno de larga duración que, si bien ahora vuelve a ser una fuerza central en el establecimiento de los sistemas europeos, tiene un considerable peso histórico”. (Neave, 2001: 125)

La universidad se ha reconfigurado como una institución pragmática sobre estructuras sociales cada vez más fragmentadas e interdisciplinarias. Es el correlato con las estructuras sociales y sus prácticas concretas las que

marcan la fragmentación de la universidad. Ahora, el tema central es que bajo esta estructura de fraccionamiento discursivo de la universidad, la política y la fragmentación social en el terreno del mundo de la vida, el sistema universitario atraviesa modificaciones en el ejercicio de las prácticas educativas, y en la función de sus instituciones. En el contexto contemporáneo, las políticas públicas educativas son las que ejecutan dichas funciones.

### 1.5 Debates sobre la función de las políticas públicas educativas

La reflexión sobre el estudio de las políticas como función de educación universitaria nos obliga a determinar enfoques de tratamiento y análisis. Una de ellas es la mirada antagónica de su interacción sistémica entra la sociedad y el Estado. Una mirada sobre su papel funcional puede esquematizar al sistema universitario como elemento prioritario, o como razón de política de Estado. ¿Cómo puede el Estado articular a las estructuras del sistema universitario sobre entornos complejos?

La política pública universitaria como función educativa desde el Estado desarrolla una articulación estructural que determinaría el mejor modelo educativo integral. Esta mirada se ejemplifica con las observaciones de estructuras universitarias, como por ejemplo, la admiración por los sistemas norteamericanos, asiáticos y/o europeos, donde, pese a la dicotomía ciencia y tecnología, se ha configurado un sistema adaptativo a sus necesidades. Esto demostraría la eficacia de las políticas nacionales y sectoriales de cada jurisdicción de los continentes mencionados. Ergo, el poder del Estado estaría

ejerciendo una presión de direccionamiento, en sus reformas y crisis, sobre la universidad.

Siguiendo a Bell (1989:6-4) las demandas sociales, en el contexto contemporáneo, requieren de un vínculo entre el saber en la toma de decisiones políticas, lo que implica la burocratización del quehacer intelectual (la universidad cimienta su estructura y sus procedimientos) y la legitimación de un saber técnico que es necesario para promover y defender determinados derechos ciudadanos (donde el aparato administrativo de la universidad ejecuta los insumos económico y financieros; mientras la Asamblea Universitaria discute sobre la gobernabilidad del sistema) .

Mucho de lo que se escribe hoy sobre el estado evaluador gira alrededor de su instrumentalización, esto es, la dimensión técnica de los sistemas institucionales de administración, sus repercusiones en la productividad académica (ya sea en el área del establecimiento del cuerpo docente, del departamento o en el nivel individual), sobre sus consecuencias en el sector del poder, la influencia y la jerarquía, reservada o acordada de mala gana al personal académico o recientemente concentrada en las pujantes filas de “gerentes”; sobre los costos unitarios y sobre los instrumentos de una nueva inspección: indicadores de rendimiento, índices de calidad, fijación de estándares mediante “cotas de referencia”. (Neave, 2001:216)

El elemento paradójico de esta perspectiva estatal es la autonomía universitaria (en su conjunto, ya no solo de cátedra), como filosofía de verdad para generar conocimiento. La autonomía universitaria se establece como una conquista de la propia gobernabilidad universitaria frente a los poderes locales, del Estado y de las instituciones no estatales como la Iglesia. Ejemplo de

aquello es el paso histórico de la *universitas magistrorum* de la Universidad de París a la visión humboldtiana de la Universidad de Berlín; hasta finalmente, llegar a la primera reforma de Córdoba (Burga, 2008).

Si bien el Estado mantiene un eje preponderante para establecer políticas con cierto nivel de lineamiento a seguir, incluso, sobre su incapacidad y decisión para regular, la relación entre universidad y Estado no proporciona ninguna imagen para el sostenimiento de su poder sobre la sociedad. Para Perkin (2006) la universidad como sistema pertenece a las estructuras de la sociedad, por lo cual mantiene su autonomía relativa frente al Estado, que, como lo vemos hoy en día, no ha podido servirse para la generación de cierto alcance de desarrollo para sus fines. Ahora bien, ¿cómo se estructura esta relación relativamente autónoma?

Una mirada que pretende responder esta pregunta se ubica en las reformas de las instituciones, donde grandes procesos sociales y económicos, relacionados con el intelectualismo y el saber, no se gestaron desde la universidad sino fuera de ella; en contraparte, el Estado, asumiendo grandes inversiones de pérdida de poder sobre las universidades, muchas veces provocó la formación de grupos y segmentos que pelearon en contra de su autoridad e intereses económicos. El Estado ya no dirige la vida universitaria, sino que el sistema tiene el poder de autorrealizarse y dirigir su propio destino (Perkin, 2006)

Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y -lo que es peor aún- el lugar en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la ciencia frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático". (Manifiesto Liminar, 1981)

Esta mirada de la autonomía relativa del Estado frente a la universidad configura la necesidad de que las políticas públicas se traduzcan bajo toma de decisiones incrementales y técnicas. Ante ello, la mirada sobre el valor público, desde una perspectiva clásica como la de Mark Moore (1998), devuelve a la universidad, pensando en las limitaciones complejas de la realidad, el interés por emprender líneas de acción continuas que beneficien a la sociedad. El valor público obliga a la universidad, y al Estado, a estar pendientes de las percepciones y reacciones de la sociedad para mantener diálogos sobre lo que resulta valioso y lo que hay que repensar. El ser humano, como centro de la política, desmorona las determinaciones economicistas de los sistemas universitarios en contextos de desarrollo capitalista; y enfoca una mirada hacia las nuevas relaciones de poder entre Estado, desarrollo económico y el sistema universitario.

#### 1.6 Transformación universitaria y relaciones de poder

Lo que nos queda claro, ahora, es que los estudios del proceso de transformación del sistema universitario en el mundo no pueden ser analizado solamente desde las fragmentaciones autónomas de las estructuras sociales y

de las políticas-ideológicas; por el contrario, lo que vemos es que en el proceso histórico de la universidad se han venido estructurando redes dinámicas de interacción sobre el poder. Estas interacciones reconfiguran las prácticas endogámicas del propósito universitario. No es en el nacimiento de las universidades donde se conforma el sistema; sino que ésta se modela sobre nuevos paradigmas que atraviesan nuevos intereses de grupo: la ecología académica ha cambiado (Trow; 2005).

Esta visión modifica la visión instrumental por una que configura las nuevas formas de producción y consumo de información en una nueva fase del capitalismo como proceso hacia la sociedad del conocimiento (Cobo & Moravec, 2011). El conocimiento, por consiguiente, no es un instrumento sino un proceso que se construye rompiendo viejos paradigmas monopólicos del saber.

La mirada educativa sobre el desarrollo económico analiza cómo el conocimiento existente, a menudo, no se introduce en los mercados. Esta perspectiva busca intervenir en la investigación académica y propiciar esfuerzos por innovar en ciertos desarrollos tecnológicos que beneficien y promuevan la competitividad del capital, público y privado, a nivel local o internacional. Para ello, el punto estratégico de acción se sitúa sobre la vinculación de la universidad, con la industria, pero a través de prácticas pedagógicas informales, fuera de las paredes de la universidad de cemento.

Desde la perspectiva de sus funciones, las universidades deberían mantenerse concentradas en la docencia y en la formación de «recursos humanos» con una malla curricular basada en competencias, o bien reproducir la calidad de la «investigación básica», para dejar que el desarrollo tecnológico, en función de lo técnico, y la innovación con fines de elevación de la productividad, se concentren en la vida de las personas. (Reichert, 2006).

Si algunas categorías de educación (enseñanza, aprendizaje, estudiantes, profesores, clases, etc.) se basan en una función formativa atribuida al conocimiento, la reconfiguración de la educación está provocando una importante remodelación en la función educativa del conocimiento, es decir, su función formativa está siendo reconfigurada por el potencial de las nuevas prácticas de relaciones sociales (Cobo & Moravec 2011), tanto en el mundo de la economía como en el mundo del trabajo. Según esto, hoy en día la gestión educativa es visto como un producto, y como un «aprendizaje por resultados» (Magalhães & Sousa, 2007).

Esta visión cambia con la mirada constructivista del conocimiento, donde los modos formales de aprendizaje social conviven con las nuevas formas de producir y consumir conocimiento en la «sociedad red» (Castells, 1991). Internet ha acelerado este proceso interrelacionando redes de conocimientos (formales e informales), y donde el acto comunicativo —no tanto el mensaje— construye la complejidad autorreferencial del sistema dinámico universitario.

En tanto, en las estructuras universitarias formales, los estudiantes son, al mismo tiempo, grupos de interés internos, clientes de los servicios educativos y personas envueltas en temas educativos como en temas de mercado de trabajo. Ellos son el centro de interés que busca la empresa, mientras el profesor se reinventa como un «diseñador instruccional» (Cowen, 1996). El sistema —hoy más que nunca— reorienta su visión al ser humano como conocimiento y centro de aprendizaje.

De lo escrito, entendemos que la mirada sobre las nuevas formas de desarrollo capitalista para producir y consumir información está provocando alteraciones en el modelo pos-industrial y que, a su vez, permite el rompimiento de la institucionalidad monopólica de los centros formales del conocimiento. El desarrollo, desde la educación superior universitaria, obliga a ubicar una nueva fase del mercado capitalista que, ciertamente, modele nuevas formas de poder descentralizado.

En conclusión: Las redes informales del conocimiento y las formas de poder político y económico de las universidades constituyen un mecanismo de relación que permite conectar a los actores con el sistema. Se trata de entender a la universidad como un sistema complejo de múltiples interacciones. Atrás quedaron las miradas instrumentalistas que determinaban la expansión del sistema universitario sobre discursos ideológicos luchas y contradicciones de un sistema que debiera situarse en las estructuras sociales o en las estructuras del poder político. Atrás quedó la institucionalización del sistema

únicamente como un mecanismo de acceso al mercado laboral. Vale la pena insistir, es la relación entre las formas de producir conocimiento en la sociedad y las estructuras políticas lo que nos interesa comprender.

Este tipo de relación no es entendido únicamente como un proceso de bienes fácticos de poder, sino también, como un intercambio de bienes simbólicos (Bourdieu 1997), dentro de un contexto cambiante y turbulento. Dichos bienes poseen una carga económica, política, y una nueva disposición en la construcción de valores sociales. Todas estas son alianzas, redes y complicidades, creando formas locales de reciprocidad o negociaciones determinadas. Hemos trascendido de un enfoque metodológico macro del sistema universitario hacia sus microestructuras, es ahí, en la realidad etnográfica de la universidad, desde donde podemos comprender los juegos de poder, las transgresiones y su transformación.

Estas múltiples alianzas son parte de las formas de ejercicio de poder que nos hacen entender lo político de otra forma. Se trata de descentrar este de las estructuras del Estado, de llevarlo al terreno de la cultura, de nuestras actividades cotidianas y, por ende, empezar a estudiarla en el terreno de la performance de los actores. Esto flexibiliza su posición, remueve sus cimientos y muestra sus partes móviles: aquellas que se transforman con el movimiento de los sujetos. (Mujica, 2010a:11)

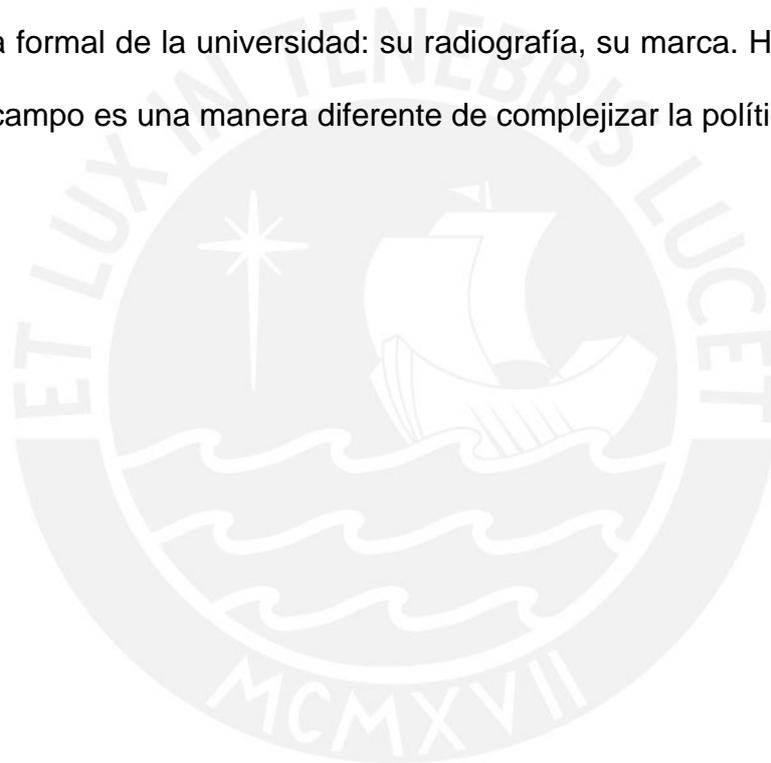
Lo que tenemos, entonces, hasta aquí es una tradición de investigación que se dirige a estudiar a la universidad como microestructura relativamente autónoma e instrumental del Estado y el mercado. Es la composición del estructuralismo político del Estado, correlacionado con perspectivas

economicistas que pregonan la eficiencia de la actividad gerencial e institucional del Estado, las que han tomado el lugar central del interés de los investigadores de la ciencia política y, en general, de las ciencias sociales y el derecho. En el estudio y la investigación sobre las políticas educativas, los trabajos se han dirigido justamente a este campo: la economía política es la que ha primado, pero, si bien ha aportado en gran medida en la investigación sobre modelos y diferencias de los sistemas universitarios en el mundo y ha colaborado en la construcción de normativa —tal como lo indica su campo académico—, ha obviado penetrar en los modos prácticos en que funcionan las universidades.

Reflexionar sobre esta nueva forma de pensar la universidad es fundamental para ubicar su proceso de transformación desde adentro. Lo que nos toca es investigar sobre las estructuras de la universidad desde la vida cotidiana, desde las redes de sus actores, desde las relaciones del poder político y el educativo. Desde ese eje construimos nuestra pregunta : ¿Cuál es la historia de transformación del Conafu dentro del sistema de educación superior universitaria? ¿Cuáles han sido las leyes, las normas y los dispositivos creados por el Conafu entre 1995 y 2010? ¿Cuál es el proceso de transformación de los modelos de gestión universitaria entre 1995 y 2010? Esto exige tres operaciones: primero, estudiar la normativa, la estructura, los elementos y los dispositivos de la legislación universitaria. Segundo, estudiar cómo el Estado peruano actúa frente a la educación universitaria de acuerdo con su función educativa. Por último, penetrar en la lógica de los modelos de

evaluación de los diseños pedagógicos, ya que estos representan la fisionomía de las universidades.

Vamos a dirigirnos, por consiguiente, al campo de la universidad desde sus dos vértices: desde la descripción de sus políticas, pero sustancialmente desde su disposición práctica en la vida cotidiana; es allí donde se encuentra la estructura formal de la universidad: su radiografía, su marca. Hacer un excursión por este campo es una manera diferente de complejizar la política.



## 2. La regulación controlada: el sentido de la expansión universitaria desde el Conafu

Cada vez es más fácil que los peruanos puedan acceder a estudios universitarios. Si hace cien años este espacio estuvo reservado exclusivamente para élites de poder, hoy esto ya no sucede; cada día aparecen más universidades (ANR, 2010). Sin embargo, hay que entender que este crecimiento no solo depende del proceso de oferta y demanda en el mercado, sino que además existen estrategias que, desde lo político, intervienen para estimular el sentido de la universidad. Pero esta intervención no necesariamente responde a mandatos normativos para corresponder a una necesidad del Estado, sino que se envuelve sobre contradicciones que complejizan la realidad de ejercer la regulación.

Lo que nos interesa ahora es comprender cómo este fenómeno de contradicciones se da desde y sobre el Conafu, órgano creado por el Estado pero autónomo con respecto a él, que tiene como misión regular el funcionamiento de las nuevas universidades del país. Para ello, estudiaremos brevemente la historia del Conafu, su fundación y cómo ha ido ejerciendo su labor reguladora y promotora de la calidad universitaria. Luego, nos ocuparemos del sentido de la universidad que tiene el Estado peruano, lo que

permitirá entender cómo se tejen las contradicciones de poder y las funciones que terminan demarcando la complejidad del sistema universitario.

En esa línea, vamos a atravesar un panorama complejo y dinámico, pues el acceso universitario ha venido siendo observado como una manera vertical de ejercer el poder; sin embargo, se ha olvidado que la toma de decisiones para pensar y operar dicha política también ha dependido del costo coyuntural que conlleva la correlación de fuerzas que se benefician y perjudican con tal decisión. Así, tenemos que los órganos reguladores de la educación universitaria se ven fortalecidos en su autonomía normativa para luego entrar en disputa sobre su función política hasta paralizarse y ponerse en tela de juicio.

## 2.1 Historia de la expansión universitaria en el Perú

Cuando, en 1551, la Reina Madre Doña Juana, con autorización del rey Carlos V de España, suscribe la Real Cédula para la creación de la primera universidad sudamericana (nos referimos a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos), aún no habían cesado las acciones armadas para cimentar la conquista de los españoles en tierra inca. De hecho, con la fundación de dicha universidad se consolidaba el poder político de los españoles y se justificaba parte de los altos gastos que se habían utilizado para emprender la conquista (Porrás, 2010). Así, más que la búsqueda por el conocimiento y el libre pensamiento, lo que dio vida a la primera universidad peruana fue una artimaña

para justificar el proceso de «culturización» y una estrategia para comprender el idioma nativo de los conquistados a fin de dominarlos completamente.

En aquel tiempo, el control sobre la creación y la apertura de nuevas universidades estaba en función de lo que requería la conquista. Para ello, bastaba el consenso de un grupo de clérigos españoles del más alto rango, quienes determinaban la idea del «estudio general» y justificaban ante la corona el presupuesto requerido. Por lo tanto, más que «claustros» religiosos, se fundaron instituciones estatales al servicio de los virreyes de la Corona (Robles, 2006: 35-48). Ya en la República, la fundación de universidades estuvo a merced de decisiones verticales que provenían desde el Estado. Así, Simón Bolívar creó, en 1824, la primera universidad republicana: la Universidad Nacional de Trujillo, como premio a aquella ciudad que lo acompañó en sus ideas políticas expansionistas.

Con la creación de la Universidad Católica del Perú (aún sin ser Pontificia), a inicios del siglo XX, se dio inicio a la aparición de las universidades de índole privado, reconocida por el Estado peruano mediante Resolución Suprema del 24 de marzo de 1917. Así, hasta los años 80, la creación de universidades en el Perú continuó siendo regulada por el Estado. En la República aristocrática, el Estado peruano empieza a invertir en la gestión económica y administrativa de las universidades. Esto originó que, hasta 1960, se crearan nueve universidades de carácter público y solo una privada (ANR, 2011). A partir de los años 60, la expansión universitaria empezó

a correlacionarse con el crecimiento demográfico del Perú (Sandoval, 2002: 8-9) y con las demandas de una población que empezaba a migrar del campo a la ciudad. El Estado peruano promovía la expansión de universidades particulares con la promulgación de la Ley 13417, la cual ampliaba el régimen para crear universidades públicas. No obstante, se proponía que las universidades nacionales fuesen creadas según la necesidad estratégica del Estado, tal como lo sostiene Sandoval (2002):

Desde el Estado también se promovería la formación de funcionarios públicos, cuyo destino principal era la burocracia estatal, con miras al crecimiento y fortalecimiento del Estado como aparato administrativo e institucional. Con estas prerrogativas es que se crean nuevas universidades públicas, o también se transforman las antiguas, como es el caso de la Escuela de Ingenieros (a Universidad Nacional de Ingeniería), la Escuela de Agronomía (a Escuela Nacional Agraria) y la Normal Superior «Enrique Guzmán y Valle» (a Universidad Nacional de Educación) por leyes 13417 de 1960 y 15519 de 1965. (Sandoval, 2002: 10)

En los años 70, el Gobierno militar de Velasco Alvarado promulgaría el Decreto Ley 17437. Previamente, en el primer Gobierno de Fernando Belaúnde (1962-1968), se promulgó la Ley 14693, posibilitando así la gratuidad de la enseñanza en todos los niveles de educación. La reforma educativa de 1972 buscaba la integración de la fuerza profesional en el desarrollo del país, y la independencia del Perú dentro de la comunidad internacional. Para ello, se creó el Instituto Nacional de Altos Estudios que correspondía a un centro de investigación para actividades estratégicas del Estado. Así, hasta 1979, solo se incrementó a cinco el número de universidades públicas, mientras que se dejaron de crear universidades privadas (ANR, 2005). La reforma no tuvo la continuidad esperada. De hecho, la nueva Ley General de la Reforma de la

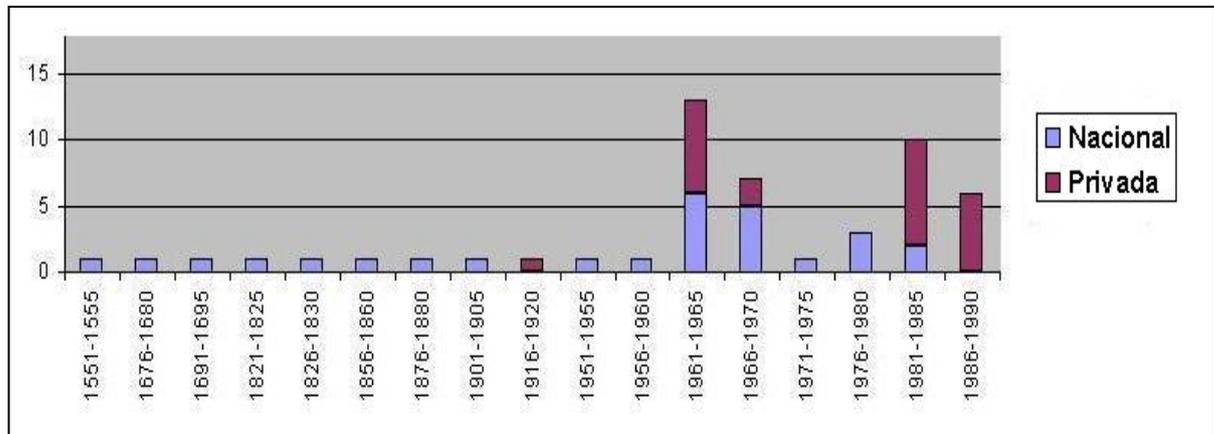
Educación (DL 19326) promulgada por el Gobierno militar no tuvo mayor éxito por falta de los lineamientos políticos que la consolidaran y del apoyo popular.

A partir del proceso de transición hasta finales de los años 80, se abrieron once universidades privadas y solo dos públicas (ANR, 2005). Sin embargo, más que una iniciativa del Estado para permitir el acceso educativo, lo que surgió fue un detrimento estatal para invertir en más universidades públicas (Sandoval, 2002). El Estado permitía la creación de universidades privadas porque no tenía la capacidad de invertir más en ellas. En 1983, se promulgó la aún vigente Ley Universitaria 23733. Mientras tanto, el crecimiento de universidades privadas continuaba en aumento, y el gasto social en las universidades públicas continuaba decreciendo, tal como lo considera Sandoval (2002):

En el sector universitario, se observa que en 1974 el Estado gastaba en educación el 3,7% del PBI, y que en 1980 dicho porcentaje se redujo a 2,1%. El descenso en el gasto educativo continúa en los ochenta, cayendo de 20% del presupuesto en 1975, a menos del 10% una década después. En ese lapso, la universidad logra mantener alrededor del 2,2% del presupuesto anual, pero el gasto anual por alumno se reduce a menos de la mitad, siendo en 1985 cinco veces menor que veinte años atrás. (Sandoval, 2002: 17-18)

GRÁFICO 1

Proceso histórica de creación de universidades en el Perú 1551 - 1990



Fuente: Elaboración propia en base a ANR (2011)

En los años 90, el proceso de reforma neoliberal de Alberto Fujimori legalizó e impulsó la creación de nuevas universidades. Muchas investigaciones plantean que la crisis de la universidad pública se determina con la implementación de las políticas neoliberales de Fujimori (Ortiz, 1998; Germaná, 2002; Biagini, 2000; Burga, 2008). Se piensa que la expansión del número de creación de universidades se determinó en función de intereses económicos que condujeron al Estado peruano a reducir su inversión en las universidades públicas. Pero, además, se deduce que estas medidas destruyeron el sentido del cogobierno universitario. Algunos estudios (Lynch, 1990; Degregori, 1985) han descrito que Fujimori emprendió una acción paramilitar a fin de eliminar cualquier movimiento terrorista desde las universidades (CVR, 2003). Esto obligó a detener la apertura de universidades nacionales e impulsar la inversión privada.

Pero la expansión de universidades no solo se determina en función de intereses económicos que condujeron al Estado a reducir su inversión en las universidades. El Estado, por el contrario, en 1995, crearía una institución destinada a controlar las autorizaciones de la fundación de universidades a la cual se la denominó Consejo Nacional de Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu). Conafu nació el 20 de enero de 1995 impulsado por la Ley 26439, y se le encargó velar por la calidad educativa de las universidades, algo que por esa época no había sido regularizado en ninguna norma. El Estado le brindaría el monopolio para determinar si un proyecto universitario cumple con los requisitos mínimos para su nacimiento. Además, le otorgó potestad de evaluar en forma permanente las actividades funcionales de la universidad. Por ende, la apertura de una universidad solo se da en forma provisional hasta que Conafu rectifique dicha autorización. Luego de ello, ninguna universidad es evaluada (Conafu, 2010).

Hasta aquí, hemos descrito un largo recorrido de hechos históricos necesarios para entender las formas de cómo se ha estado autorizando el funcionamiento de nuevas universidades. Hemos destacado que, hasta antes de existir el Conafu, la creación de universidades había sido potestad del poder político para justificar actividades revolucionarias. Incluso, la historia no determina una presión que provenga desde el mercado para ampliar dicha discusión, pero sí corrobora que su expansión hasta antes de los años 90 no se correlaciona con el acceso de todos los peruanos a estudios de educación superior, pues, en principio, solo unas élites de poder accedieron a dicho

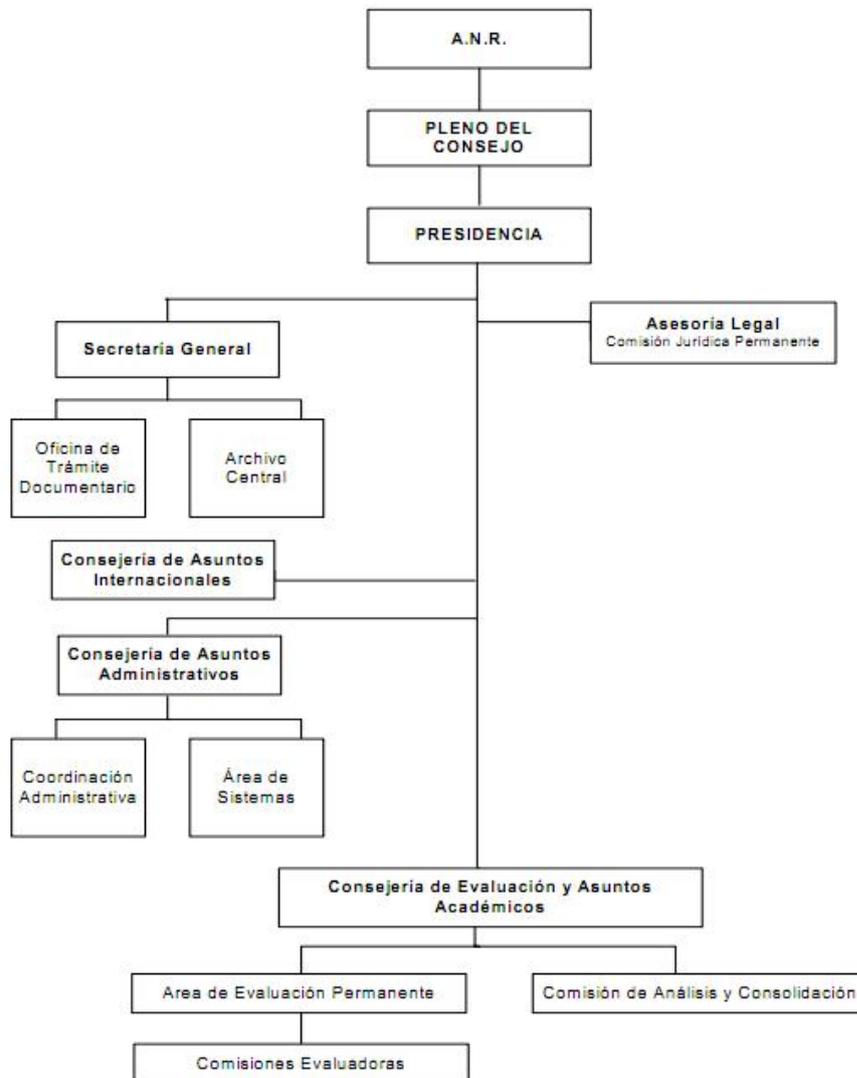
beneficio y luego se amplió hacia un sector encargado de los servicios estratégicos del Estado. Llegados los años 90, las reformas debilitaron algunas barreras para que el acceso se dé con mayor pronunciamiento, pero no como un estímulo para que todos alcancen el conocimiento sino como una estrategia política para controlar el poder. Con ese entorno, se crearía el Conafu, con el objetivo de regular el mercado y el control político.

## 2.2 Funciones y estructura del Conafu

Para llevar a cabo sus funciones, el Conafu se estructura como una organización formal conformada por miembros directivos que anteriormente han sido rectores en alguna universidad de índole pública o privada. De hecho, pese a que el Conafu fue creado como un órgano autónomo del Estado, incluye mayoritariamente a exrectores de universidades nacionales. El proceso electoral para ocupar la alta dirección del Conafu se da cada cinco años. Quien organiza el proceso de elección de la Junta Directiva es la Asamblea Nacional de Rectores. Por lo tanto, una vez escogidos los miembros, se estructura toda la organización (Ver Figura 1).

### FIGURA 1

Organigrama del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu)



Fuente: Estatuto del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (2010)

El pleno del Conafu es el órgano que idea, debate, estructura, formula, practica y formaliza los lineamientos de la institución para ejecutar sus funciones. Tiene la potestad de ejercer su poder y competencia para regular sobre el ámbito presupuestal de la ANR. El pleno trabaja sobre la evaluación provisional. Así, su competencia reguladora se define cuando otorga la licencia definitiva a los proyectos universitarios. El pleno designa a un representante

para que cumpla la función de presidente del Conafu. El presidente se encarga de cumplir y hacer cumplir las leyes y normas nacionales sobre la educación universitaria bajo competencia del Conafu, así como de los estamentos aprobados y demás funciones que el pleno determine.

Para ejecutar las políticas y los lineamientos, el pleno del Conafu designa a tres consejerías que se distribuyen sobre asuntos académicos, institucionales e internacionales. Sobre estos tres ejes, se articula la razón ejecutiva y reguladora del Conafu. Las consejerías contratan y designan el perfil de los profesionales de las respectivas áreas y emiten opinión sobre los alcances de sus actividades solo cuando el pleno se los solicite. La Consejería de Asuntos Académicos se encarga de preparar el procedimiento de evaluación de proyectos de universidades y emite opinión sobre los informes de las Comisiones de Evaluación y Calificación. Dicha consejería tiene directa injerencia sobre los criterios del Conafu para articular su lógica y sentido de evaluación. Para ello, este órgano coordina con la Oficina de Evaluación Permanente encargada de recolectar y administrar la información académica, administrativa y financiera de las universidades que tienen autorización provisional. Así, su acción empieza cuando las universidades ya están operando y donde solo deben velar porque dichas entidades cumplan con los requerimientos necesarios para operar.

La primera etapa de autorización universitaria se determina según el puntaje que establece la Comisión de Calificación. De esta manera, dicha

comisión emitirá dictamen sobre los rasgos administrativos de las universidades, así como las propuestas para poner en funcionamiento nuevas facultades y escuelas de posgrado. Para ello, se organiza a un grupo de docentes asociados al ente y/o se contratan a otros profesionales para que se encarguen de dicha función. El estatuto del Conafu no define si necesariamente se requiere de un docente de escuelas públicas o particulares. No obstante, sí es claro en resolver que los docentes y miembros no deben tener relación alguna con las partes implicadas. La segunda etapa de autorización comprende una comprobación del cumplimiento de la documentación presentada con visita presencial a las universidades. La Comisión de Verificación es el órgano encargado de realizar dichas funciones. Esta comisión visita a las universidades sin previa aviso. Así mismo, puede levantar las observaciones imputadas por la Comisión Calificadora.

La sostenibilidad y defensa legal del Conafu se asienta sobre la Comisión Jurídica, la cual comprende a un conjunto de abogados, quienes manifiestan su opinión y brindan las recomendaciones universitarias desde el ámbito del Conafu. De hecho, la comisión vela por el respeto de la ley que ampara al Conafu para ejercer sus competencias.

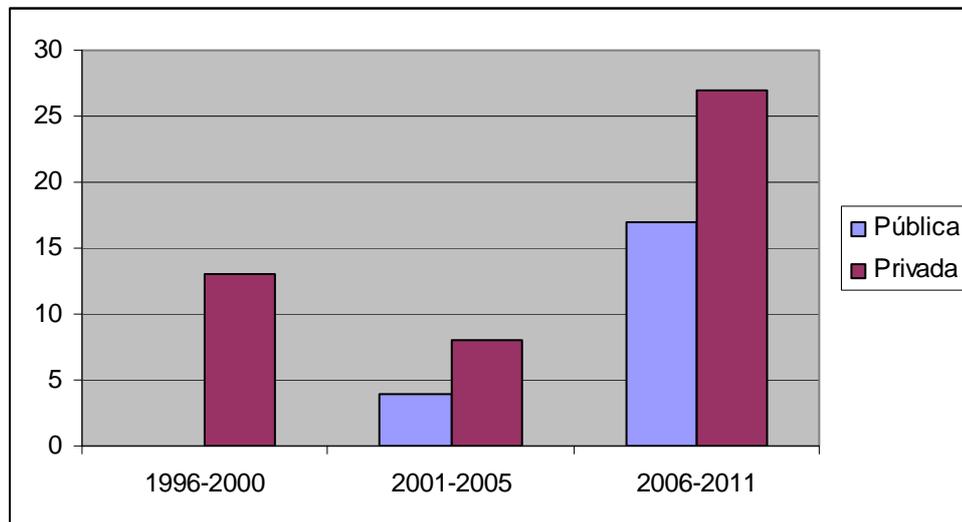
Finalmente, se encuentran algunos órganos de apoyo como la Secretaría General, el Archivo Central, la Unidad de Trámite Documentario, la Unidad de Imagen Institucional, la Unidad de Administración y la Unidad de Sistemas. De este modo, en el Archivo Central se guardan los dispositivos

legales, las resoluciones, las normas y los proyectos presentados ante y por el Conafu. De hecho, el archivo se hace un lugar importante para encontrar los registros que determinan los criterios que determinan la política reguladora del Conafu desde las contradicciones. ¿Cómo se construyen las contradicciones políticas desde el Conafu?

Pero, Conafu no nació solo. El 8 de noviembre de 1996 se promulgaría el Decreto Legislativo 882 denominado «Ley de Promoción de la Inversión en la Educación», el cual ampliaba el régimen para incrementar el espectro fundacional de universidades. Previamente, un año antes, el Estado había promulgado la ley 26366 que crea el Sistema Nacional de los Registros Públicos. Ambas normas constituyen la predisposición del Estado para incentivar la expansión de universidades privadas. Hasta 1996, el Conafu había otorgado licencia de funcionamiento provisional a cinco universidades privadas. Con el DL 882 y la ley 26366, se determinan los criterios para operar y paralizar al Conafu. Dichos dispositivos determinan la visión del Estado peruano para pensar la universidad. Así pues, «modernizar el sistema educativo y ampliar la oferta y la cobertura» (DL 882) nos demuestra que es el acceso y no tanto la calidad y el conocimiento el eje principal desde donde se opera y se practica la razón universitaria.

GRÁFICO 2

Expansión de universidades en el Perú 1996 - 2010



Fuente: Elaboración propia en base a ANR (2011)

### 2.3 La calidad universitaria como razón laboral desde el Conafu

Estudiar para trabajar es un ideal en la consciencia de los universitarios peruanos. Para llegar a este camino, se necesita de una variedad de estrategias que el estudiante, desde la universidad y fuera de ella, pone en práctica para alcanzar su cometido.

Uno de los problemas que se han identificado en el sistema universitario peruano es que las necesidades y las expectativas de los sectores con menores recursos económicos —pero que acceden a estudios universitarios— no se correlacionan con el acceso directo a un puesto laboral formal. Es más, existe un adagio popular que señala que en el Perú «tenemos a los taxistas más educados del mundo». Si bien el problema de la formalización laboral

escapa a los objetivos de esta investigación, existen investigaciones que, desde la economía (Yamada, 2007; Jaramillo, Ñopo & Díaz, 2007), han demostrado que los niveles de retorno sobre la inversión en educación superior presentan desniveles en función del tipo de educación que recibe, el prestigio de la entidad educativa al que se accede y la carrera profesional que se cursa. Las investigaciones económicas han determinado que muchos universitarios optan por estudiar carreras profesionales que son relativamente más económicas, pero con poca demanda laboral en el Perú.

Para resolver el asunto, se ha intentado llevar a cabo foros de discusión promovidos por el Estado, así como privados, buscando marcar la agenda para la toma de decisiones. Sin embargo, poco o nada se ha hecho en materia de política de gobierno. El Estado peruano asume que, desde el sector educativo, lo que viene fallando es la articulación entre acceso universitario y calidad educativa. Para remediar este inconveniente, se creó el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (Coneau) que, hasta el desarrollo de la presente investigación, aún continúa formulando sus lineamientos y capacidad logística.

Otros proyectos de reforma educativa universitaria fueron planteados de manera más integral. Ese es el caso del Consejo Nacional de Educación (CNE) que elaboró una herramienta de política pública denominada Proyecto Educativo Nacional al 2021, el cual contiene los lineamientos básicos para mejorar el sistema. Para el tema de la educación superior universitaria, se

trabajó en un modelo que articule los niveles de educación básica, regular, secundaria y universitaria (CNE, 2010). El documento sostiene que solo la calidad educativa «se convierte en un factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional». De modo que, en comparación con otros niveles de instrucción y formación educativa donde se mide la calidad en función del nivel académico alcanzado en razonamiento verbal y matemático, en el ámbito universitario, los criterios para medir la calidad educativa se rigen sobre el número de peruanos que acceden a un puesto laboral formal (INEI, 2010). Ante ello, ¿cuáles son los criterios del Conafu para resguardar la calidad universitaria?

El Conafu, desde su creación, ha sido el encargado, en primera instancia, de velar por que el nacimiento de las nuevas universidades mantenga un equilibrio con la calidad académica e institucional (Ley 26439). Para ello, elabora y determina los procedimientos administrativos destinados a conducir el proceso de inscripción de los proyectos de universidades presentados por alguna promotora privada o pública.

El proceso empieza con el requerimiento de la promotora universitaria para inscribir su Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) que sirve como compendio de resultados extraídos de su autoevaluación institucional y económica. Los criterios de evaluación se encuentran tipificados en una lista de cotejo donde se colocan tanto los requerimientos como el nivel de puntaje. De aprobar dicho PDI, el Conafu permite automáticamente la inscripción para la

autorización provisional. La promotora tiene aproximadamente un año para cumplir con lo que ellos han prometido implementar. El final del proceso culmina con el veredicto del pleno quien, por la potestad legal que se le infiere, puede aprobar o cancelar el proceso. De allí, transcurrirán cinco años para que el Conafu autorice el funcionamiento definitivo de la universidad.

A pesar de todo este largo procedimiento, el Conafu ha mostrado poca eficacia para solucionar el problema de la calidad universitaria. Una de las causas principales es la debilidad política. Ello nos demuestra que no solo basta con comprender cuáles son los procedimientos legales que utiliza el Conafu para operar su función, sino que también es necesario comprender cómo actúa en un sistema legal de mayor extensión.

#### 2.4 Los pesos y contrapesos que operan con el Conafu

El sistema universitario peruano se estructura y funciona de acuerdo con las reglas y normas provenientes del derecho, así como de las instancias, los pliegos, los sectores y los organismos que le corresponde. Las principales normas que orientan a la universidad peruana son la Ley Universitaria (1983); la Constitución Política del Perú (1993); la Ley 26366 (1994); la Ley 26439 del Conafu (1995); el Decreto Ley 882 de Promoción de la Inversión en la Educación (1996); la Ley General de Educación (2003); y la Ley 28740 del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (2006).

La Ley General de Educación del Perú fue aprobada el 28 de julio de 2003 en la Casa de Gobierno de Lima por el presidente Alejandro Toledo Manrique. ¿Qué es lo que habría generado tal acción política? Formalmente, los bajos índices de rendimiento escolar de los estudiantes peruanos. La Ley General de Educación del Perú «regula la aplicación de los lineamientos generales de las actividades educativas a nivel nacional; la organización y funcionamiento del Sistema Educativo Peruano; el ejercicio de las atribuciones y obligaciones del Estado relacionadas con la educación y el ejercicio de los derechos y responsabilidades de las personas y de la sociedad en su función educadora» (LGE, 2003). Sin embargo, aunque señale que «es integrador y flexible porque abarca y articula todos sus elementos», en la práctica, esto no sucede, puesto que el actual sistema educativo no se encuentra articulado desde el nivel básico hasta el mercado laboral (CNE, 2010).

Por otro lado, la Ley Universitaria 23733 aparece en 1983 como un conjunto de normas que regulan al sistema universitario pero con una base sólida de autonomía económica, administrativa y académica. De este modo, la ley se configura entorno a la estrategia de la libertad y la autonomía universitaria. Otro aspecto que caracteriza a esta ley es la intensidad de organizar el ordenamiento interno del proceso universitario, es decir, la regulación de las actividades del gobierno de las universidades, de los profesores, estudiantes, graduandos y personal administrativo; pero no hace inferencia a otras funciones, órganos, sectores o pliegos que se articulan en el sistema universitario y fuera de él. Dentro de la Ley Universitaria, se

encuentran algunas funciones que dan vida a la ANR. Así, la ANR se define como un organismo público autónomo constituido por exrectores de las universidades públicas y privadas. Entre las funciones de la ANR, se encuentran: a) estudiar, coordinar y orientar las actividades de las universidades; b) evaluar y emitir un pronunciamiento favorable para la creación de escuelas de posgrado o sección de igual carácter; c) informar, a requerimiento del Poder Legislativo, en los casos de creación, fusión y supresión de universidades públicas o privadas. Para la mejor distribución de estas dos últimas funciones, la ANR se desintegra en dos órganos de apoyo. El primero es el Consejo de Asuntos Contenciosos Universitarios (Codacun), el cual tiene como función resolver recursos de apelación o procesos contenciosos por parte de la comunidad universitaria. El segundo es el Conafu, cuyo programa presupuestal se adhiere al pliego de la ANR.

Por último, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace) articula un conjunto de organismos, normas y procedimientos cuyo fin es definir estándares y procesos de evaluación, acreditación y certificación pero con la participación del Estado. El Sineace pretende subsanar el desbalance entre expansión y acceso educativo con altos niveles de calidad educativa. El Sineace se divide entre organismos focalizados. Uno de ellos es el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (Coneau).

FIGURA 2

Leyes y dispositivos legales del sistema universitario peruano (1918- 2006)

<b>Año</b>	<b>Tipo de Ley</b>	<b>Gobierno</b>
1918	Ley Orgánica de Enseñanza	José Pardo
1919	Ley 4004	Augusto Leguía
1920	Ley de Enseñanza	Augusto Leguía
1928	Estatuto Universitario	Augusto Leguía
1930	10920	Sánchez Cerro
1935	Estatuto Universitario	Óscar R. Benavides
1941	Ley Orgánica de Educación Pública	Manuel Prado
1946	Estatuto Universitario	José Bustamante
1949	DL	Manuel A. Odría
1960	Ley Universitaria	Manuel Prado
1969	DL 13437	Velasco Alvarado
1983	Ley Universitaria	Fernando Belaúnde
1994	Ley 26366 Sunarp	Alberto Fujimori
1995	Ley 26439 Conafu	Alberto Fujimori
1996	DL 882	Alberto Fujimori
2006	Ley 28740 Sineace	Alejandro Toledo

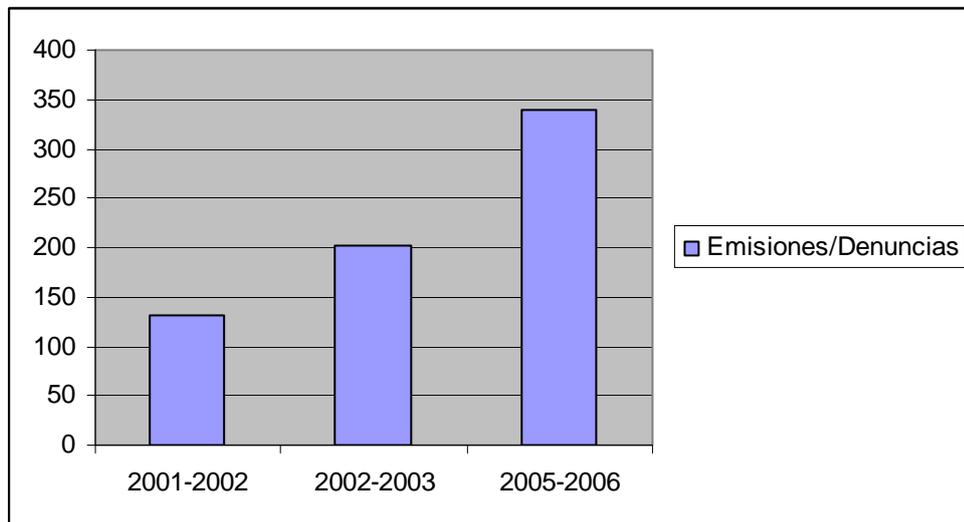
Fuente: Elaboración propia

Todo este sistema jurídico-normativo que organiza y regula al sistema universitario no funciona como marcos individuales que se activan sobre el límite del otro, sino que se transforman en redes jurídicas complejas que penetran en la norma para articular su funcionalidad o, en muchos casos, para entrar en disputa. De hecho, la reforma económica de los años 90 propició la penetración de nuevas leyes en las normas jurídicas formales ya existentes que estimaron la consolidación de la agenda pública de liberalización de mercado. Este fue el caso del DL 882 que se circunscribe en toda la normatividad existente. La Ley de Promoción de la Inversión en la Educación aparece para penetrar en todas las normas en materia educativa. Ha otorgado

el sentido lucrativo en la gestión y cogobierno universitario. De hecho, todas las normatividades están obligadas a jerarquizar este decreto sobre los intereses de sus propias funciones. Esta ley influye en los nuevos tratamientos de la jurisprudencia laboral universitaria. Así, los docentes universitarios y los trabajadores administrativos empiezan a regirse bajo el régimen laboral de la actividad privada. ¿Cómo se tejen las redes jurídicas desde el poder político?

El Perú, como otros países de la región, mantiene un sistema de gobierno presidencialista donde el Poder Ejecutivo goza de mayores prerrogativas en comparación con los otros poderes del Estado. Este poder político no solo le otorga al Presidente de la República legitimidad como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en la ingeniería política (Sartori, 1996: 97), sino que se solidifica con la legitimidad de aceptación y retroalimentación de la ciudadanía en su conjunto. Esta prerrogativa es la que permite al presidente poder legislar mediante decretos legislativos. Por tanto, si bien es cierto que cada normatividad creada mantiene un peso político por la división de poderes, también es cierto que, en los sistemas presidencialistas, se crean estímulos para jerarquizar, blindar y bloquear las normas formales, desde la misma formalidad. Lo que queda claro es que el Conafu se ve forzado a acomodar su ejercicio práctico sobre lo que establece este decreto para las universidades privadas, y sobre lo que la ley establece para los casos de universidades públicas. Esto ha servido, en muchos casos para que los interesados en crear universidades impongan juicios o denuncias contra Conafu.

GRÁFICO 3

Denuncias y rectificaciones contestadas por Conafu (2001-2002)<sup>1</sup>

Fuente: Elaboración propia en base a Conafu (2010)

La obtención de un recurso judicial implica que el demandante puede operar por un tiempo determinado conforme a ley. Esta medida solo puede ser revocada a través de otro recurso judicial: «acciones de amparo». Sin embargo, recurrir a esta medida implica un proceso legal muy engorroso donde una misma decisión judicial puede ser revisada hasta seis veces. Además, los recursos de amparo suelen provocar tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial, a sabiendas que «en la mente de muchos jueces, las resoluciones judiciales son irrevisables» (Súmar, 2008: 100). Así, el funcionamiento de universidades con resoluciones judiciales suele ser una práctica utilizada para evitar el procedimiento administrativo que exige Conafu.

<sup>1</sup> Para la elaboración de este gráfico se utilizó las Memorias Anuales del Conafu (2001-2006). No se pudo tener acceso a data perteneciente al periodo 2004 -2005. Asimismo, no se ha podido obtener registro de los años 2007-2011.

Hasta aquí, hemos dado repaso de las contradicciones internas del sistema jurídico normativo en materia educativa. Hemos repasado cómo se tejen los pesos y contrapesos de una legislación universitaria sin articulación que grafica las formas prácticas de poder que se sostienen sobre una manera cotidiana de interpretar al sistema de gobierno peruano. Sin embargo, estas contradicciones no solo responden a una manera individual de informalizar la ley, sino que responde a una razón política de buscar un beneficio. Y esa búsqueda de beneficio es la que ha determinado los movimientos de transformación del Conafu en el sistema universitario peruano de hoy.

## 2.5 El sistema universitario después del Conafu

El impacto de las reformas económicas orientadas al mercado de los 90 ha ido variando conforme pasa el tiempo. Según Arce (2010: 184), este impacto reformista es «altamente variable y altamente dependiente de la distribución inicial de las ganancias y pérdidas». Tal como lo explica Schamis (1999), el impacto de la reforma económica de Fujimori no es políticamente neutro ni totalmente vertical. Las reformas para ejercer la política dependieron de las tensiones entre los grupos de poder beneficiados y perjudicados, y de las nuevas organizaciones sociales que surgieron. Al llegar al poder, Fujimori no tenía un partido establecido y mucho menos había solidificado alianzas con los partidos políticos. Las reformas que implementó se tornaron exitosas conforme mejoraba la política fiscal y la macroeconomía nacional. Fujimori cimentó la idealización y la ejecución de las políticas valiéndose de agentes tecnócratas, mientras él era quien establecía los lazos clientelares sobre los

requerimientos populares (Murakami, 2006). Ese era el esquema en el que se establecían las reformas en los años 90.

Así, en el sector educativo, por ejemplo, las reformas orientadas al mercado de 1991 y 1992 —conocidas como las reformas de segunda generación—, no lograron su cometido debido a la neutralización de los agentes de poder que se verían perjudicados: los sindicatos y las municipalidades. Las ideas de descentralización y municipalización se vieron frustradas debido a que los municipios no tenían la capacidad de asumir tales retos de gestión. Mientras tanto, el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (Sutep), se oponía a la nueva forma de transferencia de recursos destinados a cubrir la demanda y no a los servicios, lo que pudo originar, además, el levantamiento y la queja entre los administradores de los centros educativos que verían sus arcas fiscales perjudicadas.

En el caso de las reformas laborales, también se llevaron a cabo acciones pensadas en operaciones coyunturales promovidas a mejorar la estabilización fiscal y los entornos macroeconómicos y, paralelamente, se activaron políticas de corte estructural destinadas a mejorar el nivel de vida de los subempleados y desempleados. Así, esta política de reforma laboral contribuyó no solo a detener el problema de la hiperinflación sino que ayudó a que tanto empresarios como ciudadanos obtuvieran beneficios en materia tributaria y laboral. En tanto, los sectores sindicales perdían fuerza de representación. Pero las políticas de reforma laboral estructural no tuvieron los

mismos alcances, puesto que correspondía a disminuir el trabajo informal, cosa que, a la par, no sucedió. Primero, porque el mecanismo para acelerar el crecimiento en puestos de trabajo privado formal originó que disminuyera la calidad profesional de los empleos generados. Y segundo, porque, para ampliar la formalidad laboral, se necesitaba promover el acceso a estudios y capacitación laboral de acuerdo con las necesidades del mercado, cosa que se puso en práctica con la promoción para la expansión de universidades privadas e institutos tecnológicos en todo el país. Al final, lo que ocurrió fue que los nuevos profesionales terminaron con bajas expectativas económico-profesionales, promoviéndose el «sobreempleo» y el «subempleo» y, por ende, la informalidad (Jaramillo, Ñopo & Díaz, 2007).

Bajo ese enfoque, tenemos que la idea de liberalización y promoción al acceso universitario estuvo enmarcada dentro de las políticas estructurales de estabilización macroeconómica. Ante ello, la idea y puesta en práctica de la autonomía universitaria correspondió, en un primer momento, a las nuevas formas de la gestión institucional de las universidades en pos de introducirse en el marco de la reforma laboral. Esto originó un mayor crecimiento tanto empresarial como en la expansión de profesionales que egresaba semestre tras semestre. Muy contrario a lo que determina cierta bibliografía, la flexibilización laboral y la autonomía y la libertad universitarias no eliminaron los controles normativos y reguladores dentro del sistema. Así, el Conafu, por ejemplo, continúa ejerciendo su papel de regulador de la apertura y el funcionamiento de nuevas universidades, y cada año declara habérselo negado

a varias universidades por no cumplir con el requisito que ordena la ley (Conafu, 2001-2009).

Sin embargo, como lo hemos descrito en la sección anterior, las instituciones reguladoras alcanzaron una autonomía relativa sobre la otra, provocando, en muchos casos, disputas y equilibrios entre órganos y normatividades. De hecho, a través del Expediente N° 0017-2008-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha solicitado la creación de una superintendencia de calidad universitaria, en desmedro de lo que actualmente viene haciendo el Conafu. Esto ha provocado que el Conafu vaya perdiendo fuerza de regulador en materia de calidad universitaria y solo se sostenga en regular la apertura de universidades. En tanto, el 30 de marzo de 2008 el Gobierno de Alan García, a través del DL 998, suspendió la autorización para la creación de nuevas facultades y escuelas de Educación. Este decreto no impide que las anteriores escuelas y facultades de Educación en los centros universitarios desaparezcan. Muchas facultades están impedidas de dictar clases para formación de pregrado pero no para estudios de posgrado.

Entonces, tenemos que, desde su creación, el Conafu ha funcionado como un instrumento para las reformas económicas y políticas de corto plazo, pensado más en sostener una economía en tendencia de crecimiento y una necesidad política de permanecer en el poder. Para ello, se plasmó con mayor ahínco la idea de autonomía pero ya no solo desde la libertad de cátedra, sino desde el manejo de la gestión económica e institucional dentro de los

organismos reguladores. Lo que a la par permitió la flexibilización de normatividades de regulación, pero que incluso fueron vulneradas por decisiones políticas traducidas en una especial prerrogativa de poder en el Gobierno peruano. Así, al pasar de los años, lo que provocó fue un crecimiento exponencial del acceso universitario pero con una calidad educativa deficiente, sin embargo, servible para el mercado formal e informal que originaba bajas expectativas de sueldo y crecimiento profesional. Pero esta autonomía relativa promovió la fortaleza de las instituciones reguladoras como el Conafu en términos jurídicos, lo que originó que entraran en disputas sobre sus funciones de competencia.

Este recorrido por el proceso de transformación del Conafu dentro del sistema universitario nos ha permitido observar parte de la complejidad por la que se construye el sistema universitario peruano desde sus contradicciones. A diferencia de otros estudios sobre el tema que determinan la direccionalidad del sistema universitario sobre las reformas neoliberales y la falta de regulación del Conafu, hemos considerado plantear una alternativa de mayor complejidad que penetran tanto los sistemas formales y las formas prácticas cotidianas de hacer política en el Perú.

Empezamos este capítulo describiendo las formas y maneras de cómo el Estado opera y articula al sistema de educación superior universitaria. De hecho, hemos observado que el Estado maneja y manipula la universidad para satisfacer alguna necesidad política y económica de los Gobiernos, y donde la

expansión universitaria no necesariamente se relaciona con el acceso masivo de todos los peruanos. Este mecanismo instrumentalista continuó en los años noventa en pleno régimen de Alberto Fujimori. Así, en los 90, la apertura de universidades públicas y privadas fue pensada bajo una manera particular de hacer política clientelar y no como una política estructural de fortalecer el nivel académico de los peruanos. Además, hemos podido constatar que, en comparación con otras épocas, el Gobierno fujimorista creó instituciones destinadas a regular la cantidad y la calidad de las nuevas universidades del país y de la educación en general, como es el caso del Conafu, que tiene sus propias reglas para ejercer su poder regulador, pero, paulatinamente, el Gobierno fue creando nuevos dispositivos legales llamados decretos ley que sirvieron para bloquear a las instituciones. En este sentido, cada institución y cada materia jurídica compiten por neutralizarse mutuamente.

Lo que tenemos, entonces, es un Estado que siempre ha jugado un rol importante en el sistema universitario, incluso para generar sus propias articulaciones y contradicciones en dicho sistema. Por consiguiente, el Conafu es una institución que ha regulado el nacimiento de nuevas universidades en el Perú, pero que no deja de estar limitado por los sistemas políticos del Estado, algo que finalmente nos permite nombrar a este fenómeno como una paradoja funcional denominada la regulación regulada.

### 3. Los procedimientos formales e informales para la apertura y el funcionamiento de universidades desde el Conafu

El sistema jurídico y los procedimientos administrativos no son estructuras que se alejan de la política; por el contrario, en los límites de sus articulaciones, se integran a ella. De hecho, existe un adagio popular que señala que «donde termina el derecho empieza la política». Así, la política es un nodo transversal que afecta cualquier proceso administrativo dentro del Estado. Allí donde la norma ve ambigüedades, la política lo hace tangible a través de las acciones y prácticas cotidianas de trabajar con el Estado.

Este capítulo tiene como objetivo determinar los procedimientos para la apertura y el funcionamiento de universidades creadas por el Conafu. El texto está dividido en cinco secciones: la primera determina el proceso normativo-jurídico que el Estado obliga seguir para regular el procedimiento de creación de universidades en el Perú. La segunda sección determina los actores formales e informales que intervienen en el procedimiento administrativo y en la toma de decisiones del Conafu. La tercera sección determina el costo y el esfuerzo real que utilizan los actores para crear universidades en el Perú. La cuarta busca describir las tácticas y estrategias informales que se tejen para superar las propias barreras burocráticas del Conafu. La quinta y última sección

permite esbozar algunas ideas mostrando la estructura del sistema administrativo para el funcionamiento de universidades visto como la razón del Estado para crear universidades.

Y es que la burocracia no solo implica limitar el proceso político dentro de las esferas del Estado, sino que es fuera de las paredes de la legalidad donde aparecen las complejidades que, a la luz del sol, solo pueden ser percibidas a través de las sombras del poder político.

### 3.1 Procedimiento formal para la apertura de una universidad en el Perú desde el Conafu

Para otorgar permisos de funcionamiento, la Ley 26439 del Conafu exige pasar por una secuencia ordenada de procesos administrativos que busca asegurar la calidad de las nuevas universidades. De hecho, el proceso incluye la presentación de un proyecto universitario; la evaluación y la aprobación del proyecto; la verificación presencial de las instalaciones físicas por parte del Conafu; la autorización provisional; y, finalmente, la autorización definitiva. Cada proceso es discriminatorio. En caso de hallar falencias o inconsistencias, el Conafu da plazos para enmendarlos; en el caso contrario, lo archiva y da por concluido el proyecto.

El procedimiento de Autorización Provisional de funcionamiento de nuevas Universidades tiene como fin verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Artículo 7º de la Ley N° 26439 para otorgar la Autorización de Funcionamiento Provisional, y con ello garantizar la calidad de los servicios educativos en las Universidades bajo su competencia. (Artículo 2, Resolución N° 387-2009-Conafu).

Para la comprensión del procedimiento formal de creación de universidades, hay que atender el funcionamiento del Decreto Ley 882 y de la Ley Universitaria (Cuadro N° 1), pues ambas normas intervienen transversalmente sobre las decisiones del Conafu. Tenemos, por ejemplo, que ambas leyes le permiten a la promotora interesada en crear universidades privadas disponer de la naturaleza legal de su lucro: «con o sin fines de lucro». Atender esto es muy importante porque determina las condiciones administrativas y económicas de su funcionamiento. De hecho, el DL 882 brinda la potestad a las promotoras privadas de universidades de valerse como una asociación empresarial regida bajo los estamentos de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), otorgándole prerrogativas para establecer juntas con accionistas que puedan lucrar con los servicios y productos de educación, sin necesidad de optimizar prácticas de transparencia pública y *accountability* fiscal.

CUADRO 1

Diferencias en el régimen legal universitario para la creación de universidades

Decreto Ley 882	Ley Universitaria
Según el art. 3, «el derecho a adquirir y transferir la propiedad sobre las Instituciones Educativas Particulares, se rige por las disposiciones de la Constitución y del derecho común». Así, por encima de cualquier ley regulatoria, se encuentra el derecho de las entidades privadas de crear una institución educativa, así como valerse del régimen jurídico pertinente.	Según el art. 2, las universidades tienen cuatro fines académicos y culturales que cumplir, por lo que la presente ley se encarga del ordenamiento universitario. Esta ley pierde peso cuando los particulares pueden sostener su régimen bajo otros sistemas jurídicos perteneciente a la actividad empresarial.
Según el art. 9., «las escuelas de	Hasta 1995, el art. 96 de la presente

<p>postgrado (sic) particulares, que no pertenezcan a universidades, que se creen a partir de la vigencia del presente Decreto Legislativo, se regirán por las normas aplicables a las universidades». Así, una escuela de posgrado puede funcionar sin necesidad de constituirse como universidad.</p>	<p>ley señalaba que «sólo las universidades organizan estudios de Post grado (sic) académico».</p>
<p>Según el art. 5, la persona jurídica o propietaria de una institución privada puede establecer libremente el régimen de las filiales, sucursales, sedes o anexos con que cuente de acuerdo con la normatividad específica.</p>	<p>Hasta 1995, el art. 5 de la presente ley señalaba categóricamente: «Una Universidad no tiene filiales o anexos».</p>

Fuente: Elaboración propia en base al DL 882 y la Ley Universitaria 23733.

Así, este marco normativo establece algunos beneficios al que se someten las nuevas universidades. Por ejemplo, según la ley del Conafu, las carreras profesionales ofertadas deben ajustarse a las exigencias del mercado laboral. Sin embargo, al no haber una distinción entre lo que demanda el mercado laboral y la demanda ciudadana, las nuevas universidades siguen ofreciendo carreras como Educación, Derecho y Administración de Empresas, donde existe una clara sobreoferta y gran cantidad de egresados con subempleo y desempleo (Yamada, 2007).

No creo que se pueda hablar de carreras devaluadas. Yo no sé quién puede decir que estas carreras son devaluadas. Sería bueno que haya un trabajo de investigación serio que diga tales carreras tan devaluadas para el mercado. (Julio, funcionario del Conafu)

Por otro lado, el procedimiento administrativo de creación de universidades obliga que la promotora universitaria presente la planificación de administración financiera, lo que implica que el proyecto de universidad tenga

el suficiente dinero para su funcionamiento y sostenerla por cinco años consecutivos. Esto además implica, por ejemplo, que las universidades con autorización provisional tengan que crear mecanismos de autofinanciamiento económico.

Así se da inicio al proceso, cuando la promotora entiende que cumple con todos los requisitos formales y se acerca a las instalaciones del Conafu, en el segundo piso del edificio de la Asamblea Nacional de Rectores, para presentar su solicitud de inscripción y el Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI). La revisión empieza en la Oficina de Trámite Documentario (OTD) que, con una lista de cotejo denominada «Hoja de Trámite General», observa si toda la documentación se encuentra conforme. De hecho, cuando se encuentran algunas observaciones, lo más común es que la promotora tenga hasta 48 horas para subsanar dichas falencias; sin embargo, en algunos casos, los errores se terminan subsanando en la misma oficina documentaria:

Si faltara algún requisito o documento, lo hará constar bajo firma del receptor, en la solicitud y en el formato Hoja de Trámite General, así como en la copia que conservará el administrado, señalando e informándole que dispone de dos días hábiles (48 horas) para completar el expediente. (Art. 18, Resolución N° 387-2009-Conafu)

Luego de haber subsanado los posibles defectos, el funcionario de la OTD envía el expediente, para el inicio de su tramitación, a la Oficina de Secretaría General, quien, a su vez, lo distribuirá por las Oficinas de Consejería de Asuntos Académicos y la Comisión Jurídica. Ambas oficinas estipularán si el pedido se encuentra dentro de la ley del Conafu. Finalmente, se procede a una

entrevista con los promotores y con la comisión organizadora del proyecto, aunque no necesariamente se obliga a que participen todos los miembros responsables. El pleno del Conafu decide si se admite continuar con el procedimiento de trámite para la autorización provisional, algo que, en la mayoría de los casos, sucede con normalidad.

Así, el pleno de Conafu designa a tres personas para que conformen la comisión que calificará el PDI de la promotora. Paralelamente, la Secretaría General del Conafu notificará, en el diario oficial *El Peruano*, la presente tramitación, y luego notificará la petición de la promotora, siempre y cuando esta no provenga de alguna institución del Estado. Aunque el pleno tiene la potestad de pedir una opinión técnica de la ANR, de los Gobiernos regional o de los decanos de los colegios profesionales sobre algún PDI, en la práctica, este procedimiento carece de valor, ya que el pleno es quien tiene la última potestad en la autorización de nuevas universidades:

El Pleno del CONAFU es el órgano máximo de gobierno de la Institución. Está conformado por cinco consejeros elegidos de conformidad con el artículo 3° de la Ley N° 26439. (Art. 09, Resolución N° 189-2006-Conafu)

Son atribuciones del Pleno:

- a) Establecer las políticas de funcionamiento del CONAFU y dirigir la actividad funcional del mismo.
- b) Aprobar el Estatuto, el Reglamento General y los reglamentos específicos.
- c) Aprobar o denegar los proyectos de desarrollo institucional de las nuevas Universidades.
- d) Aprobar el Informe de Verificación de la Implementación inicial de los Proyectos de Desarrollo Institucional.
- e) Otorgar o denegar la autorización provisional de funcionamiento de las nuevas universidades. (Art. 10, Resolución N° 189-2006-Conafu)

La Comisión Calificadora recibe toda la información pertinente y corrige omisiones que pueda presentar el PDI. Según ello, la promotora tiene un plazo para subsanar cualquier error. De esa forma, se tendría que volver a presentar una segunda versión del PDI para que este vuelva a ser revisado y, por fin, la Comisión Calificadora escriba su informe final. Este informe dictamina la puesta en funcionamiento del proyecto. Así, si el PDI logra aproximadamente entre 80 y 85 por ciento de los puntos favorables, esto quiere decir que el Conafu se encuentra apto para aprobar íntegramente el proyecto con todas las carreras profesionales propuestas.

Aprobado el PDI por el pleno, la promotora deberá empezar con el proceso de autoevaluación. Esto implica que, durante un año, debe implementar todos los recursos educativos en la infraestructura física de la universidad. Asimismo, deberá coordinar el concurso público para la contratación de docentes ordinarios y contratados. Formalmente, es necesario que la promotora entregue el Informe de Implementación Inicial para que el Conafu designe a los miembros de la Comisión de Verificación. Estos analizarán dicho informe y esquematizarán el plan de visitas presenciales a los locales universitarios. Si no lo entregasen, todo el proceso sería archivado por incumplimiento.

Así, la evaluación in situ consiste en recolectar la información académica, administrativa y financiera que las promotoras señalaron previamente, y la cual debieron haber cumplido a cabalidad. De hecho, si la

promotora cumple con los requisitos, estaría asegurando que, por dos años seguidos, su universidad esté apta para funcionar provisionalmente. De no cumplir con los requisitos, la promotora cuenta con una segunda oportunidad para comprobar que su infraestructura cumple con la información presentada previamente.

Luego de un largo periodo de implementación, la promotora logra la autorización provisional por parte del Conafu. Esto se realiza en una breve pero, a su vez, simbólica ceremonia en las instalaciones del Conafu. Allí, la promotora debe firmar una carta de compromiso que los obliga moralmente a cumplir con todos los estándares solicitados en el estatuto del Conafu.

Para que la autorización provisional pueda ejecutarse, el Conafu deberá remitir una resolución jurídica. De hecho, el único documento legal que el Conafu puede emitir son estos actos procesales que resuelven las peticiones de las partes, o autoriza u ordena el cumplimiento de determinadas medidas. Las resoluciones tienen un peso inferior a las leyes, decretos de ley o decreto ejecutivo.

Por lo tanto, durante cinco años, la universidad provisional queda en competencia del Conafu. De hecho, la promotora, conjuntamente con su equipo de coordinación, deberá presentar cada año su Informe de Autoevaluación (IDAE), siendo este «el instrumento básico para evaluar el estado de avance del Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) en base al cual el Conafu otorga

la autorización de Funcionamiento Provisional a la Universidad» (Conafu, 2010).

El Conafu es quien se encarga del proceso de admisión para operativizar la autorización provisional. El Conafu es quien, valiéndose de la información presentada por la promotora, ejecuta la contratación de docentes y el número de vacantes para la admisión a un semestre académico. Así pues, formalmente, la ley del Conafu busca disminuir el riesgo de contratar docentes con baja calidad académica. De este modo, pueden transcurrir cinco años de autoevaluación y verificación del funcionamiento de universidades con autorización provisional. El proceso termina cuando la promotora logra definir al primer grupo de promoción estudiantil (graduados con bachillerato). De cumplir con todos los requisitos, la universidad provisional logra convertirse en una universidad institucionalizada y «queda fuera de la vigilancia del Conafu».

Son atribuciones de Conafu: Evaluar en forma permanente y durante el tiempo que estime conveniente el funcionamiento de las universidades, hasta autorizar o denegar su funcionamiento definitivo. La autorización definitiva de funcionamiento se concederá después de la evaluación mínima de cinco años académicos, siempre que la evaluación haya sido satisfactoria y cuando se cuente con una promoción de graduado. (Art. 3, Resolución 189-2006-Conafu)

Existe mucho desconocimiento de nuestras funciones, nosotros solo evaluamos por cinco años y luego de ahí ya no tenemos nada que ver. (Margarita, funcionario de Conafu)

Hasta aquí hemos sintetizado un largo procedimiento que la ley exige para otorgar licencia de funcionamiento a las nuevas universidades del país. De hecho, hemos visto que el engorroso entramado legal funciona como un

cuello de botella para evitar que el país se llene de universidades con baja calidad educativa. Pero a la vez, somos conscientes que, justamente por la complejidad y exhaustividad del procedimiento administrativo, los actores interesados buscan activar caminos alternativos que aceleren el proceso, de allí que sea necesario revisar quiénes son las personas interesadas en abrir nuevas universidades en el país, de dónde vienen y cuáles son sus fines y objetivos.

### 3.2 Actores que intervienen en las decisiones del Conafu

La creación de universidades no solo es una necesidad del Estado para «la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica» (Art. 18 CPP). También existen otros actores que, dentro de él, actúan e intervienen con fines adjuntos o particulares. Así, las promotoras, los docentes del Conafu, la comisión organizadora de la universidad provisional, los abogados y los políticos juegan un papel preponderante sobre el sentido que debe tomar la fundación de nuevas universidades. Es importante comprender quiénes son, de dónde vienen y cuáles son sus objetivos en el sistema universitario.

La promotora es una asociación jurídica y legalmente constituida por personas interesados en invertir en la educación universitaria. Para ello, es necesario que no tengan ninguna condena legal interpuesta y, además, que cuenten con una certificación de antecedentes penales. La organización de una promotora depende de los recursos económicos con el que se cuenta; por lo

tanto, un gran número de promotoras pertenecen al sector privado. De hecho, no se necesita de una gran corporación o empresa transnacional para crear una universidad; cualquier persona que cuente con cierta cantidad de dinero puede hacerlo.

La promotora de una universidad privada es una persona jurídica debidamente constituida, inscrita en la SUNARP, cuyo objetivo será el de promover la creación y funcionamiento de una universidad. Tratándose de una universidad pública, la promotora será la entidad designada expresamente en su ley de creación. (Art. 5, Resolución 387-2009-Conafu)

De igual forma, se entiende que el incentivo puede provenir del sector público, desde cualquier institución del Estado o, en todo caso, del Ministerio de Educación. De esta forma, legalmente, el Estado, a través del Poder Ejecutivo, puede tener injerencia en la educación universitaria. Esto a pesar de que, según la Ley Universitaria, las universidades solo se crean por ley en el parlamento, y que el Ministerio de Educación no tiene funciones sobre las universidades ni firma ningún documento oficial.

Tenemos, entonces, que el fin primordial de las promotoras privadas o públicas trasciende a lo que determina el reglamento del Conafu y la Ley Universitaria. De hecho, con ello, legalmente se permite un abanico de posibilidades para generar un patrimonio económico y ganancias políticas que implica, en cualquiera de los casos, ir por encima de lo que la ley ordena y manda.

Pero, en el Conafu, la máxima autoridad le corresponde al pleno. Dicho órgano es quien toma la decisión final de admitir o no a una promotora en los fines de crear una universidad. El pleno es elegido por la ANR por un periodo de cinco años. En esos cinco años, el pleno designa a la Plana Directiva que incluye al Presidente y al Vicepresidente del Conafu. Así, es posible que cada miembro del pleno pueda ser, alguna vez, Presidente del Conafu.

Conformado por exrectores de universidades particulares y públicas, el pleno tiene injerencia en todas las funciones del Conafu. Tanto es así que, a pesar de existir una división de tareas en la organización, el pleno tiene libertad sobre la toma de decisiones. Entre las responsabilidades que asume el pleno del Conafu, se encuentra la de asumir el rol de Asamblea Directiva en las universidades que se encuentran bajo jurisdicción del Conafu, es decir, de aquellas que solo tienen autorización provisional. Así, algunos miembros del pleno forman parte de la comunidad universitaria hasta que se les otorgue la autorización definitiva, por lo cual la norma determina que el pleno puede designar la contratación de cualquier docente y velar por la organización de los procesos de admisión en las universidades que pertenezcan al Conafu. Sin embargo, en la práctica cotidiana, las supervisiones de estos procesos solo se dan con algunas visitas de rutina que no necesariamente implica una exhaustiva revisión documentaria y regulatoria.

Conafu es una institución inútil, que fue corrompida por todos aquellos que iban a solicitar la autorización de universidades. Se volvió una institución corrupta. Dio pase a todas las universidades que era posible darle pase. Institución que no aportaba su cuota o su prebenda no le

daban el pase. (Manuel, rector de una universidad que, en 2003, obtuvo la autorización definitiva del Conafu)

Se ha dicho que anteriormente en el Conafu había pues corrupción, y bueno sí había sus cositas, pero ahora te puedo asegurar que no hay [...]. Una vez un presidente de la ANR, cuando juramentamos, empezó a despotricar hablando de la corrupción de Conafu. Yo le dije, un momentito señor, usted señale quiénes son esas personas. No generalice. Y entonces él me dijo que hablaba de antiguas administraciones. (Jorge, funcionario de Conafu)

Quien en realidad organiza y controla el proceso académico es la Comisión Organizadora de la universidad provisional. Esta se conforma, legalmente, por docentes de alto rango académico (que implica el máximo grado académico en su profesión) y que tienen dedicación exclusiva para aquellos fines. Sin embargo, la norma no especifica que los docentes deban adquirir competencias para la gestión o administración universitaria. De hecho, muchos docentes pueden haber adquirido el grado de doctor o magíster sin que dichos programas estén revalidados por la ANR.

El peso de los integrantes de la Comisión Organizadora es muy alto. La norma sostiene que el presidente de dicha comisión hace el papel de Rector de la universidad. Mientras tanto, el Vicepresidente Académico y el Vicepresidente Administrativo cumplen el papel de Vicerrector y Administrador, respectivamente. De ahí que la norma exija la exclusividad a tiempo completo, lo que en muchas oportunidades no es regulada ni controlada por el Conafu. Así, los integrantes de dicha comisión pueden tener trabajos externos o practicar la docencia en otras universidades, pese a que la norma lo prohíbe.

A mí me invitaron a formar parte de la plana docente de la universidad. Yo antes era profesor de «la pre» [instituto preuniversitario] de la

universidad que pertenece al mismo grupo del dueño de la universidad. (Michel, docente de universidad con autorización provisional).

En las comisiones que son escogidas por instituciones públicas (específicamente de las redes del Poder Ejecutivo), la imposición de los miembros suele verse con más ahínco. Así, aunque el Conafu, como máximo ente competente en la autorización de las comisiones organizadores, tome una postura negativa, el poder de la política toma mayor control.

Ahorita se han creado 17 universidades públicas en este Gobierno (de Alan García). Muchas de ellas sin presupuesto. ¿De qué calidad universitaria se habla? Tampoco las universidades públicas están creando universidades de calidad. Simplemente es un tema político. (Margarita, funcionaria del Conafu)

De tal modo, para evitar pasar por el largo procedimiento administrativo de creación de universidades que impone la ley a través del Conafu, es necesario echar mano de las redes y los contactos que puedan contribuir con la aceleración del proceso. Pero, incluso, para ejecutar una estrategia de movilización de actores, es importante entender cuál es el esfuerzo que estamos dispuestos a gastar para conseguir el objetivo trazado. Ante ello, vamos a penetrar en los costos y gastos que el sistema universitario peruano exige para crear una universidad.

### 3.3 Lo que cuesta crear una universidad en el Perú

En el Estado peruano, los precios y costos de los procesos administrativos están regulados por el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). Este documento de gestión pública organiza un

conjunto de trámites brindados por las instituciones públicas. Si bien el TUPA fue elaborado por disposición de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Trabajo (con apoyo de un organismo intergubernamental como Usaid) esto no impide que cada pliego, sector o empresa del Estado lo modifique según la realidad de los servicios que brinda. Así, el Conafu tiene la potestad de rentabilizar y homogeneizar sus procesos a fin de que los ciudadanos realicen sus trámites «en el menor tiempo posible» (PCM, 2007).

Ante ello, tenemos que cada procedimiento para crear una universidad tiene un costo económico y este costo lo determina y modifica el Conafu. Formalmente, lo recaudado se dirige a su finanza pública.

Hasta 2010, son 39 los procedimientos administrativos que ofrece el Conafu dentro de su jurisdicción (Conafu, 2010). Para el caso de la apertura y el funcionamiento de nuevas universidades, el número se reduce a 21 procedimientos, aunque sin desconocer que, en algún momento, la promotora requiera de un nuevo marco de actividades. El costo económico por cada procedimiento fluctúa desde 168 nuevos soles (0.0466 Unidad Impositiva Tributaria) hasta los 45 mil nuevos soles aproximadamente (12.5504 Unidad Impositiva Tributaria).

En ese sentido, vemos que, desde un inicio, la promotora está obligada a cancelar un monto de 6132 nuevos soles para obtener una guía de solicitudes para el procedimiento administrativo y para adecuar el régimen legal

de su proyecto al DL 882. Así, aunque la promotora no haya inscrito su proyecto universitario, debe cancelar, previamente, una cuota económica en beneficio del Conafu. Luego, tiene que cancelar un monto de aproximadamente 45 mil nuevos soles para que el Conafu recién acepte y acoja la evaluación de su proyecto. Posteriormente, la promotora deberá cancelar cerca de 22 mil nuevos soles para la evaluación de la solicitud de autorización provisional, así como 2500 nuevos soles aproximadamente para la solicitud de generación de nuevas carreras profesionales. En caso de que la documentación tenga observaciones, la promotora deberá cancelar montos extras que pueden alcanzar los 31 mil nuevos soles.

Pero aquí no terminan los gastos económicos. Cuando todas las solicitudes han sido aceptadas, empieza el proceso de evaluación in situ. La promotora debe cancelar un monto de casi 53 mil nuevos soles que consiste en la evaluación anual de las carreras y de la infraestructura de la universidad que ya tiene permiso provisional. Además, para la autorización de docentes, debe cancelar al Conafu cerca de 17 mil nuevos soles. Por consiguiente, para la evaluación de la implementación inicial de nuevas universidades, la promotora debió haber cancelado anteriormente la cifra de 55 mil nuevos soles aproximadamente. Si la universidad desea contar con convenios internacionales con alguna entidad de educación superior y/o algún convenio internacional, deberá cancelar un monto que asciende a los 10 mil nuevos soles. Finalmente, para el proceso de admisión, el Conafu exige pagar poco más de 4 mil nuevos soles.

Hasta aquí, tenemos que, reduciendo al máximo el costo económico para implementar una universidad, la promotora que desea crear una universidad deberá contar con, aproximadamente, 250 mil nuevos soles de inversión financiera. Sin embargo, el costo económico no es el único esfuerzo que deben comprometer las promotoras para llevar adelante sus objetivos de crear una universidad, sino que, además, es necesaria la acumulación de acciones que implican actividades informales que, en la ley, no se considera. Esto es importante pues nos permite comprender cómo, desde la cotidianidad, se complejiza al proceso administrativo.

La designación de la Comisión Organizadora depende únicamente de la promotora. Así, esta se hace cargo de los gastos para la contratación de docentes que cumplan con los requisitos que exija el Conafu. La comisión está compuesta por tres miembros, pero quien lleva las riendas de la universidad con autorización provisional es el presidente.

La ley señala que, para ser miembro de una Comisión Organizadora de una promotora privada, se necesita tener el máximo grado académico de la profesión y tener una experiencia en la docencia universitaria. Sin embargo, en la cotidianeidad, el comisionado puede ser cualquier docente universitario que pertenezca al consorcio o grupo empresarial que está promoviendo la creación de la universidad. El docente, habiendo cumplido con el máximo de horas contratadas, asume el cargo sin incluir una nueva remuneración adicional. Cuando esto no es posible, muchas promotoras eligen a docentes con bajo

nivel académico o de corta experiencia para que la contratación asuma menos inversión. El Conafu solo verifica que cumplan con el rol de «docente universitario».

El principal problema que hay con las promotoras es que designan a docentes que no cumplen con los requisitos para ser miembros. Y entonces salen y se quejan y nos quieren poner demandas. (Margarita, funcionaria del Conafu)

Con la comisión ya instalada, se inicia el proceso formal para designar la parcela que habitará al primer campus universitario de la universidad. Tanto las universidades de índole pública como privada deben contar con un amplio terreno que pueda albergar a la cantidad de alumnos que la promotora propuso en el PDI. Hoy, en el sistema universitario peruano, la universidad ya no es solo sinónimo de conocimiento, ni de plana docente, ni de grandes carreras universitarias. La universidad hoy también es sinónimo de infraestructura, de un conjunto de ladrillos, cemento y fierro que constituye su armazón. Porque, mientras más grande y alta se ve una universidad, más sólida es el imaginario de poder.

Muchos se olvidan de que también hay excelentes ejemplos que han salido del Conafu como es el caso de la Universidad San Ignacio (de Loyola) que es capaz de brindar una buena educación. (Margarita, funcionaria del Conafu)

Nosotros, pues, tenemos que ver que la universidad tenga su biblioteca, sus laboratorios y todo lo necesario para que pueda impartir sus clases. Si no tiene eso, no pasa. (Julio, funcionario del Conafu).

Las universidades privadas pueden adquirir los terrenos mediante relación contractual con otra empresa privada o con una institución del Estado. Así, son las municipalidades las que pueden «donar» un buen porcentaje de

metros cuadrados para que una universidad pública o privada pueda empezar a utilizar su campus académico. Pero en el caso de las universidades públicas, la situación de la adquisición de los terrenos es más compleja de lo que uno se imagina. Si bien el Poder Ejecutivo coordina con las municipalidades sobre el local que será donado a la universidad, lo que ocurre es que, en la práctica, se manipulan locales que están siendo utilizadas por universidades institucionalizadas. De hecho, el Estado peruano no tendría que aumentar su presupuesto al crear una nueva universidad, sino que, al compartir locales o terrenos con otra universidad nacional, el presupuesto se subdivide entre las universidades involucradas.

Han sucedido casos en que una universidad —la que se hace llamar la Decana de América— tiene un local universitario encima de un restaurante, y cosas así sucede. (Julio, funcionario del Conafu)

Una vez que se ha escogido y determinado el local universitario, se abre campo a la contratación de docentes, la cual, por ley, está a cargo de la Comisión Organizadora de la universidad pero con venia y calificación del Conafu. Así, el Estado determina, mediante ley, la idoneidad de los profesores quienes impartirán las clases en algunos semestres académicos.

La implementación de los docentes se realizará por concurso público de ingreso a la docencia universitaria ordinaria o convocatoria pública de docentes para contrato de acuerdo a lo programado en el Proyecto de Desarrollo Institucional Aprobado cuyos reglamentos serán aprobados por el Conafu, designando a sus representantes como Presidente y Secretario del Jurado Calificador. (Art. 33, Resolución N° 387-2009-Conafu)

Legalmente, los docentes pueden ser contratados en tres modalidades distintas: «a modalidad exclusiva», «a tiempo completo» y «a tiempo parcial»

(Conafu, 2010). Pero, aunque la ley determina el tiempo de trabajo académico, en la práctica, lo que se ve es que los docentes pueden ser contratados por «horas lectivas» y «horas no lectivas» (Cuadro N° 2). Las horas lectivas se determinan por el tiempo que el profesor se demora para hacer una clase en un determinado salón, mientras las horas no lectivas comprende a aquellas horas que el docente utilizada para hacer revisiones de exámenes u otras actividades extracurriculares. Si bien es cierto que las horas lectivas se determinan en función de los créditos académicos que un alumno cursa en una determinada asignatura, en el Perú no hay un sistema nacional de créditos académicos.

## CUADRO 2

Comparando las horas lectivas en el sistema universitario peruano

Horas lectivas	Horas no lectivas
Estas horas corresponden al tiempo académico que le toma a un profesor llevar a cabo su clase, tanto de manera presencial como virtual.	Estas horas corresponden al tiempo en que el profesor lo utiliza, formalmente, para corregir exámenes o preparar su clase.
Recibe una remuneración por ello.	No necesariamente percibe una remuneración por ello.
Es controlado y supervisado por un coordinador académico.	No es controlado por nadie.
No le permite mayor ingresos.	En algunos casos, es probable que obtengan beneficios por ley como la gratificación y la compensación por tiempo de servicios.

Fuente: Elaboración propia.

El sueldo de los docentes lo determina el costo de las horas académicas. Así, mientras un docente tenga a su cargo mayores horas académicas, mayor será el monto que cobrará a fin de mes. Lo común es que la universidad no recargue con muchas horas académicas a sus docentes

contratados, ya que podría ocasionarle un mayor gasto correspondiente al seguro social obligatorio o al pago de gratificaciones o sueldo de compensación por tiempo de servicios.

Cuando llega al fin de semestre uno está en espera para ver si te vuelven a contratar. La contratación es por semestre. No recibo gratificación, ni CTS. Solo dicto mi clase y me voy. (Michel, docente universidad provisional)

Me han dicho para dictar clases de maestría, pero antes tengo que ser magíster. Por eso estoy estudiando la mía. Unos amigos del instituto preuniversitario también se han metido para hacer su maestría de docencia en «La Cantuta». A mí no me gusta Educación, así que por eso me metí a otra. (Michel, docente de universidad provisional)

Por otro lado, el grado académico que cursa el docente actúa como un aliciente para aumentar el monto de ganancia en el contrato. Así, si un docente desea tener mayores ingresos económicos como mínimo deberá haber cursado estudios de maestrías o doctorados. El doctorado es el último escalafón de grados y títulos del sistema universitario peruano. El número de investigaciones o artículos publicados no necesariamente entra en la calificación del Conafu.

Hasta aquí hemos revisado que, para crear una universidad no solo se debe costear la inversión en términos económicos sino que es importante atender ciertas actividades y esfuerzos paralelos que incrementan el gasto predeterminado. Ante ello, necesitamos comprender cómo hacen las promotoras y las comisiones organizadoras para financiar sus actividades que van más allá de lo académico.

Tenemos que la caja fiscal del Estado es uno de los principales lugares de financiamiento para la fundación de una universidad. Desde el Ejecutivo, y en complicidad con algunas municipalidades, el Estado puede otorgar terrenos o disponer de los actores principales que formarán parte del órgano directivo de la universidad. Y es que, aunque las arcas del Estado se determinan en el Presupuesto General de la República, el presidente tiene la potestad de priorizar el gasto en función de sus políticas públicas más convenientes.

Se han creado universidades privadas en el Congreso. Está la universidad de autogestión de Los Olivos. Esta es una universidad privada del Congreso. Fue hecha para saltarse a la garrocha de la ANR y para torcerle el brazo a la San Marcos con el terreno. Esto pese a que el Congreso no tiene iniciativa de gasto. (Juan, docente de universidad institucionalizada, exfuncionario del Ministerio de Educación.)

Por otro lado, es cotidiano que las promotoras de universidades pertenezcan a un consorcio empresarial con amplio manejo en el sector educativo: centros preuniversitarios, colegios no escolarizados, institutos de educación superior tecnológica, etc.

A nosotros nos eligieron como representantes de las universidades públicas y privadas. Quien habla es representante de las universidades privadas como exrector de una universidad privada. (Jorge, funcionario del Conafu).

A nosotros nos llamaron ya que formamos parte de «la pre» [instituto preuniversitario]. El dueño de «la pre» es el que está impulsando la creación de la universidad. (Michel, docente de universidad provisional)

Cuando la universidad ya está en funcionamiento provisional, la ley le otorga el beneficio de poder crear y gestionar programas o conferencias obligatorias y procesos administrativos que le generarán divisas administrativas. De esta manera, que un alumno obtenga la copia o el

certificado de registro de notas puede llevar a costarle cierta cantidad de dinero que va para las arcas de la universidad.

A modo de resumen, hemos determinado el costo formal y el gasto de esfuerzo cotidiano que tienen que realizar las promotoras para llevar a buen puerto su deseo de crear una universidad en el Perú. De hecho, sabemos que hay un costo económico y humano alto como para que cualquier persona pueda animarse a crear una universidad, sino que se necesita de una persona que tenga las posibilidades económicas y políticas como para trazar estrategias y tácticas que puedan disminuir el nivel de dificultad en las barreras que aplica el Conafu. Y para determinar cuáles son estas tácticas y estrategias, debemos adentrarnos más en la vida cotidiana del proceso administrativo en el Conafu.

#### 3.4 La vida cotidiana en el proceso administrativo del Conafu

En la formalidad jurídica, un procedimiento administrativo corresponde «al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados». (Ley 27444). Sin embargo, también es cierto que, en la práctica, la formalidad jurídica del proceso administrativo se reconstituye sobre diferentes espacios en la vida diaria. Así, desde la cotidianeidad, es posible observar las redes complejas del comportamiento social que se circunscribe para actuar sobre el Conafu. De hecho, estos mecanismos locales que

interactúan en el sistema universitario grafican las estrategias que utilizan los actores para superar las barreras reguladoras de dicha institución.

Una de esas estrategias a la hora de planificar la creación de una universidad es la de entablar redes de colegas profesionales y amigos. En el Conafu, las redes funcionan sobre lazos amicales con los hombres de poder: el pleno. De hecho, sabemos que algunos de los exrectores que postulan para ser miembros de Conafu lo hacen para organizar su propio ámbito de jubilación. Así, luego de pasar la experiencia formal de jubilación como docentes universitarios, el Conafu aparece como la gran oportunidad para mantener un estatus en el ámbito universitario. Así, muchos de los promotores de universidades organizan sus redes de contactos con estos miembros para luego obtener un beneficio al momento del proceso administrativo.

El Conafu es un sindicato de rectores que se reúnen para estudiar los intereses de los rectores. Todos los amigos que están y van a buscar ahí un par de cargos. En el caso de los rectores, que son ahí el cargo máximo, de las universidades, tiene una subvención que llega casi al 60% de su sueldo. Pero cuando uno deja de ser rector, bajas a ocupar un sueldo de casi 3600 soles. Entonces, lógicamente, ellos tienen que buscar otros sitios donde trabajar. (Manuel, rector de una universidad que, en 2003, obtuvo la autorización definitiva del Conafu)

Así, es común que algunos miembros de las comisiones de evaluación del Conafu acepten reuniones o almuerzos con miembros de la promotora de las comisiones organizadoras de alguna universidad provisional. El almuerzo no necesariamente puede terminar en algún acto de corrupción; más bien, es un símbolo de negociación y de fraternidad entre los comensales, donde coordinan y pactan informalmente sobre asuntos administrativos.

Bueno, acá muchos a veces critican porque de repente uno se va a almorzar con algunas de las promotoras. ¿Qué tiene de malo un almuerzo digo yo? (Jorge, funcionario del Conafu)

Otro espacio para formar lazos amicales se encuentra en el Congreso de la República. Allí, algunos políticos pueden tener el interés en participar activamente en el sistema universitario impulsando la creación de universidades públicas, e incluso de universidades privadas.

Solamente entre los años 2006 y 2011, se han creado 15 universidades públicas, cada una de las cuales debería tener su presupuesto, su plana docente, su infraestructura, su biblioteca, etc. Y eso no es todo, para cuando acabó el periodo, se quedaron otras once en el tintero. De esas 15 que sí se crearon, ni más ni menos que diez se crearon en el último año, como dejando un regalito de despedida al país que tendrá que mantener su travesura. Mientras que, como lo expone Reflexión Democrática, por el otro lado, no dejaron pasar la oportunidad de levantarse un poquito de popularidad con su gente. (Hans, docente universitario de universidad institucionalizada).

De este modo, observamos que, para operativizar el procedimiento administrativo, es necesario determinar un número importante de redes amicales que puedan brindar un sinnúmero de posibilidades para crear una universidad. Por lo tanto, en el mismo proceso administrativo, se abren nuevas puertas para que las promotoras puedan operativizar con mayor libertad en el proceso fundacional. Una de ellas es la autonomía que rige a todas las universidades. De hecho, a través del principio de autonomía que le infiere la Constitución Política del Perú, las universidades se toman la permisividad de poder autoevaluarse y autoadministrarse. Bajo este principio, el procedimiento del Conafu les otorga a las universidades la posibilidad de autoevaluarse y manejar los lineamientos de su organización. Así, cuando el Conafu evalúa a

cierta universidad provisional, lo hace tomando como base el proyecto de desarrollo institucional escrito por la propia entidad universitaria.

Cuando la autorización provisional ha sido efectuada, quien se encarga de direccionar el PDI es la comisión organizadora. Sin embargo, como el Conafu puede observar las funciones de dicha comisión, las promotoras privadas o públicas usualmente generan demandas y contrademandas que, en muchos casos, buscan impedir que el Conafu obstruya sus funciones.

En las [universidades] públicas, el problema que se ha ocultado es sobre todo con las dotaciones, concursos de cátedras de profesores principales que, cuando ya tienen la autorización definitiva, tienen que ser autoridades, decanos o rectores. Nosotros convocamos a concurso de cátedra pero no se presentan. Por ejemplo, por la selva no se van a ir pues, ¡con ese sueldo! Entonces nos hemos visto obligados a hacer una elección semiautónoma, con la presencia del Conafu, y con la presentación de profesores asociados y principales. Esto no debe ser así, pero bueno. (Jorge, funcionario del Conafu)

Esto es muy importante, ya que determina uno de los mecanismos que puede bloquear las competencias del Conafu. Así pues, cuando a una universidad provisional se le rechaza la autorización definitiva, esta tendría que paralizar sus operaciones hasta corregir los errores determinados por el Conafu. Sin embargo, en la vida cotidiana, es muy común encontrarnos con que, pese a estos determinantes, las universidades continúan funcionando. Y es que muchas promotoras entienden que, por el peso social y político que implica negar a miles de estudiantes continuar con sus estudios universitarios o el de graduarse, el Conafu o las instituciones que actúan como reguladoras no

podrán impedir su libre funcionamiento. De hecho, existen ocasiones en que el mismo Conafu no se entera de las irregularidades en la administración.

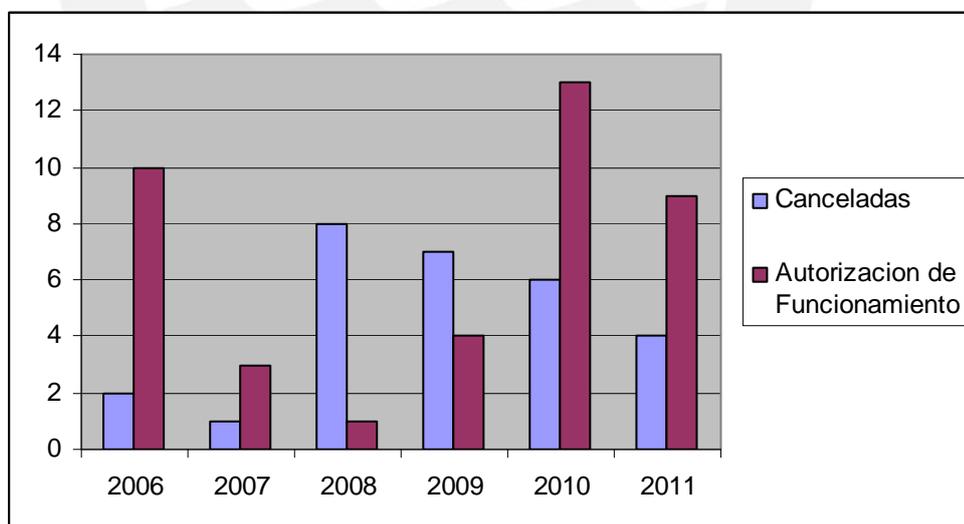
Las promotoras tiene que invertir pues, las que tienen dinero, de eso se trata la inversión. Pero hay otras que no invierten o quieren ganar ahí mismo con la inscripción de postulantes y así no es pues. Es difícil saber qué ocurre adentro [interior del país]. (Jorge, funcionario del Conafu)

Pero estas irregularidades también aparecen en el mismo ente evaluador. De hecho, para formar parte del equipo de la comisión evaluadora y calificadora del Conafu, hay que cumplir ciertos requisitos. Una de ellas es la contratación de docentes y especialistas que, formalmente, deben contar con la carrera o especialidad de Educación y ser contratados bajo un régimen laboral de horas académicas. Sin embargo, es común que no todos los evaluadores cuenten con la carrera de Educación. Por el contrario, más cotidiano es que muchos de los evaluadores solo cuenten con alguna especialidad en ese rubro. De ahí que, si bien es cierto que el sistema no discrimina ninguna especialidad profesional para trabajar como evaluador del Conafu, también es cierto que se aleja de los determinantes que encasillan al procedimiento administrativo formal. Por otro lado, en algunas ocasiones, los docentes evaluadores se movilizan al interior del país para corroborar el buen funcionamiento de las universidades con autorización provisional. Ellos obtienen un presupuesto inicial para ser usados como viáticos de manutención. Estos viáticos son importantes puesto que, en muchas ocasiones, pueden ser utilizados como nuevos ingresos económicos para el docente evaluador.

Hasta aquí hemos comprendido cómo se desarrolla el procedimiento administrativo desde la vida cotidiana. En todo este largo recorrido, hemos descrito cuáles son las estrategias que se utilizan para operar las barreras administrativas y jurídicas del Conafu. Sin embargo, también es cierto que, pese a estas prácticas cotidianas de buscar superar las barreras del Conafu, estas no necesariamente han terminado en actos comprobados de corrupción. Por el contrario, año tras año, el Conafu (Conafu, 2010) ha denegado la autorización provisional y definitiva a muchas promotoras que no han cumplido con las indicaciones mínimas que se les sugiere.

GRAFICO 4

Proyecto de universidades canceladas por Conafu



Fuente: Elaboración propia en base a Conafu (2010)

Entonces, ¿qué otros mecanismos existen para ampliar el universo de universidades en el país? ¿Cuáles realmente son las razones para crear universidades en el Perú?

### 3.5 Razones para crear universidades en el Perú

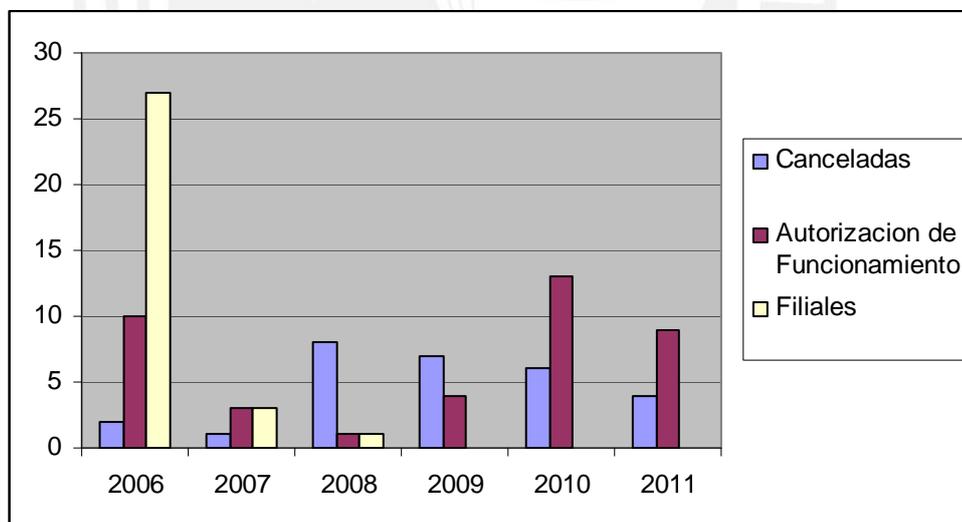
La apertura de filiales es un mecanismo utilizado para expandir el número de universidades en el país. Este no implica necesariamente crear nuevas universidades, sino se trata de un procedimiento legal que busca expandir el número de departamentos académicos de universidades ya institucionalizados por la ANR. La legislación universitaria sobre la apertura de funcionamiento de filiales está llena de reformas y contradicciones. De hecho, en julio de 2001, el Estado peruano le otorgó facultades a la ANR (Ley 27504) para llevar a cabo los procedimientos administrativos destinados a la autorización de funcionamiento de los proyectos de filiales. Esto lo hizo derogando el artículo 5 de la Ley Universitaria, el cual prohibía la apertura de filiales fuera de su ámbito departamental. ¿Qué motivó la derogación de este artículo? Una vez más, estas se derivan de decisiones políticas para expandir el número de universidades públicas en todo el territorio nacional. De hecho, según cifras de la ANR (2010), hasta el 2001, el número de universidades públicas creadas por año no superaba las seis (entre 1961 y 1965). A partir de dicha ley, el crecimiento de las universidades toma otro rumbo.

A partir de 2005, el Estado aprobó la Ley 28564, la cual restituía la vigencia del tercer párrafo del artículo 5 de la Ley Universitaria 23733. Así,

parecía que el Estado retomaba su función reguladora sobre el crecimiento de las nuevas universidades. Sin embargo, el Estado no anuló el proceso de autorización de más filiales en el país durante el quinquenio de 2001-2005, sino que trasladó la competencia al Conafu para ratificar a las filiales que habían sido autorizadas por la ANR y evaluar aquellas que se encontraban en trámite. Así, tenemos que el número de autorizaciones legales para filiales aumentó hasta el año 2010 con 17 filiales para las universidades públicas, y 27 para las privadas.

GRÁFICO 5

Expansión de Filiales a través del Conafu y ANR (2006 -2010)



Fuente: Elaboración propia en base a ANR (2011)

Lo que tenemos entonces es que, si bien se detuvo formalmente la opción de abrir nuevas filiales universitarias, el número de autorizaciones siguió aumentando. De hecho, desde 2005 hasta 2008, el Conafu ha autorizado y

ratificado a 38 filiales universitarias en todo el país. Tomando en cuenta que el número de universidades creció hasta 44 desde el 2005 hasta el 2010, tenemos entonces que, más que abrirse nuevas universidades, hay una necesidad por crear nuevas filiales de universidades ya institucionalizadas.

Pues bien, tampoco en ejercicio de esta función el CONAFU parece haber caído en cuenta de la gravedad de la situación educativa universitaria en el Perú, pues de estas 23 solicitudes de creación de filiales que se encontraban en giro ante la ANR, el CONAFU autorizó 20. (Expediente N° 0017-2008-PI/ Tribunal Constitucional)

Ante esto, ¿por qué surge la necesidad de abrir filiales en el Perú? La verdadera razón de la apertura de las filiales dista de lo que la legislación universitaria estipula. De hecho, existe una diferencia entre lo que se denomina filiales y de lo que se denomina «subsedes». Las filiales son reconocidas como «la unidad académica desconcentrada, ubicada fuera del departamento en que se creó la universidad, que ofrece carreras profesionales o estudios de post grado» (Art. 5, Ley 27504). Mientras, las «subsedes» son las unidades académicas «que se establezcan dentro del ámbito departamental de las universidades institucionalizadas» (Art. 2, Ley 27504). Para este último caso, la ANR no plantea ninguna evaluación.

Entonces, vale preguntarnos, ¿cuál es la estrategia para crear filiales fuera de la ley? El recurso que vienen utilizando muchas de las nuevas universidades —ya sean institucionalizadas por el Conafu o por la ANR—, es el de apelar a la situación de «subsedes» y no a la de filiales, puesto que así omiten cualquier intervención de evaluación por los órganos evaluadores.

Según información de la ANR, hasta mayo de 2004 se había autorizado el funcionamiento de nueve filiales universitarias en las que funcionaba la carrera en derecho (sic). Sin embargo, se constató que, cuando menos, en el país existía un total de 28 filiales que ofrecían la carrera de derecho (sic). (Pásara, 2004)

Sin embargo, en muchas ocasiones, la apertura de «subsedes» ha flanqueado la barrera legal para la creación de filiales. Según el Art. 11 de la Ley 27504:

Las universidades que mantengan en funcionamiento filiales no autorizadas serán declaradas en rebeldía por la ANR e intervenidas de acuerdo con las atribuciones que le da la Ley 26490. Además, no serán reconocidos como válidos sus actos académicos, administrativos y de gestión conforme al parágrafo 3.1 de la Ley N° 27504 y comunicará a las instituciones públicas y privadas de la región (Art. 11, Ley 27504)

Pero lo que realmente sucede es que muchas de las universidades que aún no han sido institucionalizadas por el Conafu han abierto filiales y ofertan servicios de formación profesional sin ningún inconveniente. ¿Cómo hacen para operativizar fuera de la ley? Muchas de ellas legalizan las constancias y certificados de estudios o de título profesional con dirección de la sede principal, y así la sede que sirvió como filial aparece como inexistente y por lo tanto válida para el sistema universitario.

Si una universidad con sede en Trujillo cuenta con una filial en Jaén, este último lugar no aparecerá para ningún efecto en la documentación del estudiante, primero, y el graduado, después. (Pásara, 2004)

Tenemos también que muchos de los locales de las «subsedes» universitarias no necesariamente cuentan con una infraestructura adecuada como lo determina la evaluación del Conafu (Ley 28564). En muchos casos,

viejas casonas o fachadas de edificios precarios terminan siendo implementadas para funcionar como centros de estudios.

Las filiales no estaban bajo la dirección de un abogado en diez de los 16 casos sobre los que se obtuvo información. Muchas funcionan en casas, colegios o en locales comerciales manifiestamente inapropiados para el funcionamiento de una universidad. (Pásara, 2004).

Ahora, si bien se ha determinado que este mecanismo de expansión universitaria se sostiene sobre «objetivos puramente empresariales» (Pásara, 2004), se ha omitido que, en la práctica, los políticos también han jugado un rol preponderante para hacer de las filiales un buen instrumento para la creación de universidades nacionales. De hecho, muchos de los locales utilizadas por filiales universitarias autorizadas por la ANR o por el Conafu están siendo reutilizados para poner en funcionamiento nuevas universidades que pasan por la autorización provisional del Conafu. Así, este se convierte en un círculo donde la formalización de filiales —justa o no— es violentada por decisiones políticas, mientras que las filiales ilegales mantienen su funcionamiento con pocos inconvenientes.

Se ha dicho que el problema es por el número de universidades del país. Yo no creo eso; hay todavía jóvenes que no pueden estudiar. El problema no es de la cantidad sino de la calidad de las universidades. (Jorge, funcionario Conafu)

Según esto, sostenemos que se van estructurando nuevas razones para crear centros de enseñanza universitaria que, más allá de la lógica académica, se concentran en la lógica económica y política para obtener beneficios. ¿Y cómo se sostienen dichos beneficios? Los beneficios se sostienen de las prerrogativas que gozan todas las universidades peruanas: autonomía

académica, autonomía administrativa y autonomía económica. De hecho, las universidades no están obligadas a divulgar expresamente su información institucional aunque por naturaleza brindan servicios de formación pública profesional.

Tenemos entonces que las universidades de índole privado (con fines o sin fines de lucro) están regidas por la legislación universitaria y por la legislación de registros públicos, lo que le da potestad de empresa privada como sociedad anónima abierta o cerrada. Teniendo esta denominación legal, no se le obliga a informar a todo el mundo sobre los rendimientos institucionales de su empresa. E incluso, para el caso de las universidades de índole privado sin fines de lucro, la legislación universitaria le obliga a reinvertir las ganancias económicas sobre la misma universidad, pero no se determina si se circunscribe solo a beneficios académicos o también de infraestructura o de indumentaria nueva para algunos miembros de la universidad.

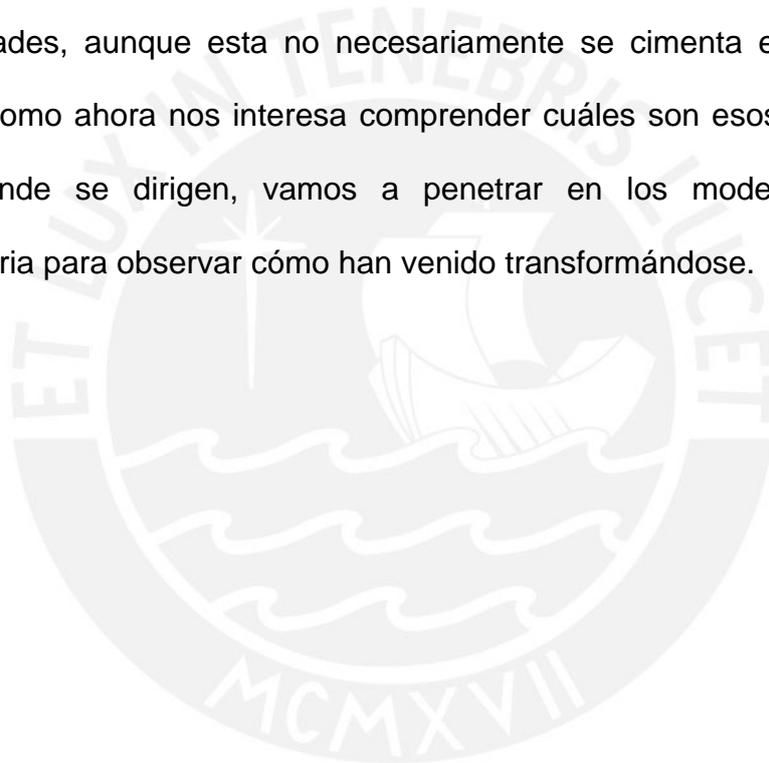
Mientras tanto, en las universidades públicas, si bien es cierto que la legislación de transparencia le obliga a abrir sus cuentas ante la opinión pública, ya que es el propio Estado quien le otorga cierta cantidad de dinero del fisco nacional, también es cierto que las universidades públicas pueden autogenerar sus propios recursos financieros. Por tanto, ese dinero no necesariamente tiene que ser declarado públicamente. Así, las universidades informan sobre el gasto del dinero público pero no necesariamente sobre el

dinero autogenerado por la prestación de servicios de extensión universitaria, seminarios, talleres, etc.

Hasta aquí, hemos determinado cuáles son los mecanismos que se desarrollan en el proceso administrativo para la apertura y el funcionamiento de nuevas universidades en el Perú desde el Conafu. Así, hemos empezado este capítulo describiendo las implicancias y situaciones que las promotoras deben cumplir obligatoriamente para obtener la autorización de funcionamiento definitivo. Sin embargo, entendemos que, en todo proceso administrativo del Estado, también se tejen procesos políticos complejos que implican contradicciones funcionales en la vida diaria de las personas. Y es en esta vida cotidiana donde se tejen altos grados de incertidumbre vivencial que pueden determinar las estructuras del sistema universitario. Así, hemos determinado cuál es el papel de los actores en la creación de nuevas universidades, así como el costo y el esfuerzo económico, político y social que implica fundar universidades en el Perú. De allí que, al determinar estos elementos, podemos comprender cuáles son las tácticas y estrategias que utilizan los actores para superar las barreras del Conafu y lograr el objetivo trazado, incluso contradiciendo al sistema jurídico regulador.

Este recorrido por el procedimiento administrativo formal e informal para la creación de universidades no solo nos ha permitido determinar los mecanismos que utilizan los actores para operar en el sistema, sino que además nos permite comprender cuáles son las verdaderas razones para crear

universidades en el Perú. Así, hemos demostrado que no necesariamente la extensión de estas instituciones proviene del ámbito privado, sino que, además, la ampliación de filiales universitarias y de «subsedes» por parte de las universidades públicas también está provocando un crecimiento desmedido que no puede ser controlado por el Conafu. Por consiguiente, podemos constatar que, desde la política, se mantiene un poder sobre la creación de universidades, aunque esta no necesariamente se cimienta en la formalidad legal. Y como ahora nos interesa comprender cuáles son esos lineamientos y hacia dónde se dirigen, vamos a penetrar en los modelos de gestión universitaria para observar cómo han venido transformándose.



#### 4. La adaptación del cambio. El nuevo modelo universidad

Se dice que el Estado peruano aún no ha definido qué clase de universidad y qué clase de profesionales necesita para alcanzar su desarrollo como nación. De hecho, se dice que no existe un documento oficial que determine los lineamientos, planes, programas y proyectos de una política general de la educación superior. Sin embargo, se olvida que, desde el Conafu, el Estado viene estructurando un modelo de universidad que determina el patrón de comportamiento de la educación profesional.

Este capítulo tiene como objetivo principal comprender el proceso de transformación de la gestión universitaria en el Perú. Para ello, hemos dividido el texto en cinco secciones: en la primera sección, describiremos el modelo de universidad que plantea el Conafu para el sistema educativo peruano. En la segunda, determinaremos el rol de alumno como centro para la política universitaria. En la tercera parte, vamos a comprender la función de las autoridades de la universidad y la preponderancia de los rectores en la toma de decisiones. En la siguiente sección, conoceremos el papel que juegan los docentes universitarios en la investigación universitaria. Finalmente, en la última sección, vamos a comprender cuál es la real dimensión del sistema universitario peruano con relación a los actores involucrados.

Mientras se sostiene que las actuales políticas de educación han flexibilizado la regulación del funcionamiento de nuevas universidades en el Perú, se olvida que, en realidad, es a partir de las políticas de democratización del acceso y la igualdad de oportunidades de estudio que el sistema universitario se ha expandido, aunque esta expansión no necesariamente se correlaciona con la inclusión a la calidad educativa.

#### 4.1 Modelo de universidad formal según el Conafu

El Conafu determina un modelo de universidad a través de su evaluación para la autorización de nuevas universidades en el Perú. Esta se apoya en el contenido del documento «Proyecto de Desarrollo Institucional», el cual asegura el buen manejo de las universidades por un periodo de hasta diez años. Con dicho documento, las promotoras de las nuevas universidades justificarían los parámetros social, educativo y económico para obtener la licencia de funcionamiento definitivo de la universidad.

El Proyecto de Desarrollo Institucional consolida los resultados del estudio en los aspectos técnicos, económicos, financieros, administrativos, con el fin de instalar, poner en marcha y desarrollar una universidad, con previsiones económicas para sus diez (10) primeros años de funcionamiento. (Art. 9, Resolución N° 387-2009)

El contenido del PDI se divide en seis secciones de cumplimiento obligatorio para cualquier universidad peruana. De hecho, allí se tiene que completar lo siguiente: la fundamentación del proyecto, presentar su planificación, describir los recursos de infraestructura y educacionales,

determinar los recursos financieros y, finalmente, presentar documentación que respalde a los elementos anteriormente descritos.

La elaboración del Proyecto de Desarrollo Institucional de una universidad responde a una sucesión lógica de etapas que buscan la coherencia entre la misión, visión, los objetivos del proyecto, el cronograma elegido para alcanzarlos y los recursos que son necesarios para ello. Las Tablas para su calificación, establecen las pautas para la elaboración de los proyectos. (Art. 9, Resolución N° 387-2009)

Estos elementos comprenden, a su vez, las unidades y los actores que hacen posible el sistema universitario: los alumnos, los profesores, la infraestructura física y la gestión universitaria e institucional. Observemos, a continuación, cada uno de ellos.

La promotora, al momento de presentar el PDI ante las oficinas del Conafu, debe justificar y fundamentar la razón de por qué desea crear una universidad. Así, la promotora debe comprometerse a velar por el funcionamiento de todo el aparato institucional en pos de brindar una buena formación profesional de los alumnos. De este modo, los alumnos, formalmente, se convierten en el eje principal del modelo de universidad que el Conafu solicita. Por ello, la promotora debe preocuparse por implementar todos los servicios educativos de la universidad; por la oferta de programas académicos que garanticen una enseñanza de calidad; por las carreras profesionales y el número de vacantes; y, finalmente, por implementar un área de bienestar estudiantil.

El CONAFU estimula a las nuevas Universidades a que inicien sus actividades con niveles que garanticen un funcionamiento y desarrollo adecuado. El CONAFU tiene la responsabilidad de proteger a los

usuarios (Estudiantes, padres de familia y comunidad en general) para que las Universidades ofrezcan servicios educativos de calidad. (Conafu, 2010)

Definiendo el modelo de formación profesional de los alumnos, se puede determinar cuál es el tipo de docentes que la universidad del Conafu necesita. De hecho, tenemos que el Conafu exige la «selección de una plana docente de calidad y con ética profesional» (Conafu, 2010). Por ello, se exige determinar muy bien el número de plazas docentes proyectadas para cada año, así como su categoría de contratación. Así, vemos que, en la contratación de docentes, se debe indicar la dedicación por horas académicas y el número de salones que va a dictar el profesor. De hecho, se entiende que el número de horas académicas no necesariamente se ajusta al tipo de horario común. En muchos casos, una hora académica comprende menos tiempo que la hora real.

Posteriormente, se determina el tipo de especialidad del docente a contratar y el desembolso económico para su remuneración profesional. La remuneración depende del total de horas académicas que tiene a su cargo. Finalmente, quedan los incentivos o premios para los maestros más destacados. Esto último, si bien es un elemento que el Conafu toma en consideración en su modelo de universidad, no existe ningún documento formal que exija dicha función.

Tampoco se comprende si esta exigencia se relaciona con la de brindar oportunidades a los docentes para que se establezcan en algún departamento

de investigación. De allí que tampoco se encuentre una amplia documentación que determine los lineamientos de investigación que deben seguir las universidades que se afilien bajo la ley del Conafu. Lo único que se encuentra es la exigencia por tener un espacio físico para biblioteca, los laboratorios y los talleres de experimentación. Observamos, por consiguiente, que la infraestructura física se hace muy importante para el Conafu y no tanto la acreditación de la educación.

Nosotros, el Conafu, tal como lo dicen las siglas, es un organismo estatal que autoriza el funcionamiento, mas no tiene que ver con la acreditación de las universidades del país. (Julio, funcionario del Conafu)

Para el Conafu, es muy importante evaluar los recursos de infraestructura con los que cuenta una universidad que quiere empezar a funcionar. Por ello, además de los laboratorios ya mencionados, exige evaluar el terreno desde donde funcionarán el campus universitario, el local o los edificios, las aulas universitarias, y, finalmente, las oficinas administrativas.

La infraestructura considerada se refiere a la adquisición de terrenos e inmuebles, remodelación y construcción de edificaciones inherentes a las funciones de la universidad. El pago de remuneraciones y la adquisición de bienes y servicios constituyen el gasto corriente de la universidad. (Art. 23, Resolución N° 387-2009)

Para definir el terreno y el local universitario, el Conafu requiere de la documentación profesional de los planos de construcción firmada por alguna persona competente y responsable. Asimismo, necesita de la documentación legal que autoriza el funcionamiento municipal de la universidad. Por otro lado, para el caso de las aulas educacionales y las oficinas administrativas, el Conafu define la pertinencia de su implementación evaluando el tipo de uso, la

medición del área neta y la capacidad de asistencia. Dicha exigencia no hace mención a la infraestructura virtual de la universidad. El Conafu no vela formalmente por el buen funcionamiento de la página *web* de la universidad o de alguna plataforma de aula virtual. De esto último, se hace cargo la propia universidad bajo sus competencias organizacionales e institucionales previamente definidas, por lo cual es relevante comprender cuál es el modelo de gestión administrativa propicia para el Conafu.

La gestión administrativa, según el Conafu, se determina en función de la organización jurídica que representa a la promotora. Así pues, está configurada sobre doce elementos legales que estructuran todo el sistema de gestión institucional, académica y económica. Estas son: la administración y el gobierno, la organización académica, los estudios y grados académicos, los docentes, los graduados, la investigación, la extensión y la proyección social, el personal administrativo, el bienestar universitario, el régimen económico y administrativo, los servicios universitarios, y las disposiciones finales y transitorias en las que se regule su funcionamiento durante la etapa de evaluación permanente.

Paralelamente, el PDI del Conafu exige una serie de reglamentos que norman formalmente las relaciones e interacciones sociales en la universidad. Estas son: el reglamento general de la futura universidad, el reglamento interno de trabajo (con normas para la contratación de personal docente y administrativo de la futura universidad) y el reglamento de organización y

funciones. Finalmente, en armonía con el régimen legal adoptado, se da pase a la elaboración de un organigrama de la institución.

Los instrumentos de la organización jurídico-administrativa propuestos para la universidad, contendrán todos los requisitos y condiciones fijados por la ley para su funcionamiento definitivo, normando las competencias, funciones, restricciones, limitaciones y prohibiciones de los órganos de gobierno en la etapa de funcionamiento con autorización provisional, en un capítulo de disposiciones transitorias, de acuerdo a la Ley N° 23733, la Ley N° 26439, el Decreto Legislativo N° 882 y los Reglamentos del CONAFU. (Art. 13, Resolución N° 387-2009)

Quienes se encargan de dirigir toda la administración institucional y académica son los miembros de la Comisión Organizadora. Todos ellos se adhieren a la normativa de la Ley Universitaria para regular sus competencias, tanto para cumplir con las funciones de rector como de decano. Esto ocurre aunque, en la formalidad, los miembros todavía no pueden ser nombrados con tales cargos hasta que la universidad obtenga la autorización definitiva. De hecho, para el caso de los proyectos que se adhieren al DL 882, es exclusiva la presencia de un Gerente General, quien asume las responsabilidades administrativas y financieras de la universidad empresa (Art. 19, Resolución N° 100-2005).

Ahora bien, la norma del Conafu señala que, a partir del tercer año del funcionamiento provisional de la universidad, las funciones de la Comisión Organizadora serán ejercidas por una Comisión de Gobierno y, al quinto año, esta se reemplaza por un Consejo Universitario. Luego de haberse estructurado el modelo definitivo de organización académica y administrativa, el

Conafu permite que las universidades puedan abrir otros departamentos o unidades académicas.

Las universidades bajo competencia del Conafu pueden organizar institutos, escuelas, centros y otras unidades con fines de investigación, docencia, extensión y vinculación. (Art. 20, Resolución N° 100-2005)

Hasta aquí tenemos una lógica de estructurar el núcleo académico e institucional de las universidades en el Perú. Hemos revisado todo un marco normativo que moldea la figura de las universidades que se crean en el país. En ese sentido, en el Perú sí funciona un modelo de universidad, aunque no necesariamente este se correlacione como una necesidad del Estado en su función educativa. Entonces, comprender el proceso de transformación de los modelos de gestión universitaria nos será útil para observar la lógica de funcionamiento de las nuevas universidades en el Perú. Y como en toda universidad son los alumnos la unidad simbólica de su existir, vamos a dirigirnos hacia ellos para entender las formas en cómo viven y cómo se relacionan con el sistema universitario.

#### 4.2 Cómo se accede a la universidad

Formalmente, los alumnos son la razón de existencia para una universidad. La infraestructura, los servicios educativos y los profesores son puestos al servicio de los estudiantes para su desarrollo educativo y profesional. Pero, para que esto ocurra, el estudiante debe pasar por una secuencia de pruebas que le permitirá ingresar a los estudios superiores.

La admisión a la universidad se realiza mediante concurso, una o dos veces en cada año durante los periodos de vacaciones, con las

excepciones previstas en el artículo 56º de la Ley Universitaria, Ley N° 23733, y de acuerdo a lo previsto por el PDI aprobado por Conafu. El estatuto de la universidad y los reglamentos de las facultades establecen los mecanismos que permitan evaluar los intereses vocacionales, aptitudes y rasgos de personalidad para el estudio de una carrera. (Resolución N° 100-2005-Conafu)

Existen muchas modalidades de admisión. Las pruebas de admisión comprenden distintos cuestionarios con respuestas de variable múltiple cerrada, o con respuestas para marcar verdadero o falso. Si el participante logra responder correctamente un alto porcentaje de las preguntas, puede considerarse aprobado. Pero también existen otras modalidades de ingreso universitario. Una de ellas es la prueba psicotécnica y la entrevista personal. Para el primer caso, el participante debe desarrollar un cuestionario lógico-matemático y de razonamiento verbal. Posteriormente, deberá pasar por una entrevista personal con algún responsable de la carrera a la que se presenta. De lograr obtener un alto porcentaje, el participante ingresa automáticamente a la universidad.

En el sistema universitario peruano, también existen los ingresos directos. Estos se estructuran de acuerdo con beneficios sociales por pertenecer a las fuerzas del orden como la Policía Nacional del Perú o las Fuerzas Armadas, o por ser deportistas destacados o personas con discapacidad física. Formalmente, el Estado peruano vela porque sus ciudadanos tengan acceso a formación profesional.

Finalmente, se encuentran los estímulos por tercio estudiantil. Estos se refieren al acceso inmediato a universidades privadas de alumnos que hayan obtenido un mediano o alto rendimiento académico escolar en el colegio. En muchos casos, esto se determina cuando las universidades asisten a los colegios para invitar a los alumnos a inscribirse en su universidad. Por lo tanto, el ingreso a la universidad queda resuelto con un costo de casi cero para el estudiante, quien luego tendrá que hacerse cargo de las pensiones mensuales.

En definitiva, vemos que existen muchas modalidades de ingreso a la universidad, pero que, en términos generales, son los escolares de cuarto y quinto año de educación secundaria quienes, con mayor ahínco, se presentan a los exámenes de admisión ordinarios. Por consiguiente, conocer cómo llegan los escolares a la universidad se hace relevante para comprender cuál es la razón de los estudiantes en el sistema universitario.

De hecho, para ingresar a la universidad, el participante deberá emplear todo lo aprendido durante once años de estudios básicos en la escuela. Así, lo que haya aprendido en el colegio le tendría que ser útil para su formación profesional. Sin embargo, esto no ocurre en el Perú.

El sistema educativo peruano no está garantizando a sus estudiantes los aprendizajes más elementales. Diversos estudios nacionales e internacionales revelan que en cuarto año de secundaria, luego de haber cursado y aprobado 10 años de escolaridad, una gran mayoría de jóvenes apenas ha alcanzado algunos de los principales objetivos previstos para el final de la primaria. (CNE, 2004)

La evidencia de este enfoque se infiere por los resultados de algunas pruebas realizadas por el Ministerio de Educación en el año 2001: la prueba internacional PISA y la Evaluación Nacional 2001 (EN, 2001). La prueba PISA determinó que los escolares peruanos no logran desarrollar las capacidades de obtención de información, la interpretación de textos y de reflexión y evaluación. Mientras tanto, la Evaluación Nacional 2001 revela que los alumnos, en su mayoría, desapruaban en todos los grados y en todas las competencias evaluadas de lenguaje y matemática.

Estos estudiantes tienen serias dificultades para emplear la lectura como una herramienta eficaz para ampliar y aumentar sus conocimientos y destrezas en otras áreas. Así no solo corren el riesgo de no poder enfrentar la transición de la educación al trabajo, sino que también tendrán serias limitaciones para aprender a lo largo de la vida. (Caro, 2004)

Esto, incluso, extiende otras brechas socioeconómicas que el Estado no ha podido paliar. Y es que hay mayor probabilidad de que un estudiante con mayores recursos económicos obtenga mejores rendimientos académicos que uno de baja condición económica. Lo que, de por sí, determina el nivel de los colegios públicos del país (Vega, 2006). De esto entendemos que, pese a que los estándares de medición de las pruebas mencionadas pueden tener errores metodológicos, muchos de estos alumnos están ingresando a las universidades con serios problemas estructurales. Y como son las competencias en matemática y lenguaje donde se extiende un bajo rendimiento, entonces son estas las que definen la demanda educativa de los próximos universitarios.

De hecho, en el Perú se dice que, como a los escolares no les gusta estudiar matemática, prefieren cursar carreras profesionales que no se relacionen con los números. Sin embargo, las cuatro carreras con más postulantes en los centros de enseñanza son Contabilidad, Educación Secundaria, Ingeniería de Sistemas y Derecho (CNJ, 2009). Es decir, de las cuatro primeras carreras que reciben mayores postulantes en el país, la mitad constituyen competencias pedagógicas cercanas a la matemática y la otra mitad requiere de competencias de comprensión de textos y humanistas.

Luego de los 90, [...] en el proceso, mientras el mercado se adapta y la gente se está dando cuenta de<sup>3</sup> que las universidades no están haciendo su trabajo bien, hay dos o tres generaciones de malos profesionales que salieron y nunca se enteraron. Y salen al mercado con la ilusión de que van a ser demandados o encontrar trabajo. [...] Los contratadores son los que más rápido se dan cuenta de quién es bueno o quién es malo. (Hans, docente universitario de universidad pública institucionalizada)

Entonces, no es que los estudiantes se alejen de las profesiones relacionadas con dichas competencias pedagógicas, sino que las están cursando y semestre tras semestres vienen egresando profesionales que, desde el colegio, han tenido muchos inconvenientes para resolver ecuaciones matemáticas simples o comprender textos de razonamiento verbal.

Hasta aquí, hemos observado que existe una manera de mirar a los alumnos universitarios. Observamos una lógica que no necesariamente se traduce en mejores desempeños académicos o en una formación pedagógica que necesariamente el Estado peruano planifica, sino que, por el contrario, encontramos que las modalidades de ingreso están siendo determinadas por

concursos o pruebas de aptitudes que no se relacionan con el nivel de aprendizaje de los escolares. De hecho, estas modalidades de acceso a la educación universitaria están determinadas por las decisiones que toma el cuerpo directivo de la universidad. Así, si existe una manera de acceder a la universidad es porque hay un cuerpo directivo universitario que lo permite. De allí que, para comprender cuáles son las decisiones que se toman sobre el ingreso de los alumnos a las universidades, debemos darle una mirada al poder que existe en los altos funcionarios. Y como, en toda universidad, la máxima función le corresponde al rector, vamos a observar en qué medida su forma de gobierno determina el funcionamiento del sistema de gestión universitaria.

#### 4.3 Del presidencialismo al «rectorismo»

Una de la característica más resaltantes del presidencialismo como sistema de gobierno es la potestad del Jefe de Gobierno, quien, además, es Jefe de Estado para independizarse de las decisiones del Poder Legislativo y no poder ser removido por las coaliciones del parlamento (Pease, 1999). De hecho, si bien este no interfiere en las decisiones de los tres poderes del Estado, sí es cierto que entorno al presidente de la República funcionan algunas prerrogativas especiales que le otorgan mayores alcances en comparación con los otros poderes del Estado. En ese sentido, encontramos que en las universidades existe un fenómeno parecido que se estructura sobre los órganos políticos y administrativos de la dirección institucional, específicamente sobre el rector.

El rector es la máxima autoridad legal y es quien preside los órganos de gobierno y ejecución de cualquier universidad. Por lo tanto, él preside tanto la Asamblea Universitaria como el Consejo Universitario. Ambos órganos son instancias esenciales para la representación y la armonía de la comunidad universitaria: el cogobierno. De allí que la Asamblea Universitaria esté conformada generalmente por el rector, los vicerrectores, los decanos de las unidades académicas, los representantes de los profesores ordinarios y los representantes estudiantiles o tercio estudiantil. Por otro lado, el Consejo Universitario está representado por los mismos miembros de la asamblea pero con menor número de personas. Así pues, tenemos que, en ambas situaciones, es el rector quien engloba un alto poder en la toma de decisiones por sobre otros actores del sistema.

El Rector es el personero y representante legal de la Universidad. Tiene las atribuciones siguientes:

- a) Presiden el Consejo Universitario y la Asamblea Universitaria y hacen cumplir sus acuerdos;
- b) Dirige la actividad académica de la Universidad y su gestión administrativa, económica y financiera;
- c) Presenta al Consejo Universitario, para su aprobación, el plan anual de funcionamiento y desarrollo de la Universidad, y a la Asamblea Universitaria su memoria anual;
- d) Refrenda los diplomas de grados académicos y títulos profesionales y de distinciones universitarias conferidos por el Consejo Universitario;
- e) Expide las cédulas de cesantía, jubilación y montepío del personal docente y administrativo de la Universidad; y
- f) Las demás que le otorgan la Ley y el Estatuto de la Universidad. (Artículo 35, Ley 23733)

El rector es quien toma las decisiones sobre algunos documentos importantes de la universidad. Uno de ellos es el reglamento universitario. El reglamento universitario es una norma jurídica de carácter general dictada por

alguna autoridad suprema de la institución. Esta, sin embargo, no se superpone a la Constitución Política del Perú, pero rige bajo sus estatutos la lógica de operativa de una universidad. Así, el reglamento se convierte en los lineamientos de una política de gobernabilidad por parte de las autoridades universitarias. En dichos lineamientos, se administra, por ejemplo, el bienestar universitario, las restricciones que deben acatar los estudiantes (la limitación de no hacer propaganda política es una de ellas), los docentes y los administrativos de la universidad, y las sanciones por indisciplinas o bajos rendimientos académicos.

Pero, además, este interviene sobre el patrimonio fiscal y económico de la universidad. Así, quien determina los gastos de la universidad y la forma de ejecutarse los recursos financieros de la universidad es el rector. Él es quien controla la gobernabilidad y el control sobre las arcas fiscales de la entidad.

El rector es también quien aprueba el reglamento electoral de la universidad. El reglamento electoral funciona como un cuerpo formal que norma el sistema de elecciones en la universidad. Por ello, tenemos que el rector interviene como juez y parte en dichas instancias, lo que le brinda la oportunidad de otorgarse algunas prerrogativas que escapan al equilibrio de los poderes de autorregulación. Si bien estas acciones, como en el presidencialismo, no escapan de la legalidad, también es cierto que se limita la participación de otros actores interesados en asumir altos cargos de

representación. Esto debido a que la máxima autoridad política y de gestión preside todas las instancias de toma de decisiones.

Cada Universidad tiene un Comité Electoral universitario elegido anualmente por la Asamblea Universitaria y constituido por tres profesores principales, dos asociados y un auxiliar, y por tres estudiantes. El Comité Electoral Universitario es autónomo y se encarga de organizar, conducir y controlar los procesos electorales, así como de pronunciarse sobre las reclamaciones que se presenten. Sus fallos son inapelables. (Artículo 39, Ley 23733)

Es muy importante observar las instancias de representabilidad (Mujica, 2010b), es decir, la representación de las demandas organizadas o la organización de la vida social. Para este caso, la vida social la comprenden los estudiantes de la universidad, ya que son el cuerpo más amplio de la vida universitaria. De hecho, por decisión de la actual Ley Universitaria N° 23733, el tercio estudiantil representa a los estudiantes en la elección de sus autoridades. Pero, en la práctica, lo que tenemos es que el tercio estudiantil tiene un poder limitado de representación, ya que solo son un tercio de los miembros de la Asamblea Universitaria, y en muchos casos, no ejerce influencia sobre las decisiones de la masa estudiantil. Esto termina por disgregar el poder de su organización, quedando una sociedad estudiantil políticamente desorganizada.

Lo que tenemos hasta aquí entonces es un sistema de gobierno universitario con prerrogativas que permiten al rector ejercer su poder sobre las decisiones de la universidad. Por ello, en el sistema universitario peruano, formalmente, sí encontramos canales de representación y balance de poderes.

Pero esta representación, a su vez, tiende a desequilibrarse por una red centrípeta de otorgar el poder. Es así como el rector no solo es «el personero y representante legal de la universidad, sino que también es jefe de gobierno y jefe académico de todo el campo universitario» (Ley 23733).

De hecho, para comprender cómo contribuye este sistema de gobierno sobre el sistema universitario, es necesario comprender el sistema académico. Y como el sistema académico se articula por el ejercicio pedagógico profesional de los docentes universitarios, vamos a penetrar en este entorno complejo. Así, observar el mundo académico desde los docentes se hace necesario para comprender cómo vienen transformándose los sistemas de gestión universitaria.

#### 4.4 Lo que implica ser docente universitario

Desde hace mucho tiempo, se dice que en el Perú no se investiga. De hecho, se repite que al Estado no le interesa invertir en educación. Se dice, además, que los estudiantes universitarios peruanos no tienen capacidades mínimas para investigar, por lo que muchos bachilleres profesionales adquieren su título profesional por medio de un examen de grado en lugar de realizar una tesina. Por último, se dice que los profesores, los llamados a dar el ejemplo de investigación, tampoco tienen la costumbre de investigar. De hecho, esto último ha provocado que, en repetidas circunstancias, algunas universidades públicas y privadas incentiven a sus maestros a participar en grupos y congresos de

investigación. Muchos de estos incentivos, incluso, se dan con carácter remunerativo.

Profesor investigador es el de categoría extraordinaria que se dedica exclusivamente a la creación y producción intelectual. Es, designado en razón de su excelencia académica y está sujeto al régimen especial que la Universidad determine en cada caso. Puede o no haber sido Profesor Ordinario y encontrarse o no en la condición de cesante o jubilado. (Ley 23733)

Sin embargo, se olvida que, para ser docente universitario en el Perú, hay que cumplir con ciertas actividades comunes que la ley establece. De hecho, en el imaginario popular, se sobreentiende que el docente universitario debe dictar cátedra universitaria y enseñar a los alumnos. No obstante, se olvida que la ley universitaria peruana adhiere dos responsabilidades más a la labor docente. La primera se desarrolla en función de la capacitación, es decir, a la continua preparación que los docentes deben ceñirse para mejorar sus competencias pedagógicas. Además, la ley también le obliga a cumplir con el estatuto de la universidad y sus reglamentos, así como realizar las actividades que tiene a su cargo. Esto último abre un abanico de posibilidades para que el docente desarrolle una lista de labores que, en muchos casos, impide que pueda dedicarle algunas horas de su jornada laboral a la investigación. Ante ello, nos interesa saber, ¿a qué dedican su tiempo los profesores en la universidad?

Para empezar, debemos tomar en cuenta que, según la ley universitaria 23733, existen tres tipos de docentes: los profesores ordinarios, los profesores extraordinarios y los profesores contratados. Para el caso de los primeros,

encontramos una subdivisión de profesores principales, asociados y auxiliares. Para el segundo caso, encontramos una subdivisión de eméritos, honorarios, investigadores y visitantes. Por último, los profesores contratados son los que prestan servicios educativos (no necesariamente la cátedra) por un plazo y tiempo determinado. Sin embargo, no necesariamente esto es lo que sucede en la práctica universitaria cotidiana. En realidad, cualquiera sea la modalidad de contratación, el sistema universitario obliga que los docentes universitarios realicen actividades extraordinarias de trabajo que no necesariamente se relacionan con la investigación.

De hecho, la primera función es la docencia universitaria. Si bien en el Perú no existe un régimen fijo que determine cuál es la cantidad de horas académicas que debe llevar un docente como mínimo para enseñar un curso, se entiende que comúnmente este no sobrepasa los límites que estipula el contrato. En caso de ser docente contratado, este no tiene opción para acceder a los servicios básicos de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) ni a pago de gratificaciones. No obstante, al ser docente contratado, tiene la posibilidad de dictar clases en otras universidades para paliar los beneficios perdidos.

Pero sucede que no todas las horas académicas que tiene un profesor universitario corresponde a horas lectivas de trabajo, sino que también el sistema le permite obtener horas no lectivas para realizar otras labores externas al trabajo didáctico. Por ejemplo, muchos de los profesores tienen que

preparar y corregir exámenes, algo que, en muchos casos, no genera costo para las arcas de la administración universitaria. Por eso, para esta función, se debe tomar en cuenta que los exámenes hay que hacerlos, corregirlos, valorarlos, publicarlos y abrir un periodo de revisión para reclamaciones.

En caso de que al profesor se le otorgue mayor cantidad de horas académicas, el abanico de actividades también se expande. Por ejemplo, algunos docentes están obligados a brindar tutorías a los alumnos que están desarrollando alguna investigación o que simplemente no entendieron alguna clase pasada. Esta función puede expandirse aún más si el docente, paralelamente a dictar de cátedra para alumnos de pregrado, lo hace en salones de posgrado.

Si la docencia universitaria se convierte en una línea de carrera, entonces los maestros deberán preocuparse por publicar artículos de investigación o ensayos académicos en alguna revista profesional. En ambos casos, debe dedicarle un tiempo no lectivo para pensar, recolectar datos y escribir.

En caso que la universidad desee beneficiarse con algún premio o mérito institucional, es probable que le exija al maestro formar parte de un equipo de trabajo para alcanzar dichos fines. De hecho, puedes suceder, por ejemplo, que el profesor asista a múltiples reuniones de coordinación para establecer los avances de los objetivos trazados. O, en todo caso, es probable

que el profesor asuma la jefatura de un departamento académico o administrativo importante, el cual le obligará a escribir múltiples documentos y papeleos burocráticos. De hecho, cada procedimiento administrativo en la universidad es riguroso, por lo que es muy probable que el docente tenga que pasarse horas escribiendo resúmenes ejecutivos por alguna orden de compra o recepción de documentos.

Por lo tanto, para no olvidar sus quehaceres como docente, el maestro deberá recibir los correos electrónicos que algunos de sus alumnos o autoridades le escriben para conversar sobre algún tema en específico. Entre los correos, están también los de personas que piden asesoría o recomendaciones.

Por último, la universidad exige una continua preparación y actualización del docente, por lo que se debe pensar, leer y estudiar. De hecho, si un profesor quiere estar al día en su trabajo, tiene que leer lo que se publica y estudiar para seguir aprendiendo y ser más competente en su trabajo.

En síntesis, para ser docentes en el Perú, no basta con dictar clases. En el Perú, la ley le brinda un abanico de posibilidades al sistema universitario para que utilice al maestro como un funcionario de la formación educativa y como un administrador de servicios institucionales, algo que, en muchos casos, no se correlaciona con la función de investigación.

Nos queda claro, entonces, que el sistema universitario sí está funcionando pero no necesariamente como el Estado peruano espera que funcione.

#### 4.5 Beneficios e interés de los actores

Se dice que la educación es un camino importante para el desarrollo de cualquier ciudadano del mundo (CNE, 2010). Sin buenos profesionales, difícilmente un Estado podrá satisfacer las necesidades básicas de la población. De allí que el Estado peruano esté empeñado en brindar todas las oportunidades para que los jóvenes puedan acceder a la universidad (ANR, 2010). Pero ocurre que, mientras la universidad peruana ha venido expandiéndose en términos de oferta y demanda, esta no se ha correlacionado con la calidad educativa. A tal punto que, en 2010, se obligó al Conafu no permitir más la creación de nuevas universidades privadas. Así, el Estado estaría entendiendo que la causa de este desbalance sobre la calidad educativa se debe al crecimiento exponencial de las universidades privadas, mas no de las públicas.

Lo que están creando es una barrera que perjudica al mercado, porque están impidiendo la aparición de nuevas universidades privadas, e impidiendo la libre competencia. Entonces, las universidades privadas que ya existen no necesitarán esforzarse por mejores servicios puesto que no habrá mayor competencia. (Hans, docente universitario de universidad institucionalizada)

Pero esta disconformidad no necesariamente genera incentivos para generar movimientos sociales de protesta o una crisis de representación. Todo lo contrario, lo que hay es, mas bien, una total conformidad por parte de los

actores que se benefician —de algún modo— con el actual sistema. Por ello, es muy importante identificar cuáles son dichos intereses.

Para observar este fenómeno hemos decidido construir un cuadro con los distintos intereses que presentan los distintos actores en el sistema universitario. Para este caso, hemos dividido los intereses en tres puntos: 1) El interés declarado, que consiste en la publicación de las creencias y percepciones sobre lo que debería ser el sistema universitario; 2) Otros intereses, que consiste en las acciones cotidianas de los actores que complementan al interés declarado; y finalmente 3) El equilibrio del sistema, referido a sostenimiento del sistema universitario sobre las percepciones y acciones de los actores.

Para su elaboración, se ha tomado como referencia algunos estudios muestrales de percepción sobre la educación peruana, así como algunos estudios cualitativos sobre el sistema educativo en general.

## CUADRO 3

## Intereses de los actores del sistema universitario peruano

Actor	Interés declarado	Otro interés	Equilibrio actual
<b>Padres de Familia</b>	Brindar a sus hijos las habilidades necesarias para que puedan desenvolverse sin problemas en el campo laboral, mejorando, con ello, su progreso social.	Esperan que, matriculando a sus hijos en alguna universidad particular, estos puedan relacionarse con otros chicos de condición económica alta que mejorarían su estatus.	Los padres están conscientes de que sus hijos, en los inicios de la juventud (16 a 17 años aproximadamente), reciban formación profesional y no tengan que estar perdiendo el tiempo haciendo actividades ajenas al estudio. Lo importante es que ya están estudiando en la universidad —particular o privada—, y que en algún momento serán grandes profesionales.
<b>Alumnos</b>	Asisten a la universidad porque entienden que ese es el camino ideal para luego ponerse a trabajar.  Además, en el transcurso de la vida universitaria, esperan recolectar distintos certificados, diplomados y reconocimientos de mérito	Interesados en conseguir las competencias necesarias para obtener un logro personal y familiar.  Al ingresar a la universidad, aguardan con mucho entusiasmo obtener un reconocimiento por parte de profesores y compañeros de	Alcanzar sus metas trazadas aunque, no necesariamente, como lo habían planeado. Reciben el bachillerato y lo comparten con sus seres queridos. Poco importa si el profesional terminó la carrera con un alto nivel académico o si desarrolló alguna investigación aplicada. La

	para justificar su currículum vitae.	clase.	importante es que ya es un profesional.
<b>Profesores</b>	El docente aguarda realizar un trabajo profesional de alto valor moral y científico que se traduzca en un aprendizaje óptimo para sus alumnos.	Busca otorgar las mejores condiciones académicas posibles para que sus estudiantes puedan satisfacer las demandas del mercado laboral. De allí que, a mejor maestro, mejores estudiantes.	Muchos de los docentes universitarios no encuentran resultados en el mercado laboral, entonces la enseñanza universitaria se vuelve el objeto perfecto para trabajar y obtener dinero. A más horas académicas, mejores sueldos, y como el sistema otorga mérito y prestigio a quien alcance todos los grados académicos, y no necesariamente por la investigación o el desempeño laboral, entonces los maestros solo tratan de obtener todos los grados académicos para competir con sus pares.
<b>Directores y autoridades de universidades</b>	Los altos directivos de la universidad formalmente buscan utilizar las mejores herramientas de gestión para construir un modelo de universidad de acuerdo con lo que exige el mundo globalizado (no	Entregar a la comunidad universitaria y a los padres de familia el mejor entorno institucional para que se sientan a gusto en cada semestre académico	Es necesario que los alumnos sigan pagando puntuales su pensión económica y que nadie se queje por el aumento gradual de esta en cada semestre.  En algunos casos, lidiar con

	necesariamente lo que indica las leyes sobre educación).		el sindicato de trabajadores de la universidad es un fastidio, por lo tanto, mantenerlos bloqueados o trabajar con ellos permitirá una convivencia sin sobresaltos.
<b>Sindicatos</b>	Los sindicatos defienden los intereses de sus asociados.	El sindicato es un instrumento político para la reproducción económica o para la recuperación de participación civil.	Los sindicatos estarán contentos mientras la universidad los tome en cuenta sobre algunos puntos de reflexión o sus líderes sean respetados como autoridades de la administración estatal.
<b>Autoridades del Estado</b>	Planificar y ejecutar las mejores políticas de educación en el país y hacer que esta permita alcanzar el desarrollo nacional.	Que todos los peruanos de bajos recursos económicos puedan acceder a estudiar en centros universitarios y, para eso, desembolsa un porcentaje de recursos económicos de la caja fiscal nacional.	Satisfacción de no intervenir en un terreno complejo. A lo máximo que se llega es a coordinar con las universidades (como es el caso de la Asamblea Nacional de Rectores), pero nunca intervenir en ellas.
<b>Gobierno Central</b>	Estructurar los lineamientos para las políticas públicas de educación nacional.	No hay mayor consigna que el respeto a la vida y a la integridad de la persona y, por ello, deben brindarse todos los accesos y servicios básicos para vivir: la educación es uno de ellos.	En el Perú, pese a existir condiciones latentes para un movimiento social universitario, este no se da. El Estado interviene poco en las universidades y las universidades chocan muy

			poco con el Estado. Para el caso de las autoridades locales, estas solo aguardan que las universidades privadas paguen a tiempo sus impuestos.
<b>Formadores de Opinión Pública</b>	Brindar una información sintetizada y analizada sobre lo prioritario que es mejorar el sistema educativo en general y sobre el rendimiento de nuestros escolares en la educación básica y secundaria.	Mientras mayor sea el reconocimiento de la opinión pública, mayor será el alcance de su mensaje con sentido de bien común.	Los expertos continúan produciendo estudios académicos y ejecutivos, mientras sus hijos estudian en universidades privadas o en el exterior.

Fuente: Elaboración propia en base a Sota (2006); Vega (2006); IOPUCP (2007); UL (2010)

Lo que tenemos, entonces, es un esquema donde todos los actores comprenden distintos intereses profesionales y deontológicos para operar en el sistema universitario, pero que, en la práctica, terminan conformándose con la tranquilidad y el equilibrio funcional del sistema. Por eso, muchos de los elementos trazados en la descripción anterior no están siendo tomados en cuenta por ninguno de los actores del sistema, tales como que ninguna universidad peruana se encuentra dentro de las 500 mejores del mundo; que los profesionales están abandonando las aulas con graves deficiencias estructurales de comprensión de texto y análisis lógico-matemático; que las universidades continúan entregando títulos y certificaciones sin exigir necesariamente rigurosidad académica; que el Estado, recién en el año 2006 (más de 445 años después de aparecer la primera universidad peruana), creó el Coneau para velar por la calidad educativa de las universidades; y que, finalmente, muchos de los profesionales no están ejerciendo lo que estudiaron por la baja demanda laboral que cae sobre ciertas profesiones. Entonces, pese a que se dan todas las condiciones para la protesta social, lo que tenemos es una complicidad para que el sistema siga funcionando como está.

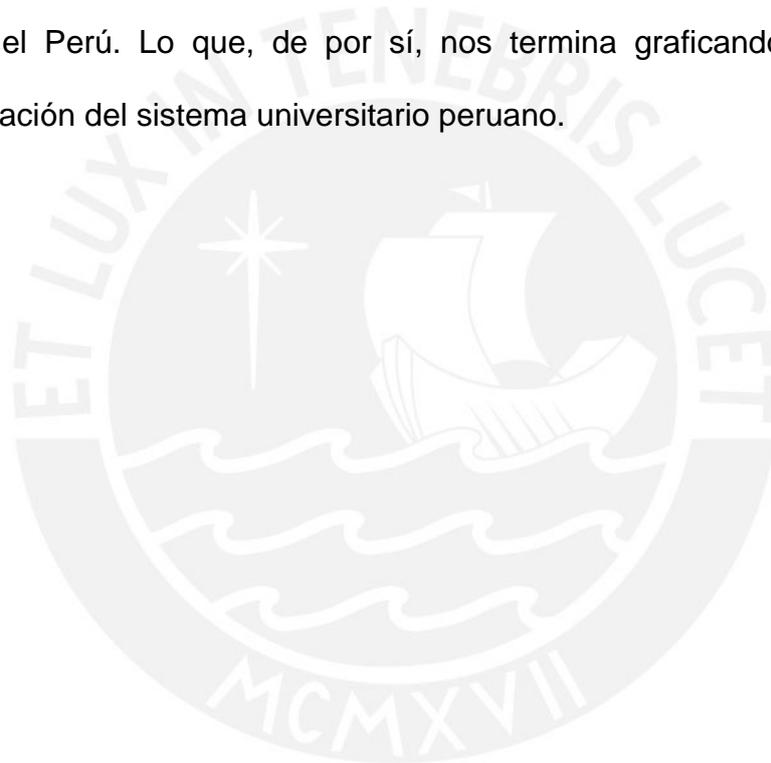
Por lo tanto, observamos que el sistema universitario peruano viene funcionando bajo una lógica de intereses y complicidades por parte de los actores. Por un lado, el Estado ha permitido la expansión de la oferta y la demanda para el acceso universitario de todos los peruanos. La democratización del acceso universitario implica incluirlos socialmente a la profesionalidad. Por otro lado, los actores se sienten satisfechos con los

rendimientos que obtienen del sistema universitario, aunque su educación no necesariamente sea de calidad. Esto produce una contradicción funcional donde la universalización no necesariamente implica inclusión, puesto que la inclusión ya no es vista como el acceso igualitario sin distinción de raza o género, sino que ahora implica la igualdad de condiciones para recibir educación de calidad. Hoy, todos los peruanos pueden acceder a una educación universitaria pero no a una educación de calidad.

Hasta aquí, hemos revisado una manera de comprender el sistema universitario desde las contradicciones funcionales. Para ello, hemos comprendido que el Estado peruano sí tiene un modelo de universidad, aunque no necesariamente es el tipo de universidad que necesita. El Conafu es quien determina las características principales de este modelo de universidad. Para modelarlo, el Conafu estructura los elementos en función de la evaluación provisional de las nuevas universidades. Cuando la universidad obtiene la autorización definitiva, entonces esta tendrá que ayudar en el desarrollo del Estado peruano. Sin embargo, vemos que esta lógica de funcionamiento no actúa precisamente de esa manera. En la práctica, todas las universidades, al adquirir la autorización definitiva, estructuran su gestión institucional sin organismos de regulación. Actualmente, el sistema permite que ingresen estudiantes sin condiciones básicas de aprendizaje; que los maestros dediquen largas horas de trabajo en quehaceres académicos o administrativos desligados de la investigación aplicada; y que exista una suerte de centralismo

de poder encauzado en las autoridades y el rector de la universidad. Es decir, ocurre todo lo contrario a lo que el Estado dice esperar de las universidades.

Por último, si bien existe un consenso en que este modelo de gestión universitaria no está trayendo los beneficios adecuados para el desarrollo del Estado, todos los actores se sienten conformes con el tipo de universidad que funciona el Perú. Lo que, de por sí, nos termina graficando el modelo de transformación del sistema universitario peruano.



## 5. La universidad como política pública

Somos conscientes de que la educación universitaria es un bien público y social, un derecho humano universal y un deber del Estado. De hecho, la educación no solo es considerada como un proceso estratégico y ecológico para aprender y desaprender continuamente, sino que, además, constituye todo un aparato burocrático facultado para determinar el nivel de conocimiento de las personas. De esta manera, el sistema universitario peruano adquiere su propio movimiento según las estructuras y las redes de poder del Estado. Entonces, ¿hacia dónde se dirige la universidad peruana?

Esta pregunta, más que conjeturar un escenario de situaciones futuristas, nos brinda la posibilidad de ubicarnos en los márgenes del sistema. Por eso, la problematización central que recae sobre las universidades peruanas se sitúa en la incapacidad para educar eficientemente en entornos complejos. Y como esta incapacidad se sostiene sobre lineamientos formales e informales desde el Estado, conviene penetrar su proceso de transformación para comprender el sentido de su funcionamiento.

## 5.1 Una teoría política de la universidad

Pensar la universidad como un sistema complejo nos permite identificar elementos que afectan los distintos escenarios sobre múltiples niveles de la realidad. De hecho, estos niveles comprenden escenarios turbulentos con alta incertidumbre que, a su vez, orientan la funcionalidad del sistema. Por lo tanto, es importante observar la universidad como un sistema que configura su propia reproducción y que no necesariamente sostiene su existencia desde un marco estructural, sino que también establece sus marcos de acción a través del papel de los actores políticos y sociales y, además, sobre las oportunidades de ejercer algún dominio.

Este es el caso de la educación universitaria peruana: un sistema que se configura sobre una construcción de información, experiencias y aprendizaje que el hombre conecta con su vida cotidiana, pero que, de igual forma, se cimienta sobre una estructura formal de dominio, de poder soberano, de autonomía y de lo que es común. La universidad, en el imaginario, es una estructura, una muralla de ladrillos que tiene la potestad de legalizar su coacción y darle valor al conocimiento.

Estudiar la universidad desde la política y lo educativo no es común. La naturaleza de los estudios se ha dirigido a describir el funcionamiento macro de los sistemas de educación superior universitaria y el nivel de relación con el mercado capitalista. Es decir, la economía política, la visión estructuralista, es lo que ha predominado en los estudios críticos de la universidad. No se ha

podido integrar, a la mirada política, una categoría proveniente de la ciencia de la educación, necesaria para observar «lo universitario» como prácticas pedagógicas del saber y el poder. Es allí donde hemos ingresado: en los límites sombríos que delimitan lo formal y lo informal de la política y la educación.

En el Perú, en tanto, se continúa criticando el papel de las universidades en la formación de los profesionales que el país necesita. Ante ello, se sigue un debate reduccionista sobre quién debería tener el control de la educación: ¿el Estado o el mercado? Es un hecho que el Estado tiene una función política de atender la educación, y que continúa ejerciendo un rol importante al momento de ejercer sus políticas, pero ello implica observar algún rasgo de cómo éste viene articulando la educación, la universidad y el mercado desde el ser humano: en este caso, el estudiante. Porque, para conocer la direccionalidad de la universidad, hay que conocer sus lineamientos, su proceso, su diseño. Allí donde la ciencia política lo penetra transversalmente.

## 5.2 Los límites del sistema de regulación

El Conafu fue creado para regular la autorización de funcionamiento de nuevas universidades en el Perú. De hecho, el Estado peruano le otorgó prerrogativas para denegar la creación de universidades que no cumplan con estándares de calidad. Esto ha ocasionado que al Conafu se le tilde como una institución débil que ha permitido una acelerada expansión de «universidades-empresa» que estarían lucrando con la formación profesional. De hecho, la discusión sobre el sistema universitario se ha volcado sobre la ausencia de

barreras políticas que regulen el crecimiento de las universidades en el país. De este modo, el Conafu no cumpliría el papel de un organismo regulador del Estado sino el de un cómplice de intereses neoliberales que no mira a la educación como bien público. Sin embargo, creemos que esta explicación es extremadamente insuficiente.

Es insuficiente porque no se ha estudiado cuál es el papel del Conafu en el proceso de transformación del sistema universitario. De hecho, se ha venido considerando que, desde los años 90, el Estado dejó de interesarse por el funcionamiento de las universidades, otorgando dicha potestad regulatoria al libre mercado. Nosotros pensamos que esto no ha sido así. Hemos observado que el Estado nunca se ha apartado de la universidad. La universidad ha sido un mecanismo, un instrumento para satisfacer alguna necesidad política y económica de los Gobiernos. Y aunque, en los 90, el Estado peruano adoptó políticas de liberalización de la economía, hemos podido constatar que el Gobierno sí creó organismos para controlar y regular la expansión del sistema universitario. Aunque, de forma paralela, creó mecanismos legales que sirvieron para controlar a las instituciones reguladoras que anteriormente había creado. Allí aparece una primera paradoja funcional conocida, la cual denominamos como «la regulación regulada».

Todos los organismos y mecanismos que cumplen una función de regulación en el sistema universitario entran en disputa sobre su función política hasta paralizarse y ponerse en tela de juicio. De hecho, el Conafu ha

venido ejerciendo su labor reguladora, y cada año declara haber rechazado la autorización de universidades públicas y privadas que no cumplen con los estándares mínimos de calidad. Sin embargo, otros mecanismos reguladores han alcanzado una autonomía relativa entre sí, provocando, en muchos casos, disputas y desequilibrios entre órganos y normatividades. Así, el Conafu queda debilitado y superado por todo un aparato jurídico formal que el mismo Estado sostiene y protege.

### 5.3 Informalizando la política universitaria

Por otro lado, este notorio sistema de control regulatorio no implica desligar al Conafu de la responsabilidad que como organismo público tiene sobre el funcionamiento de nuevas universidades. De hecho, el Conafu está estructurado sobre un entramado de normas jurídicas y procesos administrativos que le brindan ciertas prerrogativas para ejercer su burocracia. Por ello, para conocer el proceso administrativo que exige el Conafu, es necesario salirse de las paredes de la legalidad, allí donde la complejidad puede ser interpretada, en la vida cotidiana, en la «informalidad del proceso administrativo».

Entonces, para abrir nuevas universidades, los promotores (de universidades públicas y privadas) tienen que pasar por distintas vallas regulatorias que aseguran un sistema de control óptimo, incluso desde lo más elemental: el costo económico. De hecho, muy a pesar de lo que se dice, hemos visto que, para crear universidades en el Perú, se necesita de un capital

económico alto. Los costos administrativos son altos y, además, el Conafu exige el buen funcionamiento del local universitario que, en la mayoría de las veces, son edificaciones amplias y modernas.

Esto produce una atingencia: para cumplir con las exigencias del Conafu, es necesario movilizar a un conjunto de actores que intervienen en sus decisiones. Así, resaltamos el papel del pleno del Conafu, que tiene la potestad de autorizar o denegar el método de evaluación de las comisiones de verificación y calificación de las nuevas universidades. Pero, para llegar hasta el pleno, se requiere de la movilización de actores externos a él. Así la participación de abogados es fundamental para resguardar el interés de la promotora, además de la participación de actores políticos interesados en crear universidades públicas, incluso, saltando las decisiones del propio Conafu. En todos los casos, los actores se comunican en una red social de colegas profesionales.

Y son estas redes las que producen las estrategias que se utilizan para evitar el procedimiento formal. Así surgen las filiales y subsedes universitarias como mecanismos para ampliar el espectro fundacional de las universidades y para saltarse la ley. Estos nacen con todas las prerrogativas que adquiere una nueva universidad que, en muchos casos, se constituyen sobre viejas «casonas» o edificios precarios.

De este modo, se estructuran las verdaderas razones para crear centros de enseñanza universitaria: en lugar de concentrarse en la lógica académica, se enfocan en la lógica económica y política para obtener beneficios. ¿Y cómo se sostienen dichos beneficios? Los beneficios se sostienen de las prerrogativas que gozan todas las universidades peruanas: la autonomía.

#### 5.4 Participación ciudadana y universidad

Se viene diciendo que en el Perú no existe un modelo de universidad; que el Estado peruano no sabe qué tipo de universidad necesita para alcanzar su desarrollo. Sin embargo, se ha olvidado que desde el Conafu sí existe un modelo de universidad tomado desde su Proyecto de Desarrollo Institucional, herramienta política para la creación y la evaluación de nuevas universidades.

Pero, en los últimos años, se ha venido diciendo que en el Perú las universidades no están funcionando como deberían hacerlo. De hecho, la opinión pública ha puesto en tela de juicio a las universidades particulares con fines de lucro, puesto que ellas serían las principales causantes de crear universidades con bajo nivel académico. Sin embargo, lo que tenemos más bien es un consenso para beneficiarse del sistema. Es allí donde aparece un fenómeno que denominamos «educando sin educación», donde la racionalidad y el equilibrio actual del sistema universitario se dan, en gran medida, por la decisión soberana de todos los actores involucrados, quienes satisfacen sus necesidades e intereses declarados.

Tenemos, por ejemplo, que los estudiantes se benefician del acceso rápido y sin complicaciones a la universidad. Finalmente, lo que les importa es que puedan obtener un título profesional y satisfacer cierta demanda social y moral. De igual forma, tenemos a los rectores de la universidad, a los profesores, a las instancias públicas de regulación e, incluso, a los padres de familia. Todos cumplen un papel fundamental en el funcionamiento del sistema, y son ellos los que direccionan el camino de la universidad. ¿Hacia dónde se dirige la universidad peruana? Hacia el lugar donde los actores han querido.

#### 5.5 El resultado de la democratización en el acceso universitario

A lo largo de este camino, nos hemos dado cuenta de que la universidad peruana ha ido pasando por distintos momentos de consolidación política. De hecho, ante el argumento de que la universidad empezó a entrar en declive debido a las políticas de liberalización de mercado del Gobierno fujimorista, y que estas políticas estuvieron orientadas a expandir la oferta académica en pos de maximizar los retornos de inversión de capitales privados, ha quedado comprobado que, en realidad, el declive del sistema universitario comprende un tránsito con mayor recorrido histórico.

Sostenemos que este fenómeno de expansión universitaria no es exclusivo de los Gobiernos con corte neoliberal. De hecho, la expansión universitaria comprende su origen desde la implementación de Gobiernos populares, donde los Gobiernos estimularon la creación de universidades con fines políticos populares y clientelísticos. Pero, ¿qué sostenía este

direccionamiento político de las universidades? La democratización del acceso universitario, donde la democracia implicaba el establecimiento de condiciones igualitarias en el acceso universitario. Esto es, que todos los peruanos puedan ingresar a la universidad.

Sin embargo, las condiciones no tomaron en cuenta las variables de calidad académica, económica e institucional. Y, más aún, originó el rompimiento, en muchos casos, del sistema educativo en general. Esto provocó el origen de las universidades de mercado, las universidades empresa, el movimiento de nueva gerencia de los sistemas académicos, el acceso sin condiciones de mercado laboral y el clientelismo universitario. En resumidas cuentas, lo que encontramos es un nuevo modelo de gestión universitaria, aunque esta no necesariamente se adecue a lo que el Estado dice querer.

Por eso, en los distintos procesos, las universidades han ido apareciendo como un instrumento político de consolidación, donde el Estado siempre ha estado presente, donde los procedimientos administrativos traducen una manera cotidiana de formalizar e informalizar la política, y donde todos los actores encuentran representación y consenso de intereses declarados.

Comprender el proceso de transformación en las políticas de creación de universidades desde el Conafu no ha sido fácil. De hecho, hemos demostrado, en cada capítulo, que el funcionamiento de las universidades no puede estar

alejado de los mecanismos y las estrategias políticas que se estructuran desde el Estado. Para pensar en una política pública de la educación universitaria, antes se necesita desenmascarar críticamente las creencias y los imaginarios populares que simplifican sus relaciones complejas. Es allí donde el sistema universitario va tomando forma y nos comunica el sentido de su direccionamiento.



## Bibliografía

- ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal & César GERMANÁ CAVERO (editores)  
2002 *La universidad en el Perú*. Lima: UNMSM, Fondo Editorial.
- ALLEN, Jim & Rolf VAN DER VELDEN  
2005 *The flexible professional in the knowledge society: Conceptual framework of the REFLEX Project. Research Centre for Education and the Labour Market*. Netherlands: Maastricht University.  
Consulta: 15 de abril de 2011  
[www.educpros.fr/uploads/media/reflex\\_01.pdf](http://www.educpros.fr/uploads/media/reflex_01.pdf).
- ANDERSON, Robert  
2010 *The Idea of a University' today. History & Policy*. United Kingdom: Institute for Public Policy Research. Consulta: 5 de mayo 2011  
<http://www.historyandpolicy.org/papers/policy-paper-98.html>
- ANR – ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES  
2011 *Directorio universitario*
- 2007 *Resolución 863-2007-ANR. Reglamento de organización y funciones*.
- 2005 *Estadísticas universitarias*. Lima.
- 2005 *Ley N° 27504. Ley que regula la creación de filiales universitarias*. Consulta 11 de mayo 2011:  
<http://www.munlima.gob.pe/PEP/NORMAS%20LEGALES%20TU PA/06.%20Gerencia%20de%20Desarrollo%20Empresarial/LICENCIA%20ESTABLECIMIENTOS/15.LEY%2027504-09-07-01.pdf>
- 2005 *Ley que deroga la ley N° 27504 y restituye el tercer párrafo del artículo 5 de la ley universitaria*. Consulta 10 de mayo 2011:  
<http://www.unmsm.edu.pe/reforma/descargables/leyesuniversitarias/28564.pdf>
- 2003 *Resolución 1410-2003. Reglamento de Organización y Funciones de ANR*. Lima: ANR.

- 2002      *Ley 27504. Reglamento de funcionamiento de filiales universitarias.* Consulta 12 de agosto 2011:  
<http://www.upch.edu.pe/facien/fc/sac/normas/Reglamento%20de%20Filiales.pdf>
- ARCE, Moisés  
2010      *El fujimorismo y la reforma del mercado en la sociedad peruana.*  
Lima: IEP
- Arocena Rodrigo & Sutz, Judith  
2001      *La Universidad Latinoamericana del Futuro. Tendencias - Escenarios – Alternativas.* Universidad de la República Oriental del Uruguay: Colección UDUAL 11.
- BARNETT, Ronald  
1994      *The Idea of Higher Education (Society for Research into Higher Education).* Buckingham: SRHE and Open University.
- BARON, Britta  
1993.      “The politics of academic mobility in Western Europe”. *Higher Education Policy*, United Kingdom. Volumen.6, número 3, pp. 50-54
- BARR, Nicholas  
1997      “Student Loans: Towards a New Public/Private Mix”. *Public Money and Management.* United Kingdom. Volumen 3, número 17, pp. 31-40.
- BELL, Daniel  
1974      *Industria cultural y sociedad de masas.* Caracas: Monte Avila,
- BIAGINI, Hugo  
2000      *La reforma universitaria. Antecedentes y consecuentes.* Buenos Aires: Leviatán (El hilo de Ariadna).
- BIANCO, Ivonne  
2002      “La legislación universitaria como organizador de la toma de decisiones. Complementariedad o paradoja en órganos colegiados”. *Fundamentos en humanidades.* San Luis, año 3, número 5, pp: 69-84.

BODYCOTT, Peter

2009 "Choosing a higher education study abroad destination: What mainland Chinese parents and students rate as important". *Journal of Research in International Education*. United Kingdom, volumen 8, número 3, pp: 349-373.

BRICALL, Josep

2000 Universidad 2000. Documento de trabajo. Barcelona Consulta 6 de mayo 2011: <http://www.oei.es/oeivirt/bricall.htm>

BRUNNER, José

2006 "Mercados Universitarios: Ideas, Instrumentaciones y Seis Tesis en Conclusión". *Documento de Trabajo Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez*. Valparaíso: Universidad Adolfo Ibáñez

1993 Estudio Comparado sobre Financiamiento de la Educación Superior en Seis Países de América Latina. Santiago: Flacso.

1981 Concepciones de universidad y grupos intelectuales durante el proceso de Reforma de la Universidad Católica de Chile: 1976-1973. Documento de trabajo N° 133. Santiago: Flacso Chile.

BURGA, Manuel

2008 *La reforma silenciosa. Descentralización, desarrollo y universidad regional*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

BYNNER, John & Muriel EGERTON

2000 "The Social Benefits of Higher Education: Insights using Longitudinal Data". *Technical Report Centre for Longitudinal Studies*. London: Institute of Education.

CARNEIRO, Pedro & James HECKMAN

2003 Human Capital Policy. IZA Documento de trabajo No. 821. Consulta: 14 de enero 2010 <http://ssrn.com/abstract=434544>

CARO, Daniel

2004 Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años. Resultados del Perú en la evaluación internacional PISA. Minedu. Unidad de Medición de la Calidad Educativa UMC. Documento de Trabajo6. Lima

- CASTELLS, Manuel  
2001 *La Era de la Información. El poder de la identidad. Volumen 2.* México Distrito Federal: Siglo XXI Editores.
- CLARK, Burton  
1983 *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective.* Berkeley. University of California Press.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN  
2003 Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Lima: Gobierno del Perú.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ  
2006 *Ley N° 28740. Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.* Consulta 10 de mayo 2011:  
<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28740.pdf>
- 2003 *Ley N° 2804. Ley General de Educación.* Consulta 11 de mayo 2011:  
<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/leyes/28044.htm>
- 1999 *Ley 27154. Ley que institucionaliza la acreditación de facultades o escuelas de Medicina.* Consulta 10 de mayo 2011:  
<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27154.pdf>
- 1996 *Decreto Legislativo N° 882. Ley de Promoción de la Inversión en la Educación.* Consulta 10 de mayo 2011:  
[http://www.anr.edu.pe/conafu/leyes\\_normatividad/DL\\_N\\_882.pdf](http://www.anr.edu.pe/conafu/leyes_normatividad/DL_N_882.pdf)
- 1995 *Ley 26439. Ley de creación del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades Conafu.* Consulta 10 de mayo 2011:  
[http://www.anr.edu.pe/conafu/leyes\\_normatividad/Ley\\_N\\_26439.pdf](http://www.anr.edu.pe/conafu/leyes_normatividad/Ley_N_26439.pdf)
- 1993 *Constitución Política del Perú.* Consulta 10 de enero 2011:  
<http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>
- 1983 *Ley N° 23733. Ley Universitaria.* Consulta 10 de mayo 2011:  
<http://www.unmsm.edu.pe/ogp/ARCHIVOS/LEY%20UNIVERSITARIA.htm>

- 1973 *Ley N° 14693. Ley de la Enseñanza Gratuita.* Consulta 10 de mayo 2011:  
<http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/14693-nov-1-1963.pdf>
- 1972 *Decreto Ley 19326. Ley General de Educación.* Consulta 10 de mayo 2011:  
<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/19326.pdf>
- 1969 *Decreto Ley 17437. Ley Orgánica de la Universidad Peruana.* Consulta 10 de mayo 2011:  
<http://www.unmsm.edu.pe/reforma/descargables/legantigua/17437.pdf>
- 1960 *Ley Universitaria.* Consulta 10 de mayo 2011:  
<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/13417.pdf>

#### CONSEJO NACIONAL PARA LA AUTORIZACIÓN DE FUNCIONAMIENTO DE UNIVERSIDADES

- 2010 *Memoria Anual de Conafu 2001- 2010.* Lima: CONAFU.
- 2010 *Web de Conafu 2010.* Consulta 11 de enero 2011:  
<http://www.anr.edu.pe/conafu/filiales.html>
- 2010 *Texto Único de Procedimientos Administrativos (T.U.P.A.).* Lima.
- 2009 *Resolución N° 387. Reglamento para la autorización de funcionamiento de nuevas universidades.* Consulta 10 de mayo 2011:  
[http://www.anr.edu.pe/conafu/leyes\\_normatividad/ESTATUTO\\_RES\\_189\\_2006.pdf](http://www.anr.edu.pe/conafu/leyes_normatividad/ESTATUTO_RES_189_2006.pdf)
- 2006 *Resolución N° 189. Estatuto del Conafu.* Consulta 10 de mayo 2011:  
[http://www.anr.edu.pe/conafu/leyes\\_normatividad/ESTATUTO\\_RES\\_189\\_2006.pdf](http://www.anr.edu.pe/conafu/leyes_normatividad/ESTATUTO_RES_189_2006.pdf)
- 2005 *Reglamento de Funcionamiento, Evaluación y Certificación Institucional de Universidades y Escuelas de Posgrado bajo competencia del CONAFU.* Consulta 10 de mayo 2011:  
<http://leyesperu.tripod.com/id28.html>

#### CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

- 2010 "Sistema de Educación Superior. Un Sistema articulado para una educación a lo largo de la vida." En *Boletín CNE Opina*. Lima: Boletín del Consejo Nacional de Educación N° 30.

- 2004 Propuesta de Nuevo Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la educación 2004-2006. CNE. Documento de trabajo. Consulta 20 de setiembre 2011:  
[http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/2004\\_0193.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/2004_0193.pdf)
- COWEN, Robert  
1996 “Performativity, Post-modernity and the University”. *Comparative Education*. Volumen 32, número 2, pp. 245-258.
- CRUZ CARBAJAL, César  
2003 “Indicadores de ciencia y tecnología”. En GARCÍA ZÁRATE, Óscar. *Hacia Una Nueva Universidad en el Perú*. Lima: UNMSM Fondo Editorial.
- DEGREGORI, Carlos Iván  
1985 Sendero Luminoso: I. Los hondos y mortales desencuentros. II. Lucha armada y utopía autoritaria. Documentos de Trabajo N° 4 y N° 6. Lima: IEP.
- DELORS, Jaques  
1996 La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI. Madrid.
- DE WIT, Hans  
2006 “European integration in higher education: the bologna process towards a European Higher Education Area”. *International Handbook of Higher Education* United Kingdom, volumen 18, número 2, pp. 461-482.
- DILL, David  
2001 “The Marketization of Higher Education: Changes in Academic Competition and Implications for University Autonomy and Accountability”. *Higher Education Policy*. United Kingdom. Volumen 14, número 1, pp. 21-35.

- ESCOTET, Miguel  
2004 Formas contemporáneas de gobierno y administración universitaria: visión histórica y prospectiva. Conferencia inédita en el Pontificio Ateneo Antoniano. Documento de Trabajo. Roma.
- EKUNDAYO, Haastrup & Mary ADEDOKUN  
2009 "The Unresolved Issue of University Autonomy and Academic Freedom in Nigerian Universities". *Humanity & Social Sciences Journal* Nigeria, volumen 4, número 1, pp: 61-67. Consulta 12 de abril de 2011:  
[http://idosi.org/hssj/hssj4\(1\)09/8.pdf](http://idosi.org/hssj/hssj4(1)09/8.pdf)
- FLORES GALINDO, Alberto  
1999 *La tradición autoritaria: Violencia y democracia en el Perú*. Lima: SUR. Casa de Estudios del Socialismo-APRODEH.
- GARCÍA GUADILLA, Carmen.  
2003a "Balance de la década de los 90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior". En MOLLIS, Marcela. *Las universidades en América latina: ¿reformadas o alteradas?* Buenos Aires. Clacso.
- GARCÍA ZÁRATE, Óscar.  
2003b *Hacia Una Nueva Universidad en el Perú*. Lima: UNMSM Fondo Editorial.
- GERMANÁ CAVERO, César  
2002 "La universidad en los inicios del siglo XXI". En ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal y Germaná Caveró, César (editores). *La universidad en el Perú*. Lima: UNMSM.
- GINÉS MORA, José  
2004 "La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento". *Revista Iberoamericana de Educación*. Madrid: OEI, número 35, pp. 13-37.
- GIUSTI, Miguel & Pepi PATRÓN  
2010 *El futuro de las humanidades. Las humanidades del futuro*. Lima. Fondo Editorial PUCP.

HERNÁNDEZ, Elena; Miguel RUIZ & Marc BALDÓ  
2007 *Estudiantes contra Franco. Oposición política y movilización juvenil*, Madrid: La esfera de los libros.

#### HIGHER EDUCATION FOR DEMOCRACY

1947 *A Report of the Presiden`s Commision on Higher Education, Vol 1; Establishing the Goals*, pp (1-3-5-8; 25-29; 32-39; 47-49). Reinprented whit the permission of Harper Collins. United State.

#### HUISMAN, Jeroen

2009 "Coming to Terms with Governance in Higher Education". En HUISMAN, Jeroen (editor). *International Perspectives on the Governance of Higher Education*. Alternative Frameworks for Coordination. U.K: Taylor & Francis.

#### HYMES, Dell Hathaway

1996 "Acerca de la competencia comunicativa" Traducción de Juan Gómez Berna. *Forma y función*. Santa Fe de Bogotá, número 9, pp. 13-37.

#### INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

2010 II Censo Nacional Universitario. Perú.

#### ISLAM, Taherul

1975 *An Analysis of Public Recurring Expenditure of Higher Education* Dhaka: Government of Bagladesh, University Grants Commision.

#### JARAMILLO, Miguel; Juan José DÍAZ & Hugo ÑOPO

2007 "La investigación sobre el mercado laboral peruano: instituciones, capacitación y grupos desfavorecidos". En GRADE *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE.

#### KENEDY, Gail (editor)

1952 *Education for democracy: The debate over the report of the President's Commision on Higher Education*. United States. Boston Heath.

- LÓPEZ SEGRERA, Francisco.  
2006 *Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos.* Buenos Aires: Clacso.
- LYNCH, Nicolás  
1990 *Los jóvenes rojos de San Marcos.* Lima: El Zorro de Abajo Ediciones.
- MAASSEN, Peter & Frans VAN VUGHT  
1988 "An intriguing Janus-head. The two faces of the new governmental strategy for higher education in the Netherlands". *European Journal of Education.* Paris, volumen 23, número 1/2, pp. 65-76.
- MAGALHÃES, Antonio & Alberto AMARAL  
2009 "Mapping out Discourses on Higher Education Governance". En HUISMAN, Jeroen (editor) *International Perspectives on the Governance of Higher Education. Alternative Frameworks for Coordination.* United Kingdom: Taylor & Francis.
- MAGALHÃES, Antonio & Sofía SOUSA  
2007 "The European Higher Education Area and the Transformation of Educational categories in Higher Education". Artículo presentado en The Annual conference of The Society for Research into Higher Education. Brighton.
- MANIFIESTO LIMINAR DE LA REFORMA UNIVERSITARIA  
1981 *La Juventud Argentina de Córdoba a los Hombres Libres de Sudamérica Argentina.*
- MARGINSON, Simon & Marcela MOLLIS  
2001 "The door opens and the tiger leaps. Theories and reflexivities of comparative education for a global millennium". *Comparative Education Review.* Chicago: Chicago University Press, volumen 45, número 4, pp. 581-615.
- MEEK, Lynn & Fiona WOOD  
1997 "The market as a new steering strategy for Australian higher education". *Higher Education Policy.* Australia, volumen 10, número 3/4, pp. 253-274.

- METCALFE, Janet & Alexandra GRAY  
2005 Employability and doctoral research postgraduate. Learning and Employability Serie 2. United Kingdom: Esect. Documento de trabajo. Consulta: 29 de abril de 2011  
[http://www.heacademy.ac.uk/assets/York/documents/ourwork/tla/employability/id431\\_employability\\_and\\_doctoral\\_research\\_graduates\\_593.pdf](http://www.heacademy.ac.uk/assets/York/documents/ourwork/tla/employability/id431_employability_and_doctoral_research_graduates_593.pdf)
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
2007 Informe Proyecto educativo nacional al 2021: la educación que queremos para el Perú. Lima: CNE
- 2003 *Decreto Supremo N° 029-2003-ED. Lineamientos del “Programa Nacional de Emergencia Educativa 2004”* Consulta 12 de mayo 2011:  
<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/ds/029-2003-ed.htm>
- 2001 Resultados de la Evaluación Nacional del Rendimiento de los Estudiantes 2001. Consulta 25 de mayo 2011:  
[http://www2.minedu.gob.pe/umc/admin/images/menanexos/menanexos\\_73.pdf](http://www2.minedu.gob.pe/umc/admin/images/menanexos/menanexos_73.pdf)
- MINISTERIO DE TRABAJO  
1992 *Decreto Ley N° 25593. Ley que regula las relaciones laborales de los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada.* Consulta 11 de mayo 2011:  
<http://www.mintra.gob.pe/contenidos/drt/legislacion/L25593.pdf>
- MOREIRA, Vital  
2008 “The legal status of higher education”. En AMARAL, Alberto *Políticas de Ensino Superior – Quatro Temas em Debate*. Lisbon: Conselho Nacional de Educação.
- MUJICA PUJAZON, Jaris  
2010a “Hacia una etnografía del Parlamento peruano”. Documento de trabajo. Lima: PUCP.
- 2010b *Micropolíticas de la corrupción: redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Tesis para obtener el Grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP, Escuela de Ciencia política y Gobierno.

- MURAKAMI, Yusuke  
2006 *Perú en la Era del Chino: La Política No Institucionalizada y el Pueblo en Busca de un Salvador*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- NEAVE, Guy  
2007 From Guardian to Overseer: Trends in institutional Autonomy, Governance and Leadership. Lisbon. Artículo presentado en The CNE Conference on Institutional Autonomy, Governance and Leadership.
- 2001 Educación Superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea. Barcelona: Gedisa
- 1998 “The Evaluative State Reconsidered”. *European Journal of Education* Volumen 33, número 3, pp. 265-284.
- 1992 Institutional Management of Higher Education: Trends, needs and strategies for cooperation. International Association of Universities (IAU). Paris. Documento de trabajo para UNESCO.
- NEAVE, Guy & Frans VAN VUGHT (editores)  
1991 *Prometheus Bound: The changing Relationship between Government and Higher education in Western Europe*. Oxford: Pergamon Press.
- NEAVE, Guy & Peter MAASSEN  
2005 “The Bologne Process: An Intergovernmental Policy Prospective”. En NEAVE, Guy y Peter MAASSEN. *University dynamics and European integration*. United Kingdom. Springer.
- OLSEN, Johan.  
2007 “The Institutional Dynamics of The European University”. En PETER Maassen y OLSEN Johan (editores). *University Dynamics and European Integration*. Netherlands: Springer.
- ONYEONORU, Ifeanyi  
2008 University autonomy and cost recovery policies: Union contestation and sustainable university system.

- ORTIZ CABALLERO, Rene  
1998 *Universidad y Modernización en el Perú del siglo XX*. III volumen.  
Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- PADURE, Lucia & Glen JONES  
2009 "Policy Network and Research on Higher Education Governance and Policy". En HUISMAN, Jeroen (editor) *International Perspectives on the Governance of Higher Education. Alternative Frameworks for Coordination*. United Kingdom: Taylor & Francis.
- PALLÁN, Carlos; Joan CLAFFE & Alan ADELMAN  
1995 Relevancia de la Educación Superior en el Desarrollo, ANUIES, IIE, México.
- PÁSARA, Luis  
2004 La enseñanza del derecho en el Perú: su impacto sobre la administración de justicia. Documento de trabajo. Lima
- PEASE, Henry  
1999 Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú. Lima: PUCP
- PECHAR, Hans  
2005 *University Autonomy in Austria*. Klagenfurt: IFF WIEN.
- PERKIN, Harold  
2006 "History of Universities". En *International Handbook Of Higher Education. United States: Springer International Handbooks of Education*. Volumen 18, número I, pp. 159-205.
- PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ; UNIVERSIDAD PERUANA CAYETANO HEREDIA; UNIVERSIDAD DE LIMA  
2009 Informe sobre el Sistema de Educación Superior Universitaria del Perú. Proyecto ALFA N° DCI-ALA-2008-42. Consulta: 10 de setiembre de 2010  
[http://www.cinda.cl/proyecto\\_alfa/download/informe\\_peru.pdf](http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/download/informe_peru.pdf)

PORRAS LAVALLE, Raúl.

2006 "Notas para el estudio de la formación profesional en Perú". En LÓPEZ SEGRERA, Francisco. *Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos*. Buenos Aires: Clacso.

PORRAS BARRENECHEA, Raúl.

2010 San Marcos y la cultura peruana: Mito, tradición e historia del Perú. Lima, Perú: Fondo Editorial de la UNMSM. Lima: UNMSM.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2008 Decreto Legislativo N° 998. Consulta 12 de mayo 2011:  
[http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2008/Marzo08/NL\\_310308.pdf](http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2008/Marzo08/NL_310308.pdf)

2007 *Manual Metodológico para la Elaboración del Texto Único de Procedimientos Administrativos. Documento de Trabajo*. Lima. Consulta 17 de agosto 2011:  
[http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sqp/2007/manual\\_tupa.pdf](http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sqp/2007/manual_tupa.pdf)

2005 *Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General* Lima. Consulta 17 de agosto  
[http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sqp/2005/Ley\\_27444\\_Procedimiento\\_Administrativo.pdf](http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sqp/2005/Ley_27444_Procedimiento_Administrativo.pdf)

QUATTLEBAUM, Charles

1956 Federal Aid to Students for Higher Education. Reporte preparado para el 84th Congress., 2d sess, Committee print. Washington.

REICHERT, Sybille

2006 The rise of knowledge regions: Emerging opportunities and challenges for universities. Bruselas: EUA Publications.

ROBLES ORTÍZ, Elmer

2006 "Origen de las universidades más antiguas del Perú". *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Volumen 8, número 8, pp. 35-48.

- ROJAS-REVOREDO, Verónica  
2007 "The Only One Indicator of the Student's Scientific Societies".  
*CIMEL*. Lima, volumen 12, número 1, pp.5-6.
- ROMERO, Emilio  
1987 *El descentralismo*. Lima: Editorial Tarea.
- SANDOVAL LÓPEZ, Pablo  
2002 Modernización, democracia y violencia política en las universidades peruanas (1950-1995). En Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Programa Regional de Becas CLACSO. Consulta 25 de junio 2011:  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/fragmenta/sando.pdf>
- SARTORI, Giovanni  
1996 *Ingeniería constitucional comparada*. México DF.: Fondo de Cultura Económica.
- SCHAMIS, Héctor  
1999 "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America". En *World Politics*, vol 51, nº 2, pp: 236-268.
- SCHULTZ, Theodor.  
1985 *Invirtiendo en la gente*. Barcelona: Ariel.
- SCHWARZ, Stephanie & Ulrich TEICHLER  
2000 *The Institutional Basis of Higher Education Research: Experiences and Perspectives*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- SCOTT, Peter.  
1999 "The Research-Policy Gap". *Journal of Education Policy*. United Kingdom, volumen 14, número 3, pp. 317 – 337.
- 1995 *The Meanings of Mass Higher Education*. Buckingham: Society for Research into Higher Education and Open University.

## SECRETARIA NACIONAL DE LA JUVENTUD

2009 ¿No sabes que estudiar?: Guía de Oferta Educativa: demanda y tendencias del mercado laboral. Senaju-UNESCO: Lima.

## SILVA, Héctor &amp; Heinz SONNTAG

1986 *Universidad, dependencia y revolución*. México: Ediciones Siglo XXI.

## SMITH, Wilson &amp; Thomas BENDER

2008 "American Higher Education. Transformed 1940-2005". Documento de trabajo sobre The National Discourses. United States: The John Hopkins University Press.

## STERNBERG, Robert

1997 *Successful intelligence*. New York: Simon & Schuster.

## SOTA NADAL, Javier

2006 Las reformas en la educación superior en América Latina y el Caribe ponencia: "el sentido de la II reforma universitaria en el Perú.

## SU, Ya-hui &amp; Li-yia FENG

2008 "Assessing graduate attributes for employability in the context of lifelong learning: The holistic approach". *US-China Education Review*. Estados Unidos, volumen 5, número 11. Consulta: 9 de mayo de 2011

[www.teacher.org.cn/doc/ucedu200811/ucedu20081101.pdf](http://www.teacher.org.cn/doc/ucedu200811/ucedu20081101.pdf)

## SÚMAR ALBÚJAR, Óscar

2008 "Los recursos impugnatorios y el amparo contra resoluciones judiciales en Perú: un análisis funcional". En Revista Jurídica del Perú. Número 94. Consulta 15 de junio de 2011

[http://works.bepress.com/oscar\\_sumar/1](http://works.bepress.com/oscar_sumar/1)

## TAPPER, Ted &amp; Brian SALTER

1995 "The Changing Idea of University Autonomy". Traducido por Carlos María de Allende. *Studies in Higher Education*, United Kingdom, volumen 20, número 1. Consulta: 16 de marzo 2011

<http://www.anuies.mx/servicios/publicaciones/revsup/res104/art6.htm>

- TEICHLER, Ulrich & Jan SADLACK  
2000 *Higher Education Research: Its Relationship to Policy and Practice*. Oxford: Pergamon and IAU Press.
- TEMPLE, Paul & Georgy PETROV  
2004 "Corruption in Higher Education: Some Findings from the States of the Former Soviet Union." *Higher Education Management and Policy*. Paris, volumen 16, número 1, pp. 116-141.
- THORENS, Justin  
1998 "Academic freedom and university autonomy". *Quarterly Review of Comparative Education*. Unesco, volumen 28, número 3, pp. 401-407.
- TIGHT, Malcolm  
2003 *Researching Higher Education*. Maidenhead: Open University Press.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
2010 Expediente N° 0017-2008-PI/TC. Consulta 13 de mayo 2011:  
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00017-2008-AI.pdf>
- TROW, Martin  
1972 "The expansion and transformation of Higher Education". *International Review of Education*. United States, volumen 18, número 1, pp. 61-84.
- UNIVERSIDAD DE LIMA  
2010 Estudio 491 Barómetro Social IX Encuesta Anual sobre Educación Provincia de Lima y Región Callao. Sábado 13 y domingo 14 de febrero de 2010.
- VEGA GANOZA, Juan Fernando  
2006 *Para que la educación (pública) eduque*. Lima: IPESM
- YAMADA FUKUSAKI, Gustavo  
2007 Informe Retornos a la educación superior en el mercado laboral. CIES Universidad del Pacífico. Documento de Trabajo. Lima.

YORKE, Mantz

2004      Employability in higher education: what it is – what it is not,  
Learning and Employability Series 1. Esect.

