

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

EL PODER DE LAS COALICIONES EN LA ARENA DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS: CASO LEY UNIVERSITARIA

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política con
mención en Gestión Pública

AUTORA

Hilda Chaccha Suasnábar

ASESOR

Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

JURADO

Jorge Aragón Trelles

José Alejandro Godoy Mejía

LIMA – PERÚ

2018

Resumen: Esta investigación indaga y explica desde la mirada de la ciencia política cuáles han sido los factores principales que influyeron en el logro del establecimiento en la agenda institucional, debate y aprobación de la Ley Universitaria N° 30220 por parte de los congresistas la República.

La aprobación de la mencionada ley fue un proceso antagónico y competitivo de dos coaliciones enfrentadas en la arena de las políticas públicas. La coalición pro reforma venció a la coalición anti reforma luego de un proceso altamente político y de conflicto. La victoria se sustentó en la organización de una coalición integrada por actores altamente movilizados y emprendedores de políticas públicas con sustancial conocimiento de la política pública, quienes ejecutaron con efectividad prácticas y estrategias de establecimiento de agenda, logrando orillar a sus oponentes —varios de ellos congresistas dueños de universidades— hacia la arena de competencia bulliciosa o visible de las políticas públicas, allí donde los poderosos suelen perder contiendas importantes, incluso con oponentes «débiles» y con bajos recursos económicos.

En ese sentido, la tesis, de naturaleza cualitativa y exploratoria, plantea que el éxito o fracaso de las coaliciones enfrentadas dependerá en gran medida de los siguientes factores: 1) peso y legitimidad de los actores y participación de emprendedores de políticas públicas, 2) relevancia del problema público, 3) identificación de actores de las coaliciones y el tipo de arena (bulliciosa o silenciosa) en la que compiten y 4) desarrollo de una efectiva estrategia de argumentación y comunicación.

Para demostrar lo anterior, se analizó el proceso de establecimiento de agenda, debate y aprobación de la Ley Universitaria en el año 2014. El análisis del caso nos enseña que aun en contextos adversos, los decisores gubernamentales pueden hacer políticas públicas con discusión política, aprovechando las ventajas competitivas, ventanas de oportunidad y la relevancia del problema público.

Palabras clave: agendas, coaliciones, arena de competencia, análisis de políticas, emprendedores de políticas públicas, actores movilizados, estrategias.

Abstract: This research goes in depth and explains from a political science viewpoint which are the main factors that influenced the achievement of the establishing in the institutional agenda, debate and approval of the Ley Universitaria N°30220 drafted by the members of the Congress of the Republic.

The approval of the aforementioned law was an antagonistic and competitive process of two coalitions facing each other in the arena of public policies. The pro-reform coalition defeated the anti-reform coalition after a highly politic and conflicted process. The victory was based in the organization of an integrated coalition by highly mobilized actors and public policy entrepreneurs with substantial knowledge of public politics, whom executed practices and strategies of agenda establishing with effectiveness, managing to sideline their opponents — several of them university owners congressmen— into the arena of noisy or visible competition of public policy, where the powerful often lose important contentions even with «weak» opponents and low economic resources.

In this regard, the thesis, of both qualitative and exploratory nature, postures that the success or failure of the coalitions participating in the process will in a large extent depend on the following factors: 1) weight and legitimacy of the actors and participation of public policy entrepreneurs, 2) relevance of the public problem, 3) identification of actors in the coalitions and the type of the arena (noisy or quiet) in which they compete and 4) development of an effective strategy of argumentation and communication.

To prove what has been said above, the process of establishment of agenda, debating and approval of the Ley Universitaria in 2014 was analyzed. The analysis of the case teaches us that even in an adverse situation, the decision makers can make public politics with politic discussion, taking advantage of the competitive advantages, windows of opportunity and the relevance of the public problem.

Keywords: Agendas, coalitions, arenas of competition, policy analysis, policy entrepreneurs, mobilized actors, strategies.

AGRADECIMIENTOS

Considero que las personas que participamos en política y gestión pública del Estado debemos tener conocimiento técnico y habilidades blandas, es por ello que decidí hacer la Maestría en Ciencia Política con mención en Gestión Pública en la Pontificia Universidad Católica del Perú, debido a su reconocido prestigio y excelente plana docente que ostenta. En ese sentido, agradezco profundamente a quienes fueron mis maestros, ellos son un gran baluarte en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Del mismo modo, quiero agradecer de forma especial a mi asesor Eduardo Dargent por su diligente guía y apoyo constante para la consecución de este trabajo de investigación, su consejo acertado y perspicacia me permitieron organizar y encauzar la tesis de principio a fin.

Por otro lado, va mi gratitud eterna a mi querida madre Paula Suasnábar, quien falleció mientras desarrollaba la investigación, ella nos inculcó, a mis hermanos y a mí, valores humanos esenciales e incentivó a educarnos bajo la premisa de que los ciudadanos serviremos mejor al Perú si estamos capacitados adecuadamente. Igualmente, valoro muchísimo los consejos y cariño de mis hermanos Rafael, Rosalía, Juan, Alejandro, Reynaldo, Efraín y Manuel, de ellos aprendo cada día la persistencia para lograr objetivos loables en la vida, aun en circunstancias difíciles.

Mi cariño y gratitud especial a mi familia nuclear, la que me acompaña en todas mis actividades y emprendimientos. Gracias César Rigoberto, César Augusto y Luis Eduardo por su afecto, consejos y aportes para la realización de este trabajo de investigación, sin su aliciente constante y su compañía este no habría sido posible.

Del mismo modo, es importante reconocer a Daniel Mora, Vicente Zeballos, Sergio Tejada, Manuel Burga, Ricardo Cuenca, Fabiola León-Velarde, Braulio Castillo, Roxana Mayta, Jorge Mori, Julio Cáceda, Michael Ortiz, Teodoro Arévalo y Max Silverio, quienes accedieron a ser entrevistados para la realización de la presente investigación. Su testimonio fue sumamente valioso

pues me permitió construir un análisis certero y cercano de los procesos de agendación, debate y aprobación de la Ley Universitaria, N° 30220. En este sentido, debo reconocer también a la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República, cuyos funcionarios me brindaron información requerida de forma oportuna y solícita.

Finalmente, quiero expresar mi gratitud a mis colegas de la maestría, de mis centros de labores y amigos en general, con quienes compartí largas horas de estudio, debate e investigación sobre políticas públicas y lo que debemos hacer por el Perú.



ÍNDICE

	Pág.
Carátula	i
Resumen	ii
Agradecimientos	iv
Índice	vi
Índice de Tablas y Figuras	viii
Introducción	1
1. MARCO TEÓRICO	7
1.1 Problema público y establecimiento de agenda	8
1.2 Involucrados y emprendedores de políticas	10
1.3 Coaliciones, prácticas y estrategias	11
1.4 El papel del modelo argumentativo y la comunicación como estrategia	15
2. LOS ACTORES DE LA REFORMA	17
2.1 Congresistas de la República	17
2.2 Conformando la coalición pro reforma	23
2.3 La coalición anti reforma	25
2.4 Participación de los medios de comunicación	27

3. EL PROCESO: COALICIONES EN LA ARENA POLÍTICA	29
3.1 Estructurando el problema público	29
3.1.1 Incremento descontrolado de creación de universidades	29
3.1.2 Público objetivo afectado	30
3.1.3 Rankings de calificación universitaria	31
3.1.4 Jugosas asignaciones económicas para rectores	31
3.1.5 Debate previo de discusión sobre la Nueva Ley Universitaria	32
3.2 El poder de las coaliciones en la arena de las políticas públicas	35
3.3 Evolución de la opinión pública frente a la reforma	49
3.4 Evolución de la reforma legislativa (1984 - 2014)	50
4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	51
Conclusiones	57
Referencias Bibliográficas	63
Apéndice	75



ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Capítulo 2. Los actores de la reforma

Tabla 1: Miembros de la Comisión de Educación 2012 – 2013	18
Tabla 2: Miembros de la Comisión de Educación 2013 – 2014	19

Capítulo 3: El proceso: Coaliciones en la arena política

Tabla 3: QS Latin American University Rankings 2013	31
Tabla 4: Categorización de prácticas de establecimiento de agenda	46
Figura 1: Infografía de la Ley Universitaria	50



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación busca indagar y explicar desde la mirada de la ciencia política cuáles han sido los factores principales que influyeron en el logro del establecimiento en la agenda institucional, debate y posterior aprobación de la Ley Universitaria, Ley N° 30220, por parte de los congresistas de la República del Perú.

Esta ley busca atender la baja calidad en educación superior universitaria en nuestro país. Su proceso movilizó a la opinión pública, comunidad educativa y grupos de interés, generó un intenso debate en el seno del Congreso de la República y estuvo en el centro de atención de la agenda mediática y de la sociedad civil. El proceso de aprobación de la norma tomó más de tres legislaturas, con una trama intensa que contó con el claro enfrentamiento de las coaliciones pro reforma y anti reforma. Luego de un proceso dificultoso, la mencionada norma fue aprobada el 26 de junio de 2014.

Esta reforma se puso en agenda en un contexto en el que el país enfrentaba una crisis del sistema universitario. Se necesitó décadas para lograr este cambio, pues la anterior Ley N° 23733 data de 1983. Al mismo tiempo, existían actores que creían a rajatabla que el mercado mejoraría la calidad educativa —por la lógica de competencia—, y bajo ningún punto de vista se aceptaba la idea de tener regulación y menos aún pensaban en cumplir con el manejo eficiente de los recursos públicos o democratizar la elección de sus autoridades en las universidades públicas. Así las cosas, para el año 2013 los congresistas tenían el desafío planteado y muy pocos creían en la viabilidad de esta reforma. Sin embargo, el desenlace fue exitoso. Pero *¿cuáles fueron los factores de ese éxito?* Esta investigación analiza los detalles de la reforma desde el marco de la política de las políticas públicas para entender este proceso.

Es fundamental recordar que uno de los deberes primordiales del Estado, establecido en nuestra Constitución, es garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y promover el bienestar general fundamentado en la justicia, el desarrollo integral y equilibrado de la nación, así como el reconocimiento de que los congresistas representan a la nación y ejercen función legislativa, por

tanto pueden y deben participar en el proceso de elaboración y seguimiento de políticas públicas; así lo comprendieron algunos decisores involucrados.

A mediados del año 2012, los miembros de la Comisión de Educación del Congreso de la República enfrentaban los reclamos de la población que exigía mejoras en la calidad del nivel educativo superior, teniendo en cartera más de cincuenta iniciativas legislativas que buscaban la reforma universitaria. Del mismo modo, tomaron cuenta que existían intereses de distintos actores internos y externos que se mostraban dispuestos a participar en el proceso de reforma universitaria. Más adelante, estos actores configurarían coaliciones de apoyo y rechazo.

El problema público se encontraba visible en la agenda política y mediática, así como el llamado de atención para promover un cambio era evidente e impostergable. Por esta razón, debía ser politizado y colocado en la agenda institucional del Congreso.

Durante la década de los noventa se dieron reformas educativas importantes, entre ellas el Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Educación, lo cual propició el aumento de la oferta educativa descontrolada. Sin embargo, la baja calidad educativa era visible, hasta casi llegar a los límites de lo grosero en muchas universidades a nivel nacional, poniéndose de manifiesto por ejemplo en el Ranking Mundial Shanghai (ARWU 2012), en el que figuraban diez universidades latinoamericanas y de ellas ninguna era peruana.

Los especialistas también daban cuenta que, además de no figurar en ningún ranking mundial o regional, el volumen de investigación producido por las universidades era incipiente y el nivel académico promedio de los docentes era considerado básico, y lo más preocupante era la situación de la empleabilidad de los jóvenes, ya que entre los años 2004 y 2010 hubo un incremento de hasta seis puntos porcentuales de subempleo profesional, de 29% a 35% (Cuenca 2015: 12).

Los argumentos frente a esta crisis pasaban por afirmaciones como la que dio el economista Gustavo Yamada en una entrevista,¹ donde evidenciada la existencia de cierta clase de «universidad garaje»; o la del congresista Manuel Dammert en el Pleno del Congreso,² quien calificaba a la educación universitaria como «la estafa masiva, generalizada e institucionalizada». Por lo tanto, este problema exigía ser atendido, y una ventana de oportunidad estaba abierta y se debía trabajar en el proceso de establecimiento en la agenda institucional del Congreso de la República.

Cabe resaltar que el escenario político para emprender la reforma era totalmente adverso y la suerte parecía echada hace largo tiempo en favor de los opositores, entre estos la Asamblea Nacional de Rectores, el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades, la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior, varios rectores de universidades públicas y privadas que mercantilizaban con la educación universitaria superior, propietarios de universidades, congresistas propietarios y promotores de universidades. En la vereda del frente estaban los congresistas de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, especialistas en políticas de educación, algunos ex ministros de educación, organizaciones de la sociedad civil vinculados a temas educativos, y organizaciones de estudiantes de universidades públicas y privadas. Pero este grupo de actores no contaba aún con la cohesión necesaria para emprender la reforma universitaria.

Este caso de estudio es importante, porque a pesar de la participación de actores poderosos e influyentes y contraviniendo lo que la literatura señala, se logró cristalizar una política pública, razón por la cual visualizaremos las prácticas y estrategias de los integrantes de las coaliciones que compitieron en la arena política. En este orden de ideas y realidades, la presente investigación busca analizar, describir y explicar cómo el proceso de elaboración de políticas públicas es un espacio dinámico de conflicto y de interacción social compleja entre los diferentes actores y/o las redes de políticas públicas, las mismas que utilizarán

¹ Yamada sostiene que el impacto de las «universidades garaje» ha devenido en subempleo del país (Semanaeconómica 2012).

² En el debate sobre la Ley Universitaria, Dammert explica que hay una estafa a la juventud por una visión mercantilista de la educación (Central de Noticias del Congreso 2014).

los mecanismos de presión e incidencia política que estén a su alcance. De esta forma, se validan y/o contrastan los diferentes enfoques teóricos y las definiciones conceptuales seleccionadas y aplicables para el estudio de caso, estableciendo de esta manera la conversación obligada entre la ciencia política y el proceso de elaboración de políticas públicas en la praxis.

La intención de la investigación es generar información y aprendizaje, tomando como estudio de caso la Ley Universitaria y de esta forma aprender cómo un problema público, en un contexto político adverso y con opositores poderosos, se puede colocar en agenda para ser objeto de atención de los decisores de políticas públicas.

Para lograr este cometido la investigación centra su análisis en las etapas de agendación y formulación de la política pública. Es decir, en los momentos en que la Ley Universitaria i) es estructurada como problema público, ii) se establece en la agenda institucional del Congreso de la República, iii) da paso a la selección de alternativas de solución del problema público, y iv) logra la aprobación y promulgación de la ley. Cabe señalar que el proceso de establecimiento en agenda es altamente político, en el que se visualizarán negociaciones, prácticas y recursos de poder de los actores que compiten en la arena de las políticas públicas.

Para efectos generales, la investigación —de naturaleza exploratoria y cualitativa— basa su redacción en información recolectada de: 1) documentos oficiales (comunicados, actas, videos y transcripciones del Congreso de la República), 2) entrevistas en profundidad, 3) investigación académica relevante y 4) medios de comunicación tradicionales y plataformas informativas virtuales (editoriales, notas periodísticas, reportajes, entrevistas, conferencias de prensa, entre otros).

La estructura de la investigación se divide de la siguiente manera: la primera parte expone los principales enfoques teóricos y las definiciones conceptuales relacionados con la investigación. La segunda parte nos sirve para conocer a los principales actores (internos y externos) que participaron en el proceso de

aprobación de la Ley Universitaria y la configuración inicial de las redes o coaliciones que luego influirían sobre la reforma de manera proactiva o reactiva.

La tercera parte narra el proceso de la reforma y el rol de los actores involucrados, entre ellos los tomadores de decisión del Congreso de la República, los emprendedores de políticas, representantes estudiantiles, entre otros. Esta descripción se realiza durante el establecimiento en agenda de la reforma universitaria, señalando las prácticas, argumentos en los debates en el Congreso y fuera de este, actividades, estrategias, complejidad de interacciones y mecanismos de presión empleados para intervenir en la política pública de reforma universitaria. En este cometido, y para una mejor comprensión, se ha construido la Tabla 4 Categorización de prácticas de establecimiento de agenda, que contiene la categorización de prácticas de establecimiento de agenda que desplegaron las coaliciones pro reforma y anti reforma.

En la cuarta parte se analizan y explican los resultados obtenidos durante el proceso de reforma, los mismos que nos permitirán visibilizar cuáles fueron los principales factores que contribuyeron al establecimiento en la agenda institucional del Congreso, debate y aprobación de la Ley Universitaria. Finalmente, la quinta parte contiene las conclusiones de la investigación, la misma que nos permitirá explicar lo que nos enseña este estudio de caso y desde esa perspectiva contribuir al debate sobre la elaboración de políticas públicas en situaciones similares.

Así las cosas, considerando un contexto político adverso y contando con la presencia de coaliciones enfrentadas —una de ellas con actores poderosos e influyentes dentro y fuera del Congreso que se oponían a la reforma—, la investigación plantea las siguientes interrogantes, una principal y otra secundaria: *¿Cuáles han sido los principales factores que determinaron el logro de establecimiento en agenda, debate y aprobación de la Ley Universitaria por parte de los congresistas de la República, durante los años 2012 y 2014? y ¿cómo explicar que en un proceso de enfrentamiento de coaliciones, la más débil de ellas termina aprobando la norma?*

Siendo estas interrogantes el hilo conductor, la investigación nos lleva a aprender en la práctica lo que las diferentes teorías de políticas públicas señalan sobre: 1) problema público y estrategias de establecimiento de agenda, 2) naturaleza de los involucrados y emprendedores de políticas, 3) tipología de coaliciones, sus prácticas y estrategias, y 4) papel del modelo argumentativo y la comunicación como estrategia. Reconociendo además que tanto la estructuración del problema público como la selección de alternativas de solución son procesos en los que existe un flujo antagónico, dinámico y competitivo constante.

Con este propósito, la investigación procura clarificar cuál fue el rol, importancia y peso de los decisores, sus conexiones políticas e intereses que representaban; la forma de participación de las coaliciones a la hora de visibilizar y politizar el problema público; el tipo de espacio o arena política de competencia (silenciosa o bulliciosa) en la que se enfrentaron las coaliciones; el nivel de relevancia del problema público a resolver; para, finalmente, descubrir cuáles fueron los factores que determinaron que la coalición, percibida débil y con poco conocimiento técnico, venciera a la coalición integrada por actores con poder económico e importantes conexiones políticas.

En suma, el presente caso de estudio espera contribuir al debate y convertirse en un instrumento de consulta para tomadores de decisión que manejan agenda gubernamental y que proponen y elaboran políticas públicas, funcionarios del Gobierno, miembros de organizaciones de la sociedad civil y estudiantes de ciencia política.

1. MARCO TEÓRICO

Existe amplia bibliografía referente a la actividad del Estado con respecto a políticas públicas. Para la presente investigación se considerarán las teorías que aproximen al complejo contexto político en que se gestó la Ley Universitaria en el Perú. Además se considerarán aquellas que están relacionadas a los procesos decisionales en la elaboración de las políticas públicas, estrategias de establecimiento de agenda, naturaleza e intereses de los decisores de políticas públicas (en este caso, los parlamentarios), los actores involucrados, teorías sobre la participación de los grupos de interés o coaliciones, las prácticas y estrategias desempeñadas por estos grupos durante el flujo antagónico de interacciones en el proceso de reforma, y el papel del modelo argumentativo y la comunicación como estrategia.

Con respecto al sistema político en el Perú y sus actores, durante la década de los ochenta se debilitaron y en algunos casos desaparecieron los bloques partidarios ideológicos, a inicios de los noventa el fujimorismo se convirtió en el partido predominante, desde entonces el país cuenta con un sistema político con altos niveles de inestabilidad y debilidad institucional. En medio de esta precariedad política tenemos actores políticos que hacen política, ellos participan en los procesos electorales y siendo electos toman de decisiones, manejan una agenda gubernamental y elaboran políticas públicas. Al respecto, Tanaka manifiesta que el nivel de precariedad política hace que los «actores políticos desarrollen conductas oportunistas, y que estén caracterizados por el personalismo excesivo, la inexperiencia, improvisación y cortoplacismo» (2017: 6). El mismo autor señala que la debilidad política partidaria se traslada hacia la actividad del Congreso en el que los partidos «carecen de cohesión interna y de agenda parlamentaria definida» (Tanaka 2017: 13). Por esta razón, Tanaka sostiene que el funcionamiento del Congreso se percibe «errático, sometido a conductas particularistas, con bancadas poco disciplinadas y sin profesionalismo» (Tanaka 2017: 13). Bajo estas premisas el autor afirma, que las decisiones del Congreso «parecen poco previsibles desde el punto de vista programático e ideológico y no muestran gran iniciativa en cuanto al debate de proyectos de leyes relevantes» (Tanaka 2017: 13), salvo algunas excepciones.

No obstante lo anterior, los parlamentarios deben hacer frente al mandato constitucional y representar a los ciudadanos, mediando como interlocutores de los intereses ciudadanos, para ello deben legislar, dirigir, impulsar y ejercer control político (Delgado-Guembles 2012: 62); del mismo modo, deberán cumplir un rol esencial en la elaboración y seguimiento de políticas públicas, pues en el seno del Congreso se realiza el debate de las mismas (Campos 2012: 3), y este proceso se legitima en la medida que se promueva la participación de los actores involucrados en determinado problema público.

1.1 Problema público y establecimiento de agenda

El punto de partida para toda política pública es identificar el problema público que se quiere atender y los factores que tiene; por lo general tiene características complejas. Muchas veces el problema público sale a la luz cuando existe una situación con proporciones de «crisis», capta la atención de los medios de comunicación, adquiere importancia general y posee características que desencadenan temas de poder y legitimidad. Así lo plasma Subirats, que sostiene que el decisor deberá evaluar e identificar cuidadosamente sus competencias y las de las instituciones involucradas para coordinar con ellas las posibles mejoras; por lo tanto, el decisor deberá pensar en el problema y el proceso que desarrollará para llegar hacia la solución, y las posibilidades concretas para construir una respuesta (1989: 47-60). En la misma línea, Parsons señala que el «problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta» (2007: 120). Es menester señalar que el proceso de estructuración del problema público es proceso político en el que aparecen conflictos, negociaciones, estrategias, discursos y recursos de poder (Alza 2014: 59).

Una vez estructurado, el problema público ingresará a la agenda de los decisores de políticas. Para Kingdon (2014), «agenda» es una lista de temas o problemas que funcionarios y personas relacionadas a los problemas le están prestando una seria atención en un momento dado. En esta reflexión, Kingdon se pregunta: «¿Por qué algunos temas progresan en la agenda mientras que otros son dejados de lado? ¿Por qué algunas alternativas de solución reciben más

atención que otras?»³ (2014: 196), y señala que las respuestas conducen a los participantes en los procesos de problemas, políticas y política, y la gente reconoce los problemas, generan propuestas de cambio de las políticas públicas y se comprometen en actividades políticas (como campañas electorales o hacer frente a grupos de presión). Los participantes, presidente de la República o Presidente del Congreso, miembros del Congreso, servidores públicos, lobistas, periodistas y académicos, pueden estar inmersos en cada proceso. Del mismo modo, el autor afirma que la probabilidad de que un tema se eleve en una agenda de decisión se incrementa dramáticamente si los tres elementos, problema, propuesta de política y receptividad política, están unidos en un paquete (Kingdon 2014: 3, 196-202).

El ingreso de un problema público en la agenda institucional de un determinado organismo del Estado dependerá en gran medida de que exista atención previa en la «agenda sistémica». Siguiendo a Cobb y Elder (1972), en esta agenda se encuentran todos los temas percibidos por la comunidad política como asuntos que merecen la atención pública y que deberían ser atendidos por la autoridad gubernamental; mientras que la «agenda institucional» es «la serie de puntos explícitamente señalados para recibir consideración activa de los tomadores de decisiones» (Cobb y Elder 1972: 85-86). Los autores añaden, además, que el establecimiento en la agenda requiere la politización del problema, debe ser visualizado desde una preocupación específica hacia un público con gran interés; es decir, pasar de la esfera privada a la pública, pues tanto mayor sea la audiencia, mayor será la probabilidad de ingresar a la agenda de toma de decisiones. Por otro lado, Subirats enfatiza que se habla de un «problema público sólo cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de debate político» (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varonne 2008: 131).

En nuestro caso, la reforma universitaria estuvo en el ámbito de la agenda sistémica por años, para luego estar inserta en la agenda institucional de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República, tal como se puede apreciar en el Plan de Trabajo 2013-2014.⁴ Más adelante

³ Traducción libre

⁴ En el punto 11 del documento se encuentra agendado el debate de la Ley Universitaria (Congreso de la República 2013a).

veremos cómo el proceso de su estructuración como problema público y generación de alternativas de decisión se convirtió en un espacio en el que se visibilizaron conflictos, despliegue de prácticas, estrategias y recursos de poder por parte de los actores, grupos de interés y coaliciones.

1.2 Involucrados y emprendedores de políticas

Durante la agendación y formulación de políticas públicas existen acciones que se dan en forma simultánea. Una acción crucial es identificar ex ante a todo aquel que puede ser afectado o beneficiado por la reforma que se pretende implantar. En esa medida, De Sebastián manifiesta que es imperativo identificar a los involucrados con la finalidad de conocer sus intereses, recursos con los que cuentan, posibilidades de alianza, modos de operar, acceso a medios de comunicación, conexiones políticas, capacidad de movilización, entre otros (1999: 50-61). Mitchell, Agle y Wood (1997) señalan que es indispensable conocer la naturaleza de los involucrados visibles e invisibles; los autores han escrito sobre la identificación de los involucrados porque representan intereses propios o de otras instituciones, porque pueden darle legitimidad al debate, se puede recoger puntos de vista soslayados por el analista de políticas públicas y porque también podremos conocer sus atributos de poder, legitimidad y urgencia de cada uno (Mitchell, Agle y Wood 1997: 865-867).

Así como la teoría propone evaluar la presencia de los actores directos e indirectos a la hora de elaborar políticas públicas, también debemos identificar la presencia de otros actores que están dentro de la organización gubernamental, o fuera de ella, que son influyentes, aunque no necesariamente visibles. Sin embargo, son ellos los que visibilizan la ventana de oportunidad para desarrollar una política pública. A decir de Kingdon (2014), estos actores son los llamados *policy entrepreneurs* o emprendedores de políticas, que invierten tiempo, recursos y energía, y hacen uso de su reputación profesional. El autor afirma también que estas personas buscan promover una posición con la esperanza de que en el futuro tengan algún tipo de retorno, sea este en forma de beneficios materiales o solidarios, y pueden encontrarse en diferentes lugares, ya sea en

un puesto formal o informal del sistema político. Para algunos, el emprendedor de políticas puede ser un congresista, para otros un lobista o cabildero, académico o un burócrata de carrera. Según Kingdon, los emprendedores de políticas deben tener ciertas cualidades. Primero, capacidad de ser oído por su experiencia, capacidad de hablar por los demás, como en el caso del líder de un poderoso grupo de interés o que ocupa un puesto de toma de decisiones, como la presidencia o la presidencia de un comité del Congreso. En segundo lugar, tiene reconocimiento por sus conexiones políticas o habilidades de negociación, por ejemplo una persona con experiencia técnica y/o conocimiento político. En tercer lugar, y lo más importante, los emprendedores de políticas exitosos son muy persistentes, generalmente «estas personas pasan mucho tiempo dando charlas, escribiendo documentos de posición, enviando cartas a personas importantes, redactando proyectos de ley, testificando ante comisiones del Congreso y comisiones ejecutivas» (Kingdon 2014: 179-181) a fin de impulsar sus ideas de cualquier manera.

1.3 Coaliciones, prácticas y estrategias

De acuerdo a lo anterior, sabemos que es indispensable identificar a los actores y estos, a su vez, en virtud de sus interrelaciones y alianzas, pueden formar parte de coaliciones. Precisamente el modelo planteado por Sabatier señala que las coaliciones comprenden un conjunto de personas que pertenecen a diferentes instancias de poder, son responsables de entidades gubernamentales, congresistas, representantes políticos, responsables de gremios, investigadores y periodistas, que comparten creencias, percepciones, recursos sobre un problema específico y que demuestran un cierto grado de coordinación en sus actividades en el tiempo (Sabatier 1988: 139). Este modelo, asimismo, predice que en un subsistema de políticas públicas existirán «coaliciones promotoras» que compitan por ejercer su influencia en el proceso de toma de decisiones.⁵

⁵ En el caso de estudio sobre la Ley Universitaria, fueron visibles la conformación de dos coaliciones. Por un lado estaban los que se manifestaron a favor de la reforma, esta estaba liderada por el presidente de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, Daniel Mora, quien fue ganando adeptos en los procesos de consulta con las organizaciones involucradas. Por el otro lado estaba la coalición que era abiertamente opositora a la reforma: la ANR, congresistas vinculados a universidades, la bancada fujimorista y la aprista, entre otros.

Otro enfoque interesante es lo que Mahoney (2007) expone acerca de las «coaliciones ad hoc», que a su juicio se establecen en el corto y mediano plazo durante determinado debate legislativo o regulatorio, tienen un líder de coalición que organiza el esfuerzo de los miembros, con reuniones regulares de los miembros de la coalición, acciones conjuntas de cabildeo tales como cartas, anuncios o conferencias de prensa. Las coaliciones ad hoc suelen estar compuestas por diferentes tipos de grupos o asociaciones que representan diferentes grupos de interés. Este enfoque señala, a su vez, que los políticos querrán saber si un voto a favor de una disposición podría resultar más tarde perjudicial para ellos en una elección y si su apoyo a una determinada reforma es o no apoyada por la población (Mahoney 2007: 5). Al respecto, Parsons cita a Richardson y señala que este modelo de coaliciones promotoras puede ajustarse cuando el Gobierno, como en nuestro caso el Congreso,⁶ se muestra dispuesto a la consulta con organizaciones y grupos de interés (Richardson 1982 en Parsons 2007: 230).

El sistema universitario peruano cuenta con universidades públicas, universidades privadas sin fines de lucro y universidades privadas con fines de lucro, estas últimas son las que se rigen por el Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, y actúan con la lógica de generar rentabilidad económica. Este tipo de universidades es promovido por empresarios, entre ellos varios parlamentarios ligados a estas universidades en calidad de dueños, promotores u otros nexos. Por lo tanto, la reforma universitaria también enfrentó el poder empresarial que mantenía su posición de evitar la regulación con diversos argumentos. Al respecto, Culpepper (2011) plantea un punto de vista en el que los políticos electos y los medios se preocupan principalmente por los problemas que movilizan a los votantes, señala que el debate de la política se desvanece si esta es silenciosa, además esta abre la puerta a los grupos de presión empresariales, quienes pueden influir sobre los decisores de políticas, mientras que la política bulliciosa obliga a los empresarios a participar públicamente. El autor enfatiza que cuando la arena política adquiere

⁶La naturaleza deliberativa del Congreso obliga a los decisores de políticas públicas a consultar con organizaciones involucradas directa o indirectamente.

visibilidad, los empresarios no tienen el control del poder y otros actores sociales ingresan a competir (Culpepper 2011).

Por lo expuesto, podemos inferir que el éxito o fracaso de las coaliciones promotoras de políticas públicas dependerá, entre otros factores, de la efectividad de las prácticas y estrategias que desarrollen en la arena política. Las prácticas, según Cortázar, son «patrones de actividad interdependiente, diseñadas e implementadas para el desempeño de funciones que resultan esenciales para lograr resultados institucionales» (2012: 95).

Existen diversas prácticas que pueden ser usadas por los diferentes actores que confluyen, compiten e interactúan en el proceso de establecimiento en la agenda gubernamental de un determinado problema público. Alza (2014) destaca algunas: 1) generación de evidencias para lograr datos e información, 2) generación de alianzas que faciliten la formación de coaliciones, 3) generación de retórica que permita fundamentar los discursos y ayude a lograr factor de aceptación, 4) generación de capacidades y 5) aproximación a actores para conseguir convicción y voluntad política de apoyo. Asimismo el autor, en cuanto a las estrategias para el establecimiento de agenda, recoge los «cinco procesos prototípicos de establecimiento de agenda» de Subirats (2012, 141) denominándolas *estrategias* y añade otras de acuerdo a nuestro contexto, enumerándolas así: 1) movilización y acciones colectivas, 2) mediatización, 3) iniciativa estatal o anticipación interna, 4) lobby, captura o acción corporativa silenciosa, 5) incidencia política, *advocacy* o cabildeo y 6) judicialización nacional e internacional (Alza 2014: 50, 51).

A partir del Decreto Legislativo N° 882, Ley de Promoción de Inversión en la Educación, dado en 1996 durante el gobierno de Alberto Fujimori, más de medio centenar de universidades privadas con fines de lucro (Mora 2015: 273-274) se encontraban en ejercicio. Como es previsible, frente a una nueva Ley Universitaria, varias de ellas usaron sus estrategias de influencia para salvaguardar los «derechos adquiridos». Es por esta razón que describiremos las teorías que, consideramos, desplegaron los promotores o dueños de las universidades privadas, entre ellos algunos congresistas.

Una de estas estrategias es la teoría de la «captura del Estado». Durand (2012) define que los empresarios capturan al Estado vía el control de las designaciones en áreas clave de gobierno, recurriendo a instrumentos como la financiación de campañas y el lobby para tener influencia directa y permanente en las áreas que generan políticas, previenen cambios, monitorean su implementación y defienden sus «derechos adquiridos». Los actores del sector privado, según el autor, tienen habilidad para colocar a los creadores de políticas, haciendo para ello uso del mecanismo de la «puerta giratoria» entre el sector público y el privado (Durand 2012: 24-25).

Otra estrategia utilizada de forma recurrente en el debate de las políticas públicas es el lobby, en algunas circunstancias son los mismos congresistas o sus asesores quienes cumplen la función de promotores de las agendas privadas.⁷ Lahera (2004) define al lobby como una actividad que busca influir en las políticas públicas para privilegiar unos intereses en perjuicio de otros. El lobby es directo cuando se ejerce sobre los poderes públicos, como el Poder Ejecutivo o el Congreso; el indirecto se ejerce a través de la movilización de la opinión pública, es decir mediante el envío de cartas o mensajes a parlamentarios o autoridades. El lobby puede ser ejercido por el grupo de presión o empresa, o por profesionales de la actividad, independientes o integrados a una agencia (Lahera 2004: 23). Con respecto al lobby en el parlamento peruano, Mujica señala:

que está marcado por dos problemas centrales: la ausencia de mecanismos de control sobre muchas parcelas de la agenda política (lo que genera fisuras); y la ausencia del actor central racional (los partidos políticos) como valla y filtro de las diversas formas de presión y los intereses en negociación (2014: 39).

Por otro lado, Mujica precisa que el lobby no es profesional ni a dedicación exclusiva, y no puede ser una estructura paralela al sistema político, sino que lo penetra en ocasiones para influir por un tema específico (Mujica 2014: 43, 44).

⁷ Durante el debate de la Ley Universitaria salieron a relucir las vinculaciones de los congresistas que estaban ligados a diversas universidades privadas.

1.4 El papel del modelo argumentativo y la comunicación como estrategia

Durante el proceso de elaboración de políticas públicas se plantean posturas mediante argumentos debidamente fundamentados, esto permite visibilizar el problema, coadyuvar la mediatización del mismo e influir para lograr su establecimiento en la agenda; del mismo modo, sirve para ganar adeptos, persuadiéndolos en favor de propuestas de política; en este sentido, Majone (1997) esboza el modelo argumentativo, el cual señala que todo político entiende que se requieren argumentos no solo para aclarar su posición, sino también para atraer simpatizantes. El autor señala que «estaremos en gran desventaja si, olvidando el debate y la argumentación, tratamos de entender la elaboración de políticas solo en términos del poder, la influencia y el regateo» (Majone 1997: 36). Adicionalmente, sostiene que la discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas, lo cual nos llevará a contribuir a un entendimiento común de las diversas perspectivas. La retórica es el arte de la persuasión, el estudio de hacer todas las cosas mediante las palabras. En consecuencia, en el debate la persuasión es un intercambio bilateral, un método de aprendizaje, en el que los participantes no solo defienden sus intereses y opiniones, sino que también como resultado del proceso son alentados a ajustar su visión de la realidad y hasta cambiar sus valores (Majone 1997: 35-43).

Finalmente, es importante resaltar la importancia de la estrategia de comunicación política. Durán (2005) señala que nuestra sociedad ha cambiado, tenemos una nueva democracia porque hoy las ideas políticas se transmiten en tiempo real, los medios de comunicación están en la palma la mano a través del celular y el internet, y los políticos de ahora ya no hacen un monólogo autoritario, ahora deben escuchar. La democracia de hoy supone formar equipos profesionales junto con los políticos, supone tener estrategias que permitan tener resultados. Asimismo, señala que la estrategia de comunicación debe ser parte de un programa sólido de investigaciones. Para tener éxito, el político deberá tener en cuenta lo siguiente: 1) su campo de batalla, 2) tener claro qué metas se persiguen, 3) conocer e identificar a su equipo, 4) identificar a los otros actores (partidos políticos, movimientos políticos, otros poderes del Estado, opositores blandos y duros, etcétera), y 5) los targets, que son las personas para quienes

va orientado el mensaje o la reforma que se quiere comunicar. Por otro lado, el mensaje debe ser diferenciado, segmentado y centrándose en los intereses reales de la gente. La estrategia debe contar con un calendario y este debe ejecutarse por los canales más adecuados (Durán 2003: 25-66).

Hasta este punto, se ha realizado un recorrido por algunas de las diferentes teorías, enfoques y herramientas que la ciencia política nos provee para realizar el análisis de las etapas de agenda y formulación de políticas públicas. Este marco nos servirá de referencia teórica para el análisis del estudio de caso, a fin de descubrir la forma de estructuración del problema, cómo se logró el establecimiento en la agenda institucional, el rol que cumplieron los distintos actores, la lógica de sus interrelaciones y las coaliciones que se formaron. Todas estas, prácticas y estrategias que se desplegaron en la arena política a fin de influenciar a favor o en contra la aprobación de la Ley Universitaria, y que finalmente terminó constituyéndose en un caso de éxito en políticas públicas a partir de una «débil» coalición promotora.



2. LOS ACTORES DE LA REFORMA

En concordancia con lo expuesto por De Sebastián (1999), es relevante la identificación de los actores ex ante a la elaboración de políticas públicas a fin de identificarlos y analizar sus intereses bajo criterios de poder, urgencia y legitimidad (Mitchell, Agle y Wood, 1997). Del mismo modo, es imperativo conocer sus conexiones, alianzas, intereses en común, saber quiénes serán los beneficiados o afectados por la política. Es así que los miembros de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso hicieron el esfuerzo de identificar y escuchar los planteamientos sobre la problemática de la educación superior en el Perú, para tal efecto se promovió la participación de los diferentes involucrados, a fin de conocer sus argumentos y evidencias, para que a partir de este ejercicio de aprendizaje mutuo Majone(1997) pudieran estructurar adecuadamente el problema público y posteriormente lograr el establecimiento del mismo en la agenda institucional del Congreso, para luego dar paso a la aprobación de la Ley Universitaria.

2.1 Congresistas de la República

Los decisores principales en la etapa inicial de estructuración del problema para el establecimiento en agenda fueron los diecisiete miembros ordinarios de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte. Estos miembros son designados por los diferentes grupos parlamentarios que componen el Pleno del Congreso.⁸

La correlación de fuerzas políticas en la comisión se encontraba dispuesta de la siguiente forma: Para el Periodo Anual de Sesiones 2012-2013 (Congreso de la República 2013b), se contaban como miembros titulares a dos congresistas por Perú Posible (Casio Huiré y Daniel Mora como presidente de la Comisión), cinco por Fuerza Popular (vicepresidencia), seis por el Nacionalismo Gana Perú (secretario), uno por Alianza por el Gran Cambio, uno por Concertación Parlamentaria, uno por Solidaridad y uno por Acción Popular- Frente Amplio.

⁸ La conformación de las comisiones se rige por el artículo 34 del Reglamento del Congreso y en su distribución se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia.

Para el Periodo Anual de Sesiones 2013-2014 (Congreso de la República 2014a), la distribución anterior cambió. En este periodo, ex integrantes de los grupos parlamentarios de Perú Posible y de Alianza por el Gran Cambio forman Unión Regional, como nuevo grupo accedieron a tener un espacio en la Comisión teniendo como representante a Humberto Lay Sun, por lo que Perú Posible perdió un integrante, quedándose solo Daniel Mora en calidad de presidente de la Comisión. Cabe señalar la participación relevante de algunos congresistas, que se entiende fueron nominados por sus bancadas en mérito a su profesionalización o al interés particular de los mismos en el sector educación (ver tablas 1 y 2).

Tabla 1

Miembros de la Comisión de Educación 2012-2013

	APELLIDOS Y NOMBRES	CARGO /CONDICIÓN	GRUPO PARLAMENTARIO
1	Mora Zevallos, Daniel Emiliano	Presidente	PERÚ POSIBLE
2	Rosas Huaranga, Julio Pablo	Vicepresidente	FUERZA POPULAR
3	Huayama Neira, Leonidas	Secretario	NACIONALISTA GANA PERÚ
4	Beingolea Delgado, Alberto Ismael	Titular	ALIANZA PARA EL GRAN CAMBIO
5	Elías Ávalos, José Luis	Titular	FUERZA POPULAR
6	Huairé Chuquichaico, Casio Faustino	Titular	PERÚ POSIBLE
7	León Romero, Luciana Milagros	Titular	CONCERTACIÓN PARLAMENTARIA
8	Lescano Ancieta, Yonhy	Titular	ACCIÓN POPULAR - FRENTE AMPLIO
9	Llatas Altamirano, Cristóbal Luis	Titular	NACIONALISTA GANA PERÚ
10	López Córdova, María Magdalena	Titular	FUERZA POPULAR
11	Nayap Kinin, Eduardo	Titular	NACIONALISTA GANA PERÚ
12	Schaefer Cuculiza, Karla Melissa	Titular	FUERZA POPULAR
13	Tejada Galindo, Sergio Fernando	Titular	NACIONALISTA GANA PERÚ
14	Teves Quispe, Julia	Titular	NACIONALISTA GANA PERÚ
15	Uribe Medina, Cenaida Cebastiana	Titular	NACIONALISTA GANA PERÚ
16	Vacchelli Corbetto, Gian Carlo	Titular	FUERZA POPULAR
17	Zeballos Salinas, Vicente Antonio	Titular	SOLIDARIDAD NACIONAL

Elaboración propia en base a información del Congreso de la República (2013b).

Tabla 2

Miembros de la Comisión de Educación 2013-2014

	APELLIDOS Y NOMBRES	CARGO /CONDICIÓN	GRUPO PARLAMENTARIO
1	Mora Zevallos, Daniel Emiliano	Presidente	PERÚ POSIBLE
2	Chihuán Ramos, Leyla Felícita	Vicepresidenta	FUERZA POPULAR
3	Condori Cusi, Rubén	Secretario	NACIONALISTA GANA PERÚ
4	Becerril Rodríguez, Héctor Virgilio	Titular	FUERZA POPULAR
5	Beingolea Delgado, Alberto Ismael	Titular	PPC – APP
6	Cordero Jon Tay, María Del Pilar	Titular	FUERZA POPULAR
7	Elías Ávalos, José Luis	Titular	FUERZA POPULAR
8	Gamarra Saldivar, Teófilo	Titular	NACIONALISTA GANA PERÚ
9	Huayama Neira, Leonidas	Titular	NACIONALISTA GANA PERÚ
10	Lay Sun, Humberto	Titular	UNIÓN REGIONAL
11	León Romero, Luciana Milagros	Titular	CONCERTACIÓN PARLAMENTARIA
12	Lescano Ancieta, Yonhy	Titular	ACCIÓN POPULAR - FRENTE AMPLIO
13	Llatas Altamirano, Cristóbal Luis	Titular	NACIONALISTA GANA PERÚ
14	Nayap Kinin, Eduardo	Titular	NACIONALISTA GANA PERÚ
15	Rosas Huaranga, Julio Pablo	Titular	FUERZA POPULAR
16	Valencia Quiroz, Jaime Rubén	Titular	NACIONALISTA GANA PERÚ
17	Zeballos Salinas, Vicente Antonio	Titular	SOLIDARIDAD NACIONAL

Elaboración propia en base a información del Congreso de la República (2014a).

Así las cosas, uno de los actores principales de la Comisión fue Daniel Mora,⁹ presidente de la Comisión en tres periodos legislativos, cuya labor fue determinante en todo el proceso.

De acuerdo a lo establecido en el marco teórico, Mora cumplió el rol de emprendedor de política de la reforma universitaria (siguiendo a Kingdon 2014: 179-181). En primer lugar, ocupaba la presidencia de un puesto de toma de decisiones. En segundo lugar, tuvo la capacidad de escuchar a los distintos representantes de los gremios de estudiantes universitarios, representantes de

⁹ Ex ministro de Estado en la Cartera de Defensa. Graduado en la Escuela Militar de Chorrillos en el Arma de Ingeniería, llegando a alcanzar el grado de general, fue también gerente general y vicepresidente del Grupo Wiener (1999) y director de Calidad para la implantación del ISO 9002 en la Universidad Norbert Wiener (Ministerio de Defensa s/f).

instituciones involucradas en el proceso de reforma, representantes de las instituciones del Poder Ejecutivo vinculados a calidad educativa en el nivel superior. En tercer lugar, tuvo la habilidad de establecer alianzas con personalidades influyentes de la comunidad académica como ex rectores de universidades,¹⁰ especialistas académicos, docentes universitarios, gremios de estudiantes universitarios de universidades privadas y públicas, gremios empresariales, entre otros, recogiendo sus aportes en reuniones de trabajo.¹¹ En cuarto lugar, estableció conexiones políticas con los miembros de los otros grupos parlamentarios (Nacionalista, Acción Popular-Frente Amplio, Solidaridad y Unión Regional); sin el apoyo y los votos de estos congresistas el dictamen en mayoría de la Ley Universitaria no se hubiera materializado. En quinto lugar, fue persistente, pues pasó mucho tiempo asistiendo a conferencias en universidades, viajó por el país visitando universidades públicas y privadas constatando las carencias de muchas de ellas, mediatizó el problema público de la baja calidad en las universidades asistiendo a entrevistas en medios de comunicación y comunicó de sus avances constantemente a través de las redes sociales (estuvo sumamente activo en Facebook y Twitter), desarrollando de esta forma las estrategias para el establecimiento en agenda del problema público (Subirats 2012, Alza 2014)

Hay que rescatar las palabras de Manuel Burga, ex rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, que en el prólogo al libro *Los desafíos de la Universidad Peruana*, describe a Mora así:

Daniel Mora congresista, general del Ejército en retiro, político, polémico, combativo, provocador, osado en la defensa de sus ideas y sin temor alguno hasta la temeridad, cuando se trata de denunciar a todos aquellos a los que se han opuesto y aún se oponen a una auténtica reforma universitaria que podría ayudar a la construcción de un nuevo país (Mora 2015: 13).

Sin embargo, Mora no estuvo solo, otros actores se comprometieron con la reforma, entre ellos los congresistas Vicente Zeballos, Sergio Tejada, Rubén Condori, Julia Teves, Leonidas Huayama, Cristóbal Llatas y Eduardo Nayap,

¹⁰ Javier Sota Nadal (ex rector de la Universidad Nacional de Ingeniería), Manuel Burga (ex rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos), Salomón Lerner Febres (ex rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú).

¹¹ Se puede apreciar la relación de aportes en Mora (2015: 179-210).

varios en condición de docentes universitarios o ligados a temas académicos y universitarios; los mencionados apoyaron la labor de Daniel Mora en la Comisión de Educación aportando y acompañando el proceso con voluntad política firme. Siguiendo a Sabatier (1988), se estableció un grado de coordinación en sus actividades por intereses y percepciones compartidas para luego convertirse en la coalición pro reforma.

Pero, como no podía ser de otro modo, en el seno de la Comisión de Educación existieron fuertes voces opositoras, entre ellos Julio Rosas de Fuerza Popular, que fue vicepresidente en el periodo 2012-2013 y luego miembro titular en el periodo 2013-2014. *RPP* (2014c) señaló que el legislador estaba ligado a la Universidad Evangélica Diego Thomson. Y *La República* (2013a) cubrió el altercado cuando «Rectores de 23 universidades irrumpen en Comisión de Educación para exigir respeto a la autonomía», estos rectores exigían que el presidente de la Asamblea Nacional de Rectores, Orlando Velásquez, se dirigiera a los miembros de la misma, hecho que ocurrió por espacio de cinco minutos. Este hecho, a decir de Mora, dejaba plena constancia de que el congresista Rosas actuaba anteponiendo sus propios intereses como promotor de una universidad privada (Mora 2015: 130-131). Para nuestro caso de estudio, este hecho se configura como captura del Estado bajo el mecanismo de «puerta giratoria» (Durand 2012: 24-25), pues Rosas, antes de ser congresista fue promotor de una universidad, y luego, como congresista, veló por los intereses de su propia universidad. Otro férreo opositor fue José Elías de Fuerza Popular, presidente fundador de la Universidad San Juan Bautista,¹² en este caso se percibe la misma actuación, captura del Estado, pues Elías fue miembro titular de la Comisión mientras se debatía la Ley Universitaria. Del mismo modo, en su condición de miembro accesorio, Richard Acuña Nuñez, hijo de César Acuña Peralta, fundador de la Universidad César Vallejo, participó varias veces en la Comisión de Educación cuestionando los avances del dictamen y en el pleno de aprobación de la Ley Universitaria votó en contra del dictamen en mayoría. En el mismo sentido actuaron los congresistas Héctor Becerril, Karla Schaefer y

¹² En la página web de la Universidad Privada San Juan Bautista, José Elías Ávalos aparece como su presidente fundador.

Luciana León, pues continuamente cuestionaban los avances del dictamen, tanto en las sesiones de la comisión como en prensa.

Otro integrante de la Comisión fue Alberto Beingolea, que si bien realizó diversos aportes a la redacción de la norma, terminó no apoyándola debido a que consideró que faltó mayor debate sobre la autonomía universitaria.¹³ Posterior al término del periodo parlamentario 2011-2016, se conocería su ingreso a la Universidad Señor de Sipán como decano de la Facultad de Derecho.¹⁴ La presidenta de la junta de accionistas de esta universidad es Rosa Núñez, ex congresista de la República. En la votación final en el Pleno del Congreso, Beingolea votó en contra, mientras que Rosa Núñez no participó en la votación de la aprobación de la Ley Universitaria.

Los congresistas Yonhy Lescano Ancieta de Acción Popular y Karla Schaefer de Fuerza Popular presentaron dictámenes en minoría, los mismos que no fueron acogidos como alternativa de solución frente al problema público.

Fuera de la Comisión de Educación existieron congresistas con vínculos a universidades privadas, entre ellos José Iberico, que en su hoja de vida presentada al JNE declara que fue director de Imagen Institucional (2007-2012) y docente universitario de la Universidad Cesar Vallejo, cuyo propietario es Cesar Acuña Peralta, presidente del Partido Político Alianza para el Progreso. Ibérico votó en contra del dictamen en mayoría. Otro congresista propietario fue José Luna, gerente general de la Universidad Privada Telesup y secretario general del Partido Solidaridad Nacional, que votó en contra del dictamen en mayoría. Fueron los medios de comunicación quienes dieron cuenta sobre los congresistas que tenían vinculación directa con universidades privadas. Sin embargo, estos no se inhibieron de participar en el debate de la Ley Universitaria pese a tener conflicto de intereses.¹⁵ Por su parte Daniel Mora puso en conocimiento del presidente del Congreso, Fredy Otárola los «vínculos» de ocho

¹³ RPP Noticias (2013d) publicó al respecto «Beingolea: Se necesita debate más amplio sobre Nueva Ley Universitaria».

¹⁴ Se registra el hecho el 12 de agosto de 2016 en la página Facebook de la Universidad Señor de Sipán.

¹⁵ Por ejemplo, el El Comercio (2014b) publicó la noticia «Congresistas vinculados a universidades no se inhibirán».

congresistas con universidades privadas, entre ellos varios de los congresistas arriba mencionados.¹⁶

2.2 Conformando la coalición pro reforma

Además de los congresistas reformadores, se unieron a la coalición importantes personalidades del mundo académico,¹⁷ entre ellos Manuel Burga, ex rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Salomón Lerner Febres, ex rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú; los ex ministros de Educación Javier Sota Nadal y Nicolás Lynch; Ricardo Cuenca, miembro del Consejo Nacional de Educación; Gisella Orjeda, presidenta de la CONCYTEC; César Landa, ex presidente del Tribunal Constitucional; y Fabiola León Velarde, rectora de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. A decir del ex congresista Mora, estas personas se convirtieron en los aliados que le dieron cobijo para proseguir en el camino emprendido en pos de la reforma universitaria (Mora 2015: 141). Varias de estas personalidades acudieron a los medios de comunicación, en algunos casos sostuvieron debates con los opositores a la norma en discusión, apoyaron de este modo con incidencia política y *advocacy* a favor del establecimiento en agenda de la Ley Universitaria.

En cumplimiento del calendario de actividades programado por la Comisión se realizaron consultas para el proceso de estructuración del problema público, en estos diálogos participaron diversos organismos del Estado, entre ellos el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación Educativa (SINEACE) a través de su presidenta Peregrina Morgan y sus funcionarios, ellos manifestaron la necesidad de contar con un marco normativo que fortaleciera el aseguramiento de calidad en el nivel superior universitario a través de una Ley Marco de la Educación Superior (Mora 2015: 181).

Del mismo modo, el Consejo Nacional de Educación (CNE), órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio de Educación (MED), participó a través de sus consejeros fomentando y generando el debate sobre la

¹⁶ AmericaTV informó: « Estos son los ocho congresistas vinculados a universidades privadas, según Mora» dando cuenta del oficio N° 1562-2013-2014-CEJD/CR de fecha 14/05/2014

¹⁷ En marzo de 2014 se conformó el Consejo Consultivo de la Presidencia de la Comisión de Educación.

Ley Universitaria. Algunas de las participaciones, como las de Ricardo Cuenca, Manuel Burga y Gustavo Yamada, fueron de gran aporte al debate.¹⁸ Igualmente, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), órgano dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, participó de forma proactiva, contribuyendo con sus aportes tal como se consigna en las actas de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte; en el mismo sentido fue la participación del Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

Las organizaciones de la sociedad civil, cuyas actividades son relacionadas a temas educativos, también expresaron su voz y ofrecieron sus propuestas, que abonaron con la confección del articulado y posterior debate de la Ley Universitaria (Mora 2015: 179-210).¹⁹ Del mismo modo participaron las organizaciones de estudiantes de universidades como la Federación Nacional de Estudiantes del Perú, la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú, dirigentes de la Universidad Nacional de Ingeniería, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y diversos grupos de estudiantes a nivel nacional, que se unieron contribuyendo al proceso de elaboración del dictamen de la Ley Universitaria colaborando con sus aportes e inquietudes (Mora 2015: 139).

Cabe señalar también que el Poder Ejecutivo hizo explícito su apoyo casi a las postrimerías del debate de la Ley Universitaria. El ex ministro Saavedra señaló: «el proyecto de ley que presentó el Poder Ejecutivo para crear la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu) tiene como objetivo permitir que el Estado recupere el rol rector de la educación superior en el Perú» (Gestión 2014) —refiriéndose al proyecto de Ley N° 3505/2013-PE,²⁰ Ley que crea la Sunedu—, el mismo que contó con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Por otro lado, el ex presidente Ollanta Humala dio su

¹⁸ El Consejo Nacional de Educación realizó diálogos para enriquecer la Ley Universitaria (CNEperu 2014).

¹⁹ Entre estas estuvieron: Instituto de Estudios Sobre la Universidad – INESU (Organización que desde el año 2007 agrupa a ex rectores de las principales casas universitarias del Perú, como la Universidad Mayor de San Marcos, Universidad Nacional de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica del Perú), Alianza Estratégica, Centrum Católica, Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú, Colegio de Ingenieros del Perú, Asiste Perú, Consorcio de Universidades, Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, Consejos Nacionales Universitarios CRI: Norte, Sur, Lima y Centro, entre otros.

²⁰ Presentado al Congreso el 16 de mayo de 2014, días previos al debate en el Pleno.

respaldo a la reforma con una peculiar frase: «Jóvenes, no vayan a universidades de medio pelo» (Latina 2013), señalando que la educación no debe servir para lucrar y estafar a los jóvenes con la ilusión del título profesional, y que algunas casas de estudios se convierten en plataformas electorales de grupos políticos.

2.3 La coalición anti reforma

La unión entre los congresistas propietarios y promotores, dueños de universidades y varios rectores de universidades privadas y públicas que se oponían a la reforma, fue natural. Ellos formaron un frente común que se interponía a los avances de la reforma usando todos los medios posibles, desde mediáticos hasta movilizaciones colectivas. Esto se evidenció con la abierta discrepancia de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), pues sus representantes convocaron marchas de rechazo²¹ y acudieron a diversos medios de comunicación a manifestar su oposición al dictamen de la Ley Universitaria. Mora señala que la ANR se convirtió en su más grande enemigo, seguido de las universidades privadas que mercantilizaban con la educación. En el fragor del debate, ellos plantearon denuncias a Daniel Mora ante la Comisión de Ética del Congreso y el Poder Judicial (Mora 2015: 130), configurándose este hecho como estrategia de judicialización (Alza 2014: 51). El ex rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Pedro Cotillo, exigía un debate abierto (Rtv San Marcos 2013) y amplio, manifestando no aceptaría una ley que atente contra la autonomía universitaria, ni que sea intervencionista y controlista. Al mismo tiempo, anunció marchas con la frase «Cuando San Marcos sale, las calles tiemblan»; e incluso, a pocos días de la aprobación de la Ley, integrantes de la ANR, trabajadores y estudiantes marcharon en contra de su aprobación.²²

En ese ínterin, la Federación de Estudiantes del Perú (FEP) manifestó rechazo a la iniciativa legislativa,²³ sin embargo terminó por deslindarse de la ANR,

²¹ RPP Noticias (2014a) publicó al respecto «ANR anuncia marcha en contra del dictamen de la Ley Universitaria».

²² Rtv San Marcos (2014) subió el video «San Marcos marchó en defensa de la autonomía universitaria hacia el Congreso».

²³ En su página de Facebook, su presidente Michael Ortiz aceptó que fue invitado a participar al debate de la nueva Ley Universitaria, exigiendo la gratuidad de enseñanza en las universidades

demandando mayor diálogo y fundamentando el derecho a la educación pública gratuita. La Federación Nacional de Docentes Universitarios²⁴ realizó paralizaciones en sus labores por considerar que el dictamen perjudicaría la autonomía de las casas de estudios superiores, manifestando desaprobación a la ANR, pues consideraban que esta «solo defiende sus propios intereses porque ha demostrado incapacidad y corrupción en el sistema universitario» (La República 2013b). Posteriormente, poco a poco integrantes de ambos grupos serían aliados en el debate y parte de la coalición reformista. Cabe resaltar que la Federación de Estudiantes del Perú hizo llegar un anteproyecto de Ley Universitaria (Entrevista a Michael Ortiz 26/03/2018)²⁵.

Mientras tanto, el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU), mediante su presidente Luis Carpio, denunció que la nueva Ley Universitaria sería «ilegal e inconstitucional» (Correo 2014). Mora señala que el CONAFU, concededor de su programa de visitas a universidades, enviaba operadores políticos para impedir su ingreso a las mismas (Mora 2015: 138). Por otro lado, el Informe sobre el Sistema de Educación Superior Universitaria del Perú concluye que el CONAFU «se ha convertido en un ente administrativo que tiene poco impacto en el aseguramiento de la calidad de las universidades a formarse.» (CINDA-UE 2009: 60).

Por su parte, la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior (FIPES), a través de su representante José Dextre,²⁶ dijo que la nueva ley universitaria atentaba contra la inversión privada en la educación superior y que generaría mayores trabas burocráticas con la creación de la superintendencia.

Es importante señalar que los grupos parlamentarios Fuerza Popular y Concertación Parlamentaria mostraron su total rechazo al proceso de

por considerar a la educación como derecho fundamental, terminar con el lucro de la educación, presupuesto para fortalecer la universidad pública y democratización en la elección de autoridades mediante el voto universal (FEP 2013).

²⁴ Al respecto, La República (2013b) publicaría el titular «Docentes universitarios pararán 48 horas en rechazo a ley universitaria».

²⁵ La presente investigación recogió información mediante entrevistas a los actores involucrados en la reforma universitaria. Para conocer el detalle de los entrevistados se puede acceder al listado detallado en el Anexo 1.

²⁶ RPP Noticias 2013b publicaría al respecto «Fipes: Ley universitaria atenta contra inversión privada en educación superior»

elaboración del dictamen del proyecto de ley, argumentando que la norma violaba la autonomía universitaria y en varias ocasiones sus integrantes dejaron sin quorum a las sesiones de la Comisión durante el debate del pre dictamen.²⁷

Finalmente, líderes políticos como Alan García, Alberto Fujimori y Keiko Fujimori manifestaron²⁸ abiertamente su rechazo hacia la reforma con el argumento de que era atentatoria a la autonomía universitaria y el derecho de los alumnos.

2.4 Participación de los medios de comunicación

Los medios de comunicación comentaron en todas sus plataformas sobre los temas relacionados a la reforma en ciernes, desde reportajes que mostraban las evidencias de las condiciones paupérrimas en que funcionan algunas casas de estudio, hasta columnas de opinión que fundamentaban o rechazaban la reforma; del mismo modo, entrevistaban a los decisores de la política pública (congresistas), estudiantes, especialistas que estaban a favor y en contra; es decir, movilizaron las opiniones de gran parte de ciudadanos del país. Las redes sociales también fueron medios de expresión de jóvenes, autoridades universitarias, parlamentarios y ciudadanos para expresar sus opiniones a favor o en contra, este fue el caso de Útero.pe, Corresponsales.pe, Marco Sifuentes, José Alejandro Godoy, entre otros.

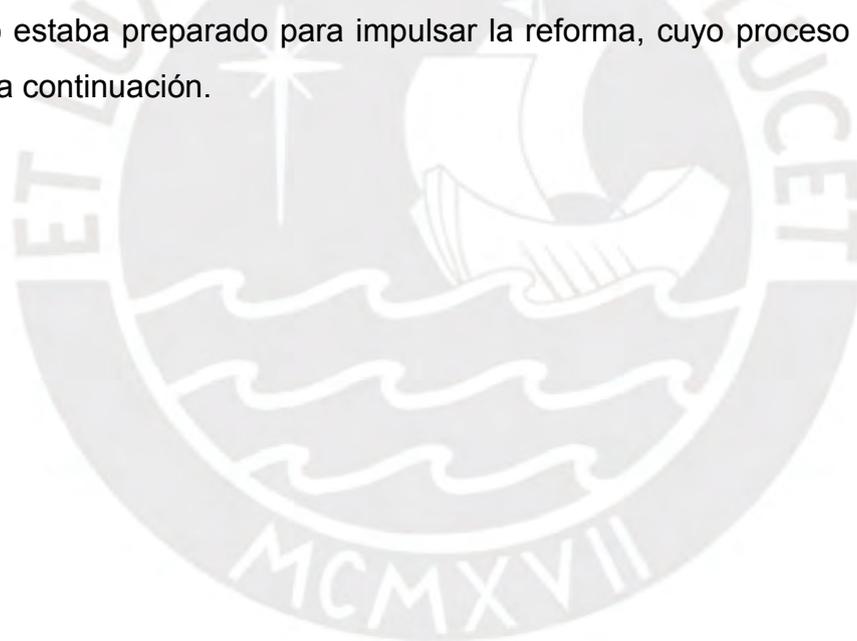
Ambas coaliciones, la reformista y la anti reformista, expusieron sus argumentos y mostraban sus evidencias a través de los medios de comunicación para convencer a la ciudadanía de sus puntos de vista: la política pública fue visibilizada y ahora se encontraba en la arena política bulliciosa en la que los intereses privados están expuestos y los políticos deben atender la presión popular; como consecuencia, la relevancia del tema creció, los empresarios se vieron obligados a participar, perdieron el control del poder, y otros actores

²⁷ Los distintos medios de comunicación recogían las expresiones de los parlamentarios de Fuerza Popular y Concertación Parlamentaria y otros de otras bancadas, por ejemplo Peru21 (2013) publicaría «San Marcos rechaza nueva ley universitaria por 'controlista'».

²⁸ Al respecto, la prensa publicaría: Sobre Alan García: «Alan García cuestiona aprobación de nueva Ley Universitaria», en sus declaraciones García señaló que sería un “grave retroceso de la libertad de pensamiento (RPP 2013c); sobre Alberto Fujimori: «Fujimori: “Nueva Ley Universitaria tiene pincelada velasquista”» (Peru21 2014a); y sobre Keiko Fujimori: «Keiko Fujimori: presentaremos acción legal contra Ley Universitaria» (RPP Noticias 2014b).

sociales movilizados entraron a competir (Culpepper 2011: 145). Lo mismo ocurrió con los medios de comunicación, que al principio se mostraban reacios a la nueva Ley Universitaria. Asimismo, recordando a Majone, «la política pública está hecha de palabras» (1997: 35), muchos pudieron expresar su opinión, acerca de si la Ley Universitaria era un problema público, si debía ser estructurado o ingresar en la agenda institucional del Congreso, esto se dio por la naturaleza deliberativa y de consulta con organizaciones y grupos de interés (Parsons 2007: 230).

Hasta este punto de la investigación, puede decirse que existió un esfuerzo por parte de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte de identificar ex ante a los involucrados en la política pública, se estableció contacto con ellos, se procuró generar alianzas, se persuadió a algunos actores que se mostraban reacios a la reforma universitaria, se mediatizó el problema público; por lo tanto, el terreno estaba preparado para impulsar la reforma, cuyo proceso legislativo veremos a continuación.



3. EL PROCESO: COALICIONES EN LA ARENA POLÍTICA

El ex congresista Daniel Mora, como se señaló anteriormente, es designado presidente de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte por tres periodos anuales de sesiones en el Congreso y bajo este mandato se propone trabajar en la reforma universitaria, en cumplimiento al acuerdo de la Agenda Legislativa.²⁹ En ese momento el problema educativo en el nivel superior se encontraba en la agenda sistémica del Congreso (Cobb y Elder 1972: 85-86), para más adelante pasar a ser parte de la agenda institucional.

3.1 Estructurando el problema público

El problema público de baja calidad en la educación superior universitaria mostraba indicadores que debían ser atendidos, toda vez que mostraban cifras alarmantes que dieron la alerta a los legisladores para estructurar el problema público. Siguiendo a Subirats (1989), era necesario identificar los factores del problema.

En la corriente de problemas, según Kingdon, es importante presentar indicadores para evaluar la escala y el cambio en los problemas (1984: 119). A continuación, se esbozan algunos de los indicadores y argumentos que la Comisión de Educación utilizó a lo largo del debate.

3.1.1 Incremento descontrolado de creación de universidades

De acuerdo a la información de la Comisión de Educación, para el año 2013 existían 137 universidades. De estas, 51 eran públicas (37.23%) y 86 privadas (62.77%). Entre los años 1997 a 2012 se crearon 79 universidades (56 privadas y 23 públicas), solo en el año 2010 se crearon 19 universidades. El crecimiento se debe a la vigencia del Decreto Legislativo N° 882 dado en el año 1996. Este incremento de universidades originó la apertura indiscriminada de filiales. Por

²⁹ El Congreso de la República, bajo la presidencia del ex congresista Víctor Isla Rojas, aprobó la Resolución Legislativa del Congreso N°001-2012-2013-CR, en ella se plasmó la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2012-2013, en el Diario de Debates registran los siguientes puntos referidos a Educación: «13. Fortalecimiento de la educación en todos sus niveles y 23. Educación vinculada a la investigación científica y desarrollo de la ciencia y la tecnología» (Congreso de la República 2012: 1348-1349).

ejemplo, el informe periodístico del programa *Panorama* (2013),³⁰

«Universidades a granel: La trágica realidad en el Perú», mostró las condiciones paupérrimas en las que se brindaban las clases en las aulas universitarias en la provincia de Iquitos, departamento de Loreto. Por otro lado, Daniel Mora —en la línea de generar evidencias para el debate del problema, tal como señaló Majone (1997:35)— viajó por muchos departamentos del país y constató la existencia de universidades que no garantizaban un mínimo de calidad, con infraestructura deficiente, que carecían de un porcentaje adecuado de docentes a tiempo completo que pudieran garantizar apoyo constante a los estudiantes o que promovieran la investigación en las diversas casas de estudio, con la presencia de ayudantes de cátedra con tan solo quinto de secundaria, y que en algunas de las universidades visitadas no se encontró laboratorio de prácticas (Mora 2015: 116). A esto se suma lo que Yamada y Castro refieren: «Por el lado del mercado laboral, llama la atención que a pesar de haber vivido un período de crecimiento sostenido en la última década, aún subsiste una tasa alta de subempleo profesional que, además, ha aumentado de 29% en el 2004 a 35% en el 2010» (Yamada y Castro 2013: 60).

3.1.2 Público objetivo afectado

Más de un millón de alumnos³¹ que cursaban educación superior universitaria, sus familias y la sociedad, aguardaban una solución a la crisis en la que se encontraba inmersa la universidad peruana, provocada por el desgobierno en las universidades públicas, la deficiente ejecución presupuestal y excesiva mercantilización en muchas de las universidades privadas a nivel nacional, en detrimento de la calidad en la educación superior universitaria y poniendo en peligro la formación académica de la futura fuerza laboral juvenil, disminuyendo así el crecimiento productivo, económico y competitivo del Perú.

³⁰ En dicho informe se muestran las peores condiciones de infraestructura, y se señala que se ofrece a los alumnos culminar sus estudios en menos de tres años y medio; además, maestrías y doctorados son ofrecidos tan solo con asistir una vez al mes.

³¹ En el año 2013, 762,002 jóvenes estudiaban en universidades privadas y 345,422 en universidades públicas (SUNEDU en INEI Estadísticas/Índice Temático/Sociales).

3.1.3 Rankings de calificación universitaria

El Ranking Mundial Shanghai 2012 (ARWU 2012) enlista a las 500 universidades más importantes del mundo, dentro del top figuran 10 universidades latinoamericanas y de ellas ninguna universidad peruana. Mientras que en el Ranking QS Latinoamericano 2013 (Top Universities 2013) se puede encontrar a la Pontificia Universidad Católica del Perú (puesto 23), la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (puesto 52) y la Universidad Cayetano Heredia (puesto 74), tal como se puede ver en la tabla 3.

TABLA 3
QS LATIN AMERICAN UNIVERSITY RANKINGS 2013

TOP 100		
PUESTO	Universidad	País
1	Universidad de Sao Paulo	Brasil
2	Pontificia Universidad de Chile	Chile
3	Universidad del Estado de Campinas	Brasil
4	Universidad de los Andes	Colombia
5	Universidad de Chile	Chile
23	Pontificia Universidad Católica del Perú	Perú
52	Universidad Nacional Mayor de San Marcos	Perú
74	Universidad Peruana Cayetano Heredia	Perú

Fuente: Top Universities (2013). Elaboración propia.

3.1.4 Jugosas asignaciones económicas para rectores

La crudeza del problema público se evidencia cuando se da a conocer que existían rectores de universidades públicas que recibían ingresos entre los S/. 80,000 y S/. 200,0000 mensuales bajo el rubro de «bono de productividad»

provenientes de academias pre universitarias o cursos de posgrado; asimismo, la existencia de rectores con sentencias condenatorias y que a pesar de haber sido retirados de sus cargos continuaban ejerciendo como rectores en otras universidades. Otro caso escandaloso³² fue descubrir los ingresos del rector de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, que recibía 7.4 millones de dólares al año, un contraste radical con lo que perciben otros docentes universitarios en el interior del país o Lima (Mora 2015: 117-118).

3.1.5 *Debate previo de discusión sobre la Nueva Ley Universitaria*

Existió un debate previo desde el Ejecutivo y Legislativo en los periodos gubernamentales 2001-2006 y 2006-2011, las opiniones eran concurrentes en que hacía falta calidad, existía mercantilización de algunas universidades privadas, los docentes no estaban calificados para enseñar, las bibliotecas no estaban implementadas adecuadamente, el número de investigaciones que se realizaba, entre otros (Entrevista a Tejada, 27/03/2018)³³. Sin embargo, el debate se quedó encarpetaado en las diversas presidencias de la Comisión de Educación anteriores. El diagnóstico de la situación y recomendaciones de la universidad peruana provinieron también del Ejecutivo, esto se refleja en el *Informe 2006, las razones de urgencia para atender a la universidad peruana*, entre ellos se encontraba modificar el marco legal vetusto e incoherente (Ministerio de Educación 2006: 40-41).

Por su parte, el congresista Vicente Zeballos reconoce que la universidad peruana contaba con una ley desfasada, con desorden y anarquía, sin mayor grado de supervisión o fiscalización, la calidad no era lo ideal para los alumnos y la existencia de la Asamblea Nacional de Rectores y el CONAFU no ayudaban a brindar educación de calidad, pues tenían limitaciones funcionales en su concepto —tal como estaba diseñado, el sistema fallaba—. Zeballos señaló también que fue el impulsor de la Ley de Moratoria de Universidades, Ley N° 29971. Posterior a ello, los congresistas de la Comisión se plantearon revisar todo el marco normativo relacionado a las universidades. Zeballos coincide con

³² Que fue motivo de investigación por parte de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte aprobado el 31/10/2013 por el Pleno del Congreso.

el ex congresista Tejada en que existía un debate previo que se había realizado durante el gobierno de Alan García (2006-2011), sin resultado alguno. Al referirse a los alumnos y docentes, señala que los alumnos ingresaban a las universidades públicas con la ilusión de recibir educación de calidad, sin embargo, existía un abandono de la universidad pública, sin equipamiento, sin infraestructura y calidad educativa deficiente, con ello se atentaba al derecho fundamental del estudiante de tener educación de calidad, lo que llegaba a ser hasta discriminatorio. Con respecto a los profesores, manifiesta que los docentes se encontraban mal pagados y no contaban con incentivos suficientes para realizar investigación (Entrevista a Zevallos 05/03/2018).

De las entrevistas realizadas a Ricardo Cuenca, Manuel Burga, Fabiola León-Velarde, Jorge Mori, Braulio Castillo, Roxana Mayta, Teodoro Arévalo, Max Silverio, Michael Ortiz y Julio Cáceda, se puede afirmar que existía un consenso sobre la situación angustiante y de crisis que vivía la universidad peruana, y que esta requería atención urgente por parte de los legisladores. Por otro lado, la academia sostenía que la sombra de la masificación de la educación universitaria era percibida como decadente y amenaza sobre la calidad educativa (Gautier 2012: 16 en Cuenca 2012).

Adicionalmente a lo señalado, se encontraron una serie de problemas que lindaban con lo ético, legal y administrativo, tanto de universidades públicas y privadas (Mora 2015: 117-127). Por lo tanto, los legisladores de la Comisión de Educación convinieron incluir el problema público en la *agenda institucional* de la Comisión, tomando en cuenta también que existían más de cincuenta iniciativas legislativas de diversos parlamentarios referidos a la misma problemática, aunque no todas ellas representaban el interés común, sino que representaban los intereses de los congresistas que a su vez eran propietarios de universidades.³⁴ Dadas estas circunstancias, nos encontrábamos que en la *corriente de la política* existía un ánimo racional de atender el problema público y existía una alta prominencia del tema a atender, es así que para diciembre de

³⁴Según Tejada: «Algunos proyectos, en el fondo, lo que querían era no cambiar nada, todos sabíamos que los proyectos eran de los promotores o propietarios de las universidades privadas. Uno sabía, por ejemplo el proyecto de Elías, fue presentado por Gagó, o el proyecto de los Acuña, era presentado por algún miembro de su bancada» (Entrevista a Sergio Tejada, 27/03/2018).

2012 varias fuerzas políticas estaban de acuerdo en incluir el debate de la nueva Ley Universitaria en la agenda institucional de la Comisión de Educación y estaban listos para construir consensos para alcanzar una solución con la *corriente de la política pública*. El encuentro de estas tres corrientes hacía viable su inclusión en la agenda de decisiones (Kingdon 2014: 196-202).

En las entrevistas realizadas a Tejada (27/03/2018) y Zeballos (05/03/2018), estos coinciden que se aprovechó la coyuntura de que el tema había entrado en un debate nacional. En otras palabras, el problema estaba visible y en las universidades existía el entusiasmo y predisposición hacia el debate por parte de los jóvenes universitarios. En ese sentido, Zeballos enfatiza

se fue generando un consenso en los jóvenes de nuestro país porque recogíamos de ellos el sentir colectivo de que estábamos en el sentido correcto, había respaldo e interés: Nuestro principal soporte fueron los estudiantes, ellos estaban en los medios periodísticos, participaban en las sesiones de oyentes, fueron nuestros aliados (05/03/2018).

Así las cosas, la ventana de oportunidad para la política pública de reforma universitaria estaba abierta. Al respecto, Kingdon (2014) señala que cuando la ventana se abre, los problemas y propuestas aparecen en masa; estas ventanas abiertas presentan oportunidades para el eslabonamiento completo entre problemas, propuestas y eventos políticos, y generan oportunidades para elevar paquetes de los tres elementos unidos hacia la agenda de decisión. Este era el punto de partida, el camino desde la inclusión en la agenda de decisiones de la Comisión hasta la promulgación de la Ley Universitaria N° 30220. El seno de la Comisión fue un campo de batalla en el que se enfrenaron las coaliciones, cada una de ellas con sus prácticas y estrategias para sostener sus argumentos y propuestas. Siguiendo a Majone (1997), ambas coaliciones desplegarían sus esfuerzos para atraer simpatizantes y a través de la discusión pública movilizar el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas, lo cual motivó a los miembros de la Comisión a construir el entendimiento común de las diversas perspectivas.

3.2 El poder de las coaliciones en la arena de las políticas públicas

La Ley Universitaria consta de 133 artículos distribuidos en 16 capítulos. Cuenta además con 26 disposiciones complementarias. Al ser una ley compleja, tomó más de dos legislaturas lograr aprobar cada uno de los capítulos, el consenso para la norma se iba construyendo con la «política de puertas abiertas» (El Peruano 2013) que Daniel Mora había implantado; vale decir, el diálogo con los diversos involucrados estaba abierto.

Es así que el 10 de diciembre de 2012³⁵ se da inicio formal al estudio y debate de la Nueva Ley Universitaria, estableciéndose en la *agenda institucional*; es decir, listo para la acción gubernamental. En la mencionada fecha se discutió el cronograma de actividades planteado por Daniel Mora, que consistía en realizar reuniones descentralizadas con la participación de representantes de universidades públicas y privadas de todo el Perú —agrupadas en las denominadas Coordinadoras Regionales Interuniversitarias (CRI)— y reuniones de trabajo para recoger las opiniones de instituciones ligadas al quehacer económico y educativo,³⁶ cumpliendo de esta forma con el mapeo inicial ex ante de actores involucrados en la reforma, tal como se planteó en el marco teórico de la presente investigación. En la mencionada sesión, los congresistas manifestaron la voluntad de involucrarse en el trabajo arduo que presuponía plantear una Nueva Ley Universitaria al país. El reto estaba planteado.

Así las cosas, existía un consenso preliminar entre los congresistas miembros de la Comisión, de las diferentes tiendas políticas, sobre la relevancia del problema público y la necesidad de legislar; siguiendo a Kingdon (2014),

³⁵ Según consta en la transcripción de la Décima Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte de la primera legislatura ordinaria del año 2012 (consultado el 28 de abril de 2018).

³⁶ Entre ellas: representantes de la CONFIEP, el Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú, la Cámara de Comercio de Lima, la Federación de Docentes Universitarios del Perú, la Federación de Estudiantes del Perú, la Sociedad Nacional de Industrias; diversas instituciones educativas y gremiales, como el Consorcio de Universidades, la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior (FIPES), el Colegio de Ingenieros del Perú, el Instituto de Estudios sobre la Universidad (INESU), entre otras.

estábamos instalados en la corriente de las políticas por la importancia del tema, que comprometía a la competitividad misma del país.³⁷

Durante las sesiones subsiguientes, tal como se observa en los videos³⁸ de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión, se marca el territorio en dos coaliciones claras. Una era el grupo reformista integrado por los congresistas de Perú Posible, de Nacionalista Gana Perú, el congresista Vicente Zeballos de Solidaridad Nacional y posteriormente el congresista Humberto Lay de Unión Regional. Numéricamente existía una ligera mayoría, pero no siempre determinante. En el otro bando del debate y argumentación de la política pública se encontraban los miembros de los grupos parlamentarios antagonistas, es decir Fuerza Popular, Concertación Parlamentaria y en ocasiones Alianza por el Gran Cambio mediante el congresista Richard Acuña,³⁹ que haciendo uso de su condición de miembro accesorio de la Comisión intervenía ocasionalmente en las sesiones con la finalidad de interponerse en los avances del dictamen, cuestionando la aprobación de las actas o exigiendo definiciones procedimentales parlamentarias. Claro está, en la lógica de contener el avance de la coalición reformadora.

Existían acciones recurrentes tanto de la coalición reformista como de la coalición antagónica, quienes, siguiendo a Sabatier, actuaban con cierta coordinación debido a que compartían las mismas creencias y percepciones (1988: 139) sobre la Ley Universitaria. Es así que, como parte de su estrategia, los integrantes de la coalición opositora realizaban actos en grupo, tratando de entorpecer, hasta en algunos casos sabotear, el inicio de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión,⁴⁰ dejándola sin quórum, impugnando actas, entre otras cosas (Entrevistas: Tejada 27/03/2018 y Zeballos 05/03/2018).

³⁷ En las diversas sesiones, los parlamentarios llamaron la atención sobre los avances en la macroeconomía del país y el retroceso en calidad educativa, específicamente en educación superior.

³⁸ Videos que me fueron alcanzados por el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República mediante Notificación N°64-2018-ATD-DRAA-DGP/CR con fecha 23 de abril de 2018.

³⁹ Consultado en la Transcripción de la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Educación de la Primera Legislatura Ordinaria de 2013 del 09/09/2013.

⁴⁰ Según consta en los videos de las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias de la Comisión de Educación. En ocasiones, la estación de puesta en consideración y votación de Actas podía tomar entre 45 a 60 minutos, entre votaciones y reconsideraciones, antes de pasar a la estación de pedidos y Orden del Día de la Comisión.

En la Sesión del 5 de junio de 2013, ocurre un hecho particular. En medio del debate de los primeros artículos, cerca de veinte personas entre rectores y vicerrectores de la ANR ingresaron repentinamente a la sesión de la Comisión acompañados por el congresista Rosas; luego de varios minutos de evaluar la pertinencia de su participación, el presidente de la Comisión, Daniel Mora, decide brindarle el uso de la palabra al presidente de la ANR, Orlando Velásquez, por espacio de cinco minutos. De la lectura de la transcripción de la sesión se puede percibir que desde esa etapa ya existían visos de conflicto habida cuenta que el congresista Rimarachín, durante la mencionada sesión manifestó: «Hay una declaración también del señor Orlando Velásquez en el que califica a algunos congresistas de violentistas, de que queremos imponer las elecciones universales, es decir, ya está adelantando opinión la ANR». En respuesta, Velásquez manifestó que retiraba el adjetivo justificando que había sido malinterpretado por un periodista, asimismo, enfatizó que las universidades estaban supeditadas a diversos tipos de control por parte del Congreso de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, Contraloría y Poder Judicial. De acuerdo a sus propias expresiones, autonomía universitaria es respetar todos los fueros y respetar todos los controles. Sin embargo, remarcó que «la autonomía es aquella libertad que tiene la universidad del mundo para crear conocimiento, tecnología, para crear innovación, *sin ningún tipo de injerencia*». (Transcripción 12ª Sesión Extraordinaria, Comisión de Educación, Juventud y Deporte, 2013: 56) Además, exhortó a los congresistas a trabajar en el proyecto de Ley Universitaria al amparo del artículo 18 de la Constitución.⁴¹

Algunos de los argumentos más recurrentes de rechazo al pre dictamen de la Comisión de Educación fue la «inconstitucionalidad» de la norma, radicando la principal objeción respecto a la pertinencia de creación del organismo supervisor (actual Sunedu). Los parlamentarios de ambas coaliciones convocaron a

⁴¹ El párrafo cuarto del artículo 18 señala «cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes».

constitucionalistas. En el caso de la coalición promotora, contaron con la participación de César Landa Arroyo,⁴² y la contraparte con Aníbal Quiroga.⁴³

Landa recordó que la creación de esta superintendencia nacional de educación universitaria fue planteada en mérito a la exhortación de la Sentencia del Tribunal Constitucional con Expediente N° 017-2008, pues existía un «estado de cosas inconstitucionales» que jurídicamente expresa una situación estructural de deficiencia en nuestro sistema educativo. Del mismo modo, señaló que la superintendencia podría estar adscrita al Ministerio de Educación, pero sí advirtiendo que esta debería estar blindada en su selección y composición, en base a la ley. Del mismo modo enfatizaba que la autonomía universitaria no debía estar desvinculada al cumplimiento de las leyes y de la Constitución, habida cuenta que siendo la educación un servicio público, como un bien que se ofrece al sistema educativo, el Estado tiene la obligación de garantizar los servicios educativos de calidad.

Por su parte, Quiroga concluyó que el proyecto de ley que la Comisión estaba discutiendo era inconstitucional. Enfatizó que el ejercicio de la autonomía universitaria se manifiesta en la potestad de autorregulación. Respecto a la polémica de la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria - Sunedu, señaló que si bien la Constitución otorga al Estado la facultad de supervisar el cumplimiento y la calidad de la educación, en sus palabras, el constituyente no tiene potestad de cánones de excelencia estudiantil, sino brindar lineamientos generales, para que sean las propias universidades quienes logren desarrollarlos.

Los argumentos fueron diversos, como la incidencia política de Julio Rosas, quien abogaba por la preservación de la autonomía universitaria tratando de influir sobre los decisores, así lo demostró por ejemplo con su ingreso abrupto a la Comisión con rectores de universidades públicas y privadas (RPP Noticias 2013a), constituyéndose en una estrategia de establecimiento de agenda (Alza 2014: 51). Al respecto, Mujica señala que la gestión de intereses en el

⁴² Ex presidente del Tribunal Constitucional y decano de la Facultad de Derecho de la PUCP.

⁴³ Quiroga manifestó que presentó el informe a petición de la Asamblea Nacional de Rectores al Colegio de Abogados de Lima.

parlamento peruano tiene como protagonistas a los mismos congresistas o sus asesores, que cumplen función de promotores de agendas privadas, sin ser una estructura paralela, sino el lobby que presiona ocasionalmente al sistema político por un tema específico o coyuntural (Mujica 2012: 18).

Otra de las alianzas que generó la ANR fue con algunos líderes políticos, como Alan García, quien manifestó, flanqueado por las autoridades de la ANR, «que ponen a la educación bajo una bota o bajo un poder político» (Canal N 2013), en referencia clara al general Daniel Mora, y señaló también que estas medidas se asemejaban a gobiernos dictatoriales que cerraban universidades; asimismo, dirigiéndose a los medios de comunicación, dijo «cuando se violenta la libertad de conciencia y creación, el siguiente paso son los medios de comunicación» (Canal N 2013) y añadió «que la superintendencia tendría a su cargo, por orden de Palacio: qué facultades se crea, qué facultades se cierra, qué profesores se contrata» (Canal N 2013).

La ANR, mediante su presidente Orlando Velásquez, al iniciar el debate de la ley se mostró colaborativa, pues en diciembre de 2012 presentó un anteproyecto para la Nueva Ley Universitaria, la cual es mencionada por el congresista Mora como uno de los insumos para el pre dictamen de la Comisión. También materializó su apoyo promoviendo y difundiendo las actividades de la Comisión de Educación con miras a la nueva ley; sin embargo, esta situación de apoyo cambiaría hacia un antagonismo total, que iba desde propiciar bloqueos y promover movilizaciones en contra de la reforma, hasta amenazas con demandas judiciales ante la Comisión de Ética del Congreso. Según Braulio Castillo, las amenazas inclusive fueron mediante llamadas telefónicas intimidantes a algunos miembros del equipo técnico de la Comisión, que se presumía provenían de la coalición anti reforma (Entrevista a Castillo 08/03/2018).

La situación de antagonismo escaló debido a que algunos de los miembros de la Comisión de Educación plantearon la aprobación de una superintendencia que velara por la calidad educativa universitaria, tal como el Tribunal Constitucional

en una de sus sentencias del año 2010⁴⁴ instaba al Estado a inclinarse hacia una reforma de la educación universitaria mediante medidas legislativas, administrativas o económicas, y dispuso la creación de una «superintendencia altamente especializada, objetivamente imparcial, y supervisada eficientemente por el Estado» (2010). Es en esta línea de acción que la presidencia de la Comisión invita a César Landa Arroyo,⁴⁵ a fin de exponer sobre la naturaleza jurídica, necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la creación de la mencionada superintendencia.

Los congresistas de la Comisión, en el proceso de estructuración del problema y generación de alternativas de solución, consideraron seriamente incluir esa alternativa de solución al problema, debido a que constataron que ciertas universidades actuaban sin ningún control con los recursos recibidos del erario nacional, y funcionaban en paupérrimas condiciones en perjuicio de los alumnos y padres de familia que acudían a estas universidades en busca de la ansiada profesionalización.

Es en este contexto que la ANR, viendo la posibilidad de su probable extinción, se alió a los congresistas propietarios de universidades —que fueron respaldados además por otros congresistas de la Comisión de Educación—, y juntos formaron la coalición anti reforma. La que buscaría lo siguiente.

En primer lugar, que no se cristalizara el dictamen de la Comisión —como anteriormente se señaló—, con actitudes sistemáticas de oponerse a la continuidad del debate del proyecto. Parlamentarios como Luciana León y Richard Acuña exigieron definiciones parlamentarias específicas⁴⁶ y antecedentes jurídicos de continuidad de debate de normas en diferentes legislaturas en abierta oposición al avance de la Comisión. Luciana León denunció en prensa (Canal N 2013b) que el debate de la ley estaba realizándose

⁴⁴ Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más de 5 mil ciudadanos contra la Ley N° 28564, Ley que deroga la Ley N° 27504 y restituye el tercer párrafo del artículo 5 de la Ley Universitaria (Tribunal Constitucional Exp. 0017-2008-PI/TC).

⁴⁵ Decano de la facultad de Derecho de la PUCP y ex presidente del Tribunal Constitucional. Consultado en la transcripción del Congreso de la República de la sesión extraordinaria de 20/09/2013.

⁴⁶ De acuerdo a lectura de transcripciones de las Sesiones de la Comisión, definición sobre dictamen parcial, dictamen favorable, antecedentes jurídicos sobre leyes que fueron debatidos en más de dos periodos legislativos.

con excesiva celeridad, «al caballazo» (Canal N 2013b), e inclusive señaló que los parlamentarios estarían arrebatando a los universitarios sus derechos y eliminando toda capacidad para desarrollarse en la universidad.

En segundo lugar, la coalición opositora trató de evitar que la ley se discutiera en el Pleno del Congreso. Por ejemplo Mauricio Mulder, en un claro intento de archivar el dictamen en mayoría de la Comisión de Educación, planteó cuestión previa para enviar los proyectos a la Comisión de Constitución a fin de analizar la constitucionalidad de la norma propuesta; la cuestión previa fue rechazada, así como otras cuestiones previas planteadas por otros parlamentarios. Esto demostró que la coalición pro reforma *había construido una mayoría*,⁴⁷ que no era amplia pero sí suficiente para continuar el debate en el Pleno y aprobar la norma.

Volviendo a la ciencia política, simultáneamente es en este momento en que la coalición anti reforma se constituye como una *coalición ad hoc*, pues se establecieron mientras duró el debate legislativo (Mahoney 2007: 5) de la Ley Universitaria, manifestando su desacuerdo en entrevistas de televisión o promoviendo movilizaciones colectivas como parte de la estrategia para evitar que se diera la Ley Universitaria.

El presidente de la ANR tenía sus propios argumentos:

Se está creando un organismo político policiaco para que controle (a las universidades). El Perú ya tiene una experiencia negativa con este tipo de superintendencias. Durante la dictadura de Velasco Alvarado existió un organismo controlista e intervencionista, que hizo retroceder a la universidad (El Comercio 2013).

Durante esa misma entrevista, el presidente de la ANR advirtió que los universitarios emprenderían movilizaciones espontáneas en defensa de la autonomía universitaria. Siguiendo su patrón de conducta, la ANR promovió la movilización de estudiantes, docentes y trabajadores de distintas universidades

⁴⁷ Esto se puede constatar en la Asistencia y Votaciones en las Sesiones del Pleno (paginas 7 al 13) (Congreso de la República 2014b).

en contra del proyecto de Ley Universitaria, con ofrecimientos y amenazas, tal como quedó registrado en prensa.⁴⁸

Del mismo modo, otro de los actores que propició marchas de rechazo contra la Ley Universitaria fue el ex rector de la Universidad Nacional de Mayor de San Marcos, Pedro Cotillo.⁴⁹ En uno de los pasajes del video se ve con claridad que se repartieron panfletos que señalaban «San Marquino: dile NO! A los intervencionistas autoritarios, privatistas y autoritarios del Estado», con las imágenes del ex congresista Daniel Mora y el ex ministro de Economía y Finanzas Luis Castilla. Al parecer, estos panfletos buscaban infundir temor a los estudiantes frente a la posible aprobación de la Ley Universitaria, pues al ser interrogada una estudiante, la joven no respondió con certeza sobre la razón por la que estaba en contra de la Ley Universitaria.

Estas estrategias, tanto la mediatización de los problemas públicos como la movilización, son reconocidas por Subirats como procesos prototípicos de establecimiento de agenda (2012: 141).

Los opositores buscaban la expansión del conflicto a través de la desacreditación del líder de la coalición reformista, usando una simbología de autoritarismo e intervencionismo, con la finalidad de contener la reforma; sin embargo, el uso incorrecto de los símbolos puede resultar contraproducente cuando se trata de expandir un tema (Cobb y Elder 1972 citado en Parsons 1997: 160).

En su libro, Mora (2015) relata que la estrategia de los opositores —como el ex congresista Elías— era dilatar el debate, dejando sin quorum a la comisión y proponiendo debate artículo por artículo. Al ser un proyecto de ley extenso, Mora señala que podría tomar más de tres años, lo que eventualmente generaría que en la nueva legislatura se cambiara de presidente de comisión. Sin embargo, Mora volvió a ser designado como presidente de la Comisión para el periodo Anual de Sesiones 2013-2014 por los congresistas de la Bancada de Perú Posible, periodo en el que se culminó con el dictamen en mayoría. Pese a tener

⁴⁸ Al respecto, El Comercio (2014a), publicó la noticia «Universitarios marcharon contra Ley bajo amenazas y promesas».

⁴⁹ El video (Tuteve ATV 2013) cubre la marcha encabezada por el ex rector Pedro Cotillo, esta marcha movilizó a cientos de estudiantes de la UNMSM el 21/06/2013.

enemigos poderosos, la persistencia de los promotores de la reforma fue mayor, se estableció conexiones políticas, se generó alianzas con académicos respetables que le dieron el espaldarazo necesario en los medios de comunicación; y se viajó por todo el país democratizando el diálogo, persuadiendo a los alumnos, docentes y personal administrativo de las universidades. Tal como señala Kingdon (2014), Mora fue un emprendedor de políticas, pues supo acoplar la corriente de problemas, corriente de política y el nivel de receptividad hacia la política pública; actuó visibilizando los vicios y vacíos para la regulación universitaria mediatizando el problema público; y trabajó arduamente para lograr el consenso necesario como para aprobar la ley con mayoría simple.

Siguiendo a Culpepper (2011), la coalición reformista ganó en la medida en que visibilizó el problema y llevó a la coalición perdedora hacia la arena ruidosa en la que los negocios organizados sufren derrotas. Por otro lado, el autor señala que cuando un tema queda sujeto a una política tan ruidosa, la mejor defensa de las organizaciones empresariales es una alianza con un partido político simpatizante (Culpepper 2011: 145,176), que fue precisamente lo que hicieron los congresistas Rosas y Elías. Ambos congresistas, ligados a universidades y miembros de Fuerza Popular, aseguraron la votación en contra de la norma por parte de los miembros de su bancada con la finalidad de cerrar el paso de la reforma.

En todo proceso de elaboración de políticas públicas existen otros actores que sin ser visibles, actúan en silencio. En el equipo técnico que acompañó a la Comisión, uno de esos actores fue Jorge Mori,⁵⁰ quien en entrevista realizada para la investigación (Entrevista a Mori 21/03/2018) señala que el equipo movilizó cantidades enormes de información y argumentos para los congresistas y manifestó también que «cuando nos dimos cuenta que *El Trome*⁵¹ empezó a escribir a favor nuestro, sentimos que íbamos por buen camino, el tema se había posicionado en los sectores C y D».⁵² A su criterio, esto se debió a la

⁵⁰ Miembro del equipo de la Comisión de Educación durante el debate de la Ley Universitaria.

⁵¹ Por ejemplo: «Daniel Mora: "Hay universidades que funcionan encima de mercados"» (El Trome 2014a).

⁵² El Trome dice al respecto «Salvo honrosas excepciones, hay decenas de universidades privadas que funcionan peor que las públicas y solo se dedican a lucrar con los estudiantes.

triangulación de actores determinantes: Congreso, Ejecutivo, academia y actores preponderantes como estudiantes y docentes universitarios. Mori enfatizó que se debe reconocer el compromiso de los congresistas Vicente Zeballos, Sergio Tejada (con la intermediación con el Ejecutivo), Rubén Condori y Leonidas Huayama. Asimismo, relató que

romper la resistencia inicial de los estudiantes y docentes universitarios frente a la reforma, significó un gran trabajo de articulación y de sensibilización política que nos llevó a viajar a todo el país”, logramos la foto final: Daniel Mora con la Federación de Estudiantes del Perú y la Federación de docentes universitarios del Perú (Entrevista a Mori 21/03/2018).

Respecto a la aproximación a sectores, Braulio Castillo⁵³ expresa:

a los estudiantes les hicimos comprender que la Ley era para ellos. Y para facilitar la construcción de la mayoría para las votaciones en la Comisión, actuábamos facilitando el conocimiento previo del pre dictamen entre los congresistas, por ello socializábamos el articulado del pre dictamen con antelación entre los asesores de los congresistas para facilitar el diálogo en las sesiones de la Comisión (Entrevista a Castillo 08/03/2018).

Así como como la coalición anti reforma se cohesionaba alrededor de intereses, percepciones y creencias definidas, la coalición pro reforma también se cohesionaba alrededor de la imperiosa necesidad de reformar la educación superior universitaria. En ese cometido, los congresistas reformadores contaron con el apoyo de personalidades académicas e institucionales como los miembros de la Comisión Consultiva de la presidencia de la Comisión, entre ellos Manuel Burga, Salomón Lerner, Gisella Orjeda, Ricardo Cuenca, César Landa, Javier Sota, Nicolás Lynch, Fabiola León-Velarde. Ellos habían sido parte de un debate previo basado en sus propias experiencias, varios fueron rectores de universidades o ex ministros de educación y su contribución, basada en estudios e investigaciones, daba cuenta de la urgencia de la reforma y permitió construir

Parecería que estos negocios, perdón, ‘centros de estudios’ han hecho una gigantesca bolsa de dinero para pagar un lobby que ataque a quien quiere arreglar este zafarrancho para que se quede como está. Los dueños de las universidades de medio pelo que quieren seguir haciendo millones estafando a miles de jóvenes de Lima y provincias no quieren para nada una ley que los elimine del sistema educativo. Tampoco quieren una ley rectores que se colocan sueldos millonarios para ellos y sus hijos. ¿Qué clase de autonomía es esta? Apago el televisor» (2014b).

⁵³ Asesor principal de la Comisión de Educación.

argumentos sólidos que los congresistas reformadores usarían en cada una de las sesiones.

Por su parte, el Ejecutivo, en noviembre de 2011, mostró un primer atisbo sobre la reforma universitaria, se trató de una observación que hizo a un proyecto de ley que el Congreso había aprobado para la creación de la Universidad Nacional Tecnológica de Chincha a iniciativa de la ex congresista Ana Jara. Esta observación se sustenta en dos puntos: 1) las universidades han experimentado un crecimiento explosivo, desordenado, con baja calidad académica y desgobierno; y 2) plantea la necesidad de una nueva legislación universitaria, recomendando aprobar la moratoria de creación de nuevas universidades en tanto se desarrollaba la nueva legislación. No obstante ello, para la Ley Universitaria, el apoyo del Ejecutivo llegó en el último tramo, el 16 de mayo de 2014, con el envío del proyecto de ley que crea la Superintendencia Nacional de Educación Superior (Sunedu), esto fue cinco meses después que la Comisión de Educación emitiera dictamen en mayoría y un mes y diez días antes de que el Congreso aprobara la norma en el Pleno.

Así las cosas, el relato anterior evidencia un debate intenso y altamente politizado, siendo el resultado ajustado: la Ley Universitaria se aprobó con 56 votos a favor⁵⁴ (36 de Gana Perú, 8 de Perú Posible, 1 de Solidaridad, 6 de Acción Popular Frente Amplio, 4 de Unión Regional y 1 de no agrupado); en contra votaron 45 congresistas (29 de Fuerza Popular, 6 de PPC-APP, 4 de Solidaridad Nacional, 6 de Concertación Parlamentaria); con 2 abstenciones y 2 sin respuesta. El ex presidente del Congreso Fredy Otárola, antes de someter a votación el texto sustitutorio de la Ley Universitaria N° 30220, manifestó:

Señores congresistas, debo recordarles que hemos debatido este proyecto por más de cuatro días en el Pleno, dos años en la comisión dictaminadora y quince años en el Congreso de la República.⁵⁵

De la revisión de documentos, notas periodísticas y lo que se puede decantar de las entrevistas realizadas, se constató lo que Alza afirma acerca de que los

⁵⁴ Puede verse el resultado de las votaciones del 26/06/2014 en el portal Web del Congreso de la República (2014).

⁵⁵ Diario de Debates del 26 de junio de 2014 (Congreso de la República 2014e).

subprocesos de estructuración del problema público y la selección de alternativas son altamente políticos, en los que se visibilizan conflictos, negociaciones, intereses, estrategias y recursos de poder (2014: 59). Por otro lado, los actores involucrados de ambas coaliciones desplegaron diferentes tipos de estrategias y prácticas (Subirats et al., 2008 y Alza 2014). De forma resumida se puede apreciar en la Tabla 4.

TABLA 4

Categorización de prácticas de establecimiento de agenda

Prácticas	Estructuración del problema público		Selección de alternativas	
	Coalición pro reforma	Coalición anti reforma	Coalición pro reforma	Coalición anti reforma
Generación de evidencia	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas a universidades públicas y privadas a nivel nacional. • Revisión de informes académicos, rankings⁵⁶ y datos estadísticos gubernamentales sobre la situación de la educación universitaria. • Reuniones de diagnóstico y precisión conceptual. • Existe debate previo de más de 7 años en el Congreso. • Mediatización y politización del problema público (alta relevancia del tema) y conflicto de intereses de congresistas y actores vinculados a la reforma. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos y reuniones con expertos nacionales e internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de Jurisprudencia Nacional e Internacional sobre política de aseguramiento de calidad educativa universitaria. • Experiencia previa de creación de entidades similares (SUNEDU) para asegurar calidad educativa. • Mediatización de propuestas de solución por académicos,⁵⁷ líderes de opinión. 	

⁵⁶ Basado en los rankings de ARWU (2012) y Top Universities (2013).

⁵⁷ Diversas entrevistas en prensa dan cuenta de ello. Ricardo Cuenca (IEP 2013), Javier Sota Nadal (ATV+) y La República (2013c) publicó sobre Manuel Burga: «Burga destaca beneficios de nueva ley universitaria».

Continuación Tabla 4

Prácticas	Estructuración del problema público		Selección de alternativas	
	Coalición pro reforma	Coalición anti reforma	Coalición pro reforma	Coalición anti reforma
Generación de Alianzas	<ul style="list-style-type: none"> Convocatoria a académicos, consorcio de universidades, rectores y ex rectores de universidades públicas y privadas. Alumnos, docentes, autoridades universitarias pares (congresistas) para la construcción de mayoría en el Congreso y líderes políticos influyentes.⁵⁸ Ejecutivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Promovieron participación de la ANR en varias sesiones de la Comisión de Educación a fin de afianzar su postura en contra. Promovieron la participación de Aníbal Quiroga para que presente un informe jurídico del CAL sobre la constitucionalidad de la norma que fue requerido por la ANR al CAL. 	<ul style="list-style-type: none"> Comunicados del Consejo Nacional de Educación apoyando la reforma universitaria.⁵⁹ Conferencias de actores (jóvenes)⁶⁰ respaldando la reforma. Directivos del Consejo Nacional Ejecutivo⁶¹ envía proyecto que crea la SUNEDU. Sensibilización previa del articulado con asesores de los congresistas de la Comisión y con otros congresistas. 	<ul style="list-style-type: none"> Durante discusión del articulado de la norma dejan sin quorum a la Comisión en diversas ocasiones (acción corporativa de la bancada fujimorista). Comunicados de ANR en medios de circulación nacional mostrando rechazo a la norma. Frustran votación en el Pleno del Congreso.⁶² ANR promueve movilizaciones.
Generación de retóricas	<ul style="list-style-type: none"> Cumpliendo con exhortación del Tribunal Constitucional sobre creación de la superintendencia especializada para garantizar calidad educativa. No más universidades estafa. Discusión de calidad educativa que debe darse. Crisis en la universidad peruana.⁶³ 	<ul style="list-style-type: none"> Vulnera Autonomía Universitaria. Apuesta por la autorregulación. Exigencia de debate más amplio. Congresistas Impugnan actas de las sesiones de la Comisión, exigen definición de procedimiento parlamentario.⁶⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> La creación de la SUNEDU busca asegurar calidad educativa y responde a la crisis del sistema universitario peruano. El Estado retoma su rol rector en la educación superior universitaria, sin afectar la 	<ul style="list-style-type: none"> Presentan dos dictámenes en minoría que difieren del dictamen en mayoría de la Comisión. Inconstitucionalidad de la norma. Tratan de deslegitimar al presidente de la Comisión, miembros de ANR,⁶⁶ congresistas

⁵⁸ Daniel Mora se reunió con el ex presidente Ollanta Humala para solicitar apoyo de su bancada en el Congreso (Entrevista Castillo 08/03/2017).

⁵⁹ En entrevista (03/04/2018), Manuel Burga informó que el CNE dio respaldo a la reforma universitaria con diversos comunicados dirigidos a la opinión pública.

⁶⁰ Conferencia de prensa del Presidente de la Federación Nacional de Estudiantes del Perú, Michael Ortiz, y otros dirigentes que piden debate de la nueva Ley Universitaria (FEP 2014).

⁶¹ El 16 de mayo de 2014 se envía el oficio del Proyecto de Ley 3505/2013-PE (Congreso de la República 2014c Oficio N 069-2014-PR).

⁶² Al respecto, El Comercio (2014c) publicaría el titular «Falta de quórum frustró aprobación de la Ley Universitaria».

⁶³ Recalcado por los entrevistados: Vicente Zeballos, Daniel Mora, Sergio Tejada, Fabiola León-Velarde, Ricardo Cuenca, Manuel Burga, estudiantes y miembros del equipo técnico de la Comisión de Educación.

⁶⁴ Los congresistas opositores exigen definición de «dictamen parcial», pertinencia de validar discusión de periodo anterior anual de sesiones.

⁶⁶ La República (2014) publicó al respecto: «ANR: Daniel Mora es un hombre desquiciado que quiere imponer la ley universitaria». En dicha entrevista periodística se recoge las expresiones del presidente de la ANR.

		•	autonomía universitaria. • Otro sector pedía eliminar el lucro en las universidades. ⁶⁵	opositores y líderes políticos, entre ellos Alan García, Keiko Fujimori, Alberto Fujimori, etc. • El articulado de la Comisión vulnera los derechos de los estudiantes.
Aproximación a sectores	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones de trabajo con diversos sectores para recoger propuestas. • Mapeo de actores. • 	• Reuniones de trabajo con autoridades Universitarias relacionadas a la ANR.	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones para hacer incidencia sobre lo avanzado en el proyecto de ley. • Estudiantes de universidades participaron de eventos de sensibilización promovidas por ellos mismos en sus universidades y entidades académicas.⁶⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> • Los congresistas opositores reciben a los miembros de ANR que promueven marchas contra la Ley Universitaria. • Reuniones de incidencia del bloque ANR contrarias a la norma.
Generación de Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia a foros, seminarios, conversatorios en universidades y el Congreso de la República. • Sesiones conjuntas de las Comisiones de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República del Perú y de la Comisión de Educación, Deportes y Recreación de la Cámara de Diputados de Chile. 	•	<ul style="list-style-type: none"> • En diversas universidades del Perú, los estudiantes se auto convocaron para discutir sus propuestas respecto a la reforma universitaria. • Precisión conceptual constitucionalidad de la norma en debate. 	•

Fuente: Alza (2014) y Subirats (2008). Elaboración propia

⁶⁵ El congresista Yonhy Lescano presentó proyecto que busca eliminar lucro en las universidades privadas y acreditación obligatoria, entre otros (Congreso de la República 2014d Oficio N° 026-2014/YLA-CR).

⁶⁷ En las entrevistas realizadas para esta investigación, los estudiantes: Michael Ortiz (FEP 26/03/2018), Julio Cáceda (PUCP (21/03/2018), Max Silverio (UNI 29/03/2018), Teodoro Arévalo (UNMSM 28/03/2018), informan que se reunieron en torno a la Coordinadora Universitaria para discutir las aristas de la reforma, así como eventos promovidos por el Consejo Nacional de Educación y eventos en las Universidades.

3.3 Evolución de la opinión pública frente a la reforma

El debate en el seno del Parlamento y en los medios de comunicación, con expresiones a favor y en contra, se vio reflejado también en encuestas de opinión. En la Encuesta Urbana Nacional julio de 2013, Ipsos (2013) señala que un 43% de los entrevistados conocía sobre el proyecto de Ley Universitaria y un 59% manifestaba estar de acuerdo con el proyecto de ley de reforma universitaria. Por otro lado, 49% de los entrevistados manifestaba que el Estado debía supervisar a las universidades, sea a través del Ministerio de Educación (29%) o una superintendencia autónoma con participación del Estado y las universidades (20%).

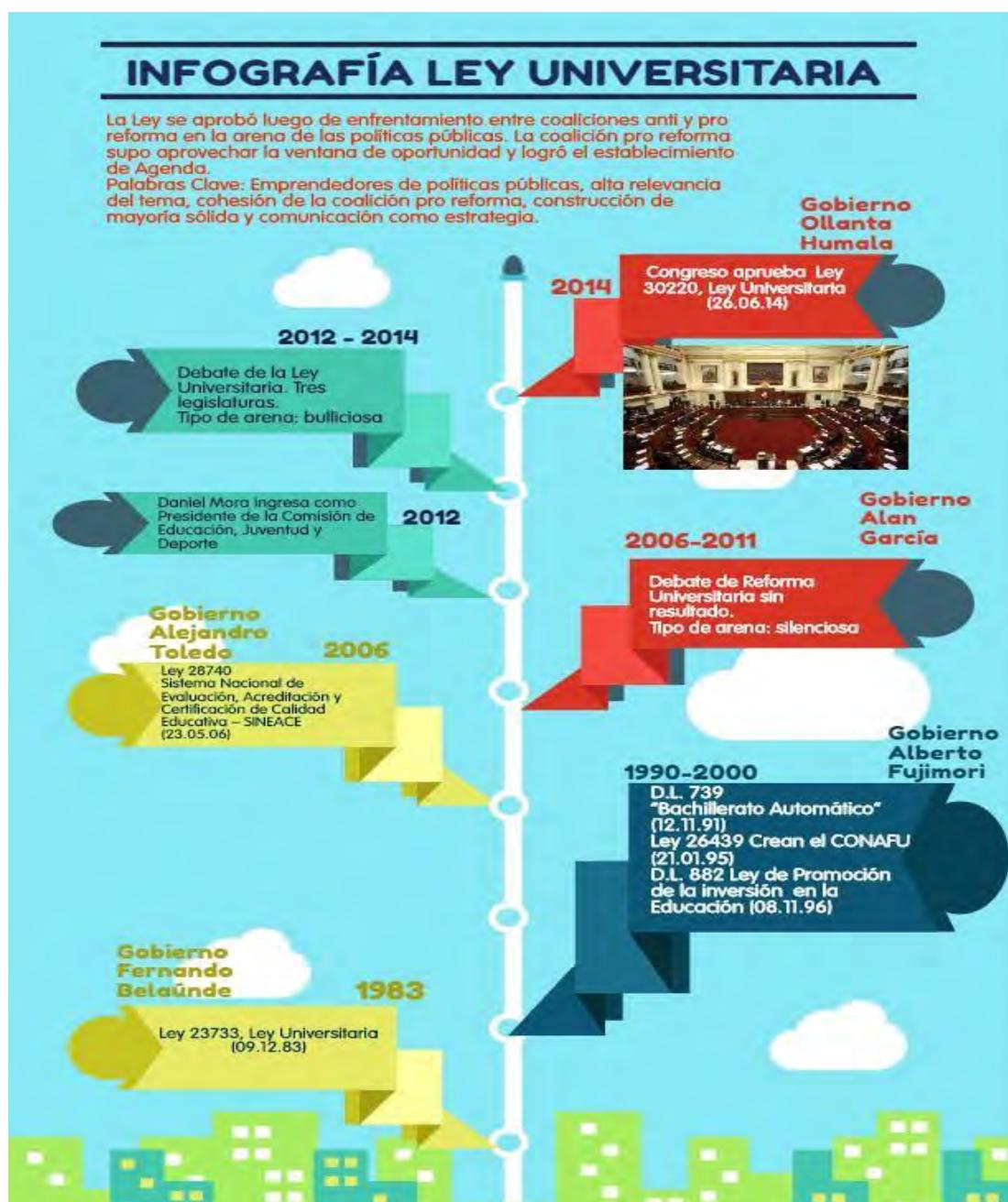
Mientras que Datum Internacional (Peru21 2014b), según la Encuesta de Opinión Pública a Nivel Nacional de enero 2014, mostró que un 75% de los entrevistados desconocía el contenido de la propuesta legislativa, mientras que un 25% de la población tenía conocimiento del contenido de la propuesta de Ley Universitaria; de ellos, un 47% manifestaba que la propuesta legislativa favorecería la preparación universitaria de los estudiantes. Con respecto a la autonomía universitaria, 37% manifestaba que la propuesta legislativa no violaba la autonomía universitaria, mientras que un 48% manifestaba que sí la violaba. Hacia julio de 2014, luego de aprobada la norma por el Congreso, Datum Internacional (Peru21 2014c), según su Encuesta de Opinión Pública a Nivel Nacional, mostraba que un 57% de los entrevistados conocía de la aprobación de la Nueva Ley Universitaria por parte del Congreso de la República, de ellos 63% consideraba que los estudiantes saldrían mejor preparados.

En suma, se puede apreciar que el problema público y el debate para solucionarlo cobraron relevancia nacional y posicionamiento en la opinión pública. Lo mismo ocurre cuando se revisa las notas periodísticas relacionadas a la norma, pues se ve que hubo una preocupación por informar en prensa con reportajes en televisión, blogs, redes sociales, entre otros.

3.4 Evolución de la reforma legislativa (1983-2014)

Desde la aprobación de la Ley Universitaria N° 23733 habían transcurrido más de treinta años y cinco gobernantes. La figura 1 representa los hitos más relevantes de la reforma legislativa de educación superior universitaria en el Perú entre los años 1983 y 2014.

Figura 1
Infografía de la Ley Universitaria



Fuente: Archivo Digital de la Legislación del Perú, Congreso de la República. Elaboración propia.

4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Remontándonos a enero de 2013, y si pensamos en el poder económico y el nivel de influencia que tenía la coalición anti reforma, compuesta por congresistas promotores de universidades y una «poderosa» Asamblea Nacional de Rectores —ambos autodenominados liberales en el mundo académico y político—, muy pocos podían apostar que la reforma de la educación universitaria superior vería la luz.

Son seis los factores, según nuestra consideración, que explicarían cómo la coalición pro reforma, que era percibida como débil y carente de argumentos técnicos y jurídicos sólidos, ganaría a los poderosos, intocables e irrefutables.

Primer factor. Existió una fuerte cohesión de los actores pro reforma en cuanto a la definición de la caótica situación por la que atravesaba la educación universitaria peruana. Las visitas a universidades públicas y privadas a nivel nacional permitió generar evidencias de la terrible situación en la que se encontraban las universidades en el Perú y del mismo modo permitió a la Comisión ganar legitimidad frente a la comunidad universitaria y la opinión pública en general, pues también invertían muchas horas de trabajo parlamentario escuchando a estudiantes y docentes de las universidades públicas y privadas que relataban la realidad que se vivía en las diversas universidades del Perú.⁶⁸ En ese sentido, el proceso de estructurar el problema público y la selección de alternativas de la política pública permitió la aproximación a los sectores y generar alianzas con personalidades del mundo académico como ex rectores de universidades públicas y privadas, dirigentes estudiantiles, entre otros. Quienes, además de suministrar información poco a poco, fueron respaldando la reforma y convirtiéndose luego en voceros de los avances de la reforma.

Segundo factor. La coalición anti reforma se encontraba en desventaja porque muchas de las autoridades universitarias estaban deslegitimadas por los

⁶⁸ Transcripciones que me fueron alcanzados por el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República mediante Notificación N°64-2018-ATD-DRAA-DGP/CR con fecha 23 de abril de 2018.

problemas de desgobierno, pésimas condiciones en infraestructura, exigua investigación, casos graves de corrupción, malos manejos administrativos de los recursos transferidos por el tesoro público, sensación cada vez más fuerte de que el lucro desmedido estaba por sobre la calidad educativa; es decir que existía mercantilización de la educación. Por estas razones, a pesar de que la coalición anti reforma contaba con una fuerte cohesión y capacidad movilizadora, casi coercitiva sobre los docentes, personal administrativo y estudiantes,⁶⁹ estaba deslegitimada y carecía de credibilidad. Esta desventaja de las pésimas condiciones en las que funcionaban algunas universidades y el descrédito de varias de sus autoridades, fue aprovechada y puesta en evidencia en los medios de comunicación por la coalición pro reforma.⁷⁰ Es decir, los miembros de la coalición anti reforma fueron obligados a competir en la arena visible de las políticas públicas. En este mismo sentido, los congresistas dueños de universidades o los que tenían vínculos políticos o laborales fueron puestos en evidencia por la prensa y los congresistas integrantes de la coalición reformista, quedando así neutralizados y expuestos en sus afanes de interponerse frente a la inminente aprobación de la norma.

Tercer factor. La alta relevancia del tema. En primer lugar, involucraba a más de un millón de alumnos y sus respectivas familias. En segundo lugar, de acuerdo al Informe de Competitividad Global 2012-2013⁷¹, en los rubros referidos a educación superior universitaria e innovación, el Perú figuraba entre los últimos lugares (WEF 2012-2013: 291). Otros indicadores, como la pésima ubicación de las universidades peruanas en rankings de calificación de calidad educativa universitaria y el incremento de subempleo juvenil, también daban cuenta de la relevancia del problema. Esta situación colisionaba directamente con el desarrollo y la competitividad nacional del país, argumento que es expuesto por Daniel Mora (Mora 2015,76).⁷² Así las cosas, el ex congresista Mora, en su papel

⁶⁹ Quienes marchaban en la creencia de que perderían derechos estudiantiles y actuaban bajo amenazas u ofrecimientos, tal como quedó documentado en los medios de comunicación.

⁷⁰ Manifestado por los entrevistados para esta investigación: Braulio Castillo (08/03/2018), Manuel Burga (03/04/2018) y Ricardo Cuenca (07/03/2018).

⁷¹ En el Pilar de Educación Superior (Calidad del Sistema Educativo, Perú se ubica en el puesto 132 de 144) y en el Pilar de Innovación (Colaboración Universidad-industria, Perú se ubica en el puesto 110 de 144)

⁷² En su libro *Los desafíos de la universidad peruana*, Mora sostiene que para el desarrollo «el tema fundamental es el conocimiento: el rol que la educación superior tiene en el incremento de

de presidente de la Comisión de Educación, acudió a cuanto medio de comunicación pudo, mediatizando la necesidad de la reforma de educación superior como un problema de carácter nacional al que se debía abordar desde las políticas públicas, posicionando de esta forma el problema en la opinión pública; el debate estaba instalado en la opinión pública y era un exigible ineludible para los decisores, ellos debían actuar de acuerdo al ánimo general de la población. Siguiendo a Culpepper (2011), la competencia había pasado de una arena silenciosa a una arena bulliciosa, es decir de la esfera privada a la esfera pública, habida cuenta que el debate, tanto en la Comisión como en el Pleno del Congreso, era transmitido de forma pública en el canal del Congreso. Estos hechos obligaban a los decisores, es decir a los congresistas, a cambiar la situación angustiante de la universidad peruana.

Cuarto factor. En entrevistas realizadas a Vicente Zeballos y Sergio Tejada, ambos manifestaron que existía un debate previo sobre de la Ley Universitaria, esa información se había trabajado en el Congreso entre los años 2006 -2011, y fue aprovechada por congresistas de la Comisión de Educación para plantear la nueva propuesta. Del mismo modo, en el ambiente académico existió debate previo sobre la reforma universitaria, por lo que la data proveniente de ambas fuentes fue recogida para construir argumentos sólidos que fueron utilizados por los integrantes de la coalición pro reforma en las presentaciones periodísticas y durante el debate tanto en la Comisión de Educación como en el Pleno del Congreso.

Quinto factor. La coalición pro reforma se aproximó a sectores altamente movilizadas, estos aliados estratégicos fueron los estudiantes de las universidades públicas y privadas —particularmente en Lima—, entre ellos el presidente de la Federación de Estudiantes del Perú, Michael Ortiz. Si bien es cierto que Ortiz fue un opositor inicial, posteriormente reconoció que la reforma era una primera etapa. Michael Ortiz, junto con otros estudiantes de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Nacional de Ingeniería y de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú,

la productividad, la competitividad, y, en general la dinámica de transformación tecnológica y social del país»(Mora 2015,76)

se reunieron a través de una coordinadora interuniversitaria para promover estrategias de sensibilización con sus colegas estudiantes y realizaron activismo en favor de la Nueva Ley Universitaria en redes sociales, y en algunos casos fueron voceros de la reforma en varios medios de comunicación (Tv Perú Noticias 2014)⁷³. Entre ellos Teodoro Arévalo, Julio Cáceda y Max Silverio. Cabe resaltar que el apoyo recibido por los estudiantes de diversas universidades del Perú fue visibilizado a través de conferencias de prensa que se daban en la sala de los Pasos Perdidos del Congreso, con la asistencia de todos los periodistas asignados al Palacio Legislativo, logrando de esta forma el rebote en distintos medios periodísticos. Este apoyo fue sumamente relevante. Por ejemplo, la exigencia⁷⁴ que hicieran congresistas y estudiantes al presidente del Congreso Fredy Otárola, el 11 de junio de 2014, para que el dictamen sea puesto a debate en el Pleno del Congreso; pues una vez colocado en Agenda del Pleno, solamente quedaba en decisión del presidente someterlo a debate y votación. En dicha conferencia de prensa los estudiantes señalaron tres exigencias fundamentales: primero, que el Estado debería asumir su rol rector en la educación superior universitaria, dándole mayor presupuesto y mejores herramientas de gestión a la educación pública; segundo, derogar el Decreto Legislativo N° 882, para eliminar el lucro en la educación; y tercero, que las universidades promuevan la participación estudiantil en el gobierno de las mismas. Al finalizar su intervención mostraron un afiche que decía «Fredy este 12 de Junio, mete un gol por la calidad universitaria», mostrando además una camiseta con el nombre del congresista Otárola con el número 10 y la frase «este jueves mete un gol por la educación» (Canal N 2014). La aprobación se dio el 26 de junio de 2014.

En esta misma línea de aproximación a los actores movilizados, durante el debate de la reforma, Daniel Mora se reúne con el ex presidente Ollanta Humala para solicitar el respaldo de la bancada oficial, habida cuenta que él representaba un solo voto en la Comisión (Legislatura 2013-2014). Contando además con el voto de Vicente Zaballos y Humberto Lay, Mora pudo construir una ajustada

⁷³ Tv Perú Noticias (2014) publicó: «Estudiantes de la PUCP, San Marcos y la UNI a favor de nueva ley universitaria»

⁷⁴ Canal N (2014) publicó la noticia «Estudiantes piden a Fredy Otárola iniciar debate de la Ley Universitaria».

mayoría para aprobar el dictamen de la norma en la Comisión, para posteriormente realizar el mismo trabajo de filigrana de construcción de mayoría con los miembros del Pleno del Congreso. Según Sergio Tejada (ex congresista), Braulio Castillo y Jorge Mori (Miembros del equipo técnico de la Comisión de Educación), convencer a los congresistas de otras bancadas, en ocasiones, significó negociar y ceder en el articulado de la norma a fin de encontrar puntos de consenso y aceptación.

Sexto factor. La tenacidad, fortaleza, persistencia y claridad conceptual de los decisores de política como Daniel Mora, Vicente Zevallos, Leonidas Huayama, Rubén Condori, Cristóbal Llatas, Eduardo Nayap, Jaime Valencia, Humberto Lay y Sergio Tejada fue decisiva y determinante, entre ellos había docentes universitarios e interesados en mejorar la educación superior universitaria en el Perú. En una segunda línea de acción externa estaban personalidades académicas como Ricardo Cuenca, Manuel Burga, Fabiola León-Velarde, Gisella Orjeda, Javier Sota Nadal, Salomón Lerner, Nicolás Lynch, que dieron soporte técnico basado en la experiencia previa, misma que ayudó de forma importante para la construcción de argumentos para el debate de la Ley Universitaria. Tanto los congresistas promotores como los aliados estratégicos —a decir de los propios entrevistados y siguiendo a Kingdon (2014)— fueron, para esa ley, los emprendedores de la política pública. En primer lugar, por su capacidad de ser oídos, debido a su experiencia o por ser líderes en diversos grupos de interés, o tener un puesto de toma de decisiones, como es la presidencia de una Comisión en el Congreso. En segundo lugar, por tener conexiones políticas y habilidad para la negociación. Y, en tercer lugar, porque estas personas pasan mucho tiempo conferenciando y redactando leyes a fin de impulsar sus ideas de cualquier forma (Kingdon 2014: 179 -181). En este mismo orden de ideas, cabe resaltar que la presidencia de la Comisión de Educación — durante el quinquenio 2011-2016—, dentro de la distribución del cuadro de comisiones del parlamento, le perteneció al Grupo Parlamentario Perú Posible. Es por ello que Daniel Mora fue designado y ratificado consecutivamente durante tres años y medio como presidente de la misma, por consenso y voluntad política, por los congresistas de su bancada, quienes apoyaron su continuidad para asegurar el cumplimiento de la agenda legislativa parlamentaria interna de

la bancada. La misma que estaba contenida en el Plan de Gobierno de Perú Posible, cuyo cumplimiento en materia educativa universitaria se impulsaría desde el Congreso, aquello que Perú Posible había planteado como «La Revolución de la Educación» (Perú Posible 2011: 11-13). Es en este sentido que en la negociación de cuadro de comisiones año tras año, la bancada de Perú Posible buscó mantener la Comisión Educación en sus fueros. Del mismo modo, Sergio Tejada manifestó que los congresistas de su bancada también abogaron por la permanencia de Mora en la presidencia de la Comisión a fin de continuar con la reforma emprendida.



CONCLUSIONES

El presente estudio de caso sobre la aprobación de la Ley Universitaria, Ley N° 30220, nos ha permitido contrastar y validar las diferentes teorías planteadas desde la ciencia política en cuanto a la participación de coaliciones poderosas que intervienen en la arena de las políticas públicas. La investigación decanta de su análisis las circunstancias en que estas coaliciones alcanzan el éxito o el fracaso a la hora de establecer en agenda institucional determinado problema público. Lo que la investigación nos enseña es que el poder de actores altamente influyentes, poderosos y cohesionados por percepciones o creencias preconcebidas no es inamovible y puede ser neutralizado.

Tomando en cuenta la bibliografía propuesta y lo trabajado en esta tesis, el éxito o fracaso de las coaliciones enfrentadas dependerá en gran medida de los siguientes factores: 1) peso y legitimidad de los actores y participación de emprendedores de políticas públicas, 2) relevancia del problema público, 3) identificación de actores de las coaliciones y el tipo de arena (bulliciosa o silenciosa) en la que compiten, y 4) desarrollo de una efectiva estrategia de argumentación y comunicación.

En concordancia con lo que la literatura plantea, el caso de estudio nos permite reafirmar que cuando los problemas públicos son juzgados políticamente en arenas bulliciosas o abiertas, durante el proceso de establecimiento de agenda, y expuestas al ojo público, el dominio de los poderosos es obligado a competir y puede ser rebatido, más aún cuando intereses de un amplio sector de la población se verá afectado en caso de no cambiar el rumbo de la política pública; sin embargo, en arenas silenciosas o cerradas los poderosos pueden ganar porque las ventajas que ellos tienen son enormes y es casi imposible que las coaliciones débiles se impongan (Culpepper 2011).

En este sentido, la investigación nos ofrece varias lecciones aprendidas:

En primer lugar, de la investigación se desprende que el hecho de identificar ex ante a todo aquel involucrado que puede ser afectado o beneficiado por la reforma que pretende implantarse, nos lleva a conocer sus intereses, recursos

con los que cuenta, posibilidades de establecer alianzas, modos de operar, acceso a medios de comunicación, conexiones políticas y si representan intereses propios o de otras instituciones. Esta identificación previa nos permitirá conocer los atributos de poder, urgencia y legitimidad de los actores (De Sebastián 1999, Mitchell, Agle, Wood 1997).

El proceso de aproximación y la generación de alianzas con actores socialmente movilizados permiten generar debate y recolectar información relevante para el proceso de establecimiento de agenda. Esta información será de gran valía para la correcta estructuración del problema público y selección de alternativas, además le añade legitimidad al debate de la política pública. En este sentido, es neurálgico incentivar la consulta con organizaciones y grupos de interés, puesto que la movilización de estos grupos puede adquirir una fuerte visibilidad pública (Subirats et al., 2008).

En concordancia con lo anterior, es importante identificar y promover la intervención de otros actores, que no siendo visibles participan en la generación de políticas públicas, estos son los llamados «emprendedores de políticas públicas»; a decir de Kingdon (2014), ellos invierten tiempo, energía y recursos; y hacen uso de su reputación profesional, conexiones políticas y habilidades de negociación. Estos personajes, con experiencia técnica y conocimiento político, pueden hacer la diferencia en el enfrentamiento de coaliciones en la arena de las políticas públicas.

Por lo tanto, esta combinación, de los actores socialmente movilizados y los emprendedores de políticas, puede ser de gran potencial a la hora de visibilizar y politizar el problema público, a parte de permitir la democratización del proceso de elaboración de las políticas públicas y lograr el establecimiento de agenda de un problema público. Esta tarea no es fácil, requiere de un trabajo de incidencia política. Sin embargo, la cosecha de sus acciones logrará inclinar la balanza en favor de coaliciones percibidas como débiles, disminuyendo de esta forma el poder avasallante y «capturador» de las élites empresariales o políticas, cuya participación e influencia puede ser rebatido y neutralizado, pero instalados, claro está, en la arena visible de las políticas.

En segundo lugar, tal como se expuso en el marco teórico de la investigación, los problemas salen a la luz cuando existe una situación en nivel de crisis. Subirats (1989), Parsons (2007) y Kingdon (2014) señalan que el decisor debe evaluar e identificar cuidadosamente sus competencias y las de las instituciones involucradas para coordinar con ellas las posibles mejoras. Del mismo modo, es importante recalcar que los problemas deben ser estructurados, recibir etiquetas y ser colocados dentro de límites, así la probabilidad de que ingresen en agenda de decisiones es alta. Siguiendo a Kingdon (2014), esta situación se da si se unen tres elementos: problema, propuesta política y receptividad política. Por su parte, Cobb y Elder (1972) sostienen que el establecimiento en la agenda requiere politización del tema y esta preocupación debe ser visualizada y llevada a un público con gran interés. Subirats et al., (2008) añade que el problema debe ser juzgado políticamente y ser materia de debate visible. En coincidencia, Mahoney (2007) sostiene que el problema público debe ser tratado y conocido por un público prospectivamente amplio. En ese punto, para los políticos o decisores será más costoso ignorar la demanda, pues podría verse afectada en una próxima elección. Por lo tanto, en la arena de políticas públicas para equilibrar y medir poderes entre coaliciones es importante politizar el problema, llevarlo a arenas visibles o bulliciosas y aprovechar hábilmente la relevancia del problema público a resolver y lograr así su ingreso a la agenda de decisiones públicas.

En tercer lugar, es crucial identificar a los actores que participan en las coaliciones, de esta forma se puede conocer sus alianzas y saber qué intereses representan. Por tanto, se valida lo que sostienen Sabatier y Weible (2007), acerca de que las coaliciones comprenden al conjunto de personas que pertenecen a diferentes instancias de poder, que pueden ser congresistas, representantes políticos, responsables de gremios, investigadores, periodistas, entre otros, que comparten creencias y percepciones que se unen en una red y coordinan actividades para lograr objetivos de política compartidos. Estas coaliciones, siendo promotoras de políticas, aparecen cuando las instancias gubernamentales están dispuestas a la consulta con organizaciones y grupos de interés (Mahoney 2007, Parsons 2007).

En consecuencia, tomando en cuenta el marco teórico y lo investigado hasta ahora, durante el proceso de establecimiento de agenda es importante identificar la existencia, legitimidad y nivel de cohesión de las coaliciones. De esta manera la coalición promotora que apuesta por una nueva política pública puede aprovechar las ventajas que esta le ofrece, maximizar recursos cuando estos son escasos y proyectar así una imagen de que la política que defiende cuenta con soporte y legitimidad frente a la opinión pública; por ende, es posible ejercer mayor presión hacia los decisores de políticas públicas. El modelo de coaliciones promotoras será útil cuando el Gobierno busca alcanzar consenso en un proceso que tiene conflicto o desacuerdo abierto (Mahoney 2007, Parsons 2007).

En este punto, se confirma también con claridad que es determinante conocer el tipo de arena en el que se enfrentan las coaliciones. Constatamos así las afirmaciones de Culpepper (2011) que en arenas silenciosas, invisibles o cerradas, los empresarios tienen control del poder y se abre la puerta a los grupos de presión empresariales que deciden y ganan; mientras que si ellos son obligados por los opositores a participar en la arena bulliciosa, es decir, expuestas al ojo público, los empresarios son obligados a participar públicamente, pierden el control del poder y es en esta circunstancia que un tema de alta relevancia y altamente politizado obligará a los políticos y a otros actores sociales a intervenir, en detrimento de los empresarios. Al respecto, también se valida que el problema debe ser visualizado en un espectro de gran interés, es decir, ganar dependerá de llevar la politización del problema a una audiencia amplia (Cobb y Elder 1972), esto es pasar de la esfera privada a la esfera pública.

Finalmente, se constata la afirmación teórica de que el análisis de la política pública no puede estar exento de la deliberación pública. Majone (1997) sostiene que la política pública está hecha de palabras, estas en forma oral o escrita serán instrumento de difusión de políticos, expertos académicos, funcionarios de gobierno, asesores, lobistas, entre otros. Por ende, construir mayoría que respalde una reforma política debe basarse sustancialmente en construir argumentos sólidos, generar retóricas para aclarar su posición sobre el problema público a resolverse y atraer simpatizantes sobre la solución que se quiere dar al problema público. Estaremos en ventaja si promovemos el debate y la

argumentación, pues mediante la discusión se moviliza el conocimiento del problema público que se quiere resolver, sus evidencias, las soluciones y los actores que participan.

En otra vertiente, es importante reconocer que la sociedad ha evolucionado hacia una nueva democracia, donde las ideas se transmiten en tiempo real y los medios de comunicación están en manos de los ciudadanos a través de la tecnología, y los políticos y hacedores de políticas públicas pueden llegar a ellos sin intermediarios y a un solo clic de distancia. Jaime Durán (2003) señala que la democracia supone formar equipos sólidos de profesionales y políticos, a fin de tener estrategias para obtener resultados. Los resultados de la investigación enseñan que una buena estrategia de comunicación (elaborada en base a sólidas investigaciones), colocada a través de los canales correctos y con un mensaje diferenciado, segmentado y centrado en los intereses reales de la gente, se constituye en un elemento poderoso para la elaboración de las políticas públicas. Adicionalmente, bajo la lógica militar, el político deberá tener en cuenta su campo de batalla, las metas que persigue, conocer e identificar a su equipo e identificar a otros actores (partidos, otros poderes del Estado, opositores blandos y duros, y lo más importante a los beneficiarios de la política pública).

Como corolario final, es importante señalar que aun en contextos difíciles —en medio de la precariedad institucional que nos avasalla—, los decisores gubernamentales pueden hacer políticas públicas con discusión política, aprovechando las ventajas competitivas, ventanas de oportunidad y la relevancia del problema público. Para tal efecto, el decisor deberá comprender que el proceso de establecimiento de agenda es un proceso altamente político, de conflicto y competencia, y que la construcción de la mayoría que respalde su propuesta pasa por organizar una coalición en la que promoverá la participación de actores altamente movilizados y emprendedores de políticas públicas con sustancial conocimiento de la política pública a implantarse, que ejecuten con efectividad estrategias y prácticas de establecimiento de agenda. De este modo, juntos pueden orillar a sus oponentes hacia la arena de competencia bulliciosa o visible de las políticas públicas, allí donde los poderosos suelen perder

contendias importantes incluso con oponentes «débiles» y con bajos recursos económicos.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALZA, Carlos

2014 Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(2), Lima: PUCP. Consulta: 7 de setiembre de 2017.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/12538/13098>

CAMPOS, Milagros

2012 *Congreso y Políticas Públicas, Saberes Compartidos*. Lima: Universidad Pacífico. Consulta 30 de agosto de 2017.

http://www.saberescompartidos.pe/wp-content/uploads/2012/03/congreso_y_politicas_publicas.pdf

COBB, Roger y ELDER Charles

1972 *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston: Allyn and Bacon.

CORTÁZAR, Juan Carlos

2012 Las prácticas de gestión pública. Un marco conceptual desde las ciencias sociales y gerenciales. *Revista Politai*, 5, pp. 85-96.

CUENCA, Ricardo

2015 Democratización del acceso y la precarización del servicio. La masificación universitaria en el Perú, una introducción. En CUENCA, Ricardo (editor). *La educación universitaria en el Perú: Democracia, expansión y desigualdades* (pp. 9-15). Lima: IEP.

CULPEPPER, Pepper

2011 *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*. New York: Cambridge University Press.

DE SEBASTIAN, Luis

1999 *Análisis de los involucrados*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

DELGADO-GUEMBLES, César.

2012 *Manual del Parlamento*. Lima: Congreso de la República, Oficialía Mayor.

DURAN, Jaime

2003 Estrategia de Comunicación Política. En IZURIETA, Roberto, PERINA, Rubén y ARTERTON, Christopher (editores). *Estrategias de Comunicación para Gobiernos* (pp. 23-76). Buenos Aires: La Crujia.

DURAND, Francisco

2012 “El debate sobre la captura del Estado peruano”. Lima: DESCO, pp. 19-45. Consulta: 17 octubre de 2017.

http://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/21/01_Durand_Per%3BA_Hoy_julio_2012a.pdf

GAUTIER, Emilio

2012 Masificación y calidad de la educación superior. En CUENCA, Ricardo. (editor). *Educación superior. Movilidad social e identidad* (pp. 15-47). Lima: IEP.

KINGDON, John

2014 *Agendas, alternatives and public policies*. Estados Unidos: Pearson Education Limited. Versión Electrónica.

LAHERA, Eugenio

2004 *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL

MAHONEY, Christine

2007 Networking vs. Allying: The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU. *Journal of European Public Policy*, 14 (2), pp 1-36.

MAJONE, Giandoménico

1997 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2006 *La Universidad en el Perú, Razones para una reforma universitaria Informe 2006*. Lima: Dirección de Coordinación Universitaria.

MITCHELL, Ronald, AGLE, Bradley, y WOOD Donna

1997 Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The Academy of Management Review*. 22(4) pp. 853-886.

<https://www.jstor.org/stable/pdf/259247.pdf?refreqid=excelsior%3A14b66b44ab6a2e21f91ea7409a4d2376>

MORA, Daniel

2015 *Los desafíos de la Universidad Peruana*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

MUJICA, Jaris

2012 El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento peruano. Serie: III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Consulta: 22 de mayo de 2018

http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/157%20MUJICA.pdf

2014 El lobby en un escenario de agendas fragmentadas: Consideraciones sobre mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(1), pp. 37-54.

PARSONS, Wayne

2007 *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.

SABATIER, Paul

1988 *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning*. s/l. *Policy Sciences*, 21, pp. 129-168.

SABATIER, Paul y WEIBLE Christopher

2007 *The Advocacy Coalition Framework. Innovations and clarifications. Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

SUBIRATS, Joan.

1989 *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

SUBIRATS, Joan, KNOEPFEL Peter, LARRUE Corinne y VARONNE Frederic

2008 *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

SUBIRATS, Joan, LARRUE Corinne y VARONNE Frederic

2012 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

TANAKA, Martín

2017 *La reforma del sistema político y electoral*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

YAMADA, Gustavo y CASTRO Juan

2013 Evolución reciente de la calidad de la educación superior en el Perú: no son buenas noticias. En YAMADA, Gustavo y CASTRO, Juan (editores). *Calidad y acreditación de la educación superior: retos urgentes para el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico y Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, pp. 25 - 64

PRENSA

AmericaTV (canal #4)

2014 «Estos son los ocho congresistas vinculados a universidades privadas, según Mora». Lima. Emisión: 18 de junio. Consulta: 8 de Octubre de 2018.

<https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/conozca-8-congresistas-vinculados-universidades-segun-daniel-mora-n141418>

ATV+

2013 “Continua debate de nueva ley universitaria: Javier Sota Nadal y Antero Flores Araoz” [canal de YouTube] Emisión: 13 de junio. Consultado el 18 de Octubre de 2018

<https://www.youtube.com/watch?v=j9NbcTNqLHE>

Canal N (canal #8)

2013a «García sobre Ley Universitaria: no se puede dar solución que ponen a educación bajo una bota». Lima. Emisión: 9 de diciembre. Consulta: 02 de mayo de 2018

https://www.youtube.com/watch?time_continue=72&v=WrkHcl--7vg

2013b «Rectores de universidades acudieron al Congreso para rechazar nueva Ley Universitaria». Lima. Emisión: 21 de junio. Consulta: 5 de mayo de 2018.

<https://www.youtube.com/watch?v=mkwGqZVyXpk>

2014 «Estudiantes piden a Fredy Otárola iniciar debate de la Ley Universitaria». Lima. Emisión: 11 de junio. Consulta: 5 de mayo de 2018.

<https://www.youtube.com/watch?v=Jgmuc0HvXrc>

Central de Noticias del Congreso

2014 «Dammert: Ley Universitaria debe terminar con la mercantilización y la estafa en la educación». Lima. Fecha de Emisión: 18 de Junio. Consulta: 8 de setiembre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=L8bfmTEmWDQ>

Consejo Nacional de Educación

2014 CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN. Diálogo dictamen del proyecto de la nueva Ley Universitaria [Canal de YouTube] Lima, 27 de febrero de 2014. Consulta: 17 de setiembre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=GzG7P7GpAxA>

CORREO

2014 «Conafu rechaza la Ley Universitaria» Lima, 22 de Octubre. Consulta: 17 de setiembre de 2017.

<http://diariocorreo.pe/ciudad/conafu-rechaza-la-ley-universitaria-23122/>

EL COMERCIO

2013 «A FAVOR Y EN CONTRA: la polémica por la nueva ley universitaria». Lima, 10 de diciembre. Consulta: 8 de diciembre de 2013

<http://archivo.elcomercio.pe/amp/politica/gobierno/favor-contra-polemica-nueva-ley-universitaria-noticia-1671165>

2014a «Universitarios marcharon contra ley bajo promesas y amenazas». Lima 15 de mayo. Consulta: 28 de abril de 2018

<https://elcomercio.pe/lima/universitarios-marcharon-ley-promesas-amenazas-319810>

2014b «Congresistas vinculados a universidades no se inhibirán». Lima, 19 de Junio. Consulta: 10 de diciembre de 2017.

<https://elcomercio.pe/politica/congreso/congresistas-vinculados-universidades-inhibiran-331723>

2014c «Falta de quórum frustró aprobación de la Ley Universitaria» Lima, 25 de Junio. Consulta: 10 de diciembre de 2017.

<https://elcomercio.pe/politica/congreso/falta-quorum-frustro-aprobacion-ley-universitaria-334315>

EL PERUANO

2013 «En la Comisión de Educación “Puertas abiertas para tratar la Ley universitaria, Mora asegura que dialogará con los sectores involucrados en el tema». 5 de Julio. Pp 4 Actualidad. Política. Consulta: 09 de diciembre de 2017.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9A218D4BE16646EE05257BA60064ECCA/\\$FILE/3_PERUANO05-07-2013.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9A218D4BE16646EE05257BA60064ECCA/$FILE/3_PERUANO05-07-2013.pdf)

EL TROME

2014a «Daniel Mora: Hay universidades que funcionan encima de mercados» Lima, 24 de abril. Consulta: 02 de mayo de 2018.

<http://archivo.trome.pe/actualidad/daniel-mora-hay-universidades-que-funcionan-encima-mercados-2004605>

2014 Columna El Búho «Ley Universitaria» Lima, 15 de mayo. Consulta: 5 de mayo de 2018

<http://archivo.trome.pe/columnas/ley-universitaria-2007886>

FEDERACION DE ESTUDIANTES DEL PERÚ

2013 «Presidente de la Federación de Estudiantes del Perú-FEP expone las principales propuestas del Anteproyecto de Nueva Ley Universitaria elaborada por la FEP» [página de Facebook]. Consulta: 17 de setiembre de 2017.

<https://www.facebook.com/FEP.PERU/posts/357877157660051>

2014 «Pte. FEP, Michael Ortiz, en Conferencia de Prensa en el Congreso de la República» [Canal de Youtube]. Consulta: 17 de setiembre de 2017

<https://www.youtube.com/watch?v=29yUaHE4DiE>

GESTIÓN

2013 «Un 30% de universidades públicas enfrenta crisis por denuncias de corrupción y lucha de poder». Lima: 27 de Octubre. Consulta: 12 de Octubre de 2017.

<https://gestion.pe/peru/politica/30-universidades-publicas-enfrenta-crisis-denuncias-corrupcion-lucha-51384>

2014 «Sunedu permitirá al Estado recuperar rol rector de educación superior, afirma Saavedra» Lima, 19 de mayo. Consulta: 17 de setiembre de 2017.

<http://gestion.pe/politica/sinedu-permitira-al-estado-recuperar-rol-rector-educacion-superior-afirma-saavedra-2097653>

Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

2013 Ricardo Cuenca analiza propuesta de nueva Ley Universitaria en ATV+. Lima, 12 de junio. Consulta:

<https://www.youtube.com/watch?v=jWvDubt9pRQ>

LA REPÚBLICA

2013a «Rectores de 23 universidades irrumpen en Comisión de Educación para exigir respeto a la autonomía» Lima, 6 de junio. Consulta: 17 de setiembre de 2017.

<http://larepublica.pe/06-06-2013/rectores-de-23-universidades-irrumpen-en-comision-de-educacion-para-exigir-respeto-a-la-autonomia>

2013b «Docentes universitarios pararán 48 horas en rechazo a ley universitaria». Lima, 30 de Junio. Consulta: 17 de setiembre de 2017.

<http://larepublica.pe/01-07-2013/docentes-universitarios-pararan-48-horas-en-rechazo-a-ley-universitaria>

2013c «Burga destaca beneficios de nueva ley universitaria» Lima 8 de diciembre. Consulta: 17 de setiembre de 2017.

<https://larepublica.pe/politica/757153-burga-destaca-beneficios-de-nueva-ley-universitaria>

2014 «ANR: Daniel Mora es un hombre desquiciado que quiere imponer la ley universitaria». Lima, 6 de enero. Consulta: 02 de mayo de 2018.

<https://larepublica.pe/politica/763276-anr-daniel-mora-es-un-hombre-desquiciado-que-quiere-imponer-la-ley-universitaria>

LATINA (Canal #2)

2013 «Ollanta Humala: Jóvenes no se dejen estafar por universidades de medio pelo». Emisión: 17 de diciembre. Consulta: 17 de setiembre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=zVmdUGhVaMY>

PANORAMA (Programa Canal #5)

2013 «Universidades a granel: trágica realidad en la educación superior». Lima 15 de diciembre. Consulta: 9 de setiembre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=tjazkBHoam>

PERU 21

2013 «San Marcos rechaza nueva ley universitaria por controlista». Lima, 22 de Junio
Consulta: 17 de setiembre de 2017.

<https://peru21.pe/opinion/san-marcos-rechaza-nueva-ley-universitaria-controlista-112205>

2014a «Fujimori: Nueva Ley Universitaria tiene pincelada velasquista». Lima 27 de junio. Consulta: 16 de diciembre de 2017.

<https://peru21.pe/politica/fujimori-nueva-ley-universitaria-pincelada-velasquista-168119>

RPP Noticias

2013a «Comisión Educación Debate Ley Universitaria» Lima. Emisión: 5 de junio
Consulta: 8 de diciembre de 2017

<https://www.youtube.com/watch?v=YjmVASX0R0U>

2013b «Fipes: #leyuniversitaria atenta contra inversión en educación superior». Lima.
Emisión: 30 de Octubre. Consulta: 15 de octubre de 2018.

<https://www.youtube.com/watch?v=aKbmJkrStFs>

2013c «Alan García cuestiona aprobación de nueva Ley Universitaria» Lima 9 de diciembre de 2018. Consulta: 17 de Octubre de 2018

<https://rpp.pe/politica/actualidad/alan-garcia-cuestiona-aprobacion-de-nueva-ley-universitaria-noticia-653742>

2013d «Beingolea: Se necesita debate más amplio sobre Nueva Ley Universitaria»
Lima, 15 de diciembre. Consulta 17 de setiembre de 2017.

<http://rpp.pe/politica/actualidad/beingolea-se-necesita-debate-mas-amplio-sobre-nueva-ley-universitaria-noticia-655237>

2014a «ANR anuncia marcha para este miércoles contra la Ley Universitaria». Lima. 13 de mayo. Consulta: 17 setiembre de 2017

<http://rpp.pe/peru/actualidad/anr-anuncia-marcha-para-este-miercoles-contr-la-ley-universitaria-noticia-691473>

2014b «Keiko Fujimori: presentaremos acción legal contra Ley Universitaria». Lima, 27 de Junio. Consulta: 08 de octubre de 2017.

<https://rpp.pe/peru/actualidad/keiko-fujimori-presentaremos-accion-legal-contr-la-ley-universitaria-noticia-703589>

2014c «¿Qué congresistas tienen vínculos con universidades privadas?». Lima, 18 de junio de 2014. Consulta: 5 de octubre de 2017.

<http://rpp.pe/politica/actualidad/que-congresistas-tienen-vinculos-con-universidades-privadas-noticia-701347>

RTV San Marcos – UNMSM

2013 Rectores de universidades se manifiestan contra Ley Universitaria controlista e intervencionista [Canal de Youtube] Lima: 16 de diciembre. Consulta: 17 de setiembre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=PczqqGBJWdE>

2014 San Marcos marchó en defensa de la autonomía universitaria hacia el Congreso. [Canal de Youtube] Lima 2 de Junio. Consulta: 17 de setiembre de 2017.

https://www.youtube.com/watch?v=-za7tMDo4_o

Semanaeconómica

2012 «Las "universidades garaje" y la baja calidad de la educación superior en el Perú». Consulta: 7 de setiembre 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=X6kXnvK0Yuc>

TUTEVE ATV (Canal #9)

2013 «Estudiantes de UNMSM protestan contra la Ley Universitaria». Lima, 21 de junio. Consulta: 08 de diciembre de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=PHYOO8n2iKI>

TV Perú Noticias (Canal #7)

2014 «Estudiantes de la PUCP, San Marcos y la UNI a favor de nueva ley universitaria» [Entrevista TV] Lima, 9 de Enero. Consulta: 15 de diciembre de 2017.

https://www.youtube.com/watch?v=fGbv4HxM_FU

INFORMES Y BASES DE DATOS

ARWU

2012 Shanghai: Center for World-Class Universities of Shanghai Jiao Tong University (CWCU). Consultado el 12 de setiembre de 2017

<http://www.shanghairanking.com/es/ARWU-Statistics-2012.html#1>

CINDA-UE (CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO)

2009 Informe sobre el Sistema de Educación Superior Universitaria del Perú. Lima: Junio. Consulta: 05 de octubre de 2017.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/06D5C5064D91840F0525782D005D7F65/\\$FILE/informe_peru.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/06D5C5064D91840F0525782D005D7F65/$FILE/informe_peru.pdf)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2012 Sesiones Ordinarias y Extraordinarias de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte [videograbaciones y transcripciones]. Consulta: febrero, marzo y abril de 2018.

Videos que me fueron alcanzados por el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República mediante Notificación N°64-2018-ATD-DRAA-DGP/CR con fecha 23 de abril de 2018

2012^a Integrantes de la Comisión 2012-2013. Consulta: 9 de diciembre de 2017

<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2012/educacion/integrantes.asp>

2013a Plan de Trabajo Periodo Legislativo 2013-2014. Consulta: 04 de diciembre de 2017

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/PlanesTrabajo/05A69C26DB522F0405257C12005DD6F7/\\$FILE/PLAN.TRAB.EDU.JUV_2013_2014.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/PlanesTrabajo/05A69C26DB522F0405257C12005DD6F7/$FILE/PLAN.TRAB.EDU.JUV_2013_2014.pdf)

2013b Integrantes de la Comisión 2013-2014. Consulta: 9 de diciembre de 2017.

<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2013/educacion/integrantes.asp>

2014a Expediente Ley Universitaria N° 30220 Dictámenes en mayoría y minoría de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte sobre la Ley Universitaria. Consulta: Años 2017 y 2018.

http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/Repexpvirt?OpenForm&Seq=3&Db=201100154&View

2014b Votaciones de Ley Universitaria 30220. Lima, 26 de Junio de 2014. Consulta: 2 de mayo de 2018.

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/PlenoComiPerm20112016.nsf/Apleno/54F663117BCA9A3705257D0E005C9B4E/\\$FILE/As-Vot-26-jun-14.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/PlenoComiPerm20112016.nsf/Apleno/54F663117BCA9A3705257D0E005C9B4E/$FILE/As-Vot-26-jun-14.pdf)

2014c Oficio N 069-2014-PR que presenta el PL 3505/2013 PE Proyecto de Ley que crea la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU). Lima 16 de mayo de 2014. Consulta: 2 de mayo de 2018.

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/4217bc6dff7e86ee05257cda0061ec16/\\$FILE/PL03505160514.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/4217bc6dff7e86ee05257cda0061ec16/$FILE/PL03505160514.pdf)

2014d Oficio N° 026-2014/YLA-CR. Dictamen en Minoría Nueva Ley Universitaria, presentada por Yhony Lescano Ancieta. Lima, 3 de enero de 2014. Consulta: 2 de mayo de 2018.

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/c31ec62724cd846b05257c560007cb62/\\$FILE/00154DCMIN030114.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/0/c31ec62724cd846b05257c560007cb62/$FILE/00154DCMIN030114.pdf)

2014 Diario de Debates del Pleno del Congreso (Sesiones 18 de Junio, 25 de Junio y 26 de Junio). Lima: Diario de Debates

http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/Repexpvirt?OpenForm&Seq=3&Db=201100154&View

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2015 5.82 NÚMERO DE ALUMNOS (AS) MATRÍCULADOS EN UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS 1985 – 2014. [Archivo Excel] Fuente: Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) - Oficina de Planeamiento y Presupuesto

IPSOS

2013 Encuesta Urbana Nacional. Lima, 22 de julio de 2013. Consulta 19 de abril de 2018 en:

https://www.ipsos.com/sites/default/files/publication/2013-07/Opinion_Data_julio_2013.pdf

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

2011a Declaración Jurada de vida del candidato. Luis Iberico Nuñez. Lima: Infogob. Consulta: 10 de diciembre de 2017

https://infogob.jne.gob.pe/Politico/FichaPolitico/luis-carlos-antonio-iberico-nu%C3%B1ez_historial-partidario_eKmoGyPhrDM=my

2011b Declaración Jurada de vida del candidato. José Luna Gálvez. Lima: Infogob. Consulta: 10 de diciembre de 2017

https://infogob.jne.gob.pe/Politico/FichaPolitico/jose-leon-luna-galvez_historial-partidario_C5qCCrkRN4c=qr

MINISTERIO DE DEFENSA

s/f Currículo Vitae de Daniel Mora. Consulta: 17 de setiembre de 2017.

https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/Daniel_Mora_CV.pdf

PERU POSIBLE

2011 450 Compromisos para el crecimiento social del Perú. Lima: Plan de Gobierno 2011 – 2016 Más y mejor Educación.

PERU 21

2014b Pulso Perú, Encuesta de Opinión Pública a Nivel Nacional ENERO 2014. Lima: Datum Internacional S.A. Lima, enero de 2014. Consulta: 19 de abril 2018.

http://archivo.peru21.pe/f/pulsoperu/datum/2014_01.pdf

2014c Pulso Perú, Encuesta de Opinión Pública a Nivel Nacional JULIO 2014. Lima: Datum Internacional S.A. . Consulta: 19 de abril 2018.

http://archivo.peru21.pe/f/pulsoperu/datum/2014_01.pdf

TOP UNIVERSITIES

2013 QS Latin American University Rankings 2013. Consulta: 13 de setiembre de 2017 en:

<https://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2013>.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2010 Expediente N° 017-2008-PI/TC. Sentencia sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más de 5,000 ciudadanos, contra la Ley N.º 28564, Ley que deroga la Ley N.º 27504 y restituye el tercer párrafo del artículo 5º de la Ley Universitaria. Consulta: 15 de setiembre de 2017.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00017-2008-AI.pdf>

UNIVERSIDAD PRIVADA SAN JUAN BAUTISTA

s/f DIRECTORIO DE AUTORIDADES, FUNCIONARIOS y JEFES. Consulta: 17 de setiembre de 2017.

<http://www.upsjb.edu.pe/universidad/autoridades.aspx>

UNIVERSIDAD SEÑOR DE SIPAN

2016 Alberto Beingolea Delgado, es el nuevo Decano encargado de la Facultad de Derecho de la USS. Lima: Página Facebook. Consulta: 17 de setiembre de 2017.

<https://www.facebook.com/ussipan/photos/a.119436428131052.22691.115727108501984/1124672447607440/?type=3&theater>

WORLD ECONOMIC FORUM

2012 The Global Competitiveness Report 2012–2013. Ginebra. Consulta: 10 de Abril de 2018

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

APENDICE

Entrevistados

ARÉVALO, Teodoro

2018 Entrevista Personal – Ex alumno UNMSM. Lima: 28 de marzo.

BURGA, Manuel

2018 Entrevista Personal. Ex rector de Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima: 3 de abril.

CÁCEDA, Julio

2018 Entrevista Personal. Ex Presidente de la Federación de Estudiantes PUCP. Lima: 21 de marzo.

CASTILLO, Braulio

2018 Entrevista Personal. Asesor Principal de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte. Lima: 8 de marzo.

CUENCA, Ricardo

2018 Entrevista Personal. Presidente del Instituto de Estudios Peruanos y ex Consejero del Consejo del Consejo Nacional de Educación. Lima: 7 de marzo.

LEÓN-VELARDE, Fabiola

2018 Entrevista Personal – Ex rectora Universidad Peruana Cayetano Heredia. Lima: 4 de abril.

MAYTA, Roxana

2018 Entrevista Personal – Ex Secretaria Técnica de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte. Lima: 6 de abril

MORA, Daniel

2017 Entrevista Personal. Ex Congresista de la República, presidente de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte 2012-2015. Lima: 10 de octubre.

MORI, Jorge

2018 Entrevista Personal. Ex Presidente Ejecutivo de Universidad Coherente y Asesor de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte. Lima: 21 de marzo.

ORTIZ, Michael

2018 Entrevista vía Messenger. Ex Presidente de la Federación de Estudiantes del Perú. Lima: 26 de marzo.

SILVERIO, Max

2018 Entrevista Personal. Ex alumno, miembro del Tercio Estudiantil de la Universidad Nacional de Ingeniería. Lima: 29 de marzo.

TEJADA, Sergio

2018 Entrevista Personal. Ex Congresista, miembro de la Comisión de Educación Juventud y Deporte (2012-2013). Lima: 27 de marzo.

ZEBALLOS, Vicente

2018 Entrevista Personal. Congresista de la República, Ex miembro de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte. Lima: 5 de marzo.

