

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



La política de las reformas en el Perú: contextos adversos, liderazgo y estrategias políticas para la aprobación de la Ley Universitaria

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE BACHILLER EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

AUTOR

Flórez Hernández, Diego Augusto

ASESOR

Tanaka Gondo, Ricardo Martín

Lima, julio de 2019

RESUMEN

En junio de 2014, después de meses de debate, el Congreso de la República aprobaba la nueva Ley Universitaria (Ley N° 30220), documento que, principalmente, contemplaba la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria como órgano regulador autónomo de todo el sistema universitario. Esto sucedía, además de en un país con un modelo de libre mercado aún muy marcado, después de una férrea oposición por parte de universidades, prensa, y políticos aliados a intereses lucrativos. ¿Cómo, entonces, tuvo éxito la propuesta de reforma universitaria? Esta investigación, consiguientemente, busca comprender qué recursos de poder utilizaron ambos bandos en el transcurso del debate, cómo los utilizaron y cómo se terminó por construir una ventana de oportunidad más propicia para los promotores de la política. Como hipótesis, se sostiene que fue gracias al liderazgo de Daniel Mora y las estrategias que desarrolló, antes y después de la introducción del proyecto en la agenda, para neutralizar las condiciones políticas desfavorables iniciales. Esta afirmación se sustenta sobre un marco teórico sobre recursos de poder de actores del proceso de formulación de política, etapas de un proceso de reforma y condiciones políticas que facilitan su éxito. El caso de estudio propuesto guarda relevancia por su atipicidad, por su contribución al entendimiento de reformas sociales en el país y porque constituye una actual política de estado. La conclusión que deviene el trabajo es que las reformas son posibles en tanto el liderazgo político busque socializar la propuesta de política antes de y durante el debate.

Palabras clave: Ley Universitaria, reformas sociales, política pública, líder de política, estrategias de política

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Introducción	i
1. Revisión de literatura	1
2. Marco teórico	8
3. Hipótesis	10
4. Metodología de investigación.....	12
Conclusiones	15
Bibliografía.....	17



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Lista de actores para entrevistas semiestructuradas 13



INTRODUCCIÓN

En el Perú, parece sugerirse que el carácter reformista de nuestras políticas públicas entorpece su efectividad, pues los políticos o tomadores de decisiones son muy cortoplacistas y siempre responden a coyunturas específicas que obligan a accionar rápidamente. Sumado a ello, también se asume que las estructuras económicas predominantes, sus defensores y la débil partidocracia que nos acompaña desde hace tres décadas merma cualquier posibilidad de propuestas de reforma a largo plazo, por más que reúnan un buen diagnóstico y diseño. Entonces, ¿cómo se reforma lo que, desde esa lógica, parecería casi imposible? ¿Existen posibilidades de que políticas reformistas puedan triunfar en condiciones altamente adversas o simplemente están condenadas a su fracaso incluso antes que se discutan? El caso de la Ley Universitaria obligaría a repensar una respuesta que, intuitivamente, podría ser negativa. Las reformas en el Perú se pueden dar, por más contrapesos que encuentren o despierten.

En junio de 2014, después de meses de intenso debate, se aprobó la Ley N.º 30220, la nueva Ley Universitaria, la cual disponía la creación de la Superintendencia Nacional de Educación Superior (Sunedu). Esta nueva entidad, en líneas generales, iba a tener a su cargo la rectoría del sistema universitario. Esto implicaba la fiscalización de la calidad de todas las universidades del país que se materializaba en el otorgamiento del licenciamiento institucional en tanto estas cumplan los estándares mínimos exigible. Fue en torno a este contenido que el entonces proyecto de ley estuvo inmerso en constante discusión. Quien lideraba su defensa fue Daniel Mora Zevallos, autor del texto y, durante ese periodo parlamentario, presidente de la Comisión de Educación del Congreso. A él, se le sumaron representantes del Ejecutivo –como Ollanta Humala y Jaime Saavedra–, expertos en la materia, algunos rectores y autoridades universitarias, y gremios estudiantiles. La preocupación que nutría su apoyo hacia la reforma provenía desde el desalentador diagnóstico sobre la calidad del sistema. Para ellos, la autorregulación se había evidenciado como una falsa promesa, por lo que la nefasta realidad exigía un mínimo de regulación estatal.

Ante este clamor, se despertaron intereses contrarios y rápidamente el proyecto de ley tuvo oposición. En enero del mismo año, la ya desaparecida Asamblea Nacional de Rectores (ANR) –institución que suplantó la Sunedu–, mediante su presidente Orlando Velásquez, comenzó a desatar una serie de críticas centrándose en la supuesta amenaza que corría la autonomía universitaria. Esa demanda fue replicada por otros rectores – por ejemplo, Pedro Cotillo de la Universidad Mayor de San Marcos– y congresistas, sobre todo aquellos ligados a consorcios universitarios importantes, como Richard Acuña, José Luna y Elías Rodríguez. La reforma también encontró resistencia en aquellos que defendían la libre competencia mercantil: El Comercio publicó distintas editoriales y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), mediante su representante gremial, la calificó de restrictiva con el capital privado. En resumen, el proyecto de Mora colisionaba directamente con los intereses de los encargados del propio sistema, los defensores del modelo macroeconómico y políticos capaces de bloquearlo gracias al liderazgo en sus bancadas; además de hacerlo sobre una agenda normalmente desatendida. A pesar de esa desventaja, la reforma se aprobó.

¿Cómo triunfa un proyecto de ley con un perfil reformista y conflictivo de tales magnitudes? ¿Bajo qué variables se pueden neutralizar condiciones inicialmente desfavorables para llevar a cabo reformas en el país? El presente proyecto de investigación busca determinarlas. El objetivo es comprender qué recursos de poder utilizaron ambos bandos en el transcurso del debate, cómo los utilizaron y cómo se terminó por construir una ventana de oportunidad más propicia para los promotores de la política.

Con eso dicho, parte de la relevancia de este trabajo, en primer lugar, radica en la atipicidad del caso de estudio. Como se mencionó anteriormente, la Ley Universitaria representa el éxito de un proyecto que se impulsó desde el desinterés político por parte de los partidos en el sector y contra intereses que se tienden a agrupar como un bloque de obstrucción. Segundo, advierte un vacío en la literatura existente en relación a reformas sociales en el Perú, pues lo producido hasta el momento, se enfoca mayoritariamente en sus efectos y alcances,

y no en la dinámica política que las antecede. Por último, este estudio es importante porque se basa sobre una actual política de estado. Si bien desde que se la implementó, el panorama político peruano no ha dejado de ser turbulento, se puede visualizar un cierto esmero en no desestabilizarla, lo cual la hace un ejemplo muy poco frecuente de continuidad intergubernamental.

Lo que se propone en este proyecto de investigación es que la misma agencia de los promotores de reforma puede revertir los efectos negativos de contextos desfavorables iniciales. Esto no significa que la sola acción del individuo puede eliminar todos los obstáculos presentes porque, incluso, estos pueden permanecer más de lo previsto. En realidad, lo que se argumenta es que el emprendedor puede resultar victorioso en tanto desarrolle estrategias que promuevan un apoyo hacia su propuesta anticipado, y termine por constituir nuevas líneas de defensa en la arena en la cual se le haría problemática una disputa constante con la oposición. Así, este involucramiento no solo neutraliza el bloqueo de los actores adversarios, sino que produce un espacio propicio para presentar el modelo de reforma como legítimo y beneficioso para la sociedad en su conjunto.

Respecto a la estructura del trabajo, primero se presentará lo avanzado en la materia sobre procesos de agendación de políticas y de reformas sociales en la región. En segundo lugar, se defenderá la hipótesis propuesta. Y finalmente, se expondrá la metodología elegida junto a las técnicas de recojo de información.

1. REVISIÓN DE LITERATURA

El debate sobre la reforma surge desde la toma de conciencia sobre el estado de deterioro en el que se encontraba la universidad pública y el crítico nivel de calidad del servicio que se ofrecía en el sistema en general. Ya se había reconocido que con el proceso de liberalización de los 90, la oferta educativa había crecido considerablemente y en muy corto tiempo. En una cuestión de 15 años (2000-2015), la cobertura de educación superior había pasado de un 30% a 52,8% en jóvenes que oscilaban entre los 17 y 21 años; esto se debió justamente al aumento de la oferta universitaria privada, la cual dispuso un salto de 6,5% a 27,4% en el mismo periodo (citado en Ñopo & Kitmang, 2017).

Algunos autores han convenido en comprender la lógica detrás del porqué de la apertura al capital privado en el sector y contrastarla con los resultados visibles en la actualidad. Tal decisión se basó sobre tres hipótesis. La primera supone que la inversión privada aumentaría la oferta constantemente, respondiendo a una concepción de universidad como espacio, ya no de divulgación y creación de conocimiento, sino de formación de masas trabajadoras para el mercado laboral (Cuenca & Reátegui, 2016). La segunda hipótesis proponía como otra consecuencia la democratización del servicio, entendiéndose esta como hacer del proyecto universitario una alternativa viable a grupos sociales históricamente excluidos, como los más empobrecidos o minorías lingüísticas. Esta premisa no llegó a cumplirse. Igual suerte corrió la tercera y última, la cual sugería que la autorregulación del sistema permitiría mantener en competencia aquellas universidades de buena calidad, excluyendo a las de un pobre servicio. Lo que se dio, más bien, fue la dejadez de la investigación como pilar fundamental del quehacer universitario y la consecución de los últimos puestos en los rankings regionales (Cuenca & Reátegui, 2016).

La problematización del tema, entonces, ya no pasaba por atender una posible falta de cobertura o una demanda de acceso, sino por el empobrecimiento cualitativo de la educación y sus repercusiones en múltiples dimensiones en el estudiante y la sociedad. Para el propio excongresista Mora, el punto de partida era asociar este decaimiento de la calidad con los afanes lucrativos que se habían apoderado del sistema en su conjunto. Afirma que el problema común de

las universidades públicas y privadas era el direccionamiento de los recursos directamente recaudados y del canon hacia enormes sumas de salarios mensuales a las autoridades (2015). El lucro ya no era un objetivo propio de aquellas universidades de personería societaria, sino era una lógica que se replicaba en todas las demás, produciéndose a costa de intereses por mejoras en la infraestructura y las condiciones de las planas docentes (Mora, 2015).

Desde ese diagnóstico, la reforma universitaria busca transformar tres dimensiones del sistema principalmente: i) el estado nuevamente sería el ente rector de la política, ii) también se haría responsable de la regulación de la calidad del servicio, y iii) la universidad recobraría la noción de espacio de creación de conocimiento basado en la investigación (Ñopo & Kitmang, 2017). En ese sentido, el proyecto impulsado en el 2014 manifestaba ser bastante ambicioso en relación a los cambios que quería producir, una afirmación que resulta, sobre todo, si se lo compara con los casos de demás países latinoamericanos.

Perú ha sido uno de los países que más tardíamente se ha acoplado a la última ola de reformas en educación superior que inició en la década de los 90 en la región. Al momento de transformar el sistema, los objetivos han pasado por proveer ayuda financiera (Colombia), descentralizar la educación (Argentina), asegurar modelos de calidad (Colombia y Uruguay), hacer emerger nuevas instituciones proveedoras del servicio educativo (Argentina y Uruguay), y asegurar un acceso más justo e inclusivo (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador). Según la naturaleza de cada reforma, sus orígenes han estado atribuidos a actores diferentes. Por ejemplo, el caso ecuatoriano dependió medularmente del entonces presidente Rafael Correa; mientras, por ejemplo, en el caso uruguayo, los actores políticos no tuvieron el protagonismo en la arena, sino más bien un universo de actores que se involucraron en un intenso debate que terminó por polarizar a los interesados en la política (Bernasconi & Celis, 2017).

Los casos uruguayo, chileno y argentino son muy ilustrativos sobre cómo surgen reformas en materia de calidad. Las más recientes que proliferaron en estos países responden a la última ola de expansión de la universidad privada. Como indica Levy, ante la incapacidad del sector público en acoger a una creciente demanda por educación, el sistema se expandió permitiendo que nuevas

instituciones privadas “absorban” lo que las públicas no podían hacer (citado en Landoni & Romero, 2006). Este fenómeno de masificación produjo reclamos sociales que devinieron en una inevitable respuesta del estado por introducir nuevos instrumentos de regulación de la calidad. En Argentina, se creó una sola entidad encargada de todos los procesos posibles, incluyendo la supervisión y licenciamiento, pero solo de aquellas universidades privadas creadas después de 1990. Por su parte, Chile tiene un sistema más complejo con tareas más diversificadas, en el que también se otorga licenciamiento de funcionamiento, pero al igual que su símil argentino, solo a universidades privadas después de un determinado año. El caso uruguayo es muy similar: el objetivo de la autorización solo cumple para universidades privadas (Landoni & Romero, 2006). El motivo de esta exclusión de la universidad pública del licenciamiento en estos tres países se explica porque estas intentan escudarse frente a cualquier amenaza de vulneración a su autonomía, por lo que el estado decide adoptar políticas más flexibles según sus requerimientos o simplemente las marginan hacia trámites distintos dependientes de su voluntad (Bernasconi & Celis, 2017; Landoni & Romero, 2006).

Stein y Tommasi también teorizan en torno a reformas educativas en América Latina: ellos sostienen que, desde el auge neoliberal de la década noventa, en materia educativa, se ha reformado o sobre la expansión de la matrícula o sobre la mejora de la calidad (2006). En términos de cooperación y, por ende, de facilidades para sacar adelante proyectos, el primer tema resulta más favorable. Cuando se busca ampliar la cobertura, los consensos no son tan difíciles de conseguir, básicamente debido a que todos los actores concuerdan en que siempre es bueno más educación. Coincidir, en cambio, sobre qué educación brindar produce desencuentros más rápidamente, pues implica reorganizar las labores docentes, la creación de organismos supervisores, entre otros aspectos, que contrapone un sinfín de intereses diversos (Stein & Tommasi, 2006). Al final, lo que termina determinando para ambos casos los resultados de política es la pugna entre tres actores principales: los sindicatos, el Ejecutivo y los gobiernos subnacionales. Los primeros casi siempre tienen el rol predominante; los objetivos de

sus acciones son tener seguridad de empleo, negociar constantemente y la creación de puestos docentes. El segundo actor normalmente tiene la voluntad –gracias también a la influencia tecnocrática– de mejorar el sistema como parte de un programa de desarrollo más amplio. Los gobiernos subnacionales usualmente buscan expandir su influencia política y tener mejores oportunidades de potenciar sus economías locales (Stein & Tommasi, 2006).

Entender el caso de estudio propuesto en este trabajo a la luz de lo presentado por estos autores resultaría problemático en dos puntos fundamentales. Más allá de que facilita la comprensión del origen del conflicto desde su distinción en tipos de reforma, su análisis solo cobra relevancia en contextos políticos institucionalizados. Esto conduce a que se afirme que el Ejecutivo pugne según sus objetivos de modernización, y que los sindicatos se encuentran en un nivel de cohesión y capacidad de presión importantes, asumiendo que ambos actúan como colectivos unificados y coherentes. De esto se desprende el segundo problema: se relega de la teoría la agencia de promotores de reforma, incluso aquellos provenientes de otros espacios como el Legislativo. El debate sobre la Ley Universitaria ilustra que las iniciativas sobre educación, sobre todo en sistemas políticos con débil institucionalidad, pueden descansar en actores gubernamentales individuales, y no necesariamente en grupos de la sociedad civil o en Ejecutivos con hambre de desarrollo.

Estas advertencias, sin embargo, no han pasado desapercibidas, y sí se ha producido literatura que aboga por entender los procesos de política en países como el peruano. Sabatier y Weible (2007) desarrollan lo conocido como coaliciones promotoras. Estas están conformadas por personas que provienen de una variedad de esferas y que comparten un sistema de creencias. Aquí, los actores forjan arenas contenciosas para que sus ideas se transformen en políticas. Estas ideas pueden ubicarse en tres niveles: núcleos de creencias profundas, los cuales provienen de largos procesos de socialización y se fundan en principios que la persona considera fundamentales; segundo, núcleos de creencias sobre políticas, es decir, cómo se evalúa el problema y qué tan importante resulta; y final-

mente, núcleos de preferencias sobre políticas, que hacen referencia a las decisiones sobre instrumentos y estrategias de política, y que son mucho más fáciles de negociar (Sabatier & Weible, 2007).

Otras dos teorías que también abordan la política de las políticas son las de comunidades de política y “think tanks”. La primera hace referencia a interacciones informales que ocurren en espacios comunes entre actores gubernamentales y sociales que construyen un grupo interrelacionado en busca de un asunto de política pública por razones instrumentales. Aquí, la autoridad se dispersa y, por ende, el proceso decisonal resulta muy horizontal; sin embargo, y a diferencia de redes comunes más accesibles, las comunidades de política son mucho más unidas y cerradas (Miller & Demir, 2007). Por otro lado, existen los “think tanks”. Estos son institutos de investigación y análisis de políticas públicas sobre alguno o varios temas que buscan aconsejar a los decisores e informar a la opinión pública al respecto (Stone, 2007). Normalmente, resultan ser organismos no gubernamentales con mucha capacidad financiera que desarrolla estrategias constantemente para competir de manera efectiva en el mercado de ideas para atraer la atención de los actores definitorios.

En relación a lo que se ha producido sobre procesos en el Perú, se encuentran, por ejemplo, los trabajos de Alza y Ponce. Ambos concuerdan que, al abordar el estudio de políticas públicas, se debe tener en cuenta que el sistema político peruano carece de instituciones fuertes y de partidos con agendas programáticas (Alza, 2014; Ponce, 2012). Ponce, desde un caso de estudio sobre la propuesta del SOAT médico, argumenta que los políticos desisten de luchar por hacer prevalecer sus propuestas cuando saben que van a perder –una vez hecho un balance sobre los costos de continuar en la contienda–, y prefieren postergar sus intentos cuando se presente una nueva ventana de oportunidad (Ponce, 2012). Esta lógica aplicaría sobre todo cuando se insertan temas en la agenda muy espontáneamente. Por su parte, Alza da mayor énfasis a los actores sociales, pues entiende que los emprendedores de política normalmente se sitúan fuera del bloque gubernamental. Estos actores reinterpretan y renuevan ideas que buscan constantemente posicionar en las esferas estatales, lo cual significa

que deben estar atentos y ser estratégicos para aprovechar las oportunidades que se les podría presentar (2014).

Tanto los trabajos sobre la política de las políticas como los de los dos últimos politólogos exponen alternativas al estudio de políticas en contextos como el nuestro. A pesar de ello, existen algunas disonancias que no pueden pasar desapercibidas para el caso de esta investigación. Por un lado, sostener que el proceso de disputa previo a la aprobación de la Ley Universitaria estuvo protagonizado por coaliciones promotoras o, al menos, por una, resulta sobredimensionar la estructura interna de los bandos. Si bien hubo actores de distintos espacios agrupados en torno a una causa común, estos se agruparon como respuesta a la coyuntura –en el caso de los defensores de la reforma– o simplemente no supieron adecuar un pliego de demandas consistente para elaborar una retórica conjunta y, consecuentemente, elaborar estrategias concertadas – como sucedió con los opositores–.

Esto también está ligado al descarte de las comunidades de política como explicación alternativa, pues la reforma universitaria no surge desde la interacción entre distintos actores a lo largo de entidades estatales y de la sociedad. Si bien el acercamiento entre ellos fue importante, el nivel de cohesión y unidad entre ellos es discutible. Por último, es evidente que algún “think tank” no fue determinando en el devenir del curso de la política. Esto no lleva a afirmar que no hubo organizaciones sociales importantes en el acompañamiento y discusión política posteriores, pero estas no resultan el actor clave detrás del nacimiento de la reforma, sino uno secundario.

Por otra parte, también resulta difícil adecuar lo propuesto por Ponce y Alza. La primera desarrolla un marco para comprender casos en los que los tomadores de decisiones deben responder con velocidad y preocupándose por no desencantar a una opinión pública vigilante. Asimismo, los perfila como actores racionales que prevén los potenciales resultados de la manutención del conflicto, por lo que terminan adecuándose a sus balances. Para efectos del análisis de la reforma, no se puede sostener que su inserción en la agenda fue esporádica ni que los actores conocían el devenir de posibles escenarios, pues el debate se

extendió por más de tres meses y requirió de una movilización de recursos considerables para tratar de prevalecer frente al otro. Fue un contexto de incertidumbre. Con respecto al trabajo de Alza, el problema es simple: no considera a emprendedores dentro de la esfera gubernamental peruana –al menos en su definición de emprendedor de política–, y no desarrolla cómo interactúan intereses contrapuestos. Se debe entender que, incluso cuando no sea la regla en el país, hay propuestas de reforma que se impulsan desde el Congreso, y que abren espacios de disputa en los que se involucran diversos actores, los cuales difícilmente desistan de permanecer en la arena. Esta propuesta de investigación busca comprender cómo y por qué se produce esa dinámica.



2. MARCO TEÓRICO

La reforma universitaria se entiende según qué rol desarrollaron los distintos actores que convocó y las estrategias que hicieron o no efectivas. Sin embargo, más allá de atender a los emprendedores de reforma y la lógica bajo la que se desenvuelven para conseguir sus objetivos, es necesario comprender las circunstancias que permiten que sus acciones justamente cumplan sus propósitos y qué tan determinante y eficaz resulta el grado de oposición de sus rivales.

Sobre lo que sería una reforma en educación superior, Bernasconi y Celis la han definido de la siguiente manera: “un conjunto coherente de políticas públicas implementadas por un gobierno nacional con los objetivos de transformar total o parcialmente la estructura u organización de un sistema de educación superior, su gobernanza, su financiamiento, sus funciones o sus resultados” (2017). En ese sentido, la reforma universitaria peruana se acopla a la definición de los autores porque cambió la forma de dirección del sistema al otorgarle su rectoría al estado mediante la Sunedu, en la que recayó la responsabilidad de mejorar la calidad educativa otorgando el licenciamiento a todas las instituciones.

Por el lado del proceso de política, Kingdon elabora una serie de conceptos en relación a las distintas categorías de los actores existentes. El Congreso, por su lado, es inherentemente relevante por su autoridad legal, así como por la publicidad que disponen por la cobertura constante que los medios de comunicación le ofrecen (2003). Para el autor, los legisladores pueden tener distintos incentivos para proponer temas en la agenda. Uno de ellos es alcanzar su propia concepción de una buena política pública: darle relevancia a un tema en particular y buscar propiciar alternativas de solución. En el caso de los grupos de interés, estos se pueden diferenciar por el objetivo de sus actividades. Así, un grupo de interés con actividades positivas se interesaría en proponer nuevos cursos de acción a una política; mientras que uno con actividades negativas, se centraría en bloquear los cambios que la misma produciría (Kingdon, 2003).

Por otra parte, sería necesario determinar los ciclos por los que pasa el proceso político previo a la implementación de la reforma. Luis Carranza ha elaborado un trabajo sobre reformas fiscales en el Perú. La presente propuesta de

investigación recoge las etapas y las características correspondientes que él logra identificar y las adapta a la naturaleza de este caso de estudio. La primera etapa corresponde al reconocimiento del problema en el sistema; la segunda, a la determinación de la solución, en la cual es fundamental el establecimiento de un líder capaz de llevarla a cabo; la tercera, a la preparación de la estrategia (estrategia con los medios, generación de alianzas); la cuarta, a la aprobación política en la que –como se requiere promulgación congresal– el poder del convencimiento del líder y la credibilidad que inspire, la solidez técnica que disponga el proyecto de ley y la generación de una corriente de opinión pública favorable resultan fundamentales; la quinta y última etapa, a la implementación y sostenibilidad de la reforma (2012).

Con respecto a las condiciones sociopolíticas que inhiben o facilitan reformas, Graham y otros proponen cinco que conducen a escenarios óptimos. Estas se relacionan a la estructura institucional, las circunstancias políticas y económicas, y la configuración de intereses en la sociedad (1999). Sobre lo último, hay tres estrategias que incrementan la posibilidad de éxito: a) la compensación hacia aquellos potenciales perdedores políticos, b) la creación de “stakeholders” o la movilización de latentes grupos de interés, y c) la reconfiguración de quienes integran los bandos políticos sobre el aprendizaje de conflictos pasados para evitar volver a mermar una correcta acción colectiva (Graham et al., 1999). Lo que el presente trabajo agrega a lo propuesto por los autores es que estas tácticas políticas mantienen efectividad, partiendo del texto de Carranza, según la etapa del proceso en las que se desarrollan (2012). En ese sentido, la presencia de un líder no basta de por sí, sino cómo y cuándo opera estratégicamente.

El proceso de la reforma universitaria es posible de ser entendido claramente a la luz del marco teórico propuesto. Tomando lo desarrollado por Carranza (2012), se distingue tres etapas cruciales (diseño de la política, proyección de estrategia y conflicto político) en las que se emplearon distintas estrategias políticas –aquellas propuestas por Graham y otros (1999)– que resultaron efectivas según el momento de su aplicación. El marco conceptual de Kingdon (2003) permite clarificar quiénes jugaron qué roles según qué objetivos durante la etapa de resolución política.

3. HIPÓTESIS

La aprobación de la Ley Universitaria se explica por la existencia de un líder de reforma, el congresista Daniel Mora, que operó estratégicamente en distintas etapas del proceso. A diferencia de políticas que se introducen en la agenda y el debate gracias a sucesos esporádicos, el caso de la reforma universitaria representa un trabajo político premeditado. El congresista se movilizó en dos etapas cruciales previa a la configuración del debate político en las que pudo construir argumentos sólidos y bases de apoyo importantes; así, en la etapa decisional, la coalición pro-reforma neutralizó las iniciales condiciones desfavorables (desinterés político, ausencia de aliados, vínculos estrechos entre parlamentarios y empresarios) y llegó con más capacidad de imponerse frente a los opositores.

La primera etapa fue la elaboración de la solución al problema: el establecimiento de la Sunedu como órgano regulador. En este momento, el grado de radicalidad de la política es crucial, pues determina qué tan considerables se perciben las pérdidas por parte de la futura oposición y, por ende, qué tan alto será su nivel de obstrucción. La estrategia de compensación por parte de Graham y otros se piensa básicamente en términos financieros (1999); sin embargo, también se la puede hacer en términos de negociación política. Si bien la reforma universitaria terminó por abarcar a todo el conjunto de universidades en el país, no eliminó el lucro como objetivo válido para la prestación del servicio educativo. Esto produjo un margen de compensación aceptable para ciertos opositores, sobre todo aquellos ligados directamente a redes universitarias en la mira, por lo que la línea argumentativa de la reforma pudo ser desarrollada sin que sea percibida como excesivamente radical y como un juego de suma cero.

La etapa siguiente se caracterizó por la socialización estratégica de la política sin que se incorpore inmediatamente a la arena de debate, por más que ya se percibía el asomo de los rivales políticos. Aquí, el trabajo del líder se vislumbró en el recorrido de distintas casas de estudio para aliarse con gremios estudiantiles, trabajadores y algunos rectores universitarios (incluyendo de universidades públicas). La creación de una coalición instrumental permitió al congresista Mora posicionarse como el defensor de una política con alta legitimidad ciudadana y representatividad de la comunidad universitaria.

Una vez que se despiertan los ánimos contrarios formalmente y se traslada el debate a los espacios institucionales del Congreso, se da inicio a la etapa de aprobación política. En esta, la generación de una corriente de opinión favorable a la reforma puede ser determinante en cómo los decisores encaminan su preferencia. Por un lado, se tenía el bando pro-reforma que mantenía una única línea argumentativa y, poco a poco, mostrando la realidad del sistema a través de los medios, empezó a posicionarse favorablemente. Del lado contrario, la oposición no supo generar credibilidad en su mensaje, incluso cuando disponía de cierta adhesión. La defensa de la autonomía como argumento para impedir la regulación estatal no funcionó, algo paradójico cuando este terminó siendo el principal factor limitante en otros países. Esto se debe a que el rol de la universidad pública, clave en otros contextos, estuvo abanderado por Orlando Velásquez y Pedro Cotillo, rectores de universidades públicas históricas que manifestaban claras evidencias de malas prácticas de gestión e, incluso, malversación de fondos. En la batalla por inclinar la balanza, la coalición liderada por Mora terminó imponiéndose gracias al trabajo estratégico previo y a la carga simbólica que generó en contraste con la mala imagen que su oposición transmitía en la etapa decisiva.

4. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

El diseño metodológico optado es uno de tipo cualitativo. Es decir, lo que según Goertz y Mahoney sería uno cercano al modelo causa del efecto. Aquí, el interés es desarrollar mecanismos causales desde un *output* en concreto. Para tal fin, lo ideal es proponer una explicación multivariada (2012). Como se presentó anteriormente, el interés de este proyecto radica en entender el origen de la reforma universitaria. A partir de ese resultado, se ha esbozado un ejercicio de análisis que identifique factores de distinta naturaleza para determinar un mecanismo causal. Esto es lo que también podría llamarse “process tracing”.

Este hace referencia al uso de evidencia de un caso concreto para hacer inferencias sobre posibles explicaciones causales (Bennett & Checkel, 2014). Este es la examinación de pasos intermedios y la determinación de eventos y decisiones clave que permita explicar cómo se dio el proceso y cómo se generó el resultado de interés (Bennett & Checkel, 2014; Falletti, 2006). Ante ello, existen dos técnicas de “process tracing”. La utilizada en este lugar, es el método inductivo: análisis de eventos pasados y búsqueda de una significativa cantidad de información que luego podría ser usada para generar una primera hipótesis (Bennett & Checkel, 2014). Este método de diseño es beneficioso por distintas razones. Como lo indica Collier, el “process tracing” permite identificar y analizar nuevos fenómenos políticos, probar hipótesis ya existentes o elaborar otras nuevas, y, por ende, conocer mejor los mecanismos causales del fenómeno enfocado (Collier, 2011). En síntesis, privilegia un detallado análisis a profundidad que confirma, revalúa o exige nuevos ejercicios teóricos.

Cabría mencionar que, como se intuye, este es un diseño de un único caso de estudio –aunque, en el transcurso de la investigación, se intentará acoplar otros que reúnan las mismas características de atipicidad–. Dentro de la tipificación hecha por Gerring y Cojocarú, la reforma universitaria representaría un caso anómalo; más específicamente, calificaría como uno desviado: dado un conjunto de condiciones políticas y sociales que perfilan un patrón para un determinado resultado, el caso presenta resultados inesperados (2016). En ese sentido, el estudio de la reforma universitaria posibilitaría perfeccionar la teoría existente y complementar sus vacíos.

El objetivo de esta selección es, consecuentemente, examinar a detalle un fenómeno a través del uso de distintas fuentes de información, como colección de data, entrevistas, análisis de documentación, entre otras (Johnson et al., 2015). Las entrevistas serán usadas para reconstruir las estrategias utilizadas por los actores principales de la contienda política y para identificar cómo se configuró la interacción entre ellos. En total, se entrevistará a 14 actores con distintos perfiles (ver tabla 1).

Tabla 1. Lista de actores para entrevistas semiestructuradas

Actores pro-reforma	Actores opositores
<ul style="list-style-type: none"> - Daniel Mora (congresista) - Jaime Saavedra (ministro de Educación) - Vicente Zeballos (congresista) - Michael Ortiz (presidente de la Federación de Estudiantes del Perú) - Julio Cáceda (presidente de la Federación de Estudiantes de la PUCP) - Ricardo Cuenta (miembro del Consejo Consultivo de la Presidencia de la Comisión de Educación) - Gisella Orjeda (presidenta de Concytec) 	<ul style="list-style-type: none"> - Orlando Velásquez (presidente de la ANR, rector de la UNT) - Pedro Cotillo (rector de la UNMSM) - Mauricio Mulder (congresista) - Richard Acuña (congresista) - José Luis Elías (congresista) - José Luna (congresista) - Julio Rosas (congresista)

Fuente: Elaboración propia.

Por último, y como se mencionó anteriormente, existirá la recopilación de notas periodísticas que documenten el proceso de debate político y los argumentos desarrollados por ambas posiciones con respecto a la reforma. Asimismo, se analizarán las distintas actas de sesiones de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, desde el año 2013 (año del inicio de Daniel Mora como su presidente), del Pleno y pronunciamientos oficiales de entidades estatales involucradas. Todo lo descrito permitirá reconstruir el caso de estudio, conocer a profundidad cómo operaron los distintos actores y sobre qué condiciones tuvieron posibilidad de imponerse para lograr sus objetivos.



5. CONCLUSIONES

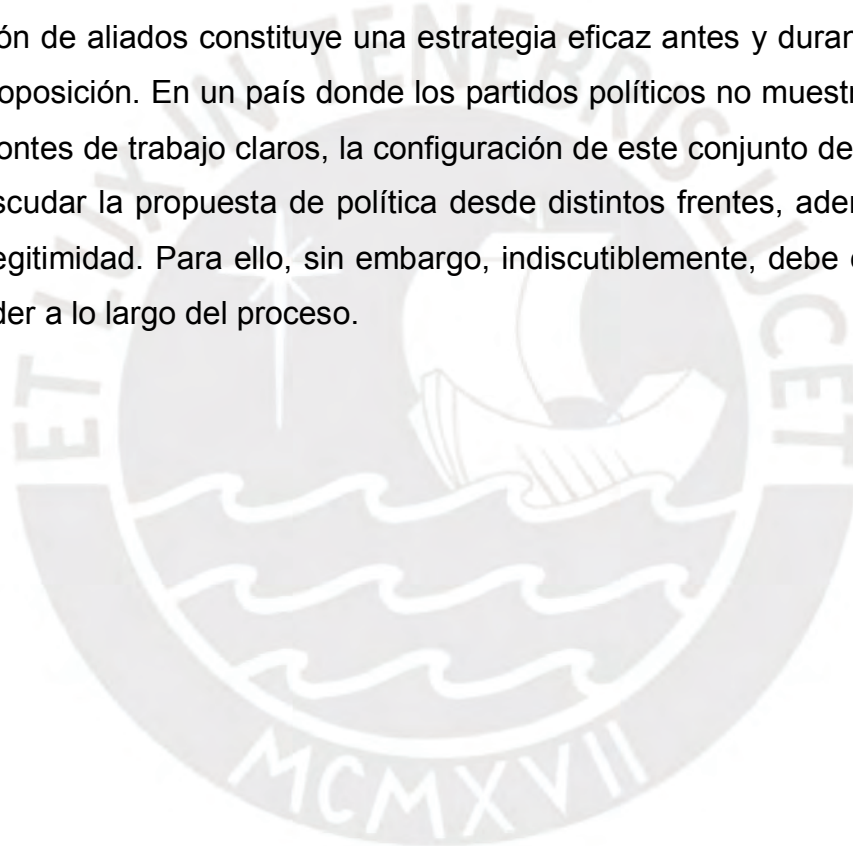
Sobre lo expuesto concerniente a los propósitos de esta investigación, se pueden desarrollar cuatro conclusiones principales. En primer lugar, la reforma universitaria destaca por su carácter altamente conflictivo y restaurador. A diferencia de políticas de corte más incremental, el caso del 2014 se propone atacar directamente una lógica lucrativa muy enquistada en el sistema y dispuesta a ser defendida; además, implica una salida alternativa al paradigma neoliberal, pues reincorpora al rol rector del estado como solución a un problema público. Es por ello que el proceso político contencioso que se produjo incorporó a distintos actores que no solo disponían de una visión de educación determinada, sino que disputaron según su noción sobre cuál debería ser el límite del estado en el marco de sus competencias.

La segunda conclusión es sobre los vacíos en la literatura existente: la reforma universitaria como objeto de estudio en el marco de las producidas en el resto de la región aún es desatendida; sin embargo, los trabajos sobre aquellas que se produjeron en Chile, Argentina o Uruguay, por ejemplo, sirven como punto de comparación muy útil para comenzar un primer análisis. En esos países, las políticas introducidas tuvieron un alcance limitado hacia las universidades públicas, y esto es por el gran poder que representan ante el estado como instituciones con su propia organización y desenvolvimiento. A diferencia del caso peruano, la demanda por nuevas modalidades de regulación nació desde la sociedad, y la política resultante mantuvo ajenas a las universidades públicas, por lo que es posible afirmar que el nivel de ambición de la reforma puede depender del grado de reclamo social y de la solidez de oposición que encuentra.

En tercer lugar, se concluye que las oportunidades de generar políticas en el Perú se pueden generar o desde la visibilidad de hechos repentinos y azarosos, o desde la voluntad de agentes ajenos al gobierno. El sistema de partidos influye enormemente a que se incorporen al estudio actores que, si bien resultan ajenos a la esfera decisional de antemano, en el proceso pueden ir ganando un peso inusitado pero determinante. Es decir, se debe requerir de herramientas que no den tanta relevancia a un posible trabajo conjunto de partidos, bancadas

organizadas o grupos políticos con agendas continuas, porque comprender casos atípicos y exitosos normalmente exige situarse fuera de esas variables explicativas.

Y, por último, se debe mencionar el rol de las fuerzas sociales. En el Perú, la formulación de políticas muchas veces carece de la incorporación de actores interesados, no solo como fuentes de información para la elaboración de algún documento, sino como soporte posterior para la defensa de la propuesta en el debate público. La aprobación de la Ley Universitaria ha demostrado que la movilización de aliados constituye una estrategia eficaz antes y durante la disputa con la oposición. En un país donde los partidos políticos no muestran identidad y horizontes de trabajo claros, la configuración de este conjunto de actores permite escudar la propuesta de política desde distintos frentes, además de otorgarle legitimidad. Para ello, sin embargo, indiscutiblemente, debe existir una figura líder a lo largo del proceso.



6. BIBLIOGRAFÍA

- Alza, C. (2014). Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(2), 39–73.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (2014). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (B. Andrew & J. T. Checkel (eds.)). Cambridge University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9781139858472>
- Bernasconi, A., & Celis, S. (2017). Higher Education Reforms: Latin America in Comparative Perspective. *Education Policy Analysis Archives*, 25(67), 1–15. <https://doi.org/10.14507/epaa.25.3240>
- Carranza, L. (2012). Politics of Fiscal Reforms in Peru. *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*, January 2021, 1–25. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199747504.013.0002>
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS - Political Science and Politics*, 44(4), 823–830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- Cuenca, R., & Reátegui, L. (2016). *La (incumplida) promesa universitaria en el Perú*. 29. <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/5024>
- Falleti, T. G. (2006). Theory-Guided Process-Tracing in Comparative Politics: Something Old, Something New. *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, 17(1), 9–14. <https://www.polisci.upenn.edu/~falleti/Falleti-CP-APSANewsletter06-TGPT.pdf>
- Gerring, J., & Cojocar, L. (2016). Case-selection: A diversity of methods and criteria. *Sociological Methods & Research*, 45, 392–423.
- Goertz, G., & Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton University Press. <https://doi.org/doi:10.2307/j.cttq94gh>
- Graham, C., Grindle, M., Lora, E., & Seddon, J. (1999). *Improving the Odds: Political Strategies for Institutional Reform in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Johnson, J. B., Reynolds, H. T., & Mycoff, J. D. (2015). *Political Science Research Methods* (8th ed.). CQ Press.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. Longman.
- Landoni, P., & Romero, C. (2006). *Aseguramiento de la calidad y desarrollo de la educación superior privada: comparaciones entre las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay*. 25, 263–282.

<https://www.calidadenlaeducacion.cl/index.php/rce/article/view/262/266>

- Miller, H. T., & Demir, T. (2007). Policy Communities. In F. Fischer & G. J. Miller (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (1st ed., pp. 137–149). Routledge.
- Mora, D. (2015). *Los desafíos de la universidad peruana*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Ñopo, H., & Kitmang, J. (2017). Educación: balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021. In C. Niezen, I. Málaga, & Ó. Franco (Eds.), *Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021*. Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES. https://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/balance_y_agenda.pdf
- Ponce, Z. (2012). Decisiones de política pública en una democracia sin partidos: el caso del “Soat médico.” *Politai: Revista de Ciencia Política*, 3(5), 181–192.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189–220). Routledge.
- Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393–416. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v13n2/1665-2037-pyg-13-02-393.pdf>
- Stone, D. (2007). Public Policy Analysis and Think Tanks. In F. Fischer & G. J. Miller (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (1st ed., pp. 149–157). Routledge.