

LA REGULACIÓN REGULADA: EL SENTIDO DE LA EXPANSIÓN UNIVERSITARIA EN EL PERÚ DESDE EL CONAFU

Frank Casas Sulca*

*Magíster en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Bachiller y Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de San Martín de Porres de Lima, Perú. Con estudios de Posgrado en Docencia Virtual por la misma universidad. Coordinador de Proyectos en Nuevas Tecnologías y Educación. Correo e: fcasas@usmpvirtual.edu.pe

REVISTA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
ISSN: 0185-2760

Vol. XLI (3), No. 163

Julio - Septiembre de 2012, pp. 141-157

Introducción

Cada día que transcurre es más fácil que los peruanos puedan acceder a estudios universitarios. Si hace cien años este espacio estuvo reservado exclusivamente para élites de poder, hoy esto ya no es así. Cada día aparecen más universidades (CONAFU 1995-2010). Sin embargo, hay que entender que este crecimiento no solo depende del proceso de oferta y demanda en el mercado, sino que además existen estrategias que, desde lo político, intervienen para estimular el sentido de la universidad pero, no necesariamente responde a mandatos normativos para corresponder a una necesidad del Estado, sino que se envuelve sobre contradicciones que complejiza la realidad de ejercer la regulación.

Lo que nos interesa ahora es comprender cómo este fenómeno de contradicciones se da desde y sobre el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU), órgano creado por el Estado pero autónoma a él, que tiene como misión regular el funcionamiento de las nuevas universidades del país. Para ello estudiaremos brevemente la historia del CONAFU, su fundación y cómo ha ido ejerciendo su labor reguladora de la expansión universitaria. Luego nos ocuparemos del sentido de la universidad que tiene el Estado peruano, lo que permitirá entender cómo se tejen las contradicciones de poder y funciones que terminan demarcando la complejidad del sistema universitario peruano.

Este artículo conforma el segundo capítulo de una tesis de investigación sobre el sistema universitario peruano trabajada en el año 2011. La metodología empleada ha sido de corte cualitativo. Para ello se ha explorado en los distintos archivos legales y estadístico del Consejo Nacional para el Funcionamiento de Nuevas Universidades (CONAFU), de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República del Perú, del Ministerio del Trabajo del Perú, del Ministerio de Educación del Perú y del Tribunal Constitucional del Perú. Esto originó que cumpliéramos con los límites de saturación de nuestra metodología. La información se recolectó con un fichero de datos ordenada en función del primer objetivo del presente capítulo el cual es describir la historia de transformación del CONAFU dentro del sistema de educación superior universitaria. Para ello se determinó una lista de cotejo subordinada por el rango legal: ley, decreto ley, decreto legislativo, resoluciones, y fallos legales.

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

Historia de la expansión universitaria en el Perú

Cuando en 1551 la Reina Madre Doña Juana, con autorización del rey Carlos V de España, suscribe la Real Cédula para la creación de la primera universidad sudamericana (nos referimos a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos) (Burga, 2008), aún no habían cesado las acciones armadas para cimentar la conquista de los españoles en tierra inca. De hecho, con la fundación de dicha universidad se consolidaba el poder político de los españoles y se justificaba parte de los altos gastos que se habían utilizado para emprender la conquista (Porrás, 2010). Así, más que la búsqueda por el conocimiento y el libre pensamiento, lo que dio vida a la primera universidad peruana fue una artimaña para justificar el proceso de “culturización” y una estrategia para comprender el idioma nativo de los conquistados a fin de dominarlos completamente.

En aquel tiempo, el control sobre la creación y apertura de nuevas universidades estaba en función de lo que requería la conquista. Para ello, bastaba el consenso de un grupo de clérigos españoles del más alto rango quienes determinaban la idea de los “estudios generales” y justificaban ante la corona el presupuesto requerido. Por tanto, más que “claustros” religiosos se fundaron instituciones estatales al servicio de los virreyes de la corona (Robles 2006; 35-48). Ya en la República, la fundación de universidades estuvo a merced de decisiones verticales que provenían desde el Estado. Así, Simón Bolívar crearía en 1924 la primera universidad republicana: Universidad Nacional de Trujillo, como premio a aquella ciudad que lo acompañó en sus ideas políticas expansionistas.

Con la creación de la Universidad Católica del Perú (aún sin ser Pontificia), a inicios del siglo XX, se dio inicio a la aparición de las universidades de índole privado, desde luego reconocida por el Estado peruano mediante Resolución Suprema del 24 de marzo de 1917. Así, hasta los años 80, la creación de universidades en el Perú continuó siendo regulada por el Estado. En el proceso histórico de la República aristocrática, el Estado peruano empieza a invertir en la gestión económica y administrativa de las universidades. Esto originó que hasta 1960 se creara nueve universidades de carácter público y solo una privada (ANR, 2005). A partir de los años 60, la expansión universitaria empezó a correlacionarse con el crecimiento demográfico del Perú (Sandoval 2002; 8-9) y con las demandas de una población que empezaba a migrar del campo a la ciudad. El Estado peruano promovía la expansión de universidades particulares con la promulgación de la Ley 13417, el cual ampliaba el régimen para crear universidades. Se proponía, además, que las universidades nacionales fuesen creadas según la necesidad estratégica del Estado. Tal como lo sostiene Sandoval:

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

En los años 70, el gobierno militar de Velasco Alvarado promulgaría el Decreto Ley 17437 el cual establece una nueva forma de mirar el cogobierno universitario y su despolitización. Previamente, en el primer gobierno de Fernando Belaúnde (1962-1968) se promulgaría la Ley 14693, posibilitando así la gratuidad de la enseñanza en todos los niveles de educación. La Reforma Educativa de 1972 buscaba la integración de la fuerza profesional en el desarrollo del país, y la independencia del Perú dentro de la comunidad internacional. Para ello, se creó el Instituto Nacional de Altos Estudios que correspondía a un centro de investigación para actividades estratégicas del Estado. Así, hasta 1979 solo se incrementó a cinco el número de universidades públicas, mientras se dejaron de crear universidades privadas (ANR, 2005). La reforma no tuvo la continuidad esperada. De hecho, la nueva Ley General de la Reforma de la Educación (DL 19326) promulgada por el gobierno militar no tuvo mayor éxito a falta de lineamientos políticos que la consolidaran y, a la falta de apoyo popular.

A partir del proceso de transición política hasta finales de los años 80 se abrieron 11 universidades privadas y solo dos de gestión pública (ANR, 2005). Sin embargo, más que una iniciativa del Estado para permitir el acceso educativo, lo que surgió fue un detrimento estatal para invertir en más universidades (Sandoval, 2002). El Estado permitía la creación de universidades privadas porque no tenía la capacidad de invertir más en ella. En ese mismo año se promulgó la aún vigente Ley Universitaria 23733. Mientras, el crecimiento de universidades privadas continuaba en aumento, y el gasto social en las universidades públicas continuaba decreciendo. Tal como lo considera Sandoval (2002):

En el sector universitario, se observa que en 1974 el Estado gastaba en educación el 3.7% del PBI, y que en 1980 dicho porcentaje se redujo a 2.1%. El descenso en el gasto educativo continúa en los ochenta, cayendo de 20% del presupuesto en 1975, a menos del 10% una década después. En ese lapso, la universidad logra mantener alrededor del 2.2% del presupuesto anual, pero el gasto anual por alumno se reduce a menos de la mitad, siendo en 1985 cinco veces menor que veinte años atrás. (pp. 17-18)

En los años 90, el proceso de reforma neoliberal de Alberto Fujimori legaliza e impulsa la creación de nuevas universidades. Muchas investigaciones plantean que la crisis de la universidad pública se determina con la implementación de las políticas neoliberales de Fujimori (Ortiz, 1998; Germaná,

2002; Biagini, 2000; Burga, 2008). Se infiere que la expansión del número de creación de universidades se determinó en función de intereses económicos que condujeron al Estado peruano a reducir su inversión en las universidades públicas. Pero además se deduce que estas medidas destruyeron el sentido del cogobierno universitario y ampliaron mecanismos transversales de apoyo común a grupos de poder empresarial. Asimismo, algunos estudios han descrito que Fujimori emprendió una acción para-militar a fin de eliminar cualquier movimiento terrorista desde las universidades (Lynch, 1990; Degregori, 1985; CVR, 2003). Esto obligó a detener la apertura de universidades nacionales e impulsar la inversión privada. El Estado solo cumpliría el papel de regulador para lo cual en 1995 creó una comisión legalmente autónoma destinada a controlar las autorizaciones de la fundación de universidades, a esta se la llamó: el Consejo Nacional de Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU).

El CONAFU se crea el 20 de enero de 1995 impulsado por la Ley N° 26439. Se le encargó velar por la regulación de la expansión de universidades, algo que por esa época no había sido regularizada en ninguna norma. Con esta ley no solo se busca la regulación del sistema en términos de creación de nuevas universidades, sino que además se busca controlar la proliferación de funcionamiento de facultades y escuelas profesionales.

CONAFU goza de algunas prerrogativas jurídicas para imponer su acción reguladora. Así, el Estado le brinda la posibilidad de determinar si un proyecto universitario cumple o no con los estamentos jurídicos formales. Además, tiene la potestad de evaluar en forma permanente, hasta los 5 años, el fiel cumplimiento de las actividades funcionales de la universidad. Por ende, la apertura de una universidad solo se da en forma provisional hasta que el CONAFU rectifique dicha autorización de forma permanente. De ahí que para operar provisionalmente, una universidad necesita de una previa evaluación y aprobación regulada por este consejo.

Hasta aquí, hemos descrito un largo recorrido de hechos históricos necesarios para entender las formas y maneras de cómo se ha estado autorizando el funcionamiento de nuevas universidades. Hemos destacado que hasta antes de existir CONAFU la creación de universidades había sido potestad del poder político para justificar actividades revolucionarias. Incluso, la historia no determina una presión que provenga desde el mercado para ampliar dicha discusión, pero si corrobora que su expansión hasta antes de los años 90 no se correlaciona con el acceso de todos los peruanos a estudios de educación superior, pues en principio, solo unas élites de poder accedieron a dicho beneficio y luego se amplió hacia un sector encargado de los servicios estratégicos del Estado. Llegado los años 90, las reformas debilitaron algunas barreras para que el acceso se de con mayor pronunciamiento, pero no como un estímulo para que todos alcancen el conocimiento sino como una estrategia política para controlar el poder. Con ese entorno se crearía CONAFU, para regular al mercado y al control político.

Funciones y estructura del CONAFU

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

El pleno del CONAFU es el órgano que idea, debate, estructura, formula, practica y formaliza los lineamientos de la institución para ejecutar sus funciones. Tiene la potestad de ejercer su poder y competencia para regular sobre el ámbito presupuestal de la ANR. El pleno trabaja sobre la evaluación provisional. Así, su competencia reguladora se define cuando otorga la licencia definitiva a los proyectos universitarios. Designa a un representante para que cumpla la función de presidente del CONAFU, quien se encarga de cumplir y hacer cumplir las leyes y normas nacionales sobre la educación universitaria bajo competencia del CONAFU, así como de los estamentos aprobados y demás funciones que el pleno determine.

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

La primera etapa de autorización universitaria se determina según el puntaje que establece la Comisión de Calificación. De esta manera, emitirá dictamen sobre los rasgos administrativos de las universidades, así como las propuestas para poner en funcionamiento nuevas facultades y escuelas de posgrado. Para ello, se organiza a un grupo de docentes asociados al ente y/o se contratan a otros profesionales para que se encarguen de dicha función. El estatuto del CONAFU no define si necesariamente se requiere de un docente de escuelas públicas o particulares. No obstante, sí es claro en resolver que los docentes y miembros no deben tener relación alguna con las partes implicadas. La se-

gunda etapa de autorización comprende una comprobación del cumplimiento de la documentación presentada con visita presencial a las universidades. La Comisión de Verificación es el órgano encargado de realizar dichas funciones. Esta comisión visita a las universidades sin previa aviso. Así mismo, puede levantar las observaciones imputadas por la Comisión Calificadora.

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

Finalmente, se encuentran algunos órganos de apoyo como la Secretaría General, el Archivo Central, la Unidad de Trámite Documentario, la Unidad de Imagen Institucional, la Unidad de Administración y la Unidad de Sistemas. De este modo, en el Archivo Central se guardan los dispositivos legales, las resoluciones, las normas y los proyectos presentados ante y por el CONAFU. De hecho, el archivo se hace un lugar importante para encontrar los registros que determinan los criterios que determinan la política reguladora del CONAFU desde las contradicciones. ¿Cómo se construyen las contradicciones políticas desde el CONAFU?

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

Problemas de acceso universitario como razón laboral desde el CONAFU

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

Uno de los problemas que se han identificado en el sistema universitario peruano es que las necesidades y las expectativas de los sectores con menores recursos económicos —pero que acceden a estudios universitarios— no se correlacionan con el acceso directo a un puesto laboral formal. Es más, existe un adagio popular que señala que en el Perú “tenemos a los taxistas más educa-

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

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

Otros proyectos de reforma educativa universitaria fueron planteados de manera más integral. Ese es el caso del Consejo Nacional de Educación (CNE) que elaboró una herramienta de política pública denominada Proyecto Educativo Nacional al 2021, el cual contiene los lineamientos básicos para mejorar el sistema. Para el tema de la educación superior universitaria, se trabajó en un modelo que articule los niveles de educación básica, regular, secundaria y universitaria (CNE, 2010). El documento sostiene que solo la calidad educativa “se convierte en un factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional”. De modo que, en comparación con otros niveles de instrucción y formación educativa donde se mide la calidad en función del nivel académico alcanzado en razonamiento verbal y matemático, en el ámbito universitario, los criterios para medir la calidad educativa se rigen sobre el número de peruanos que acceden a un puesto laboral formal (INEI, 2010).

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

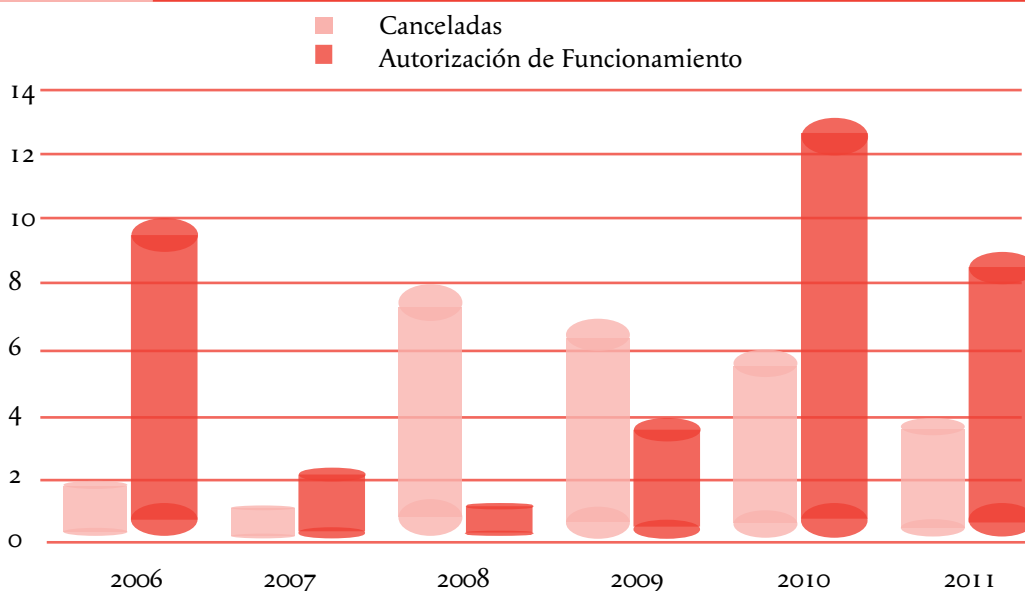
El proceso empieza con el requerimiento de la promotora universitaria para inscribir su Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) que sirve como compendio de resultados extraídos de su autoevaluación institucional y económica. Los criterios de evaluación se encuentran tipificados en una lista de cotejo donde se colocan tanto los requerimientos como el nivel de puntaje. De aprobar dicho PDI, el CONAFU permite automáticamente la inscripción para la autorización provisional. La promotora tiene aproximadamente un año para cumplir con lo que ellos han prometido implementar. El final del proceso cul-

mina con el veredicto del pleno quien, por la potestad legal que se le infiere, puede aprobar o cancelar el proceso. De allí, transcurrirán cinco años para que el CONAFU autorice el funcionamiento definitivo de la universidad.

A pesar de todo este largo procedimiento, el CONAFU, si bien cada año demuestra cancelar permisos de funcionamiento a universidades que no cumplen con los estándares nacionales (Ver Gráfico 1), también es cierto que ha demostrado debilidades políticas para el sostenimiento de sus funciones. Ello nos demuestra que no solo basta con comprender cuáles son los procedimientos legales que utiliza el CONAFU para operar su función, sino que también es necesario comprender cómo actúa en un sistema legal de mayor extensión.

Gráfica 1

Proyecto de universidades canceladas por CONAFU



Fuente: Elaboración propia con base en CONAFU (2010)

Los pesos y contra-pesos que operan con el CONAFU

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

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

Por otro lado, la Ley Universitaria 23733 aparece en 1983 como un conjunto de normas que regulan al sistema universitario pero con una base sólida de autonomía económica, administrativa y académica. De este modo, la ley se configura entorno a la estrategia de la libertad y la autonomía universitaria. Otro aspecto que caracteriza a esta ley es la intensidad de organizar el ordenamiento interno del proceso universitario, es decir, la regulación de las actividades del gobierno de las universidades, de los profesores, estudiantes, graduandos y personal administrativo; pero no hace inferencia a otras funciones, órganos, sectores o pliegos que se articulan en el sistema universitario y fuera de él. Dentro de la Ley Universitaria, se encuentran algunas funciones que dan vida a la ANR. Así, la ANR se define como un organismo público autónomo constituido por exrectores de las universidades públicas y privadas. Entre las funciones de la ANR, se encuentran: a) estudiar, coordinar y orientar las actividades de las universidades; b) evaluar y emitir un pronunciamiento favorable para la creación de escuelas de posgrado o sección de igual carácter; c) informar, a requerimiento del Poder Legislativo, en los casos de creación, fusión y supresión de universidades públicas o privadas. Para la mejor distribución de estas dos últimas funciones, la ANR se desintegra en dos órganos de apoyo. El primero es el Consejo de Asuntos Contenciosos Universitarios (Codacun), el cual tiene como función resolver recursos de apelación o procesos contenciosos por parte de la comunidad universitaria. El segundo es el CONAFU, cuyo programa presupuestal se adhiere al pliego de la ANR.

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

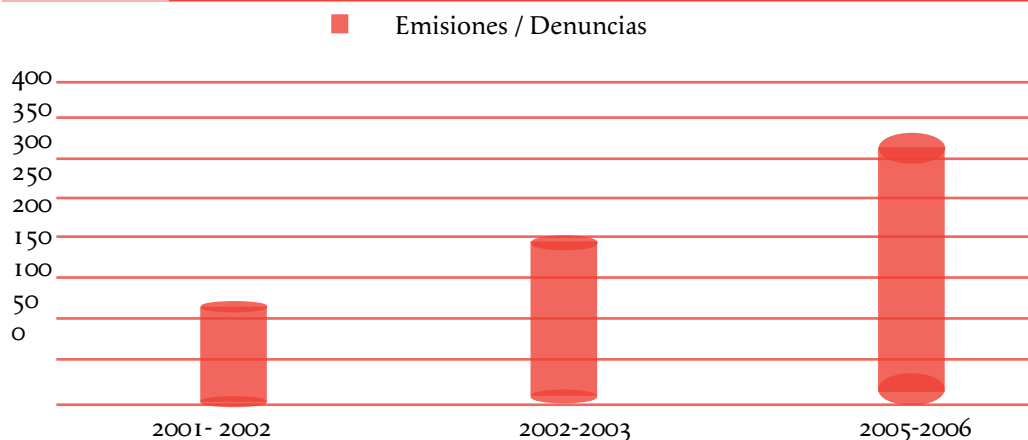
Todo este sistema jurídico-normativo que organiza y regula al sistema universitario no funciona como marcos individuales que se activan sobre el límite del otro, sino que se transforman en redes jurídicas complejas que penetran en

la norma para articular su funcionalidad o, en muchos casos, para entrar en disputa. De hecho, la reforma económica de los años 90 propició la penetración de nuevas leyes en las normas jurídicas formales ya existentes que estimaron la consolidación de la agenda pública de liberalización de mercado. Este fue el caso del DL 882 que se circunscribe en toda la normatividad existente. La Ley de Promoción de la Inversión en la Educación aparece para penetrar en todas las normas en materia educativa. Ha otorgado el sentido lucrativo en la gestión y cogobierno universitario. De hecho, todas las normatividades están obligadas a jerarquizar este decreto sobre los intereses de sus propias funciones. Esta ley influye en los nuevos tratamientos de la jurisprudencia laboral universitaria. Así, los docentes universitarios y los trabajadores administrativos empiezan a regirse bajo el régimen laboral de la actividad privada. ¿Cómo se tejen las redes jurídicas desde el poder político?

El Perú, como otros países de la región, mantiene un sistema de gobierno presidencialista donde el Poder Ejecutivo goza de mayores prerrogativas en comparación con los otros poderes del Estado. Este poder político no solo le otorga al Presidente de la República legitimidad como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en la ingeniería política (Sartori, 1996: 97), sino que se solidifica con la legitimidad de aceptación y retroalimentación de la ciudadanía en su conjunto. Esta prerrogativa es la que permite al presidente poder legislar mediante decretos legislativos. Por tanto, si bien es cierto que cada normatividad creada mantiene un peso político por la división de poderes, también es cierto que, en los sistemas presidencialistas, se crean estímulos para jerarquizar, blindar y bloquear las normas formales, desde la misma formalidad. Lo que queda claro es que el CONAFU se ve forzado a acomodar su ejercicio práctico sobre lo que establece este decreto para las universidades privadas, y sobre lo que la ley establece para los casos de universidades públicas. Esto ha servido, en muchos casos para que los interesados en crear universidades impongan juicios o denuncias contra CONAFU (Ver Gráfico 2).

Gráfica 1

Proyecto de universidades canceladas por CONAFU



Fuente: Elaboración propia con base en CONAFU (2010)

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

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

El sistema universitario después de CONAFU

El impacto de las reformas económicas orientadas al mercado de los 90 ha ido variando conforme pasa el tiempo. Según Arce (2010: 184), este impacto reformista es “altamente variable y altamente dependiente de la distribución inicial de las ganancias y pérdidas”. Tal como lo explica Schamis (1999), el impacto de la reforma económica de Fujimori no es políticamente neutro ni totalmente vertical. Las reformas para ejercer la política dependieron de las tensiones entre los grupos de poder beneficiados y perjudicados, y de las nuevas organizaciones sociales que surgieron. Al llegar al poder, Fujimori no tenía un partido establecido y mucho menos había solidificado alianzas con los partidos políticos. Las reformas que implementó se tornaron exitosas conforme mejoraba la política fiscal y la macroeconomía nacional. Fujimori cimentó la idealización y la ejecución de las políticas valiéndose de agentes tecnócratas, mientras él era quien establecía los lazos clientelares sobre los requerimientos populares (Murakami, 2006). Ese era el esquema en el que se establecían las reformas en los años 90.

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

En el caso de las reformas laborales, también se llevaron a cabo acciones pensadas en operaciones coyunturales promovidas a mejorar la estabilización fiscal y los entornos macroeconómicos y, paralelamente, se activaron políticas de corte estructural destinadas a mejorar el nivel de vida de los subempleados y desempleados. Así, esta política de reforma laboral contribuyó no solo a detener el problema de la hiperinflación sino que ayudó a que tanto empresarios como ciudadanos obtuvieran beneficios en materia tributaria y laboral. En tanto, los sectores sindicales perdían fuerza de representación. Pero las políticas de reforma laboral estructural no tuvieron los mismos alcances, puesto que correspondía a disminuir el trabajo informal, cosa que, a la par, no sucedió. Primero, porque el mecanismo para acelerar el crecimiento en puestos de trabajo privado formal originó que disminuyera la calidad profesional de los empleos generados. Y segundo, porque, para ampliar la formalidad laboral, se necesitaba promover el acceso a estudios y capacitación laboral de acuerdo con las necesidades del mercado, cosa que se puso en práctica con la promoción para la expansión de universidades privadas e institutos tecnológicos en todo el país. Al final, lo que ocurrió fue que los nuevos profesionales terminaron con bajas expectativas económico-profesionales, promoviéndose el “sobreempleo” y el «subempleo» y, por ende, la informalidad (Jaramillo, Ñopo & Díaz, 2007).

Bajo ese enfoque, tenemos que la idea de liberalización y promoción al acceso universitario estuvo enmarcada dentro de las políticas estructurales de estabilización macroeconómica. Ante ello, la idea y puesta en práctica de la autonomía universitaria correspondió, en un primer momento, a las nuevas formas de la gestión institucional de las universidades en pos de introducirse en el marco de la reforma laboral. Esto originó un mayor crecimiento tanto empresarial como en la expansión de profesionales que egresaba semestre tras semestre. Muy contrario a lo que determina cierta literatura académica, la flexibilización laboral y la autonomía y la libertad universitarias no eliminaron los controles normativos y reguladores dentro del sistema. Así, el CONAFU, por ejemplo, continúa ejerciendo su papel de regulador de la apertura y el funcionamiento de nuevas universidades, y cada año declara habérselo negado a varias universidades por no cumplir con el requisito que ordena la ley (CONAFU, 2001-2009).

Tenemos entonces que, desde su creación, el CONAFU ha funcionado como un instrumento para las reformas económicas y políticas de corto plazo, pensado más en sostener una economía en tendencia de crecimiento y una necesidad política de permanecer en el poder. Para ello, se plasmó con mayor ahínco la idea de autonomía pero ya no solo desde la libertad de cátedra, sino desde el manejo de la gestión económica e institucional dentro de los organismos reguladores. Lo que a la par permitió la flexibilización de normatividades de regulación, pero que incluso fueron vulneradas por decisiones políticas traducidas en una especial prerrogativa de poder en el Gobierno peruano. Así, al pasar de los años, lo que provocó fue un crecimiento exponencial del acceso universitario. Pero esta autonomía relativa promovió la fortaleza de las instituciones reguladoras como el CONAFU en términos jurídicos, lo que originó que entraran en disputas sobre sus funciones de competencia.

Conclusiones

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

Empezamos este capítulo describiendo las formas y maneras de cómo el Estado opera y articula al sistema de educación superior universitaria. De hecho, hemos observado que el Estado maneja y manipula la universidad para satisfacer alguna necesidad política y económica de los Gobiernos, y donde la expansión universitaria no necesariamente se relaciona con el acceso masivo de todos los peruanos. Este mecanismo instrumentalista continuó en los años noventa en pleno régimen de Alberto Fujimori. Así, en los 90, la apertura de universidades públicas y privadas fue pensada bajo una manera particular de hacer política clientelar y no como una política estructural de fortalecer el nivel académico de los peruanos. Además, hemos podido constatar que, en comparación con otras épocas, el Gobierno fujimorista creó instituciones destinadas a regular la cantidad de las nuevas universidades del país y de la educación en general, como es el caso del CONAF, que tiene sus propias reglas para ejercer su poder regulador, pero, paulatinamente, el Gobierno fue creando nuevos dispositivos legales llamados decretos ley que sirvieron para bloquear a las instituciones. En este sentido, cada institución y cada materia jurídica compiten por neutralizarse mutuamente.

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

Referencias

- Asamblea Nacional de Rectores (2005). *Estadísticas universitarias*. Lima.
- Arce, Moisés (2010). *El fujimorismo y la reforma del mercado en la sociedad peruana*. Lima: IEP.
- Consejo Nacional de Educación (2010) “Sistema de Educación Superior. Un Sistema articulado para una educación a lo largo de la vida.” *En Boletín CNEOpina*. Lima: Boletín del Consejo Nacional de Educación N° 30.
- Biagini, Hugo (2000). *La reforma universitaria. Antecedentes y consecuentes*. Buenos Aires: Leviatán (El hilo de Ariadna).
- Burga, Manuel (2008) *La reforma silenciosa. Descentralización, desarrollo y universidad regional*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). “Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación”. Lima: Gobierno del Perú. Consulta 9 de julio de 2011:
<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20III/CAPITULO%203%20-%20Org%20Sociales%20frente%20al%20conflicto/3.6.%20LAS%20UNIVERSIDADES.pdf>
- Congreso de la República del Perú (2006). *Ley N° 28740. Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa*. Consulta 10 de mayo 2011: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28740.pdf>
- Congreso de la República del Perú (2003). *Ley N° 2804. Ley General de Educación*. Consulta 11 de mayo 2011:
<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/leyes/28044.htm>
- Congreso de la República del Perú (1996). *Decreto Legislativo N° 882. Ley de Promoción de la Inversión en la Educación*. Consulta 10 de mayo 2011:
http://www.anr.edu.pe/CONAFU/leyes_normatividad/DL_N_882.pdf
- Congreso de la República del Perú (1995). *Ley 26439. Ley de creación del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades CONAFU*. Consulta 10 de mayo 2011:
http://www.anr.edu.pe/CONAFU/leyes_normatividad/Ley_N_26439.pdf
- Congreso de la República del Perú (1973) *Ley N° 14693. Ley de la Enseñanza Gratuita*. Consulta 10 de mayo 2011:
<http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/14693-nov-1-1963.pdf>
- Congreso de la República del Perú (1972). *Decreto Ley 19326. Ley General de Educación*. Consulta 10 de mayo 2011: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/19326.pdf>
- Congreso de la República del Perú (1960). *Ley Universitaria*. Consulta 10 de mayo 2011: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/13417.pdf>
- Consejo Nacional de Educación (2010). “Sistema de Educación Superior. Un Sistema articulado para una educación a lo largo de la vida.” En Boletín CNE Opina. Lima: Boletín del Consejo Nacional de Educación N° 30.
- Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (2010). Web de CONAFU 2010. Consulta 11 de enero 2011: <http://www.anr.edu.pe/CONAFU/filiales.html>
- Degregori, Carlos Iván (1985) *Sendero Luminoso: I. Los hondos y mortales desencuentros. II. Lucha armada y utopía autoritaria*. Documentos de Trabajo N° 4 y N° 6. Lima: IEP.
- Germaná Cavero, César (2002). “La universidad en los inicios del siglo XXI”. En *Aljovín de Losada, Cristóbal y Germaná Cavero, César (editores)*. La universidad en el Perú. Lima: UNMSM.
- Instituto Nacional De Estadística (2010). II Censo Nacional Universitario. Perú. Jaramillo, Miguel; Juan José Díaz & Hugo Ñopo (2007). “La investigación sobre el mercado laboral peruano: instituciones, capacitación y grupos desfavorecidos”. En *GRADE Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE.
- Lynch, Nicolás (1990). *Los jóvenes rojos de San Marcos*. Lima: El Zorro de Abajo Ediciones.
- Murakami, Yusuke (2006). *Perú en la Era del Chino: La Política No Institucionalizada y el Pueblo en Busca de un Salvador*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ortiz caballero, Rene (1998). *Universidad y Modernización en el Perú del siglo XX. III volumen*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2008) *Decreto Legislativo N° 998*. Consulta 12 de mayo 2011:
http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2008/Marzo08/NL_310308.pdf

- Porras Barrenechea, Raúl (2010). *San Marcos y la cultura peruana: Mito, tradición e historia del Perú*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la UNMSM. Lima: UNMSM.
- Robles Ortíz, Elmer (2006). “Origen de las universidades más antiguas del Perú”. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Volumen 8, número 8, pp. 35-48.
- Sandoval López, Pablo (2002). Modernización, democracia y violencia política en las universidades peruanas (1950-1995). En Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Programa Regional de Becas CLACSO. Consulta 25 de junio 2011: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/fragmenta/sando.pdf>
- Sartori, Giovanni (1996) *Ingeniería constitucional comparada*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Schamis, Héctor (1999) “Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America”. *En World Politics*, Vol 51, n° 2, pp: 236-268.
- Súmar albújar, Óscar (2008) “Los recursos impugnatorios y el amparo contra resoluciones judiciales en Perú: un análisis funcional”. En *Revista Jurídica del Perú*. Número 94. Consulta 15 de junio de 2011 http://works.bepress.com/oscar_sumar/1
- Tribunal Constitucional (2010) *Expediente N° 0017-2008-PI/TC*. Consulta 13 de mayo 2011: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00017-2008-AI.pdf>
- Yamada Fukusaki, Gustavo (2007). Informe Retornos a la educación superior en el mercado laboral. CIES Universidad del Pacífico. Documento de Trabajo. Lima.