



Revista Andina de Estudios Políticos

REVISTA ANDINA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

ISSN: 2221-4135 (Online)
E-mail: raep@iepa.org.pe
URL: <http://iepa.org.pe/raep>

CASAS, Frank. (2012). Procedimientos formales e informales para la apertura y funcionamiento de Universidades desde el Conafu, Perú. *Revista Andina de Estudios Políticos*. Vol. II, N° 2, pp. 76-99.

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos

Todos los derechos reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista de Estudios Políticos Andinos es una plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

LOS PROCEDIMIENTOS FORMALES E INFORMALES PARA LA APERTURA Y FUNCIONAMIENTO DE UNIVERSIDADES DESDE EL CONAFU, PERÚ

*THE FORMAL AND INFORMAL PROCEDURES FOR THE OPENING AND OPERATION OF
UNIVERSITIES FROM THE CONAFU, PERU*

CASAS, Frank.

Pontificia Universidad Católica del Perú

casas.frank@pucp.edu.pe

RESUMEN:

Crear una universidad en el Perú no es tarea fácil. No sólo se tiene que cumplir con los requisitos formales de la norma regulatoria del CONAFU, sino que además es necesario movilizar a un conjunto de actores formales e informales que puedan bloquear o debilitar las barreras burocráticas. Este artículo muestra los mecanismos y estrategias que utilizan los actores para evitar el procedimiento formal de funcionamiento de universidades en el Perú. Estos actores tienen estrategias para bloquear las decisiones de CONAFU, para establecer salidas legales en el Poder Judicial, y para crear centros de enseñanza fuera de la formalidad. De este modo, se estructuran las verdaderas razones para crear universidades en el país: en lugar de concentrarse en la lógica académica, se enfocan en la lógica económica y política para obtener beneficios. ¿Y cómo se sostienen dichos beneficios? Los beneficios se sostienen de las prerrogativas que gozan todas las universidades peruanas: la autonomía.

Palabras Clave: Educación. Informalidad. Política Educativa. Sistema Universitario.

ABSTRACT:

To create a university in Peru is not easy. One does not only must abide the formal requirements of the regulatory standards of CONAFU, it is also necessary to mobilize a set of formal and informal actors that can block or weaken the bureaucratic barriers. This paper shows the mechanisms and strategies of the actors who are used to avoid the formal procedures. These players have strategies to block decisions of CONAFU, to set legal mechanism in the judiciary, and to create schools outside the legal formality. Thus, the real reason to create universities in Peru appears as follows: many universities instead of focusing on academic logic, they focus on economic and political logic in order to gain profits. And how these benefits are sustained? The benefits are sustained on the privilege that all Peruvian universities have: the autonomy.

Keywords: Education. Educational Policy. Informality. University System.

Frank Casas Sulca es docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y en Universidad de San Martín de Porres (Perú). Licenciado en Periodismo y Candidato a magíster en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha cursado estudios como becario en el Instituto de Estudios Peruanos, así como en el The Knight Center for Journalism in the Americas. También ha cursado estudios de Posgrado en Docencia Virtual (USMP) y cursos de tecnología emergente como Moodle, Second Life y Google Apps enfocado a los cambios de comportamiento en el docente. Ha desarrollado investigaciones sobre las políticas del Sistema Universitario Peruano y sobre gobernabilidad democrática con un enfoque en la comunicación para el desarrollo. Contacto: casas.frank@pucp.edu.pe

LOS PROCEDIMIENTOS FORMALES E INFORMALES PARA LA APERTURA Y FUNCIONAMIENTO DE UNIVERSIDADES DESDE EL CONAFU, PERÚ

Ideas iniciales

En el Perú, desde los últimos decenios, se viene experimentando una fuerte crítica (INEI, 2010) sobre la creciente expansión de universidades privadas que en lugar de descentralizar la instrucción profesional con calidad y equidad, estarían intensificado su ascendencia lucrativa. Mientras, sobre las universidades públicas se asume una “sobrevivencia institucional” debido a la falta de presupuesto público y desinterés político (Burga, 2008; Lynch, 1990). Esto implica considerar que el Consejo Nacional de Autorización para el Funcionamiento de Universidades (Conafu), órgano regulador del crecimiento de universidades peruanas, estaría permitiendo la apertura de universidades con baja calidad educativa, conjeturándose así la percepción sobre el funcionamiento de redes de corrupción.

En esta investigación hemos encontrado cuatro atingencias que ponen en jaque a la explicación anterior: 1) Las promotoras de nuevas universidades públicas y privadas tienen que pasar por distintas vallas regulatorias que aseguran un sistema de control óptimo. 2) Para crear universidades en el Perú se necesita de capital económico y político alto. 3) Para cumplir con las exigencias de Conafu es necesario movilizar a un conjunto de actores que intervienen en sus decisiones. 4) Más que una expansión de universidades hay una expansión de filiales y sub-sedes administrativas que funcionan como centros de enseñanza. De ahí concluimos que: las verdaderas razones para crear universidades en el Perú se cimienta sobre una lógica económica y política para obtener beneficios concretos. ¿Y cómo se sostienen dichos beneficios? Por las prerrogativas políticas que gozan todas las universidades peruanas: la autonomía. Lo que por sí nos determina el modelo de universidad que tiene el Perú.

Para obtener estos resultados hemos penetrado en los límites políticos de los procedimientos administrativos de creación de universidades. Por ello, este texto se divide en cinco secciones: La primera sección determina el proceso normativo-jurídico que el Estado obliga seguir para regular el procedimiento de creación de universidades en el Perú. La segunda sección determina los actores formales e informales que intervienen en el procedimiento administrativo y en la toma de decisiones del Conafu. La tercera sección determina el costo y esfuerzo real que utilizan los actores para crear universidades en el Perú. La cuarta sección busca describir las tácticas y estrategias informales que se tejen para superar las propias barreras burocráticas del Conafu. La quinta, y última sección, permite esbozar algunas ideas mostrando la estructura del sistema administrativo para el funcionamiento de universidades visto como la razón del Estado para crear universidades.

La investigación que dio origen a este artículo implicó un trabajo de campo de tipo etnográfico entre los años de 2010 a 2011. Para ello, se ha explorado en los distintos archivos legales y estadístico del Consejo Nacional para la

Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu) y en la Asamblea Nacional de Rectores (ANR). Ahí se realizaron distintas entrevistas en profundidad a funcionarios y usuarios del sistema universitario. Así mismo, se exploró los archivos de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República, del Ministerio de Educación y del Tribunal Constitucional. Esto originó que cumpliéramos con el índice de saturación de nuestra metodología. Pero también se estableció un trabajo de campo de observación participante en universidades y colegios del Perú escogidos al azar.

El sistema jurídico y los procedimientos administrativos no son estructuras que se alejan de la política, por el contrario en los límites de sus articulaciones se integran a él. Allí donde la norma ve ambigüedades, la política lo hace tangible a través de las acciones y prácticas cotidianas de trabajar con el Estado. Y es que la burocracia no sólo implica limitar el proceso político dentro de las esferas del Estado, sino que son fuera de las paredes de la legalidad donde aparecen las complejidades que, a la luz del sol, sólo pueden ser percibidas a través de las sombras del poder político.

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

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

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

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

para establecer juntas con accionistas que puedan lucrar con los servicios y productos de educación, sin necesidad de optimizar prácticas de transparencia pública y *accountability* fiscal.

Cuadro 1

Diferencias en el régimen legal universitario para la creación de universidades

Decreto Ley 882	Ley Universitaria
Según el art. 3, «el derecho a adquirir y transferir la propiedad sobre las Instituciones Educativas Particulares, se rige por las disposiciones de la Constitución y del derecho común». Así, por encima de cualquier ley regulatoria, se encuentra el derecho de las entidades privadas de crear una institución educativa, así como valerse del régimen jurídico pertinente.	Según el art. 2, las universidades tienen cuatro fines académicos y culturales que cumplir, por lo que la presente ley se encarga del ordenamiento universitario. Esta ley pierde peso cuando los particulares pueden sostener su régimen bajo otros sistemas jurídicos perteneciente a la actividad empresarial.
Según el art. 9., «las escuelas de postgrado (sic) particulares, que no pertenezcan a universidades, que se creen a partir de la vigencia del presente Decreto Legislativo, se regirán por las normas aplicables a las universidades». Así, una escuela de posgrado puede funcionar sin necesidad de constituirse como universidad.	Hasta 1995, el art. 96 de la presente ley señalaba que «sólo las universidades organizan estudios de Post grado (sic) académico».
Según el art. 5, la persona jurídica o propietaria de una institución privada puede establecer libremente el régimen de las filiales, sucursales, sedes o anexos con que cuente de acuerdo con la normatividad específica.	Hasta 1995, el art. 5 de la presente ley señalaba categóricamente: «Una Universidad no tiene filiales o anexos».

Fuente: Creación del autor de acuerdo con el DL 882 y la Ley Universitaria 23733.

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

“La distribución de profesionales por ocupación principal no ha variado en las últimas décadas y permanece concentrada en los profesionales de Derecho, Ciencias Sociales y Humanidades, las que a pesar de encontrarse saturadas siguen siendo las más demandadas y ofertadas” (Ceplan, 2011: 59-60)

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

Por otro lado, el procedimiento administrativo de creación de universidades obliga que la promotora universitaria presente la planificación de administración financiera, lo que implica que el proyecto de universidad tenga el suficiente dinero para su funcionamiento y sostenerla por cinco años consecutivos. Esto además implica, por ejemplo, que las universidades con autorización provisional tengan que crear mecanismos de autofinanciamiento económico.

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

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

Luego de haber subsanado los posibles defectos, el funcionario de la OTD envía el expediente, para el inicio de su tramitación, a la Oficina de Secretaría General, quien, a su vez, lo distribuirá por las Oficinas de Consejería de Asuntos Académicos y la Comisión Jurídica. Ambas oficinas estipularán si el pedido se encuentra dentro de la ley del Conafu. Finalmente, se procede a una entrevista con los promotores y con la comisión organizadora del proyecto, aunque no necesariamente se obliga a que participen todos los miembros responsables. El pleno del Conafu decide si se admite

continuar con el procedimiento de trámite para la autorización provisional, algo que, en la mayoría de los casos, sucede con normalidad.

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

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

Son atribuciones del Pleno:

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

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

Aprobado el PDI por el pleno, la promotora deberá empezar con el proceso de autoevaluación. Esto implica que, durante un año, debe implementar todos los recursos educativos en la infraestructura física de la universidad. Asimismo, deberá coordinar el concurso público para la contratación de docentes ordinarios y contratados. Formalmente, es necesario que la promotora entregue el Informe de Implementación Inicial para que el Conafu designe a los miembros de la Comisión de Verificación. Estos analizarán dicho informe y esquematizarán el plan de

visitas presenciales a los locales universitarios. Si no lo entregasen, todo el proceso sería archivado por incumplimiento.

Así, la evaluación in situ consiste en recolectar la información académica, administrativa y financiera que las promotoras señalaron previamente, y la cual debieron haber cumplido a cabalidad. De hecho, si la promotora cumple con los requisitos, estaría asegurando que, por dos años seguidos, su universidad esté apta para funcionar provisionalmente. De no cumplir con los requisitos, la promotora cuenta con una segunda oportunidad para comprobar que su infraestructura cumple con la información presentada previamente.

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

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

Por lo tanto, durante cinco años, la universidad provisional queda en competencia del Conafu. De hecho, la promotora, conjuntamente con su equipo de coordinación, deberá presentar cada año su Informe de Autoevaluación (IDAE), siendo este «el instrumento básico para evaluar el estado de avance del Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) en base al cual el Conafu otorga la autorización de Funcionamiento Provisional a la Universidad» (Conafu, 2010).

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

“Son atribuciones de Conafu: Evaluar en forma permanente y durante el tiempo que estime conveniente el funcionamiento de las universidades, hasta autorizar o denegar su funcionamiento definitivo. La autorización definitiva de funcionamiento se concederá después de la evaluación mínima de cinco años académicos,

siempre que la evaluación haya sido satisfactoria y cuando se cuente con una promoción de graduado”. (Art. 3, Resolución 189-2006-Conafu)

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

Hasta aquí hemos sintetizado un largo procedimiento que la ley exige para otorgar licencia de funcionamiento a las nuevas universidades del país. De hecho, hemos visto que el engorroso entramado legal funciona como un cuello de botella para evitar que el país se llene de universidades con baja calidad educativa. Pero a la vez, somos conscientes que, justamente por la complejidad y exhaustividad del procedimiento administrativo, los actores interesados buscan activar caminos alternativos que aceleren el proceso, de allí que sea necesario revisar quiénes son las personas interesadas en abrir nuevas universidades en el país, de dónde vienen y cuáles son sus fines y objetivos.

Actores que intervienen en las decisiones del Conafu

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

La promotora es una asociación jurídica y legalmente constituida por personas interesados en invertir en la educación universitaria. Para ello, es necesario que no tengan ninguna condena legal interpuesta y, además, que cuenten con una certificación de antecedentes penales. La organización de una promotora depende de los recursos económicos con el que se cuenta; por lo tanto, un gran número de promotoras pertenecen al sector privado. De hecho, no se necesita de una gran corporación o empresa transnacional para crear una universidad; cualquier persona que cuente con cierta cantidad de dinero puede hacerlo.

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

De igual forma, se entiende que el incentivo puede provenir del sector público, desde cualquier institución del Estado o, en todo caso, del Ministerio de Educación. De esta forma, legalmente, el Estado, a través del Poder Ejecutivo,

puede tener injerencia en la educación universitaria. Esto a pesar de que, según la Ley Universitaria, las universidades solo se crean por ley en el parlamento, y que el Ministerio de Educación no tiene funciones sobre las universidades ni firma ningún documento oficial.

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

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

Conformado por ex rectores de universidades particulares y públicas, el pleno tiene injerencia en todas las funciones del Conafu. Tanto es así que, a pesar de existir una división de tareas en la organización, el pleno tiene libertad sobre la toma de decisiones. Entre las responsabilidades que asume el pleno del Conafu, se encuentra la de asumir el rol de Asamblea Directiva en las universidades que se encuentran bajo jurisdicción del Conafu, es decir, de aquellas que solo tienen autorización provisional.

Así, algunos miembros del pleno forman parte de la comunidad universitaria hasta que se les otorgue la autorización definitiva, por lo cual la norma determina que el pleno puede designar la contratación de cualquier docente y velar por la organización de los procesos de admisión en las universidades que pertenezcan al Conafu. Sin embargo, en la práctica cotidiana, las supervisiones de estos procesos solo se dan con algunas visitas de rutina que no necesariamente implica una exhaustiva revisión documentaria y regulatoria.

“Conafu es una institución inútil, que fue corrompida por todos aquellos que iban a solicitar la autorización de universidades. Se volvió una institución corrupta. Dio pase a todas las universidades que era posible darle pase. Institución que no aportaba su cuota o su prebenda no le daban el pase”. (Manuel, rector de una universidad que, en 2003, obtuvo la autorización definitiva del Conafu)

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

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

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

“A mí me invitaron a formar parte de la plana docente de la universidad. Yo antes era profesor de «la pre» [instituto preuniversitario] de la universidad que pertenece al mismo grupo del dueño de la universidad. (Michel, docente de universidad con autorización provisional)”

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

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

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

Lo que cuesta crear una universidad en el Perú

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

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

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

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

En ese sentido, vemos que, desde un inicio, la promotora está obligada a cancelar un monto de 6132 nuevos soles para obtener una guía de solicitudes para el procedimiento administrativo y para adecuar el régimen legal de su proyecto al DL 882. Así, aunque la promotora no haya inscrito su proyecto universitario, debe cancelar, previamente, una cuota económica en beneficio del Conafu. Luego, tiene que cancelar un monto de aproximadamente 45 mil nuevos soles para que el Conafu recién acepte y acoja la evaluación de su proyecto. Posteriormente, la promotora deberá cancelar cerca de 22 mil nuevos soles para la evaluación de la solicitud de autorización provisional, así como 2500 nuevos soles aproximadamente para la solicitud de generación de nuevas carreras profesionales. En caso de que la documentación tenga observaciones, la promotora deberá cancelar montos extras que pueden alcanzar los 31 mil nuevos soles.

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

Hasta aquí, tenemos que, reduciendo al máximo el costo económico para implementar una universidad, la promotora que desea crear una universidad deberá contar con, aproximadamente, 250 mil nuevos soles de inversión financiera. Sin embargo, el costo económico no es el único esfuerzo que deben comprometer las promotoras para llevar adelante

sus objetivos de crear una universidad, sino que, además, es necesaria la acumulación de acciones que implican actividades informales que, en la ley, no se considera. Esto es importante pues nos permite comprender cómo, desde la cotidianidad, se complejiza al proceso administrativo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 2

Comparando las horas lectivas en el sistema universitario peruano

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

Fuente: Creación del autor en base a Conafu (2009).

El sueldo de los docentes lo determina el costo de las horas académicas. Así, mientras un docente tenga a su cargo mayores horas académicas, mayor será el monto que cobrará a fin de mes. Lo común es que la universidad no recargue con muchas horas académicas a sus docentes contratados, ya que podría ocasionarle un mayor gasto correspondiente al seguro social obligatorio o al pago de gratificaciones o sueldo de compensación por tiempo de servicios.

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

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

Por otro lado, el grado académico que cursa el docente actúa como un aliciente para aumentar el monto de ganancia en el contrato. Así, si un docente desea tener mayores ingresos económicos como mínimo deberá haber cursado

estudios de maestrías o doctorados. El doctorado es el último escalafón de grados y títulos del sistema universitario peruano. El número de investigaciones o artículos publicados no necesariamente entra en la calificación del Conafu.

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

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

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

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

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

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

Cuando la universidad ya está en funcionamiento provisional, la ley le otorga el beneficio de poder crear y gestionar programas o conferencias obligatorias y procesos administrativos que le generarán divisas administrativas. De esta manera, que un alumno obtenga la copia o el certificado de registro de notas puede llevar a costarle cierta cantidad de dinero que va para las arcas de la universidad.

A modo de resumen, hemos determinado el costo formal y el gasto de esfuerzo cotidiano que tienen que realizar las promotoras para llevar a buen puerto su deseo de crear una universidad en el Perú. De hecho, sabemos que hay un costo económico y humano alto como para que cualquier persona pueda animarse a crear una universidad, sino que se

necesita de una persona que tenga las posibilidades económicas y políticas como para trazar estrategias y tácticas que puedan disminuir el nivel de dificultad en las barreras que aplica el Conafu. Y para determinar cuáles son estas tácticas y estrategias, debemos adentrarnos más en la vida cotidiana del proceso administrativo en el Conafu.

La vida cotidiana en el proceso administrativo del Conafu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Razones para crear universidades en el Perú

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

A partir de 2005, el Estado aprobó la Ley 28564, la cual restituía la vigencia del tercer párrafo del artículo 5 de la Ley Universitaria 23733. Así, parecía que el Estado retomaba su función reguladora sobre el crecimiento de las nuevas universidades. Sin embargo, el Estado no anuló el proceso de autorización de más filiales en el país durante el quinquenio de 2001-2005, sino que trasladó la competencia al Conafu para ratificar a las filiales que habían sido autorizadas por la ANR y evaluar aquellas que se encontraban en trámite. Así, tenemos que el número de autorizaciones legales para filiales aumentó hasta el año 2010 con 17 filiales para las universidades públicas, y 27 para las privadas.

Lo que tenemos entonces es que, si bien se detuvo formalmente la opción de abrir nuevas filiales universitarias, el número de autorizaciones siguió aumentando. De hecho, desde 2005 hasta 2008, el Conafu ha autorizado y ratificado a 38 filiales universitarias en todo el país. Tomando en cuenta que el número de universidades creció hasta 44 desde el 2005 hasta el 2010, tenemos entonces que, más que abrirse nuevas universidades, hay una necesidad por crear nuevas filiales de universidades ya institucionalizadas.

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

Ante esto, ¿por qué surge la necesidad de abrir filiales en el Perú? La verdadera razón de la apertura de las filiales dista de lo que la legislación universitaria estipula. De hecho, existe una diferencia entre lo que se denomina filiales y de lo que se denomina «subsedes». Las filiales son reconocidas como «la unidad académica desconcentrada, ubicada fuera del departamento en que se creó la universidad, que ofrece carreras profesionales o estudios de post grado» (Art. 5,

Ley 27504). Mientras, las «subsedes» son las unidades académicas «que se establezcan dentro del ámbito departamental de las universidades institucionalizadas» (Art. 2, Ley 27504). Para este último caso, la ANR no plantea ninguna evaluación.

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

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

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

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

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

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

Tenemos también que muchos de los locales de las «subsedes» universitarias no necesariamente cuentan con una infraestructura adecuada como lo determina la evaluación del Conafu (Ley 28564). En muchos casos, viejas casonas o fachadas de edificios precarios terminan siendo implementadas para funcionar como centros de estudios.

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

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

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

Según esto, sostenemos que se van estructurando nuevas razones para crear centros de enseñanza universitaria que, más allá de la lógica académica, se concentran en la lógica económica y política para obtener beneficios. ¿Y cómo se sostienen dichos beneficios? Los beneficios se sostienen de las prerrogativas que gozan todas las universidades peruanas: autonomía académica, autonomía administrativa y autonomía económica. De hecho, las universidades no están obligadas a divulgar expresamente su información institucional aunque por naturaleza brindan servicios de formación pública profesional.

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

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

Ideas finales: Informalizando la política universitaria

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

De hecho, el Conafu está estructurado sobre un entramado de normas jurídicas y procesos administrativos que le brindan ciertas prerrogativas para ejercer su burocracia. Por ello, para conocer el proceso administrativo que exige el Conafu, es necesario salirse de las paredes de la legalidad, allí donde la complejidad puede ser interpretada, en la vida cotidiana, en la «informalidad del proceso administrativo».

Entonces, para abrir nuevas universidades, los promotores (de universidades públicas y privadas) tienen que pasar por distintas vallas regulatorias que aseguran un sistema de control óptimo, incluso desde lo más elemental: el costo económico. De hecho, muy a pesar de lo que se dice, hemos visto que, para crear universidades en el Perú, se necesita de un capital económico alto. Los costos administrativos son altos y, además, el Conafu exige el buen funcionamiento del local universitario que, en la mayoría de las veces, son edificaciones amplias y modernas.

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

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

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

Referencias

Asamblea Nacional de Rectores (2007). Resolución 863-2007-ANR. Reglamento de organización y funciones.

Burga, M. (2008). *La reforma silenciosa. Descentralización, desarrollo y universidad regional*. Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Lima

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2011). *Perú al 2012*. Documento de Trabajo Lima

Congreso de la República del Perú (1993). *Constitución Política del Perú*

Conafu (2006). *Resolución N° 189*.

Lynch, N. (1990). *Los jóvenes rojos de San Marcos*. El Zorro de Abajo Editores. Lima

Mujica, Jaris. (2010). *Micropolíticas de la corrupción: redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Tesis para obtener el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno. Escuela de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima

Pásara, L. (2004). *La enseñanza de derecho en el Perú: su impacto sobre la administración de justicia*. Documento de Trabajo. Lima

Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (2007). *Manual Metodológico para la elaboración del Texto Único de Procedimientos Administrativos*. Documentos de Trabajo. Lima

Tribunal Constitucional (2010). *Expediente N° 0017-2008-PI/TC*. Lima

Yamada, G. (2007). *Retornos a la educación superior en el marco laboral*. CIES. Universidad del Pacífico. Documento de Trabajo. Lima