



NUDOS DE LA REPÚBLICA

# Los nudos de la universidad

## El Estado y los actores universitarios (1821-2021)

---

MARCOS GARFIAS DÁVILA



PERÚ

Ministerio de Cultura



BICENTENARIO  
PERÚ  
2024



## LOS NUDOS DE LA UNIVERSIDAD

## BIBLIOTECA BICENTENARIO

— Comité Editorial —

Ezio Neyra Magagna

*Universidad Adolfo Ibáñez*

Margareth Najarro Espinoza

*Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco*

Natalia Sobrevilla Perea

*University of Kent*

Cristóbal Aljovín Losada

*Universidad Nacional Mayor de San Marcos*



NUDOS DE LA REPÚBLICA

# Los nudos de la universidad

## El Estado y los actores universitarios

(1821-2021)

---

MARCOS GARFIAS DÁVILA



PERÚ

Ministerio de Cultura



BICENTENARIO  
PERÚ  
2024

BIBLIOTECA BICENTENARIO

Colección Nudos de la República, 16

*Los nudos de la universidad. El Estado y los actores universitarios (1821-2021)*

Primera edición digital, abril de 2024

Marcos Garfías Dávila

*Los nudos de la universidad. El estado y los actores universitarios (1821-2021)*

/ Marcos Garfías Dávila. 1.<sup>a</sup> ed. digital. Lima: Ministerio de Cultura - Proyecto Especial Bicentenario de la Independencia del Perú, 2024.

224 pp.

Universidad / Políticas públicas / Educación / Historia del Perú republicano

- © Marcos Garfías Dávila
- © De las imágenes: sus respectivos autores
- © Ministerio de Cultura del Perú  
Sello editorial - Proyecto Especial Bicentenario de la Independencia del Perú  
Av. Javier Prado Este 2465 - San Borja, Lima 41, Perú  
[www.bicentenario.gob.pe](http://www.bicentenario.gob.pe)

Ministra de Cultura

Leslie Carol Urteaga Peña

Director Ejecutivo del Proyecto Especial Bicentenario

Percy Yhair Barranzuela Bombilla

Jefa de la Unidad de Gestión Cultural y Académica-PEB

Mariela Noriega Alegría

Coordinador del Proyecto Colección Bicentenario

Agustín Panizo Jansana

Coordinación editorial

Renzo Palacios Medina

Diseño y composición: Grupo Pakarina S.A.C.

[www.pakarinaediciones.org](http://www.pakarinaediciones.org) / [pakarinaediciones@gmail.com](mailto:pakarinaediciones@gmail.com)

Teléfono: (51) (1) 715 0347 / WhatsApp: +51 999 427 705

Cuidado de edición: Dante Gonzalez Rosales

Corrección de textos: Douglas Rubio Bautista

Diseño de interiores: Erika Amasifúen

Ajustes de diagramación: Christian Cachay Luna

Diseño de cubierta: Fabricio Guevara Pérez

Fotografía de cubierta: © The Trustees of the British Museum

ISBN: 978-612-5152-09-1

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-02836

Libro electrónico disponible en [www.bicentenario.gob.pe/biblioteca](http://www.bicentenario.gob.pe/biblioteca)

Se permite la reproducción parcial siempre y cuando se cite la fuente.

# Índice

Palabras preliminares	9
Presentación de la colección	11
Una historia en imágenes	17
Agradecimientos	35
Introducción	37
1. El nudo de la decadencia: la universidad entre el antiguo régimen y la república, 1771-1850	41
2. El nudo del progreso: universidad y nación, 1850-1919	55
3. El nudo de la democratización: la universidad y las luchas antioligárquicas, 1919-1969	91
4. El nudo de la crisis permanente: la universidad segmentada, politizada y sin rumbo, 1969-2001	137
5. El nudo de la calidad: la universidad entre el Estado y el mercado, 2001-2021	171
Epílogo	
El nudo de la reforma inconclusa: la universidad pública	205
Bibliografía	213





## Palabras preliminares

El 2024 conmemoramos los doscientos años de las batallas de Junín y Ayacucho, en las que se selló la independencia de los pueblos de América del dominio español. Durante este tiempo transcurrido, los peruanos y peruanas hemos abrazado el sueño de un futuro común. Y en este empeño hemos descubierto que la promesa republicana no es tarea fácil en una patria de raíces milenarias y una asombrosa diversidad.

El Proyecto Especial Bicentenario del Ministerio de Cultura, en cumplimiento de su misión de implementar la Agenda de Conmemoración del Bicentenario de la Independencia del Perú, busca construir un legado de reflexión que ayude a repasar nuestra historia y comprender nuestro presente, de manera que podamos continuar construyendo una república para todos. Es con este propósito que se ha creado la colección Biblioteca Bicentenario, que reúne libros, audiolibros, podcasts, un repositorio documental, fonogramas y otros contenidos para profundizar en el conocimiento y la reflexión sobre nuestro país.

La serie «Nudos de la República» de esta Biblioteca Bicentenario presenta en formato de ensayo los grandes desafíos de nuestra república, pensándolos como nudos que somos invitados a desatar. Uno de estos fue encargado justamente al

historiador Marco Garfias Dávila, quien en el ensayo titulado *Los nudos de la universidad* presenta una breve historia de la institución universitaria a largo de nuestra vida republicana, el último libro de la serie que publicamos en formato virtual.

Sabemos que esta publicación, resultado del esfuerzo conjunto del autor y el Proyecto Especial Bicentenario, permitirá que se siga accediendo al conocimiento sobre los procesos que han dado forma a la universidad, contribuyendo de esta manera al cumplimiento de unos de los objetivos de Proyecto: reconocer y valorar que nuestro Perú lo construimos todos.

Percy Yhair Barranzuela Bombilla  
Director Ejecutivo  
Proyecto Especial Bicentenario  
de la Independencia del Perú



## Presentación de la colección

La Biblioteca Bicentenario es una apelación cultural significativa a las y los peruanos, con motivo de la conmemoración de los doscientos años de la declaración de la independencia. Su diseño y ejecución demuestra el interés del Proyecto Especial Bicentenario por producir libros de calidad, que representen y analicen nuestra riqueza y complejidad históricas, así como la responsabilidad de las ideas y los sentidos de la palabra escrita para sintetizar y enjuiciar nuestro presente y proyectar nuestro futuro.

Nudos de la República es una colección dedicada a la reflexión sobre grandes problemas históricos y transversales del país, y a la discusión de sus posibles soluciones. Los libros de la serie recogen grandes temas identificados por el Estado peruano mediante el concepto «banderas del Bicentenario», a fin de presentar una síntesis diacrónica y analítica que incorpore, de manera dialógica y plural, los estudios y propuestas de la sociedad civil y la comunidad académica. En efecto, cada volumen trata sobre un tópico en específico: el racismo, la Amazonía, el plurilingüismo, las relaciones exteriores, la economía, la tradición oral, las epidemias y la salud pública, entre otros. La selección de los nudos y de las y los autores ha sido tarea del Comité Editorial, conformado por especialistas del

ámbito de las humanidades, las ciencias sociales y las ciencias naturales.

A partir de lo anterior, definimos «nudos» como los problemas estructurales de la República, en la medida que constituyen los grandes retos del tercer siglo republicano, temas centrales para la gobernanza. Ellos evocan al quipu, a las primeras simbolizaciones y representaciones de información valiosa en el mundo andino, pero también a conflictos y articulaciones. Un nudo condensa, tensa, y, a la vez, contiene en su propia materialidad una salida, un des-enlace, una solución posible.

Esta colección ofrece una lectura y una interpretación de ejes transversales en nuestra república bicentenaria. Desde diferentes disciplinas, valiéndose de rigurosidad académica y de recursos expresivos del ensayo, se recorren conceptos, información actualizada, datos validados y diagnósticos críticos de prácticas sociales, todos los cuales son respaldados en la investigación. Con ello en cuenta, la redacción de cada libro ha sido encargada a un o una especialista de reconocida solvencia.

Esta serie presenta, de manera sintética y plural, y desde múltiples perspectivas político-ideológicas, lo analizado y discutido por la sociedad civil y la academia en torno a los mayores desafíos de la República. Nudos que unas veces nos agobian y otras lucen imbatibles son los que deben ser enfrentados para construir una sociedad menos desigual y fortalecer el bien común, el espacio público y el pensamiento crítico. En ese sentido, la finalidad general de esta colección es ofrecer a las autoridades del Perú, los responsables de políticas públicas, los partidos políticos y la sociedad civil herramientas que permitan tanto visibilizar y discutir dichas problemáticas,



como tomar decisiones y realizar acciones sociales orientadas a resolverlas.

Por lo tanto, se trata de una serie de alta divulgación y, en consecuencia, está dirigida a lectores y lectoras con interés en la sociedad peruana, a aquellos y aquellas que buscan una comprensión cabal de fenómenos complejos más allá de las simplificaciones empobrecedoras y las perspectivas polarizadoras. En un esfuerzo colectivo, llevado a cabo en medio de tormentas y abismos, el Comité Editorial del Proyecto Especial Bicentenario y un conjunto de distinguidos autores y autoras ofrecemos esta colección para pensar en libertad el país que queremos, presentando cual quipu los nudos o problemas de la República, pero también las posibilidades de leerlos, comprenderlos y desanudarlos de cara al futuro.

Comité Editorial



**Los nudos de la universidad**  
**El Estado y los actores universitarios**  
(1821-2021)

---

**MARCOS GARFIAS DÁVILA**





**Una historia en imágenes**



**La Decana de América.** Las primeras universidades latinoamericanas fueron fundadas por la Corona española siguiendo los modelos de las dos universidades más célebres de la metrópoli, Salamanca y Alcalá de Henares. La Universidad San Marcos de Lima se convirtió así en la primera universidad de la América española y del continente. Con el advenimiento de la República, se trató de reformar la universidad colonial hacia el modelo de la universidad francesa e insertarla en la nueva realidad republicana.



**José Gregorio Paz-Soldán y Ureta.** Fue un reconocido jurista, político y diplomático peruano que, entre 1861 y 1863, ejerció el cargo de rector de San Marcos. Bajo su conducción, y siguiendo los parámetros de las reformas implementadas por el gobierno de Ramón Castilla en 1860, que representaban la imposición de la autoridad estatal en la educación universitaria, se consolidó la organización y estructura de la institución, por influjo de las ideas liberales de la época.



## LAURA ESTHER RODRIGUEZ DULANTO

Laura Esther Rodríguez Dulanto. Primera mujer en acceder a los estudios de medicina en Perú. En 1894 logró matricularse en la universidad de San Marcos y en 1899 presentó su tesis de bachiller, titulada: "El empleo del ictiol en las inflamaciones pelvianas". Dos décadas antes, en 1874, la universidad del Cusco había sido la institución pionera en admitir la matrícula de una mujer: Trinidad María Enríquez (1846-1891), quien ingresó a la Facultad de Jurisprudencia. Sin embargo, hubo que esperar a mediados del siglo XX para que la matrícula de las mujeres alcanzara un tercio del total de estudiantes.





De Filadelfia a Cusco. Durante el Oncenio, Leguía buscó modernizar la educación importando ideas y tecnologías educativas del extranjero. En 1909, la Misión Brand llegaba para efectuar reformas en el sistema educativo peruano. Albert A. Giesecke encabezó esa tarea. En 1910 fue designado rector de la Universidad San Antonio Abad del Cusco y con él, como recuerda Luis E. Valcárcel, «se produjo la verdadera reforma universitaria en San Antonio Abad. [...] transformó nuestra Universidad en una institución democrática y moderna y en muy poco tiempo, gracias a su buen carácter, estableció con los alumnos una cordial relación».



**La generación del Conversatorio Universitario.** Un grupo de jóvenes universitarios, en el contexto del centenario de la independencia peruana, se lanzó a renovar el debate académico y político sobre el proceso de independencia y el proyecto de la nación peruana durante el siglo XIX. Muchos de ellos fueron protagonistas del movimiento estudiantil de reforma universitaria que estalló en 1919. De pie (desde la izquierda): Manuel Abastos, Carlos Moreyra y Paz Soldán, Jorge Guillermo Leguía y Guillermo Luna Cartland. Sentados (desde la izquierda): Jorge Basadre, Ricardo Vegas García, Raúl Porras Barrenechea y Luis Alberto Sánchez.



**LAS.** Fueron las siglas con las que solía firmar sus artículos. Luis Alberto Sánchez es quizá el personaje más importante en la historia de la universidad peruana en el siglo XX. Participó en el movimiento estudiantil de reforma universitaria de 1919, fue el principal gestor de la Ley Universitaria de 1946, que reconoció el cogobierno y la autonomía, y figura central en el debate de la Ley Universitaria de 1983. Además, fue elegido rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en tres ocasiones.



# CUADERNOS <sup>1</sup>

DEL CONSEJO NACIONAL DE LA  
UNIVERSIDAD PERUANA

AGOSTO / 70 LIMA-PERU



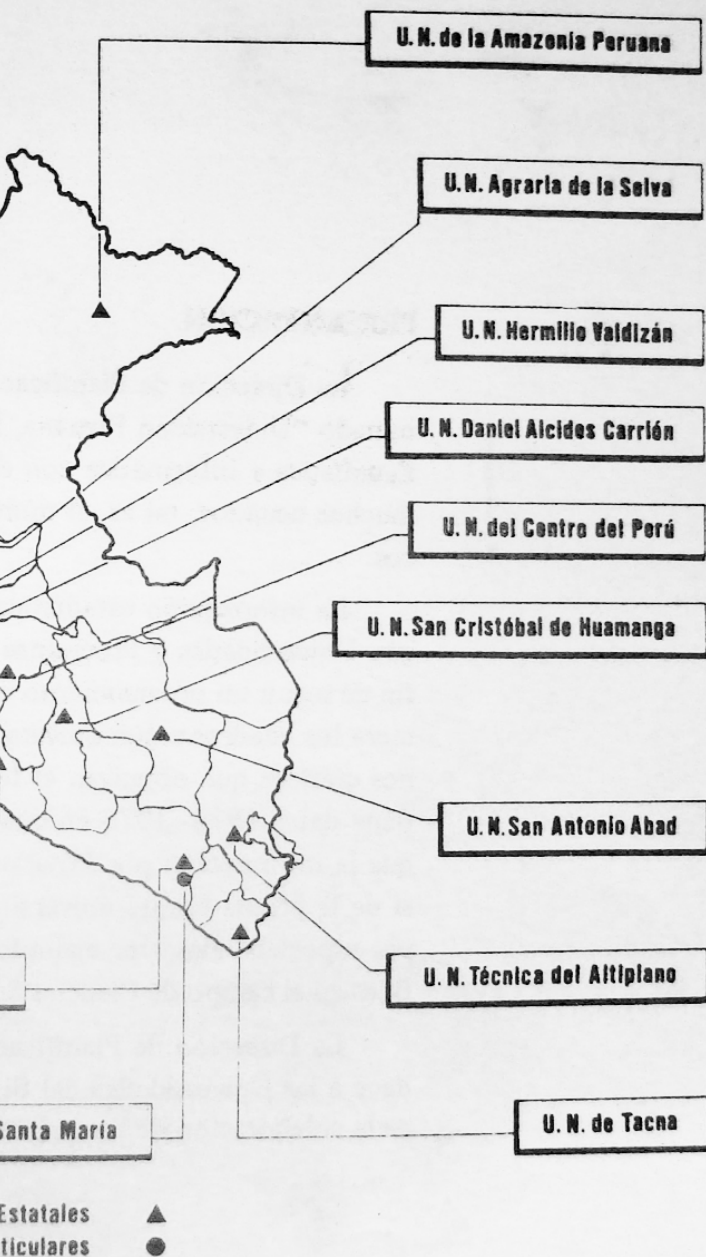
Consejo Nacional de la Universidad Peruana. El CONUP fue la primera expresión de la política universitaria del gobierno velasquista. Era una instancia suprauniversitaria que tenía como finalidad vincular la universidad con el proyecto de desarrollo nacional, e impuso un modelo tecnocrático como idea central de la nueva organización y fines de la universidad. Sus Cuadernos eran el principal órgano de difusión de la concepción de la reforma universitaria implementada por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. El primer número se publicó en 1970 y el número 25, el último, en 1977.



**Ernesto Alayza Grundy.** Fue vicepresidente de la Asamblea Constituyente y estuvo a cargo de redactar la Constitución de 1979. Posteriormente fue senador de la República entre 1980 y 1985 por el Partido Popular Cristiano. Se convirtió en una de las figura más importante en los debates de la Ley Universitaria de 1983, que se aprobó con los votos mayoritarios de la coalición Acción Popular-Partido Popular Cristiano y de los parlamentarios apristas. «[H]e estado comprometido con problemas prácticos del país...», dijo en el Intercampus de la Universidad del Pacífico de 1992.



Universidades peruanas. Hasta la década de 1950 existían solo cinco universidades en todo el país: cuatro públicas y una privada. Su expansión empieza en las décadas de los sesenta con la creación de nuevas universidades. Durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas funcionaron 33 nuevas casas de estudio: 23 públicas



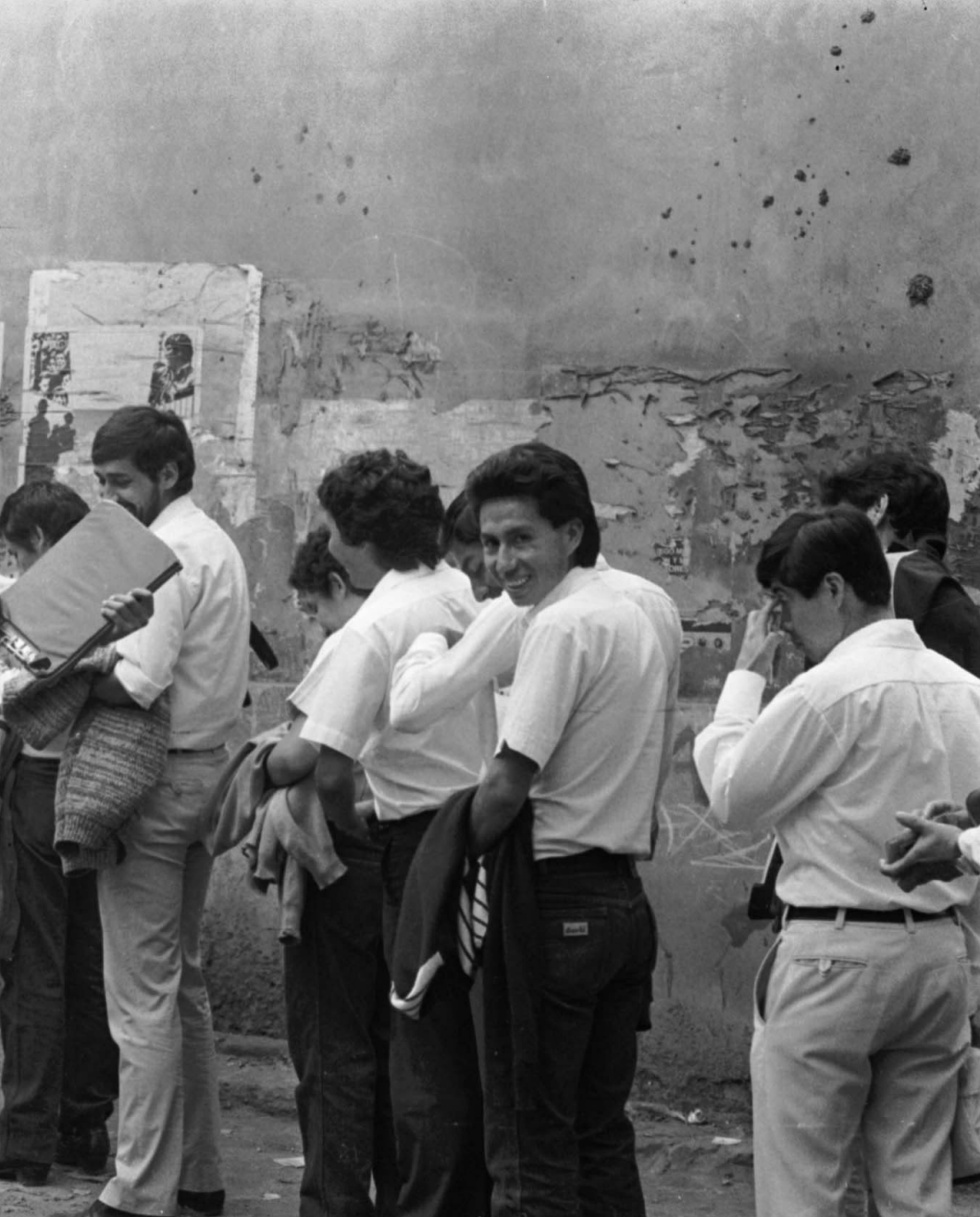
y 10 privadas. En la imagen del *Boletín Estadístico* del Departamento de Estadística e Informática del CONUP, se puede apreciar la ubicación geográfica de las universidades peruanas en 1978.





**Universidad intervenida.** A lo largo de la década de 1980, la tensión marcó la relación entre las fuerzas del orden y los universitarios. Esto se debió a que la presencia en la universidad se convirtió en una consigna para el movimiento subversivo. Ello le hizo un enorme daño a los estudiantes y docentes universitarios, cuya absoluta mayoría jamás aceptó la violencia como estrategia de lucha, pero no pudieron evitar ser estigmatizados.





Atrapada entre dos fuegos, la universidad pública cayó en uno de los periodos más críticos de su historia. Debió transcurrir más de una década después del fin de la guerra interna para que éstas comenzarán a recuperarse, un proceso que sigue en curso.



**Educación superior de calidad. Ni la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) ni el Consejo Nacional de Autorización y Funcionamiento de Universidades (CONAFU) lograron cumplir lo que la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu) hizo en poco tiempo: asegurar un sistema universitario formal y de calidad. En tan solo cinco años de funcionamiento, entre 2015 y 2020, alcanzó a regular más del 90% de las universidades en el país. En ese periodo, la Sunedu otorgó 94 licencias —entre universidades públicas, privadas y Escuelas de Posgrado— y denegó el licenciamiento a 49 instituciones.**



**Interculturalidad en la educación universitaria.** Creada en 1999 para promover una educación superior con pertinencia cultural en los pueblos de la Amazonía, la Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía (UNIA) es la primera universidad en ofrecer carreras profesionales a 20 pueblos originarios. En 2018 se convirtió en la primera universidad de Ucayali en obtener licenciamiento, la tercera entre las universidades interculturales y la número 54 en el país.

## Procedencia de las imágenes

1. **La Decana de América.** «El Viejo San Carlos». Acuarela de Teófilo Castillo, 1912. Reinhard Augustin Burneo. En *Orígenes y evolución del conjunto arquitectónico de la Casona de San Marcos*, Lima: UNMSM/ Agencia Española de Cooperación Internacional, Programa de Patrimonio Cultural Instituto Nacional de Cultura, 2005, p. 102. Cortesía de la Biblioteca España de las Artes del Centro Cultural de San Marcos.
2. **José Gregorio Paz-Soldán y Ureta.** Fotografía de Courret Hermanos. Enrique García Vega y José Gálvez Montero, *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros. Democracia y buen gobierno*, Lima: Presidencia del Consejo de Ministros, 2016. Colección Eduardo Dargent Chamot.
3. **Laura Esther Rodríguez Dulanto.** Elvira García y García: *La mujer peruana a través de los siglos: serie historizada de estudios y observaciones*, Lima: Imp. Americana, Segundo tomo, 1925, p. 393. Cortesía de la Biblioteca Nacional del Perú.
4. **De Filadelfia a Cusco.** Albert Giesecke asumiendo el rectorado de la Universidad San Antonio Abad del Cusco, 1910. Archivo Histórico del Instituto Riva-Agüero.
5. **La generación del Conversatorio Universitario.** José Gálvez: «El Conversatorio Universitario», *Mundial*, Año 2, Número extraordinario (28 de julio de 1921). Colección Digital de la Universidad de Florida. Recuperado de <https://ufdc.ufl.edu/AA00037233/00004/images/768>.
6. **LAS.** Luis Alberto Sánchez. Escritor, político, periodista, abogado, líder del partido aprista, doctor en Filosofía y Letras, rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de 1946-1948, 1961-1968. Archivo de la Biblioteca Nacional del Perú.
7. **Consejo Nacional de la Universidad Peruana.** Portada del primer número de *Cuadernos*. Mario Samamé Boggio (dir.): *Cuadernos*, Lima: CONUP, N.º 1, agosto de 1970. Cortesía de la Biblioteca Nacional del Perú.
8. **Ernesto Alayza Grundy.** Ernesto Alayza Grundy, representante del claustro docente, toma la palabra en el Acto Académico por el cincuentenario de la PUCP, realizado en el Teatro Municipal de Lima, 25 de octubre de 1967. Archivo Histórico del Instituto Riva-Agüero.

9. **Universidades peruanas.** Ubicación de las universidades estatales y particulares en 1978. Departamento de Estadística e Informática del Consejo Nacional de la Universidad Peruana: Universidad Peruana, Población Matriculada 1960-1977. *Boletín Estadístico*, N.º 9, agosto de 1978, p. 6.
10. **Universidad intervenida.** Fuerzas combinadas del Ejército y la policía revisan a estudiantes de la Universidad de San Marcos. Foto de Morelo/Arroyo. Banco de Imágenes de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Recuperado de: <https://www.verdadyreconciliacionperu.com/fotos/fotosDetalle.aspx?Id=325>.
11. **Educación superior de calidad.** Fotografía de la fechada de la Sunedu. Cortesía de la Oficina de Comunicaciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria.
12. **Interculturalidad en la educación universitaria.** Estudiantes de pueblos originarios. Cortesía de la Oficina de Imagen Institucional de la Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía.





## Agradecimientos

Varias personas e instituciones colaboraron generosamente a lo largo del desarrollo de este estudio y su publicación. Quiero comenzar agradeciendo a Jaime Vargas Luna y Dante González, quienes me convocaron para la tarea de elaborar un estudio de síntesis sobre la universidad en el Perú, como parte de la serie «Nudos de la República» de la Biblioteca Bicentenario del Proyecto Especial Bicentenario. Renzo Palacios Medina, quien me propuso para encargarme de esa tarea, acompañó con su enorme talento el proceso final de edición y se encargó, entre otras cosas, de darle forma a la magnífica sección fotográfica del libro. Para esta última sección fue decisiva la colaboración de Jorge Huamán, el Equipo de Trabajo de Custodia y el Equipo de Trabajo de Conservación, de la Dirección de Protección de Colecciones de la Biblioteca Nacional del Perú (BNP). Del mismo modo agradezco al personal de la Biblioteca España de las Artes del Centro Cultural de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y a las autoridades de la Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía (UNIA), por su rápida respuesta para dotarnos de las últimas imágenes del libro. La mayor parte de las investigaciones que sostienen este libro las desarrollé gracias al Instituto de Estudios Peruanos (IEP), mi

centro, y a sus directores Ricardo Cuenca y Natalia González. Finalmente, quiero dedicar el libro a la memoria de Miguel Maticorena Estrada (1926-2014) e Iván Rodríguez Chávez (1941-2024), dos entrañables estudiosos de la universidad en el Perú.





## Introducción

Cuando los patriotas declararon la soberanía de la nueva nación en 1821 e impusieron, poco después, el régimen republicano, la universidad experimentaba una prolongada decadencia que se extendería por tres décadas más. No cabe extrañarse, entonces, que fuera dejada de lado en la organización del nuevo orden. Por esa razón, San Marcos, la universidad más antigua de América, fue despojada de su local para instalar ahí el Congreso; y, de la misma manera, sus libros y manuscritos fueron expropiados para formar la Biblioteca Nacional.

Así, el momento fundacional de la nación peruana inauguró, también, un tipo de relación entre la universidad, el Estado republicano y las elites en el poder, marcado por la tensión y la desconfianza. Un nudo que, durante varios momentos, se desató y se volvió a atar una y otra vez. A partir de este panorama, este libro se ocupará de narrar la forma que adoptó esta relación a lo largo de la vida republicana del Perú.

Se trata de una historia de síntesis de la institución universitaria, cuyo propósito es plantear los elementos que definieron la permanente tensión entre los actores universitarios y las elites que controlaron el aparato estatal. Una tensión que determinó los modelos adoptados de educación universitaria,

el éxito o el fracaso de las reformas que se implementaron, las disputas que se entablaron para tomar el control de las universidades, y las tareas que se les asignó a estas instituciones para que estén a tono con los proyectos de desarrollo de la nación. En suma, se trata de abordar una serie de aspectos marcados por las dinámicas de poder que han envuelto siempre a los espacios y los actores de la educación.

En este prolongado recorrido, entre los aspectos más recurrentes que serán tratados, se encuentran las reformas modernizadoras de la universidad, la expansión de la matrícula, el cogobierno, la carrera docente, la autonomía, el financiamiento y el ejercicio de la investigación. Desde luego, no son los únicos aspectos en los cuales es posible evidenciar las tensiones entre la universidad y el Estado peruano; sin embargo, desde la perspectiva de este libro, son algunos de los más importantes.

La narración sigue una secuencia cronológica que se inicia en el tránsito del viejo orden colonial al nuevo orden republicano, mediado por las guerras de independencia. El primer capítulo se ocupa de ese contexto, cuando la universidad quedó envuelta por el nudo de la decadencia, al hallarse arrinconada, desatendida y estigmatizada por quienes detentaban el poder en ambos regímenes en disputa.

Luego, debieron trascurrir varias décadas para que la universidad fuera envuelta por un nuevo nudo, el del progreso de inspiración liberal que, a diferencia del pasado, concibió la universidad como una institución central en la modernización del Estado y la sociedad, así como en la consolidación de la nación y del orden republicano. Un proceso que se extendió por el resto del siglo XIX y que será narrado en el segundo capítulo.

El tercer capítulo se ubica en el siglo XX, cuando se dio inicio a los cuestionamientos de la hegemonía política y social de

la oligarquía en la sociedad peruana, así como a su control del aparato estatal, que incluía a las instituciones de educación superior. En ese escenario, la universidad fue envuelta por el nudo de la democratización, por iniciativa de distintos actores políticos, entre ellos, los estudiantes, sus dirigentes y gremios que adquirieron protagonismo central. El cogobierno, de un lado, y la expansión de la matrícula, de otro lado, fueron las banderas más importantes que se levantaron y defendieron por entonces.

Después, en el cuarto capítulo, el libro se adentra en la segunda mitad del siglo XX, cuando un manto oscuro envolvió a la universidad pública, que ingresó en un franco proceso de deterioro irremediable: el nudo de la decadencia se ataba con fuerza. Durante varias décadas que alcanzaron al siglo XXI, un escenario de crisis sin final marcó el derrotero de esta institución, tanto por el abandono del Estado como por la extrema politización de sus actividades académicas y sus órganos de gobierno. Así, la universidad pública perdió protagonismo frente a la universidad privada en las agendas de desarrollo del país.

En años recientes, las políticas de calidad comenzaron a envolver, como un nuevo nudo, a las universidades. Se trata de un proceso en curso que, en medio de la hegemonía neoliberal en el modelo de desarrollo adoptado, no ha logrado convencer del todo a un sector de actores de las universidades públicas y que ha tenido poderosos detractores entre numerosos empresarios de la educación con brazos políticos en el Congreso. Este complejo y tenso proceso será abordado en el capítulo quinto, así como en el epílogo, donde se cierra la narración de este libro; aunque, desde luego, esta historia todavía continúa.

Diciembre de 2022



# 1

## El nudo de la decadencia: La universidad entre el antiguo régimen y la república (1771-1850)

*Apareció la revolución política que dio al Perú su justa y merecida independencia, y la miseria apareció también para la academia.*

José Dávila Condemarín, 1854

### Una prolongada decadencia

Al menos desde la segunda mitad del siglo XVIII, mucho antes del resquebrajamiento del orden colonial, las universidades del virreinato peruano entraron en un prolongado periodo de decadencia. Sobre este proceso, Antonio Espinoza señala que la más importante de estas, la Universidad de San Marcos, afrontaba una terrible crisis debido al estado de anquilosamiento en el que se hallaba su actividad académica y su estructura administrativa. Así, por un lado, la enseñanza en el viejo claustro colonial se había estancado por el dogmatismo religioso y escolástico de sus catedráticos, así como por su conservadurismo político e ideológico. Por otro lado, se hacía cada vez más evidente el paulatino abandono de la tarea docente a causa de

la inasistencia de los alumnos, quienes preferían recibir la enseñanza en los colegios mayores regentados por distintas órdenes religiosas que funcionaban en la ciudad (Espinoza, 1996). Del mismo modo, los profesores apenas dedicaban algún tiempo a sus tareas dada la merma de sus salarios; en todo caso, pese a esta situación, mantenían sus puestos de catedráticos por el prestigio que esto significaba y porque era un medio eficaz para alcanzar una posición de mayor jerarquía dentro de la burocracia colonial (Garfias, 2010).

En este contexto de crisis, la renovación promovida desde la metrópoli al implantarse las reformas borbónicas fue eficazmente resistida por rectores y catedráticos. En el terreno educativo, estas reformas, inspiradas en el movimiento ilustrado y racionalista de este periodo, apenas lograron modificar la estructura y las viejas prácticas escolásticas de la universidad colonial. Lo más significativo de entonces fue el aire novedoso de algunas de las cátedras de medicina; sin embargo, incluso este movimiento tuvo que esperar al siglo XIX para consolidarse, aunque a costa de la Universidad de San Marcos. Esto se debe a que, en 1806, se estableció el Colegio San Fernando de Medicina al margen del orden y el control de la antigua universidad limeña (Garfias, 2010).

Más proclives a renovar los claustros universitarios fueron las autoridades y los funcionarios del virreinato peruano. De acuerdo a Ella Dunbar Temple, en la Constitución de 1772, que definía las funciones y la organización de la Universidad de San Marcos, «se hizo eco de las reformas acometidas en la universidad de Salamanca por Campomanes y los ministros del despotismo ilustrado, Aranda, Floridablanca y Roda» (Temple, 1972, p. VII). El nuevo marco fue aprobado para afrontar la notoria decadencia de los denominados Estudios Mayores y Menores.

Es decir, la agenda reformista de los ilustrados españoles contemplaba «los planes y programas, las formalidades académicas, el ausentismo de maestros y alumnos, el repulso al excesivo escolasticismo y la acogida a las disciplinas científicas» (Temple, 1972, p. VII). Sin embargo, en el Perú virreinal, todo esto fue resistido en las universidades en nombre de la autonomía y la tradición (Garfias, 2010).

Las ideas ilustradas no fueron ajenas a los intelectuales y políticos del continente americano. En Perú, esta corriente tuvo en el colectivo de la Sociedad Amantes del País, que editó el célebre *Mercurio Peruano* desde 1791, a sus más destacados publicistas. Años antes, hacia 1783, estos ilustrados, liderados por José Baquijano y Carrillo, disputaron sin éxito el rectorado de la Universidad de San Marcos (Maticorena, 1974). Así, la derrota de Baquijano quebró la posibilidad de una efectiva reforma de corte ilustrado. Manuel de Villalba, el rector electo que capitaneaba al grupo conservador, afianzó el carácter escolástico y el dogmatismo cristiano de las cátedras e impuso una férrea defensa del fuero universitario ante la arremetida del Estado absolutista del rey Carlos III (Maticorena, 1992).

De este modo, mientras las universidades se oponían a cualquier cambio y languidecían, las autoridades y catedráticos del Convictorio de San Carlos, fundado en 1771, luego de la expulsión de los jesuitas, así como las autoridades del Colegio de Medicina de San Fernando, fundado en el nuevo siglo, se abrían a las concepciones de un tipo de educación donde el predominio de la razón y el cientificismo que lo envolvía ganaba terreno. Este predominio se debía a la mayor capacidad del pensamiento ilustrado para vincularse con las necesidades de una burocracia civil más numerosa y especializada al servicio exclusivo del Estado, así como a la presencia de un mayor

número de individuos instruidos en mejores y más sofisticados conocimientos científicos y técnicos, útiles para revitalizar la minería, la agricultura, el comercio y la industria.

Por otro lado, al clima adverso a las reformas de la universidad, se sumó, en el siglo XIX, la lucha local desatada por los movimientos separatistas de América del Sur, que generó una serie de dificultades en la administración de las instituciones coloniales, entre ellas las instituciones educativas. Estas dificultades fueron consecuencia de la drástica reducción de sus presupuestos y del incremento del gasto del Gobierno colonial en el sostenimiento de los ejércitos reales, los que salían del virreinato peruano para sofocar los focos rebeldes. Además, al interior de las universidades y los colegios, se generaron ambientes de gran tensión debido a la disputa política e ideológica entre los bandos leales al rey y los que apoyaban la gesta independentista (Garfias, 2010).

En este escenario de luchas y discusiones, a fines de la década de 1810, el Colegio San Fernando y el Seminario de Santo Toribio comenzaron a sufrir serias dificultades para seguir funcionando; a su vez, el Convictorio de San Carlos fue cerrado en 1817. En tanto, en la Universidad de San Marcos, apenas funcionaban algunas cátedras; mientras, de su lánguida vida institucional, solo llamaban la atención los actos académicos públicos, así como las irregulares ceremonias de colación de grados, las oposiciones en el concurso de obtención de alguna cátedra y la intervención de sus autoridades en las actividades oficiales del Gobierno colonial (Garfias, 2010). Sin embargo, en las universidades de Cusco y Huamanga, la situación era aún más penosa. En todas ellas la miseria y el caos desatados por la guerra de independencia terminaron por liquidar estos actos y cualquier manifestación académica.



## Sin espacio en el nuevo régimen

Luego de la independencia, las elites políticas e intelectuales, herederas y continuadoras del credo ilustrado de fines del siglo XVIII, consideraron a la educación de la población como un factor determinante en la consolidación del nuevo régimen (Serrano, 1994), porque, sin una población «ilustrada», no se podría materializar el ideal del ciudadano republicano que defiende la soberanía de la nación en ciernes. Para los ideólogos del naciente régimen, la ignorancia del pueblo hizo posible tres siglos de dominio colonial: por lo tanto, la educación socializaría entre la población las directrices del ideario republicano, y la disciplinaría en el respeto a sus instituciones y prácticas políticas y sociales. Fieles a estos principios, las elites en el poder intentaron promover la educación de toda la población. En 1823, la primera Constitución Política del Perú consignó en su artículo 181 lo siguiente: «que la instrucción era una necesidad común y la república la debía igualmente a todos sus individuos» (Barrera y Laos, 1919, p. 263).

Sin embargo, las limitaciones económicas y humanas impusieron a la clase política de la joven república la consigna de que la educación de los sectores populares, a pesar de su importancia, era una tarea que se haría efectiva solo a largo plazo; pese a ello, era irrenunciable la tarea de formar a las clases dirigentes, porque estas tenían como misión inaplazable fortalecer la institucionalidad republicana. Por lo tanto, los primeros gobiernos del Perú independiente centraron sus energías y sus escasos recursos en reformar las instituciones educativas de nivel superior. Así, se inició una serie de reformas en el Convictorio de San Carlos, el Colegio de Medicina de San Fernando y el Seminario Santo Toribio. No obstante, las

universidades no recibieron la misma atención y, en el caso de San Marcos, predominó la intención de excluirla de esta agenda (Garfias, 2010).

Peor aún, conseguida la independencia y conformado el nuevo Estado republicano, las universidades fueron objeto de un dramático empobrecimiento. Durante el régimen colonial, esta institución funcionaba gracias a los ingresos que provenían en gran parte de una fracción de los diezmos de la Iglesia, una contribución denominada *noveno*, la cual llegaba de territorios tan lejanos como los arzobispados de Quito y Charcas. De acuerdo a los cálculos realizados en 1854 por el rector sanmarquino José Dávila Condemarín, el monto de este ramo bordeó los 15,000 pesos anuales durante el último siglo colonial a favor de su institución. Aún en 1817, los ingresos de la Universidad de San Marcos por este ramo alcanzaron los 11,262 pesos, a los que se sumaba cierta cantidad proveniente de las pensiones de los estudiantes, además de 5,718 pesos reales abonados por los fondos públicos para el salario de varios catedráticos. Sin embargo, establecida la república, la universidad se quedó sin los ingresos provenientes de este ramo y el Estado no le asignó ninguna renta especial en compensación (Dávila, 1854).

Para agravar más todavía esta situación, San Marcos fue despojada, gradualmente, de otras pequeñas rentas con el objetivo de favorecer a las universidades de Huamanga y Cusco, así como a la de Trujillo (1824) y Arequipa (1828), que se fundaron pocos años después de la independencia (Oviedo, 1861). A la universidad limeña también le fueron expropiados varios inmuebles, entre ellos su edificio principal, que, desde entonces, pasó a convertirse en sede del Parlamento. Lo mismo ocurrió con sus fondos bibliográficos, con los cuales se conformó la Biblioteca Nacional (Villarán, 1914). A cambio de ello, San

Marcos no recibió ningún tipo de reparación, pese al compromiso del Estado de pagarle una renta por la ocupación de sus ambientes. La universidad más antigua del continente apenas logró conservar dos salones en los cuales se reunían sus doctores con la finalidad de elegir autoridades y catedráticos, y para despachar, siempre de manera irregular, algunos trámites para la colación de grados (Barreda y Laos, 1919).

En ese sentido, todo indica que la elite en el poder tuvo una postura ambigua sobre la educación universitaria. Por un lado, fundaba nuevas instituciones como las de Arequipa y Trujillo, y, cuando era posible, procuraba dotar de mayores rentas a las de Cusco y Huamanga, aunque siempre eran insuficientes, por lo cual estas universidades apenas subsistían. Mientras, por otro lado, se las excluía de la agenda educativa estatal, y en particular a San Marcos, que quedó condenada a una lenta agonía. Nada esperaban de ellas. Hacia 1853, el ministro de Justicia e Instrucción Pública anotaba, en su memoria presentada a la Legislatura de aquel año, que «Las universidades son vetustos armazones, que de ninguna utilidad sirven a la Instrucción Pública. En el día, todas sus funciones se reducen a la elección de cargos y a conferir grados universitarios, siempre honoríficos por lo que fueron, y todavía necesarios en las diferentes profesiones a que conduce la carrera literaria» (Barreda y Laos, 1919, p. 279). Además, otro testimonio del rector José Dávila Condemarín expresa con claridad el malestar de la comunidad universitaria por tal situación:

Apareció la revolución política que dio al Perú su justa y merecida independencia, y la miseria apareció también para la academia. En las transiciones de este género, unos establecimientos y personas mejoran de condición, y otros empeoran; y esta última fue la suerte de la universidad. Faltan las rentas señaladas

sobre los novenos y falta por consiguiente el pequeño honorario de los catedráticos; se acabó el estímulo, entró el desaliento. (Dávila, 1854, p. 27)

En este entorno de desaliento, una de las razones que explica esta actitud frente a la universidad radicó en la postura asumida por gran parte de sus autoridades: estas estaban en contra de las luchas independentistas, y se mostraban opuestas al credo ilustrado, liberal y republicano. Como puede observarse, la universidad, pese a haber jurado la independencia, se mantuvo como un bastión del conservadurismo de signo religioso y monárquico. En alusión a ello, el ministro de Instrucción, Juan Oviedo, manifestaba en 1861, en pleno proceso de reforma universitaria, lo siguiente:

Espero, señores, que ya no se volverán a oír maldiciones ni imprecaciones lanzadas desde el púlpito, ni la cátedra, contra nuestra libertad e independencia, contra la soberanía nacional, contra la santidad de las leyes patrias, contra el derecho de emisión del pensamiento o de la palabra escrita, contra las regalías del patronato nacional, inherente e inseparable de la soberanía y naturaleza de los gobiernos, ni contra el derecho de protección, que deben ejercer a favor de sus súbditos o ciudadanos, que sufran violencia dentro o fuera de la república. (Oviedo, 1861)

Luego, junto a la postura conservadora y antirrepublicana de las autoridades universitarias, otro factor que determinó la despreocupación estatal por la decadencia de las universidades fue la concepción generalizada sobre el carácter anticuado de estas instituciones en el mundo occidental a inicios del siglo XIX. Esta fue una época marcada por el intenso cuestionamiento de la eficiencia de las universidades para educar a las jóvenes

generaciones en las doctrinas y las ciencias modernas. Las posiciones extremas, incluso, sugirieron que estas instituciones fueran suprimidas al considerarlas propias del viejo orden. De acuerdo a Ben-David y Zloczower, la solución que se propuso, entonces, fue que se las sustituyeran por escuelas especializadas destinadas a la preparación de profesionales y por academias dedicadas al cultivo de la ciencia y el saber humanístico (Ben David y Zloczower, 1966).

En realidad, ya desde mediados del siglo XVIII, estas instituciones habían comenzado a florecer en varias partes de Europa. En la propia España, por ejemplo, como parte de las reformas borbónicas, se establecieron centros de formación científica y académica, pero sin clausurar la universidad. Solo en Francia, para el caso europeo, la universidad fue suprimida por algunos años, después de la revolución de 1789, siendo restablecida a comienzo del siglo XIX, pero reformada bajo el patrón napoleónico en su estructura administrativa y académica. Este hecho convirtió a la universidad en una corporación de instituciones de exclusiva formación profesional, denominadas facultades, bajo la égida del poder estatal, al cual fue funcional. En América, salvo México, ningún otro Estado suprimió la institución universitaria. Claro que hubo casos como el chileno, donde la Universidad de San Felipe, de fundación colonial, se convirtió en la Universidad de Chile hacia 1840. Aunque no se le otorgó ninguna función docente, se le asignó una responsabilidad mayor; esta, de acuerdo a los postulados de su primer rector Andrés Bello, debía convertirse en el centro de producción científica del país sureño, así como en el centro regulador del sistema educativo público chileno (Serrano, 1994).

En el Perú, pese a la debacle de sus universidades y a la poca preocupación estatal por su renovación, estas no fueron

suprimidas; es más, conservaron la facultad de otorgar los grados académicos. En la capital, la enseñanza superior, tal y como venía sucediendo en los últimos años del régimen colonial, quedó en los fueros de los colegios mayores de San Carlos y de San Fernando, a los cuales se sumó un remozado seminario Santo Toribio. De esta manera, estos institutos fueron convertidos, en los primeros años republicanos, en una especie de escuelas de formación profesional: San Carlos formaba abogados; San Fernando, médicos; y Santo Toribio, teólogos (Garfias, 2010).

### El poder de otorgar los grados

Como se ha afirmado, aunque subestimadas, las universidades mantuvieron la facultad de otorgar los grados para validar los estudios y acreditar el ejercicio profesional, y convirtieron este resquicio en una poderosa herramienta que les permitió imponer su visión política y doctrinaria a los graduados. San Marcos, por ejemplo, siguió confiriendo los grados académicos en Artes, Teología y Cánones, credenciales que acarrearán mayores oportunidades para quienes deseaban ocupar cargos en la burocracia estatal y eclesiástica. Este derecho le concedió a la universidad una indiscutible autoridad frente a las otras instituciones educativas. Es decir, en la colación de grados, los doctores sanmarquinos ponían de manifiesto su poder, aprobando o reprobando a los aspirantes. Un poder que le permitió a las autoridades universitarias ejercer cierta influencia en el diseño de los programas de estudio de los colegios mayores y el seminario. De este modo, la concesión de los grados convirtió a la universidad en una especie de fiscalizadora de la formación

superior, muy a pesar del Estado. Así, en las primeras décadas republicanas, la irregularidad de la vida institucional de los colegios y el seminario, la confusión en la organización de los programas de estudios y el reducido número de egresados fueron los factores que determinaron que este poder no le fuera cuestionado a la institución universitaria.

Con el despertar de la temprana república, desde la década de 1840, el aumento de los ingresos fiscales, producto de la creciente exportación del guano de las islas, les permitió a los grupos en el poder generar una relativa paz interna e iniciar un franco proceso de modernización del Estado y la sociedad. Esto generó la necesidad de mayores recursos humanos capacitados para sostener los proyectos modernizadores y consolidar la institucionalidad republicana. Por ello, tal necesidad determinó, por el lado del Estado, una mayor y más sostenida intervención en la educación superior; en tanto, por el lado de la sociedad civil, el factor educativo recobró su vigor como medio de ascenso social, hecho que, como sugiere Alex Loayza, vino acompañado por la necesidad de quebrar la hegemonía de los militares en el poder político y de acrecentar la participación de los civiles (Loayza, 2005). Todo ello se tradujo en sostenidas reformas de los colegios mayores y el seminario, promovidas desde el Estado por algunos funcionarios liberales, reformas que generaron cuestionamientos al monopolio de la universidad en el otorgamiento de los grados.

Entre los motivos que se esgrimieron para cuestionar este monopolio, estaban la pérdida de su ejercicio docente, el desfaso de los saberes de sus doctores y autoridades, y la defensa de doctrinas que cuestionaban la soberanía del régimen republicano. Se denunció, además, las componendas que permitieron que muchos individuos accedieran a los grados sin mayores

pruebas que sencillas disertaciones. Un caso que ilustra lo anterior es que la universidad, en muchos casos, no exigía comprobante alguno de haber cursado los estudios necesarios en algún instituto (Paz Soldán, 1861). Hechas las cuentas, este cuestionamiento dio paso a la mayor disputa entre la universidad y el Estado desde la fundación republicana.

En ese sentido, una de las primeras acciones de las autoridades y los funcionarios estatales fue la disposición que obligaba a los doctores sanmarquinos a evaluar a los aspirantes a grados sobre la base de los postulados de autores que defendían las tesis del patronato nacional sobre el patronato papal de la Iglesia católica. Al respecto, en una circular con fecha del 15 de diciembre de 1845, firmada por José Gregorio Paz Soldán, por entonces alto funcionario del ramo de instrucción, se ordena lo siguiente:

Sabe el gobierno que en las actuaciones literarias que tienen lugar en la universidad de esa ciudad para la recepción de grados, se sostienen algunas proposiciones contrarias a los principios generalmente recibidos y a las regalías del patronato nacional. Si esto es así, se comete, sin duda, un abuso que el gobierno no debe permitir como contrario a sus inalienables derechos y a la ilustración del siglo. Por eso su excelencia me ha ordenado decir que prevenga al Rector de aquella universidad, que, en las disertaciones para grados, que las tesis elegidas por los graduandos deben estar arreglados en el Derecho Natural a las doctrinas de Arens, Felipe, Burlamaqui y Heinecio. En de Gentes a las de José María Pando, Bello, Watteil, Kluber, Martens, Pinneiro y Reinabal; en lo Civil a lo dispuesto por las leyes, y especialmente las patrias, y en el Canónico a lo que enseñan Pereira, Van, Spen, Berardi, Cabalarío, Real Cañada, Cobarrubias y otros defensores de las regalías nacionales. Las funciones en que falte a esta previsión,



se declararán nulas por el Rector, perdiendo los sustentantes el costo de contentas y propinas, sin poder ser examinados hasta pasado seis meses. (Paz Soldán, 1861, p. 61)

Como puede observarse, la intervención estatal en la definición de las doctrinas y autores que debían defenderse en la colación de grados representó una intromisión de gran magnitud en el fuero universitario. Así, funcionarios liberales como Paz Soldán, interesados en reformar el campo educativo, promovieron desde el Estado un escenario que permitiera que los futuros dirigentes del país estuvieran sólidamente adoctrinados en los postulados republicanos, así como suficientemente calificados para el ejercicio profesional y para las funciones de gobierno. Por lo tanto, los exámenes y las disertaciones necesarias para la obtención del grado, además de permitir medir la idoneidad de los aspirantes, debían servir para regular y controlar el campo ideológico y doctrinario de la educación superior, ordenándolos en función al nuevo régimen político.

De este modo, se daba inicio al quiebre de la antigua autonomía gremial de la universidad, propio del orden estamental del régimen colonial, y se imponía la autoridad del Estado republicano. Esta intervención significó un avance importante en el proceso de secularización de la institución universitaria. La regulación estatal de los grados sirvió, asimismo, para concederle reconocimiento formal a los remozados programas de enseñanza de los colegios mayores y el seminario, lugares en los cuales se educaba a la elite durante este periodo.

Según lo revisado, a lo largo de la década siguiente de 1850, la universidad mantuvo el monopolio de los grados; sin embargo, se promulgaron nuevos dispositivos legales de inspiración liberal que, entre otras cosas, reemplazaron de un plumazo a

las antiguas autoridades de las universidades por otras nuevas. Estas últimas resultaron afines, por completo, al régimen republicano y defensoras de una educación funcional a los nuevos tiempos, es decir, secular y alineada por entero con la racionalidad científica. Desde luego, como veremos en el siguiente capítulo, la profundidad de estas reformas generó enormes resistencias, pero el Estado terminó por imponerse.

# 2

## El nudo del progreso: Universidad y nación, 1850-1919

*La universidad [...] abandona la forma que recibiera en el siglo XVI y da el primer paso atrevido para presentarse digna del siglo en que vivimos.*

José Gregorio Paz Soldán, 1861

### Una reforma de espíritu republicano

Desde la década de 1850, y a lo largo de los siguientes setenta años, la universidad peruana fue objeto de profundas reformas en sus estructuras académicas y de gobierno. Esta institución se modernizó gracias a una organización más eficiente, forjada desde el corazón mismo del Estado. En tanto, sus autoridades y catedráticos hicieron esfuerzos importantes para que las profesiones que se enseñaban en ellas estuvieran a tono con sus pares europeas. Al mismo tiempo, se fueron acentuando las prácticas de investigación, en el sentido moderno de estas, que comenzaron a develar la geografía, la flora, la fauna, la composición de los suelos, la riqueza minera e, incluso, la propia complejidad de la sociedad peruana de entonces, así como su historia e identidad como nación. Todo esto marchó de la mano con el firme propósito de formar a las

elites políticas y burocráticas de extracción civil, comprometidas con las bases del modelo republicano y liberal.

Desde luego, esta no fue una trayectoria llana y libre de accidentes. La guerra con Chile, por ejemplo, frenó abruptamente este proceso durante algunos años, pero este sería retomado. Tampoco fue un proceso ajeno a las disputas, aunque, en el caso de San Marcos, la institución universitaria más antigua e importante, sus órganos de gobierno fueron copados después de esta guerra por representantes del partido civilista, que fue, a su vez, la expresión política de la oligarquía peruana que se conformó en el tránsito del siglo XIX al XX. Del mismo modo, en las universidades de Cusco, Huamanga, Arequipa y Trujillo, las elites locales replicaron, hasta cierto punto, la misma dinámica. En este periodo, por lo tanto, y en estos espacios, se forjaron los proyectos nacidos en el seno de una pequeña fracción de la sociedad peruana y, en ese sentido, en esta se reprodujo un orden que no cuestionaba la posición ni los intereses de quienes detentaban el poder.

Sin embargo, esto no debe hacernos perder de vista las transformaciones de la institución universitaria a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, transformaciones que van a contracorriente de los crudos balances que nos presentan, más bien, a una institución preñada de oscurantismo medieval, formulados por los líderes de las distintas olas de descontento estudiantil que emergieron en las primeras décadas del siglo XX y, en particular, de aquellos que condujeron el movimiento reformista iniciado en 1919 como parte del cuestionamiento al orden oligárquico de la época.

## Los liberales y la centralización de la educación universitaria

El éxito de las reformas en la educación universitaria iniciadas en la segunda mitad del siglo XIX, como otros aspectos en los cuales los actores estatales desplegaron su poder, se comprende mejor si se toma en cuenta la relativa paz social y política que se financió con los ingresos producidos por las exportaciones guaneras. En efecto, a partir del primer gobierno de Ramón Castilla, estos recursos ayudaron a establecer una relativa estabilidad política, gracias a una mayor capacidad de gasto que apuntó a una estratégica redistribución entre la amplia clientela política castillista que incluía a viejos opositores (McEvoy, 1997). Dicha estabilidad permitió consolidar la modernización del Estado peruano, y sostuvo la conformación de una poderosa y nueva plutocracia, que comenzó a darle mayor dinamismo a la economía nacional. En consecuencia, se hizo necesario contar con mayores cuadros calificados para llevar adelante el proceso de modernización estatal, y satisfacer los requerimientos de una actividad comercial y productiva más intensa (Garfias, 2010).

Desde el interior del aparato estatal, entonces, este proceso fue sostenido por influyentes funcionarios y políticos liberales, estratégicamente posicionados en los espacios de poder y en la alta burocracia del Estado, desde donde promovieron y ejecutaron importantes reformas en las instituciones de educación superior. El objetivo de este grupo fue arrancarle la hegemonía, en esta tarea educativa de las elites, a los sectores conservadores influenciados por el poder de los jefes de la Iglesia católica, entre ellos numerosos religiosos posicionados en las cátedras universitarias. Por lo tanto, las reformas de

este periodo representaron un significativo avance del proceso de secularización de la universidad, y, con ella, la propia secularización del Estado y la sociedad en el Perú.

Del mismo modo, estos intelectuales y políticos promovieron una mayor confianza en los conocimientos científicos como herramientas para racionalizar el funcionamiento del Estado y la explotación de la riqueza natural del territorio peruano. Estas tendencias tuvieron sus primeras manifestaciones prácticas durante el efímero gobierno del general Juan Francisco de Vidal, entre 1842 y 1843, cuando Benito Lazo, perteneciente a la primera generación liberal del Perú, como ministro de Instrucción y Negocios Eclesiásticos, gestionó una serie de reformas destinadas a recuperar y a modernizar los espacios de educación superior, aunque sin tomar en cuenta a las universidades, las cuales tendrían que esperar una década más.

En esta línea reformista, en 1854, una vez que Ramón Castilla asumió el gobierno, un grupo de liberales obtuvo un mayor protagonismo en las decisiones de la política educativa y el gobierno de las instituciones de educación superior. Por ejemplo, una muestra de este posicionamiento fue la designación de José Gálvez, uno de los más destacados líderes del liberalismo criollo, como rector del Colegio de San Carlos en marzo de 1855. En ese sentido, su designación tuvo como objetivo reformar el campo doctrinario de la educación de la clase dirigente del país. En efecto, Gálvez, a pesar de no permanecer mucho tiempo en el rectorado carolino, logró generar una serie de cambios importantes en los programas y en el cuerpo docente (Leguía, 1973), los que quebraron las posturas ultramontanas y autoritarias establecidas durante el rectorado de Bartolomé Herrera. El Colegio San Carlos dejó de ser, entonces, tribuna del conservadurismo peruano (Basadre, 1983).

Sin embargo, la obra educativa más relevante en este periodo fue el *Reglamento de Instrucción Pública*, promulgado el 7 de abril de 1855. Este reglamento fue proyectado y sancionado por el Ejecutivo meses antes de que se estableciera la Convención Nacional, y cuando la alianza entre Castilla y los liberales era todavía sólida. Manuel Toribio Ureta, ministro de Gobierno, responsable de la cartera de Relaciones Exteriores e Instrucción, fue el encargado de la formulación del nuevo reglamento. Ureta, contemporáneo de los hermanos José y Pedro Gálvez, conformó, junto a este último y a Domingo Elías, el Consejo de Ministros que gobernó al lado de Castilla en los primeros meses de 1855 (Basadre, 1983). Debido a esta conformación, la presencia de estos personajes en el gabinete ministerial garantizó, al menos durante un tiempo, que las reformas políticas y sociales de corte liberal fueran puestas en ejecución.

Las reformas introducidas por el reglamento de 1855 permitieron edificar las bases de un sistema de educación público para el país, que, hasta entonces, adolecía de unidad administrativa y pedagógica. Con este propósito, el espíritu del reglamento convirtió al Estado en el principal agente de la educación nacional. Esto determinó el fortalecimiento institucional y político de la sección de Instrucción del Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores, para lo cual se implementó la Dirección General de Estudios, una entidad tecnocrática cuya tarea fue proyectar las políticas educativas del país y fiscalizar su cumplimiento. Para este objetivo, Sebastián Lorente, un liberal español emigrado, fue designado uno de los inspectores de esta entidad, un puesto que conservó durante varios años.

Por otro lado, en el caso de la educación universitaria, una medida trascendental del reglamento fue la separación de los

estudios profesionales o superiores de los estudios preparatorios o de educación media. Cabe precisar que la separación fue dispuesta tanto en el ámbito de los contenidos como en el campo institucional. Esto implicaba crear entidades educativas especializadas en cada uno de los niveles de enseñanza que el reglamento establecía. Por ello, esta medida afectaba directamente a los colegios mayores que funcionaban en distintas partes del país bajo el control del Estado —como San Carlos y San Fernando en Lima— y, del mismo modo, afectaba a colegios promovidos por la iniciativa particular como Nuestra Señora de Guadalupe. Incluso, sus efectos se hicieron sentir en seminarios como el de Santo Toribio, donde se formaba la clerecía regular. Esta afectación se debe a que, hasta entonces, la educación preparatoria y la profesional se brindaba de manera simultánea en cada uno de estos establecimientos. Sin embargo, el reglamento dispuso que, en adelante, estos institutos debían ocuparse solamente de la educación superior o profesional, para lo cual se formuló una serie de reformas en sus planes de estudios y se proyectó su incorporación al cuerpo universitario en cada una de sus jurisdicciones territoriales. La norma dispuso, además, que el colegio de Guadalupe se dedicara únicamente a la educación media. Con el tiempo, esta unidad educativa se estatizó, convirtiéndose en modelo de colegio nacional para este nivel educativo.

De esta manera, como parte de la apuesta liberal por racionalizar y centralizar el campo educativo público, se contempló la reforma de la universidad. En tal sentido, el reglamento de 1855 se constituyó en la base legal y política de esta transformación. En él se estableció, como uno de los principios de la organización del sistema educativo superior, la división territorial del país a partir de un eje institucional



representado por una universidad, en otras palabras, una reforma política-administrativa que fue denominada distrito universitario. Con este proyecto reformista, se pensó que este sistema permitiría una mejor organización de las instituciones de educación superior, así como un manejo más provechoso de los recursos destinados para esta tarea. Desde luego, uno de los distritos universitarios más importantes fue el de Lima, compuesto por las instituciones de educación superior de este departamento junto con las de Junín, Áncash e Ica, que quedaron bajo la égida de la Universidad de San Marcos, la cual, además, de acuerdo a la norma, debía absorber administrativamente a los colegios de San Carlos, de San Fernando y al Seminario de Santo Toribio, todos ellos ubicados en la ciudad capital (Paz Soldán, 1861).

Con esta forma de organizar la educación superior, se pretendió, entonces, restablecer la vida académica y la actividad docente en las universidades. El reglamento de 1855 resultó muy imperativo, en tal sentido, al señalar como una de las competencias fundamentales de la universidad el ejercicio de la enseñanza que, como es sabido, había dejado de ejercerse en sus claustros mucho antes de la independencia. Por lo tanto, el reglamento proyectó que los colegios mayores y los seminarios debían constituirse en las bases institucionales de las facultades universitarias. Sin embargo, pese a estas iniciales expectativas, las dificultades económicas, el reducido número de hijos de las elites locales y la precaria organización de las universidades de Cusco, Ayacucho, Trujillo y Arequipa, apenas permitieron que, en estas, se establezcan las facultades de Letras y Jurisprudencia. En tanto que, en San Marcos, el número de facultades en esta etapa de la reforma llegó a cinco: Filosofía y Letras, Matemáticas y Ciencias Naturales, Jurisprudencia, Medicina y

Teología (Reglamento de Instrucción Pública, 1855). Todas ellas fueron levantadas sobre la base de los colegios de San Carlos, San Fernando y el Seminario de Santo Toribio, los cuales pasaron a formar parte de la nueva estructura universitaria, un tránsito que duró más de una década en consolidarse.

### La resistencia a las reformas

En la Universidad de San Marcos, las reformas de 1855 fueron duramente resistidas por sus autoridades. El rector sanmarquino envió numerosos oficios al ministro de Justicia e Instrucción, alegando la ilegalidad de la intervención estatal. También, se apeló al Parlamento y al Poder Judicial, y se promovió una campaña de opinión pública favorable a la autonomía de la institución universitaria, la que había sido concedida por viejas leyes monárquicas. Como argumento final, se conminó al Gobierno a entregar el proyecto del nuevo reglamento en ciernes a la autoridad universitaria, para que esta lo revise y juzgue si era conveniente o no para aplicarlo como base de la reforma institucional de San Marcos (Paz Soldán, 1862). Entre sus razones, el rector de la universidad argumentaba que, al considerarse al cuerpo docente sanmarquino como la máxima autoridad de la educación del país, solo a ellos les correspondía juzgar la conveniencia del proyecto, más aún cuando el objeto de este era la reforma de su institución (Paz Soldán, 1861).

Esta exigencia dio lugar a que el asunto pasara a una comisión especial designada por la Dirección General de Estudios, la entidad estatal que dirigía el sistema educativo del país. Luego de su deliberación, esta comisión emitió un informe el 6 de marzo de 1861, en el cual se toma partido a favor del proyecto

estatal de reforma universitaria y, al mismo tiempo, se cuestiona el proceder de las autoridades sanmarquinas (Garfias, 2010). Sobre esta decisión, el mayor argumento de los comisionados apelaba al rol central que, de manera legítima, le correspondía al Estado en el campo educativo. El informe decía:

La instrucción pública ha sido considerada desde el descubrimiento de las Américas, y seguirá considerándose, quien sabe hasta cuándo, como un ramo de la administración pública; y como tal, ha estado y está sujeta a la influencia y acción gubernativa del Jefe de Estado. He aquí porque la comisión que suscribe, no encuentra en que pueda fundar la universidad de San Marcos lo que llama su derecho de sostener regalías e inmunidades [...] sólo la universidad de Lima ha creído ajada su dignidad, menoscabada sus regalías y pisoteados sus fueros, y como potencia que trata con su igual, pide al gobierno que se le envíe el proyecto de estatutos para ver si es, o no conforme a esas regalías, fueros e inmunidades. (Paz Soldán, 1862, pp. 144-145)

Pese a ello, los sanmarquinos desconocieron la autoridad del informe emitido por la comisión especial y continuaron resistiendo. Así, se enviaron más oficios al Congreso y al Ejecutivo, en uno de los cuales, fechado el 6 de mayo de 1861, el rector argumentaba que la aprobación del reglamento significaría que «por un solo rasgo de pluma se echarán por tierra las Constituciones vigentes aprobadas por cédulas reales y breves pontificios y se nivelará esta ilustre y primera academia que hace honor y da lustre a la república, con la de Arequipa y Puno» (Basadre, 1983, V, p. 31). Pese a esta decisión estatal, los doctores universitarios no estaban dispuestos a compartir o ceder el poder de su autoridad a favor de representantes de instituciones

a las cuales consideraban inferiores en la jerarquía del campo educativo (Garfias, 2010).

No obstante, la decisión política de reformar el viejo claustro ya estaba tomada. Así, el 28 de agosto de 1861, el Estado promulgó el reglamento de la Universidad de San Marcos y, una semana después, el 4 de septiembre del mismo año, se designó a las nuevas autoridades universitarias. De esta manera, el cargo de rector recayó en José Gregorio Paz Soldán, un destacado jurista liberal que había formado parte de la administración del Estado durante los gobiernos de Castilla y Echenique. Paz Soldán, visto por sus contemporáneos como la figura más representativa de la defensa del patronato nacional sobre las prerrogativas de la curia romana, fue quien, a fines de la década de 1840, desde su cargo de inspector de Instrucción, condujo la intervención estatal en el proceso de otorgamiento de grados en la universidad (Garfias, 2010).

Tras esta elección, en la ceremonia de instalación de la universidad reformada y la presentación pública de sus nuevas autoridades, el flamante rector sanmarquino manifestó: «Desde hoy la Universidad de San Marcos, que todos consideraban muerta, comenzará a vivir. La universidad de Lima, abandona la forma que recibiera en el siglo XVI y da el primer paso atrevido para presentarse digna del siglo en que vivimos» (Paz Soldán, 1862, p. IX). En esta ceremonia, acompañaron a Paz Soldán, en el gobierno universitario, Miguel de los Ríos como vicerrector; como secretario titular, Pedro A. Del Solar; y, como adjunto, Manuel Antonio Barinaga. Todos ellos recibieron el respaldo del entonces ministro Juan Oviedo, un recorrido funcionario del sector educativo adscrito al credo liberal (Oviedo, 1861). Con esta administración, las nuevas autoridades iniciaron sus funciones con la formulación de un nuevo reglamento

interior de la universidad —acorde con la nueva estructura institucional— y el establecimiento del presupuesto correspondiente (Basadre, 1983). Asimismo, ambas tareas se tiñeron de un franco proceso de racionalización de la administración universitaria (Garfias, 2010).

En este nuevo marco de preceptos, el Reglamento de la Universidad de San Marcos de 1861 señalaba como objeto de esta institución lo siguiente: «el estudio y la enseñanza de las ciencias y de la literatura, bajo los auspicios del gobierno nacional»; y definía la universidad como «el conjunto de los establecimientos entonces existentes, donde se cultivaba la instrucción superior». Se asumía, así, el carácter corporativo que le había otorgado el reglamento de instrucción de 1855. En tal sentido, el Seminario de Santo Toribio, el Colegio de San Carlos y la Escuela de Medicina pasaron a conformar la estructura académica de la Universidad de San Marcos. «La enseñanza de Teología —señalaba el Reglamento— continuará dándose en el Seminario conciliar bajo la dirección del diocesano». En tanto, en el seno del antiguo Colegio de San Carlos, debían establecerse las facultades de Jurisprudencia, Filosofía y Literatura, Matemáticas y Ciencias Naturales; mientras, en el Colegio de San Fernando, se constituía la Facultad de Medicina.

De este modo, la reforma significó la transformación radical de la Universidad de San Marcos, que, además, pasó a convertirse en modelo de las otras universidades del país. A su vez, en su calidad de universidad mayor, ejerció cierta autoridad sobre las otras, todavía pequeñas y con dificultades para sostenerse. Asimismo, San Marcos se constituyó en el poderoso centro de formación de las elites civiles, donde comenzaron a articularse no solo destacados políticos e intelectuales de la época, sino las jóvenes generaciones de la clase dirigente. De

esta forma, la institución ganará lentamente mayor presencia en la configuración política de la época. En ella, por ejemplo, se forjó un núcleo importante del futuro Partido Civil, el que venció en las elecciones de 1872 (Garfias, 2010); y la mayor parte de los altos funcionarios del Estado saldrán de sus aulas.

### La hegemonía de la racionalidad científica

Como hemos visto, la reforma universitaria en las postrimerías del régimen colonial no cuajó en territorio peruano. Aquí, la hegemonía de la escolástica predominó por varias décadas más, al quedar bajo el control de un cuerpo docente, en su mayoría conformado por clérigos conservadores. Las disciplinas científicas se desarrollaron, por entonces, en las cátedras del Convictorio de San Carlos y, luego, en el Colegio de Medicina de San Fernando. Como se sabe, establecida la república, cátedras como las de Física comenzaron a formar parte de los programas de algunos colegios al igual que la de Historia Natural; pero el dominio clerical del campo educativo procuró que estas cátedras no fueran más allá del aspecto teórico e informativo, lo que evitaría cualquier cuestionamiento a los fundamentos de la fe cristiana (Garfias, 2010).

Sin embargo, a partir de la década de 1840, cuando se hicieron importantes reformas en las instituciones de formación media y profesional, las disciplinas científicas quedaron inmersas, de manera obligatoria, en los planes de estudio de los colegios públicos. En San Carlos, por ejemplo, se establecieron nuevas cátedras científicas y su enseñanza abarcó casi tanto tiempo como las cátedras humanísticas y de derecho. Sin embargo, fue en el Colegio de Medicina donde las cátedras

de ciencias recibieron mayor impulso. Ya en los primeros planes de estudio establecidos por Hipólito Unanue entre 1808 y 1812, las ciencias básicas fueron consideradas como de suma importancia en la formación de los futuros médicos, lo que se constituyó en una especie de primer piso en el edificio de los conocimientos médicos y, en tal sentido, los estudiantes no podían acceder a las cátedras propiamente profesionales sin antes aprobar las disciplinas científicas básicas. El programa de estudios de Unanue fue, por lo mismo, comparado con los programas de los centros de formación de médicos más importantes de Europa (Garfias, 2010).

En todo caso, cuando se inician las reformas de la universidad a mediados del siglo XIX, las disciplinas científicas ya estaban afincadas con solidez en los colegios mayores que, luego, se convertirán en las facultades universitarias de San Marcos. Incluso, en el díscolo seminario de Santo Toribio, era posible encontrar algunas de estas disciplinas en las cátedras destinadas a los estudiantes de media. No obstante, a excepción del Colegio de Medicina de San Fernando, en ninguna otra institución se desarrollaba un plan sistemático de formación científica; las cátedras de este tipo formaban, más bien, parte del bagaje de conocimientos con los cuales un estudiante debía contar, tan igual como los conocimientos humanísticos y religiosos (Garfias, 2010).

Por esa razón, un avance fundamental en este proceso fue la conformación de una facultad de Ciencias, dedicada a fomentar la acumulación de conocimientos sobre los recursos del territorio nacional y a formar cuadros profesionales dotados de las herramientas necesarias para edificar la infraestructura productiva y de comunicación que requería el país. Se pretendía, así, al menos en los postulados fundacionales, edificar una institución

científica que contara con un programa equilibrado en el plano teórico y el aplicativo. Al respecto, escribe el decano de la Facultad de Ciencias en 1869:

Conociendo el grave y trascendental error de dar a los estudios meramente especulativos la importancia que no tienen; y comprendiendo que los ramos de aplicación de la Facultad de Ciencias, son los únicos que pueden traer al Perú el adelanto material que necesita y que han llevado a todos los países donde han sido protegidos, pedí al Supremo Gobierno estableciera las clases de agrimensura y arquitectura. Mi petición fue atendida, las clases han funcionado con regularidad, sus alumnos han presentado los exámenes generales con notable aprovechamiento, y ya tiene hoy asegurada una carrera honrosa y lucrativa. (Del Solar, 1869, p. 174)

Tomando en cuenta la petición, la iniciativa de este decano se dio apenas a un año del establecimiento de la Facultad de Ciencias, luego de más de una década de espera. Sin embargo, el proyecto facultativo cuajó lentamente. En el terreno normativo, diversas leyes y reglamentos dictados en 1855, 1862 y 1866 definieron, de manera paulatina, la organización de una entidad de este tipo en el seno de la vieja Universidad de San Marcos, la cual fue, finalmente, abierta en 1868. Este hecho marcó un hito importante en el avance definitivo en la hegemonía del racionalismo científico dentro del campo universitario peruano. Así, en esa facultad, se edificó, por primera vez, un plan sistemático de formación científica, y acudieron a sus cátedras destacados y experimentados maestros y científicos de la época. Como Antonio Raymondi, un biólogo y naturalista italiano, quien, durante décadas, se dedicó a recorrer el país, estudiando un sinnúmero de recursos minerales y orgánicos. Sobre él recayó el decanato en la



etapa fundacional, aunque su relación con la universidad tuvo orígenes más antiguos, que se remontan a la década de 1850, época en la que fue designado catedrático de Historia Médica Natural en la Facultad de Medicina, por iniciativa de José Cayetano Heredia. A Raymondi acompañó, desde entonces, otro destacado estudioso de los misterios de la flora y la fauna peruana, José Eboli, también proveniente de las cante-ras de la docencia médica.

Aunque el anhelo de convertir a la Facultad de Ciencias de San Marcos en el espacio de formación de ingenieros y agrónomos no se hizo realidad, esta sí logró convertirse junto a la Facultad de Medicina en espacio privilegiado del desarrollo de las disciplinas científicas en el Perú y, por lo mismo, en foco importantes de proyección del racionalismo científico. En este proceso de renovación, sus docentes y estudiantes transitaron de una a otra facultad, y, desde ahí, reivindicaron la importancia de sus saberes para el progreso de la nación. No por casualidad, las primeras corporaciones de médicos tuvieron sus orígenes en este contexto (Lastres, 1951). Estas eran corporaciones que, conforme avanzaba el siglo, ganaban en presencia y prestigio. La publicación de numerosos boletines, con auspicio de la universidad y el Estado, y su creciente intervención en las políticas económicas, educativas y de salubridad, permitió posicionar a estos profesionales y a sus conocimientos científicos como actores de relevancia en la consecución del progreso del país (Ribeyro, 1872).

Pero, si bien las cátedras de medicina y, luego las de ciencias, fueron los espacios privilegiados para estructurar el racionalismo científico en tierras peruanas, este también hizo eco en otros ámbitos de la universidad. Para demostrar ello, en la inauguración del año académico de 1863, el catedrático de Derecho e

insigne político, Luciano Benjamín Cisneros, argumentaba ante el auditorio universitario:

¿Y quién, sino [sic] la ciencia, ha podido dar al hombre el conocimiento de su espíritu y de su cuerpo, de su conciencia y de su vida exterior, de los fenómenos de su alma y de las funciones de su organismo, hasta el extremo de luchar con la misma naturaleza con el apoyo de la medicina, y de luchar y vencer al espíritu del mal con el apoyo de la filosofía? (Cisneros, 1867, p. 63)

El discurso y la práctica científicas, desde este argumento, no se restringían a las disciplinas médicas o a las cátedras teóricas de física, botánica y química, tan útiles para las disciplinas aplicativas como la agricultura o la arquitectura, sino que se constituyeron en una racionalidad mayor que recubrió, también, a las disciplinas humanísticas como la Filosofía, la Literatura y la Historia, así como al Derecho. Esto, como anota Porter, fue el resultado de un proceso histórico iniciado en el siglo XVII, época en la cual la ciencia comenzó a transformarse, y esta transformación:

conllevó la reformulación de conceptos fundamentales de la teoría científica, el derrocamiento de antiguas ortodoxias y el establecimiento de principios científicos nuevos y duraderos. A un nivel más general, significó una nueva visión del lugar del hombre en la naturaleza y la instauración de su dominio sobre ella, con la apertura de perspectivas amplias de poder (tanto material como intelectual), progreso, ilustración y, lo que es no menos importante, el papel central de las ciencias en la sociedad. (Porter, 1999, p. 578)

Ciertamente, la ciencia era un término usado desde hacía siglos en el lenguaje académico y universitario de los antiguos

monasterios (Tovar, 1877), pero la racionalidad moderna recubrió a este de una nueva práctica y significación, como resultado del movimiento epistemológico al cual alude Porter. Este nuevo sentido se afincará en el mundo hispanoamericano recién en la segunda mitad del siglo XIX, época que coincide con el proceso de modernización universitaria. Fue por esto por lo que aquellos que hicieron posible el renacimiento de la Universidad de San Marcos se percibieron no solo como los protagonistas de la edificación de un nuevo sistema universitario en el ámbito institucional, administrativo y de gobierno, sino que, además, se asumieron como los iniciadores de una nueva época en el campo del conocimiento universal, marcado por una diferente manera de adentrarse en los misterios del mundo, así como de la enseñanza y la práctica de las disciplinas y los saberes universitarios (Garfias, 2010).

De igual manera, un ambiente parecido se configuró en la Facultad de Letras, esta vez por la iniciativa de Sebastián Lorente, su decano, quien promovió, en las cátedras de Filosofía e Historia, el ascenso de posturas científicas preñadas del evolucionismo spenceriano del XIX; y, con ello, generó el repliegue de las viejas prerrogativas del escolasticismo cristiano, que, para entonces, se batía en duelo a muerte desde su único e inexpugnable bastión, la Facultad de Teología. Esta retirada, desde luego, no fue pacífica. La tribuna universitaria se convirtió en escenario de tensos debates entre los clérigos del Seminario y la Facultad de Teología con los demás miembros del claustro universitario, quienes estaban adscritos, más bien, al discurso liberal y científico. En este terreno de discusión ideológica, el subdecano de la Facultad de Teología planteaba el problema de manera clara, pero antagónica:

Señores la cuestión de la relación entre la razón y la fe tiene dos soluciones diferentes, que se disputan encarnizadamente el dominio del mundo; la solución racionalista, y la solución católica; las cuales engendran respectivamente grandes sistemas religiosos, científicos y sociales [...]. La solución racionalista proclama abiertamente que no existe lo sobrenatural, objeto de la fe, y atribuye por consiguiente, a la razón el sumo poder de conocerlo y entenderlo todo [...] De aquí procede que esta escuela niega toda religión positiva, que admita un ser vivo y personal, superior al hombre que lo ha creado y lo conserva, sustituyéndola con un vago deísmo, creación suya. (Tovar, 1877, p. 5)

Tal dicotomía —indicaba con pleno convencimiento el clérigo y catedrático sanmarquino— se hallaba en la vida universitaria, pues, en ella, se enfrentaban dos formas de concebir cuáles eran las doctrinas útiles y pertinentes en la formación de las nuevas generaciones. La posición de los teólogos, en este escenario, era extrema e inquebrantable. Por lo tanto, el quiebre de la hegemonía de la escolástica cristiana, en esta su última etapa dentro del espacio universitario, no estuvo exento de la pugna y el debate político, y, por lo tanto, era inevitable que sus defensores esgrimieran crudas sentencias contra el avance del racionalismo científico.

### El antimilitarismo y el poder civil

Al menos desde la década de 1840, comenzó a edificarse un discurso político que cuestionó la hegemonía militar en la dirección del Estado. Tal cuestionamiento pasó del discurso a la acción en varios frentes; uno de ellos fue el electoral a partir de la conformación de grupos políticos civiles que van a competir

por el poder, siempre en condiciones adversas. Luego, otro frente fue levantado al interior del mismo aparato estatal, en el interior de la administración de la instrucción pública. Desde ahí, numerosos intelectuales y políticos civiles de posturas liberales promovieron la recuperación de importantes instituciones educativas, así como la reforma de sus programas de estudio, en el intento de hacerlas afines al régimen republicano y a las doctrinas liberales (Loayza, 2005). Todo esto, además, surgió como parte del complejo y problemático proceso de edificación de un sistema de educación nacional. En tal sistema, la educación superior —representada por la institución universitaria y, en especial, por la Universidad de San Marcos— fue considerada el núcleo de la formación de los sectores civiles que debían asumir las riendas de la sociedad (Bambarén, 1872).

Así, durante las décadas que van de 1840 a 1870, se edificó un campo educativo excepcional para vigorizar la acción civil en la arena política, y la institución universitaria se constituyó en el espacio privilegiado para asumir esta tarea, y por la misma razón: para defender las doctrinas que cuestionaban la hegemonía militar. Sobre esto escribió el catedrático sanmarquino Celso Bambarén:

mientras los pueblos se vean en la cruel necesidad de confiar al filo de la espada y a la punta de la bayoneta la defensa de sus derechos y el argumento más fuerte sean los proyectiles, no imperará la razón, enmudecerá la justicia y se ahogará todo sentimiento. Las sociedades encadenadas por una institución anti-humana, no pueden realizar ningún progreso que sea positivo y duradero. La libertad estará proscrita o amagada mientras haya ejércitos y armadas. Sin ellos, ninguna de las grandes injusticias sociales se habría realizado. Ni nosotros hubiéramos necesitado el sacrificio de tantas vidas para darnos la independencia

política; ni las guerras civiles hubieran enervado nuestro desenvolvimiento social. (Bambarén, 1872, p. 87)

Junto al arraigado discurso antimilitar que ganaba terreno en las universidades, la certeza de que el Estado se había convertido en el botín de diversos grupos que lo administraban bajo consignas de intereses personales y partidarios (sin una base profesional mínima) fue otro factor determinante para que los universitarios se decidieran a organizar una facultad que debía encargarse de la formación sistemática de civiles dotados de modernos conocimientos sobre la dinámica social, política y económica. Estos eran elementos necesarios para formular y ejecutar, de manera racional, las políticas de Estado. Sobre esta decisión, los primeros en impulsar un proyecto de este tipo fueron algunos catedráticos de Jurisprudencia, entre ellos, Eugenio Sosa, quien en 1861 exponía ante el auditorio universitario:

Cuando los ramos de la Ciencia Social, que hoy cultiva la universidad, se apliquen a la vida positiva, y sus preceptos se difundan de modo que todos reconozcan la necesidad de crear una nueva “Facultad de Ciencias políticas y administrativas”, que confiera sus grados especiales y haga profesional la carrera de los que dedican a servir al Estado, el Perú reportará el beneficio de herir de muerte a la empleo-manía, lepra de los tiempos modernos, y no pudiendo tomar parte en las labores de la Administración sino los que hayan comprobado “aptitud” y la “preparación” conveniente, los intereses nacionales serán dignamente atendidos y nuevos destellos de luz iluminarán el sendero por donde se dirige la república al alto puesto que le está señalado en nuestro hermoso continente. (Sosa, 1862, p. 376)

Sin embargo, habría que esperar hasta la década siguiente para hacer realidad este anhelo, cuando Manuel Pardo asuma el poder con el apoyo, entre otros, de un núcleo importante de catedráticos, autoridades y estudiantes universitarios. Mientras tanto, se fueron constituyendo algunas cátedras en las facultades de Jurisprudencia y Letras, las que brindaron ciertos conocimientos a quienes aspiraban a obtener algún puesto público. En el programa establecido en 1862 por el rector Paz Soldán, se incluyó, por ejemplo, la cátedra de Derecho Administrativo en la Facultad de Jurisprudencia, gracias a la iniciativa de su decano, del clérigo liberal y exobispo de Arequipa, Juan Gualberto Valdivia.

Años después, en la misma facultad, el nuevo decano Juan Antonio Barrenechea creó la cátedra de Economía Política, que sería disputada por el decano de Letras, Sebastián Lorente, para quien los objetivos de su facultad «no quedarán satisfechos, mientras sus alumnos no lleguen a cursar la economía política, cuyo conocimiento interesa tanto al progreso social como a la marcha del Estado» (Lorente, 1869, p. 169). La demanda de Lorente surtió efecto, pasando la cátedra a la Facultad de Letras en 1869. La respuesta del decano Barrenechea no se hizo esperar, aunque esta no se limitó a cuestionar la «extraña» decisión de trasladar esta cátedra a Letras, sino que fue más allá, insistiendo en la urgencia de establecer en la Facultad de Jurisprudencia la enseñanza sistemática de las ciencias políticas y administrativas. Al respecto, escribe con energía aquel decano lo siguiente:

Se puede ser un buen abogado o un buen juez, y sin embargo no poseer los conocimientos necesarios para ser Agente Diplomático o empleado en los diferentes ramos de la administración

pública. Una sección especial que comprendiese el Derecho Administrativo, la Economía Política, la Estadística, la Historia Política Moderna, el conocimiento de los Tratados Públicos y de las Prácticas de las Cancillerías y de las oficinas del Estado podría producir muy provechosos resultados. (Barrenechea, 1871, p. 100)

Así, si bien la disputa reflejaba el interés generalizado por contar con cátedras específicas para la formación de una burocracia calificada, también permite observar que algunas autoridades universitarias se arrogaban para sus facultades las prerrogativas de esta función, en el intento de ofrecer a sus estudiantes mayores posibilidades de acceso a alguna actividad provechosa, en este caso, la administración estatal. En el caso de Lorente y la Facultad de Letras, esto, en cierto modo, se debía a que, al igual que lo sucedido en la Facultad de Ciencias, los que optaban por los estudios humanísticos tenían pocas posibilidades para conseguir empleos rentables, ya sea en el sector público o el privado, por lo cual la mayoría de ellos, por lo general, seguían luego estudios de Derecho, conseguían alguna plaza docente en los colegios de secundaria o se decidían por la carrera política; y, en muchos casos, transitaban todos estos caminos de manera simultánea.

La disputa, asimismo, puso en evidencia la pobre tradición que existía en el Perú respecto a la formación de una burocracia calificada. En efecto, en las primeras décadas del régimen republicano, luego de la expulsión de los españoles —muchos de ellos burócratas de carrera de alto rango—, la administración pública del nuevo Estado soberano quedó en manos de funcionarios inexpertos, por lo general, letrados favorecidos por los caudillos militares, quienes fueron aprendiendo



empíricamente sus funciones con el correr de los años, en un contexto marcado, además, por el inestable proceso de consolidación del nuevo aparato estatal.

Todo eso llevó a tomar la decisión de crear la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas en 1873. Este hecho representó la última gran transformación de la fisonomía de la Universidad de San Marcos durante el siglo XIX. La nueva facultad formó parte de las demandas de numerosos líderes políticos e intelectuales de extracción liberal. Estas demandas fueron incorporadas a la agenda política del Partido Civil, que compitió con éxito en la contienda electoral de 1871, al llevar a la presidencia a Manuel Pardo. De acuerdo con Carmen McEvoy, dentro de la política de modernización y centralización burocrática del Estado promovida por los civilistas, se planteó como una medida necesaria la profesionalización de los funcionarios públicos. Se pretendía propiciar, así, «el desarrollo de una burocracia calificada, opuesta, en esencia, a la burocracia de favor de los regímenes previos» (McEvoy, 1997, p. 187), conformada casi en su totalidad por una numerosa y vieja clientela de los caudillos militares.

Con este respaldo político, el Parlamento finalmente dictó el acta de nacimiento de la nueva facultad el 5 de abril de 1873. En julio de ese mismo año, el Gobierno, a través de Pedro Gálvez, ministro Plenipotenciario en París y antiguo decano de la Facultad de Jurisprudencia, contrató al ciudadano francés Pablo Pradier Foderé para que, entre otros asuntos, se encargara de la organización y dirección de la facultad recién creada (Martín, 1964). Ante esta decisión, la contratación de Pradier Foderé se sumó a la lista de otros extranjeros que jugarían papel importante en la consolidación de espacios educativos modernos. El caso más resaltante fue el del polaco Eduardo

de Habich, a quien se le encargó la constitución de la Escuela de Ingenieros del Perú en 1872, institución que dirigió hasta su muerte en 1912. La Escuela de Ingenieros y la Facultad de Ciencias Políticas fueron dos de los espacios más importantes donde se formarán los primeros tecnócratas del país, y cuyo protagonismo en la gestión del Estado cobrará mayor importancia durante el siglo XX.

De esta manera, junto a la organización de la nueva facultad, el Gobierno de Manuel Pardo tomó algunas medidas pertinentes para propiciar que los jóvenes opten por matricularse en ella. Estableció, por ejemplo, como requisito para ocupar puestos en las dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores y los del servicio diplomático y consular, haber aprobado algunas cátedras en Ciencias Políticas y Administrativas (Martín, 1964). Para McEvoy, esto significó que «la política se convirtió en una cuestión de abogados profesionales altamente especializados, y promocionados mediante el patronazgo estatal» (McEvoy, 1997, p. 188). La postura de Pradier Foderé, sobre la misión de esta facultad, permite percibir el asunto con mayor claridad. Anota Foderé:

Mientras que la facultad de Medicina, de Jurisprudencia, de Ciencias y Letras, preparan para el país, médicos, hábiles abogados y magistrados distinguidos, ingenieros, arquitectos, químicos, naturistas, eruditos y letrados, ha parecido provechoso abrir una escuela donde los que se destinan a la gestión, a la vigilancia, a la representación, y a la defensa de los intereses colectivos, sea como funcionarios públicos, sea como funcionarios municipales, como ordenadores o empleados de la contabilidad, como miembros de los consejos locales o miembros del Congreso, como agentes consulares o agentes diplomáticos, fueran a aprender a fondo la constitución, la organización administrativa

de su patria, la economía política, los elementos de la estadística y los de la contabilidad pública, el derecho marítimo, el derecho internacional público y privado, la diplomática y los tratados de la Historia del Perú, sin omitir algunas nociones indispensables, sobre los diferentes ramos de la ciencia de las leyes. (Pradier Foderé, 1876, p. 288)

Pradier Foderé hablaba con conocimiento de causa. Sobre sus espaldas recayó la tarea de organizar la facultad desde sus cimientos. Dedicó a ello todos sus esfuerzos y, en el lapso de tres años, logró establecer un plan de estudios coherente a los postulados liberales de la época, dotó a la nueva facultad de un espacio básico para su funcionamiento dentro del antiguo convictorio carolino y reunió a un cuerpo docente constituido por catedráticos de derecho, funcionarios y exfuncionarios del Estado. Él mismo dedicó varias horas de su tiempo a la docencia, así como a la elaboración de numerosos textos especializados (Pradier Foderé, 1877).

Sin embargo, a comienzos de 1879, a pocos meses de estallar la guerra con Chile, Pradier Foderé dejó el Perú. Pese a esta partida, dejaba una institución moderna, dedicada a la formación de la burocracia profesional, pero marcada por una compleja relación con el Estado y el sector político, quienes, por un lado, reconocían la importancia de su misión y, por otro, en el lado formal, no pretendían reformar la institucionalidad estatal para permitir la apertura de la administración pública a quienes se habían capacitado para ello. En este aspecto, la política real no encontró un punto de confluencia con el derrotero de la educación superior universitaria.

## Consolidar la nación

La guerra con Chile paralizó por completo el proceso de modernización del Estado. Al caso de la educación universitaria se le sumó la calamidad que significó la destrucción y el saqueo de sus locales, bibliotecas y gabinetes. Además, en los campos de batalla, perecieron muchos estudiantes. Toda una generación que se había forjado durante el ímpetu reformista había desaparecido casi por completo. Así, los años que duró la ocupación chilena en el territorio peruano, y en particular en Lima, representaron un duro golpe a la moral de la juventud universitaria y, a su vez, un retroceso significativo en términos materiales de lo avanzado hasta entonces en las reformas educativas iniciadas en la década de 1850. Por esa razón, el proceso de reconstrucción caminó lentamente y, en el caso de San Marcos, hubo que esperar hasta inicios de siglo XX para mostrar importantes avances.

En ese escenario marcado por la memoria de la derrota, una nueva generación de universitarios influenciados por los postulados positivistas concluyó que el sentido antidemocrático de la educación, la falta de dirección y la desarticulación de los distintos niveles educativos, la pesada tradición colonial literaria y retórica ajenas a las necesidades de los nuevos tiempos, la débil instrucción práctica, así como las limitaciones del cuerpo docente, explicaban el fracaso de la conformación de un sistema de educación capaz de ayudar a consolidar las bases de una nación moderna (Salazar Bondy, 1971). El discurso universitario se constituyó, de este modo, en un discurso crítico de la forma en la que, hasta entonces, se había desarrollado la política educativa. Si el país había sido derrotado, si el sentido de ciudadanía no se había extendido, si los sentimientos de unidad nacional eran frágiles y

hasta inexistentes, no se debía simplemente a la ignorancia del pueblo, sino, ante todo, a la ineficacia de la elite política que, después de casi un siglo de vida independiente, no había establecido bases sólidas para la educación de los peruanos.

La preocupación central de un sector de elite intelectual universitaria de afanes modernizadores se concentró en la necesidad de consolidar la comunidad nacional, pues la fragilidad de esta explicaba, en gran parte, los desastres colectivos, la pobreza y el retraso de la sociedad peruana. La tarea pendiente, entonces, desde la independencia, era concluir este proceso histórico para alcanzar, así, el estatus de nación moderna. Esta tarea definiría el derrotero de la elite universitaria de la época. Su objetivo fue poner fin al rezago colonial de la organización de nuestra sociedad, que era el que impedía el ingreso del Perú a la modernidad como el resto de naciones civilizadas.

Ciertamente, es necesario precisar que el lenguaje de la elite universitaria modernizadora no fue solamente positivista. El idealismo bergsoniano —la otra fuerza doctrinaria de los intelectuales sanmarquinos que había arribado a estas tierras junto con el siglo XX— y su manifestación latinoamericana, el arielismo, no se oponían completamente, como se piensa, a las apuestas positivistas. Más bien, al igual que ellas, asumieron las consignas de orden y progreso, pero rompiendo con el dogmatismo cientificista, utilitario y materialista de la doctrina comtiana, y rescatando el espacio cultural desde donde recrean (en oposición a la hegemonía anglosajona en ciernes de los Estados Unidos) la identidad y tradición latinas de América del Sur (González, 1996).

En este horizonte ideológico, desde ambas corrientes de pensamiento, la lectura universitaria de la experiencia histórica del país fue profundamente negativa: no se había

conformado una verdadera comunidad nacional, el Estado-nación no terminaba de afianzarse, no se había logrado el progreso material y las fronteras territoriales seguían aún pendientes. La derrota en la guerra del Pacífico fue la prueba palpable del fracaso del proyecto decimonónico de conformación de una nación moderna. Si bien los universitarios no cuestionaron la existencia de la nación peruana, sí elaboraron un discurso crítico sobre su naturaleza históricamente endeble e inconclusa (Garfias, 2010). En ese sentido, en el centro de este discurso, calibrando las soluciones a este trascendental problema, se le otorgó a la educación una significativa capacidad de cambio y, en función de eso, se postuló como una de las tareas más importantes de la misión de la universidad, la de guiar el proceso que debía cambiar esa realidad y consolidar definitivamente al Perú como nación moderna.

Con este giro, en el que se le otorgó al factor educativo un inusitado poder de transformación, los universitarios apostaron decididamente por el cambio del derrotero de su propia institución. Con esta agenda, además, buscaron sepultar por completo lo que ellos consideraban rezago escolástico del pasado colonial, para, luego, conectar la institución universitaria con el proceso de modernización del país y la consolidación de la comunidad nacional. «La juventud —escribe en 1898 el Decano de Jurisprudencia— necesita tener presente que la ciencia no está reñida con el patriotismo» (Heredia, 1898). Con este norte bien establecido, se edificó, desde el espacio discursivo, una nueva agenda para la institución universitaria, que pretendió quebrar su marcado sentido profesionalista, y dinamizar la actividad científica y humanista de investigación, con el objetivo de ligar las funciones de la universidad con una tarea pendiente: auscultar la realidad del país en todos sus matices.

También, desde el campo discursivo, los universitarios pretendieron redefinir las funciones de su institución con el objetivo de ubicarla de manera preferencial dentro de la dinámica de modernización por la cual atravesaba la sociedad peruana. De este modo, la racionalidad científica fue considerada como la principal herramienta que aportaba la universidad al proceso de modernización del país. Pedro Labarthe, en su discurso de apertura del año académico de 1904, incidiría en este punto:

La ciencia es el alma del mundo: es la ciencia la que en la labor pacífica abrevia los espacios, suprime los tiempos, descuaaja los bosques, tritura las montañas, une los mares, divide los continentes. Es la ciencia la que embellece la dicha e inspira el gusto por los ideales selectos; la que teje las cadenas del deber y procura la cooperación social, alma de la humanidad moderna. Es la ciencia la que evita los esfuerzos, abrevia los dolores y seca las lágrimas a que condena la inclemencia de las leyes naturales al hombre, en su selección puramente natural, y convierte las luchas por la vida en luchas por la paz. (Labarthe, 1904, p. 13)

Por lo tanto, no cabe más discusión: lo que corresponde es reformar el sistema educativo, darle coherencia y objetivos claros. En ese proyecto, se ubica, en primer lugar, la reforma de la propia institución universitaria. El diagnóstico no admite dudas. Por ejemplo, para catedráticos como Luis Miró Quesada, la universidad se había convertido en una fábrica de títulos profesionales, donde el provecho práctico inmediato parecía oscurecer, a los ojos de los que lo buscaban, el brillo de un ideal más remoto, pero más fecundo (Miró Quesada, 1909). La universidad profesionalista forjada por las reformas del siglo XIX resultaba, en tal sentido, distanciada de las más altas virtudes cívicas y, por ese objetivo meramente utilitario, no ejercía mayor influencia

sobre el resto de la población y la dinámica social en general. Sin embargo, en respuesta a esto, la necesidad de fortalecer la práctica científica de investigación que diera cuenta de la realidad del país, así como de sus concretas posibilidades de progreso, cobró mayor importancia.

Partiendo de este convencimiento, si bien la investigación, que, en su sentido moderno, se restringía solo a algunas tareas dentro de la Facultad de Medicina, luego fue promovida entre los estudiantes de todas las facultades desde fines del siglo XIX: eran ellos quienes debían defender una tesis para graduarse tanto de bachilleres como de doctores. Dentro de ese esquema académico, ciertamente, la mayoría de trabajos no pasó de ser un intento de presentación renovada de teorías y lugares eurocéntricos ya conocidos; no obstante, al mismo tiempo, se produjeron valiosos estudios sobre la historia, la lingüística, la literatura, la política, la economía, la geografía y los recursos naturales, desde experiencias y perspectivas locales, que permitieron ampliar el conocimiento sobre la realidad del país (Hampe, 2003). Sobre este viraje intelectual, un catedrático sanmarquino, Luis Miró Quesada, escribió en 1909:

A diferencia de las universidades medioevales, que malgastaban su tiempo en discusiones escolásticas y en la investigación de problemas de índole abstracto y general que no interesaban al país, las modernas universidades dedican su atención a las cuestiones sociales, jurídicas, morales y económicas, que importan fundamentalmente a la colectividad, ya que de su acertada solución depende la subsistencia y el progreso de los pueblos. No deben ellas mantenerse aisladas en el silencio de sus laboriosas investigaciones; ni interponer entre la ciencia y la vida los muros de su instituto. Rol muy importante de la universidad es, ciertamente, aquel de aumentar el patrimonio espiritual y material del



medio; pero para volcarlo en las conciencias de las generaciones que suben, para extenderlo a todo el cuerpo colectivo, para ligar la existencia universitaria a la existencia común [...] Es de ese modo como las universidades sirven al país y conservan su prestigio. Ellas deben interesarse siempre, en las grandes cuestiones que preocupan a la opinión pública. (Miró Quesada, 1909, p. 229)

Este sentido de modernización traerá consigo nuevas agendas de cambio. Una de las principales incidiría en la concepción de clase dirigente que se forja en las universidades. Las críticas al respecto apuntaron, básicamente, hacia los hombres de leyes. Así, para Alejandro Deustua «en el Perú los abogados sin preparación racional han gobernado el país. La política ha tenido los defectos que se nota en la psicología del abogado: ha sido rígida, de una sola pieza, formal, unilateral, abstracta. Ignora los matices y la evolución de las cosas» (Deustua, 1907, p. 388). Una clave para comprender esta última cita fue que se consideraba que la principal debilidad de los abogados se encontraba en su carencia de conocimientos considerados necesarios para la efectiva tarea de gobierno. Para el mismo Deustua, quien partía de esta crítica, si el abogado quería encaminarse por la carrera política, debía quebrar los límites de su campo de conocimiento profesional. Escribe el filósofo: «La historia, la sociología, la filosofía, las ciencias de la educación, estudiadas en la Facultad de Letras darán al político del porvenir el sentido de lo relativo y de la complejidad de las cosas, sabrá la psicología que describe al hombre, sus móviles y sus necesidades» (Deustua, 1907, p. 388).

No obstante, la cultura científica, en su sentido moderno y positivista, no fue el único elemento que se quiso incorporar en la formación universitaria de la clase dirigente. Se creyó necesario, también, complementar este elemento con una gran

dosis de valores cívicos y morales, así como de un patriotismo sincero. La educación superior, entonces, debía transmitir a los futuros líderes de la nación una «comunidad de ideales para el bien público, altos y vigorosos sentimientos de amor hacia el país en que han nacido; y fe enérgica y fecunda en el porvenir de la patria» (Miró Quesada, 1909, p. 220).

Al mismo tiempo, desde la orilla positivista, se planteó la necesidad de hacer de la universidad un espacio para la instrucción de las ciencias aplicadas y los conocimientos técnicos ligados a las tareas productivas, industriales y comerciales. En este aspecto, fueron más decididos que sus antecesores, los reformistas universitarios del siglo XIX, quienes se resistieron a incorporar la enseñanza de la ingeniería civil y de minas en un formato eminentemente aplicativo, tal como lo había planteado Eduardo de Habich durante el gobierno de Manuel Pardo. En consecuencia, se tuvo que crear una escuela de ingenieros que debió mantenerse independiente de la institución universitaria (López Soria, 1981). Los maestros positivistas, por el contrario, desde inicios del siglo XX, juzgaron como un error la separación de la enseñanza profesional, científica y humanística en la universidad, con las disciplinas técnicas desarrolladas en escuelas especiales. «La enseñanza en el Perú —apuntaba Pedro Oliveira en 1910— se distingue por su carácter inorgánico. Los institutos especiales, como la Escuela de Ingenieros y la Escuela de Agricultura, no mantienen relaciones de ningún género con la Universidad» (Oliveira, 1910, p. 203).

Sobre esta distinción entre lo técnico y lo universitario, este juicio sobre la educación superior como inorgánica respondía a una idea de universidad que había estado tomando cuerpo desde fines del siglo XIX, a partir de la experiencia de las grandes universidades norteamericanas. De acuerdo a este

modelo, la universidad debía comprender a todos los institutos en los cuales se brindará instrucción superior, tanto a las tradicionales facultades como a las escuelas técnicas que habían sido creadas aisladamente. Como puede observarse, la apuesta positivista por incorporar disciplinas prácticas al seno de la universidad estaba determinada por la intención de quebrar su imagen de institución dedicada exclusivamente a las especulaciones abstractas e inútiles, sin mayor beneficio para el progreso del país (Prado, 1905). Esta apuesta, no obstante, deberá esperar tiempos más propicios.

Por otro lado, una de las apuestas más ambiciosas que comenzó a forjarse como una misión central de la universidad fue el fortalecimiento y la difusión de la conciencia nacional, considerados ambos las bases sobre las cuales se sostendría la reconstrucción y el progreso del Perú. Isaac Alzamora, decano de la Facultad de Letras, planteaba en ese horizonte que «el renacimiento de la nación peruana debería estar —al igual que en la Alemania luego de la invasión napoleónica— bajo la dirección de sus pensadores, de sus hombres de letras, de sus escritores instruidos en la institución universitaria» (Alzamora, 1895, p. 622). Asimismo, para Víctor Andrés Belaunde, San Marcos, de alguna manera, debía asumir el mismo papel que, en su momento, había asumido la Universidad de Berlín, que era el de mostrar los elementos integradores de la comunidad nacional y difundirlos enérgicamente. Belaunde, inspirado en el ejemplo alemán, escribiría en 1917:

Un conjunto de hombres sólo son país cuando tienen ideas comunes, sintónicas, uniformes; cuando tienen las mismas orientaciones y experimentan un mismo impulso colectivo. En esto consiste el alma nacional de que tanto se ha hablado. La universidad está llamada a crear esa alma nacional, a forjar esas ideas

o sentimientos generales. Esa es su función vital. (Belaunde, 1917)

Esta posición fue asumida, también, por los maestros positivistas, quienes, desde su particular concepción, postularon que la forja de la conciencia y la comunidad nacionales encargada a la institución universitaria debía estar sustentada a través de varios ejes: en el conocimiento científico del pasado histórico peruano, en su componente humano desarrollado en lo físico y en su psicología colectiva, así como en su geografía y sus potencialidades económicas. El conocimiento científico de la realidad social, además, debía servir para trazar las rutas más seguras hacia el progreso material. De este modo, el nacionalismo que intentaron forjar los positivistas fue marcado por la tradición del orden y el progreso de las poderosas naciones de Occidente. De esta manera, más que en el pasado, el nacionalismo positivista parecía encontrar en el proyecto modernizador a futuro el elemento de unidad de la población peruana. La idea de progreso, entendido como el proceso de enriquecimiento material y la adopción de los elementos de la civilización moderna de Occidente, la europea, fue la columna sobre la cual se edificó el proyecto de nación positivista. El fortalecimiento de la nación peruana dependía, en tal sentido, de su desarrollo económico y de su sólida filiación a la cultura occidental.

Sin embargo, pese a estos principios, pronto, estos postulados fueron matizados por la doctrina idealista de los jóvenes arielistas, discípulos de los positivistas. Al respecto, algo de este sentir idealista se encuentra en la obra de Francisco García Calderón, pero los trabajos paradigmáticos en esta nueva línea fueron las tesis universitarias de José de la Riva Agüero:

*El carácter de la literatura en el Perú independiente*, de 1905, y *La Historia en el Perú*, de 1910. En estas, Riva Agüero le concede al legado hispano una imagen más favorable que la otorgada por los positivistas, rescatando para el ideario nacionalista aquella tradición. Sin embargo, el propio Riva Agüero, en posteriores trabajos sobre el Inca Garcilaso, junto con los de Víctor Andrés Belaunde, entre otros, comienza a valorar, también, de manera favorable, el legado indígena en el proyecto de nación peruana. Esto, por supuesto, no significó una reivindicación plena de este sector en el plano simbólico y menos aún en la realidad cotidiana (Méndez, 1995).

Finalmente, las posturas positivistas e idealistas confluyeron en cierto grado en los siguientes años, lo que permitió, de alguna manera, una equilibrada síntesis. La muestra más clara de esta suma fue la creación, en el mismo seno de la universidad, del Museo de Historia Natural en 1918, así como del Museo de Arqueología en 1919. A ambas instituciones, según Javier Prado, se les dio la misión de

formar selectas colecciones del Perú en los diversos reinos de la naturaleza, que tienen gran importancia para el conocimiento del país, de sus riquezas, de sus recursos y de su aprovechamiento [...] y suscitar intensamente el sentimiento y el culto de nuestro pasado, de sus antiguas civilizaciones y grandezas, y de vigorizar, en el conocimiento y en el amor de la historia patria, el alma nacional. (Prado, 1919, p. 25)



# 3

## El nudo de la democratización: La universidad y las luchas antioligárquicas, 1919-1969

*Ninguna reforma universitaria sería posible en el Perú mientras no se reforme profundamente el sistema político.*

Julio Garrido Malaver, 1946

### La transformación de la universidad

1919 es un hito en la historia de la universidad peruana. Aquel año, la federación de estudiantes de San Marcos se enfrentó a sus autoridades y demandó una serie de reformas a la institución. Del mismo modo, movimientos similares estallaron en otras partes del continente a partir de la mecha que se encendió en la Universidad de Córdoba, en Argentina, un año antes. Históricamente, la interpretación más difundida sobre estos acontecimientos señala que el movimiento estudiantil por la reforma universitaria representó uno de los primeros cuestionamientos serios a las oligarquías que controlaban estos espacios y todo el aparato estatal. Los hechos muestran, en efecto, el enorme descontento estudiantil. Una de las razones de esta respuesta, por ejemplo, estaba en la manera de designar a los

catedráticos: su elección se establecía sobre la base de vínculos partidarios y de clase antes que por la calidad académica de estos; sin embargo, los jóvenes reformistas de aquel momento no se plantearon medidas radicales para transformar la universidad.

Hechas las cuentas, la connotación política, al menos en la magnitud que sus intérpretes le han dado, no fue del todo evidente durante los sucesos mismos de 1919; solo transcurridos los años, una vez constituido el partido aprista y también el partido comunista, esta gesta estudiantil cobró una especial relevancia porque fue considerada el momento fundacional de ambas corrientes políticas y el de sus organizaciones partidarias, cuya legitimidad, en efecto, se fundamentó en su enfrentamiento a la oligarquía y, luego, en su crítica al imperialismo norteamericano. Sobre esta postura política, el vínculo más consistente se estableció con el partido aprista, porque varios de los líderes que condujeron el descontento estudiantil de entonces, entre ellos Víctor Raúl Haya de la Torre y Luis Alberto Sánchez, se convirtieron, poco después, en figuras emblemáticas del aprismo universitario. El primero fundó el APRA y el segundo, además de representante de este partido en el Senado, fue tres veces rector de San Marcos. Ambos fueron los mayores publicistas del carácter antioligárquico que se le otorgó al movimiento estudiantil de 1919.

No obstante, de acuerdo a Daniel Sánchez, este movimiento se enmarcó en el proceso de politización de la juventud universitaria, cuyas raíces se originaron en varios acontecimientos anteriores, como los congresos de estudiantes americanos desarrollados desde 1908 en distintos países del continente. Por otro lado, Daniel Sánchez también indica que la radicalización de estos movimientos será posterior, la cual llegaría a su



cenit entre 1928 y 1931, cuando la organización estudiantil fue controlada por un sector de jóvenes provincianos procedentes de las universidades de Cusco y Arequipa luego de ser clausuradas por estallidos de descontento similares. Muchos de estos estudiantes se trasladaron a Lima, se matricularon en San Marcos y, en pocos años, instalaron una agenda política abiertamente antioligárquica en el fuero universitario (Sánchez, 2022). Al mismo tiempo, una joven generación de profesores como Jorge Basadre, Raúl Porras Barrenechea y el propio Luis Alberto Sánchez acompañaron esta radicalización.

En 1931, la suma de estas fuerzas fue determinante para la elección de José Antonio Encinas como rector de la San Marcos, quien, sin ser profesor de esta universidad, derrotó a Víctor Andrés Belaunde, figura que lideraba una facción de docentes y estudiantes cercanos a los remanentes del viejo civilismo decimonónico. Pese a esta victoria, el triunfo del radicalismo universitario duró poco. Dos años después, en 1933, la universidad fue abruptamente clausurada por disposición del presidente Luis Sánchez Cerro (Sánchez, 2022). Esta decisión se debía a que el Gobierno y las viejas elites habían perdido el control de la universidad más importante del país: San Marcos había quedado en manos de apristas y comunistas. Ante ese escenario, la única salida fue una medida radical como la clausura. Tiempo después, la Decana de América volvió a abrirse en 1935, pero el acceso a esta y a otras universidades estuvo condicionado a certificaciones de buena conducta de los estudiantes, medida que, entre otras, incluía la obligatoriedad de un historial ajeno a la militancia en organizaciones apristas y comunistas. De este modo, aunque golpeado, el conservadurismo oligárquico no renunció a mantener el control de la universidad y ofreció batalla por un tiempo más.

En las siguientes cinco décadas, la politización universitaria se fue acentuando y convirtió a las federaciones estudiantiles en actores políticos con peso propio y, por lo mismo, fueron combatidas por todos los gobiernos. Esta tensión entre la organización estudiantil, de un lado, y los docentes, las autoridades universitarias y los gobernantes de turno, del otro, marcó la historia de la universidad en el siglo XX. Pero no fue el único proceso fundamental. Junto a él, la modernización institucional que se materializó en nuevas facultades, profesiones y programas, y el accidentado proceso de democratización del acceso a la educación superior —que llevó a abrir las puertas de las universidades a contingentes de jóvenes de estratos sociales cada vez más bajos— transformaron a las pequeñas instituciones de inicios de siglo XX en otras radicalmente distintas, con aparatos administrativos y de gobierno más complejos y sofisticados, destinados a atender los requerimientos de una población estudiantil y docente que se incrementaba de manera sostenida a lo largo de los años. Este aumento se originó tanto por el anhelo de ascenso social como por las demandas de contingentes que debían estar más preparados para afrontar los requerimientos de un aparato estatal cada vez más complejo al igual que las actividades económicas del país.

Sobre lo anterior, como veremos más adelante, la primera expansión del acceso a la universidad se manifestó con claridad a lo largo de las décadas de 1960 y 1970, cuando el número de estas instituciones pasó de 5 a 33. Entre ellas, había 7 privadas que se sumaron a la Pontificia Universidad Católica, fundada en 1917, así como un contingente de nuevas universidades públicas en varios departamentos del país. En ese mismo lapso, el número de estudiantes pasó de 30,241 a 109,230.

Como puede observarse, la magnitud de la expansión de la matrícula —que mostró porcentajes importantes en el acceso de las mujeres a este nivel educativo, así como la presencia de estudiantes pertenecientes a los estratos más bajos de la sociedad— produjo la impresión de que, en el Perú, se materializaba la anhelada democratización de la educación universitaria; pero las cifras pueden resultar engañosas si no se miran con detalle. Así, si bien el porcentaje de personas en edad de profesionalizarse en las universidades se incrementó, este porcentaje aún resultaba insignificante en comparación con quienes no podían hacerlo; y, además, con el tiempo, la calidad de la educación que recibían los estudiantes estuvo condicionada al tipo de universidad donde se matriculaban.

En efecto, la fundación de nuevas universidades en todo el país en la segunda mitad del siglo XX trajo consigo contrastes muy marcados entre el conjunto de estas instituciones. Así, salvo algunas excepciones, la mayor parte de las nuevas universidades públicas no logró acercarse, en términos de la calidad de sus docentes y de su infraestructura, a las más antiguas y, en especial, a las ubicadas en la capital, como lo eran San Marcos y la Universidad de Ingeniería. A ello se sumó otro contraste adicional entre las universidades públicas y las universidades privadas, cuya mayor parte, a excepción de la Católica, se fundó a comienzos de los años sesenta. En pocas décadas, estas instituciones privadas no solo atrajeron a los docentes más preparados, sino que modernizaron su infraestructura, un giro que las colocó en una posición más favorable que las públicas, a las cuales sobrepasaron en prestigio y posicionamiento. Hasta cierto punto, esto se tradujo en un sistema clasista del servicio, porque las universidades privadas albergaron a estudiantes que provenían de familias de las clases

altas; en tanto, las universidades públicas fueron ganadas tanto por una heterogénea clase media que no se consolidaba del todo, como por una fracción de extracción popular, cuyo tránsito por la universidad fue siempre difícil.

Todos estos acontecimientos dan cuenta de la modernización de la universidad peruana a lo largo de medio siglo, entre 1919, cuando estalla el movimiento estudiantil y 1972, cuando la ley universitaria, promovida por el autodenominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, fue bloqueada por completo por una organización estudiantil mucho más radical, combativa y popular que la generación de inicios de siglo XX. Este hecho definió el distanciamiento final entre el Estado y la universidad pública. En las siguientes secciones de este capítulo, se tratará con mayor detalle cada uno de los componentes de esta historia que transformó por completo a la universidad peruana.

## Los cruciales años 20

Augusto B. Leguía —mucho antes que los apristas y comunistas que se forjaron en este periodo— fue quien mayor provecho político obtuvo del descontento de la gesta estudiantil de 1919. En medio del contexto de elección presidencial de aquel año, Leguía no dudó en asumir la representación de diversos sectores contrariados con la oligarquía civilista, aquella que controlaba el aparato estatal. Entre estos sectores, estaban los estudiantes universitarios organizados en sus federaciones, quienes declararon a Leguía como Maestro de la Juventud. Así, de acuerdo a José Carlos Rivas, tras su triunfo, Leguía promovió dos cambios en la legislación universitaria: el primero

de ellos ocurrió en 1920, mientras que el otro, en 1928. En ambos, procuró incorporar las demandas de los jóvenes sanmarquinos sobre la selección de docentes calificados al margen de sus simpatías políticas, así como la participación estudiantil en el gobierno universitario a través de sus representantes (Rivas, 2021).

Sin embargo, el régimen leguista fue más allá de eso. En el marco de estas reformas diseñadas desde el centro del poder, se procuró, entre otras cosas, adecuar los planes de estudios y las profesiones a las demandas de la sociedad y del propio aparato estatal. Asimismo, se iniciaron los esfuerzos para sentar las bases de la carrera docente que maduraría en las siguientes décadas y fortalecer las actividades de investigación (Rivas, 2021). Al mismo tiempo, también, se pretendió desterrar a los rezagos civilistas que no estaban dispuestos a renunciar al control de la universidad, y a los sectores estudiantiles y de jóvenes profesores que se fueron radicalizando (Sánchez, 2022); después de todo, para un régimen autoritario como el de Leguía, la universidad debía ser funcional a su proyecto de modernización.

En este camino de reforma educativa, el primer marco normativo que definió este proceso fue la Ley de Enseñanza de 1920, que fue el producto de la negociación entre el nuevo régimen que se instalaba con Leguía, las organizaciones estudiantiles y las autoridades de la universidad. En dicha norma, se dispuso que los órganos de gobierno de las universidades estarían compuestos por representantes de los estudiantes. Estos debían cumplir con algunas condiciones para adquirir aquel estatus, entre ellos poseer el grado de doctor; por lo tanto, no eran, en estricto sentido, estudiantes representando a otros estudiantes (Rivas, 2021), aunque era el indicador de un cambio importante. Esto, de acuerdo a Rivas, «significó el inicio de

una nueva dinámica política en la universidad» (Rivas, 2021, p. 74), porque «los estudiantes incrementaron notablemente su influencia en los espacios de gobierno a través de estos representantes» (Rivas, 2021, p. 74) y, en especial, desarrollaron un mayor poder de intervención en las facultades. En ellas, la mayor parte de las demandas siguieron el programa reformista de 1919 sobre la necesidad de desterrar a profesores que, desde la perspectiva estudiantil, no estaban a la altura de su misión; desde luego, la postura y las simpatías estudiantiles nunca estuvieron exentas del cálculo y las conveniencias políticas.

En este nivel de empoderamiento, a lo largo de la década, fueron usuales los petitorios, las protestas e, incluso, las huelgas para cumplir con este objetivo (Rivas, 2021). En ese escenario, las tachas de docentes se convirtieron en una de las prácticas más frecuentes, pues activaba los mecanismos de negociación entre los líderes del gremio estudiantil y las autoridades universitarias, un juego de poder que estos actores procuraron solucionar al interior de las propias universidades para evitar, así, la intromisión externa del Gobierno (Rivas, 2021). Uno de los espacios más activos en este contexto fue la Facultad de Medicina de la Universidad de San Marcos, pues era la que mayor número de docentes requería por el nivel de especialización que fue ganando la profesión con el transcurso del tiempo. En ella, la organización estudiantil y sus representantes en los órganos de gobierno alcanzaron una legitimidad indiscutible entre las propias autoridades, legitimidad que se extendió al resto de facultades de San Marcos y las demás universidades. De este modo, en poco tiempo, las demandas estudiantiles pasaron a formar parte natural del paisaje político en los claustros universitarios.

Por otro lado, el activismo estudiantil se manifestó en demandas que buscaban asegurar la permanencia de sus miembros en la universidad hasta concluir su formación, por lo cual los pedidos del gremio iban desde exoneraciones de los pagos de matrícula a los estudiantes de bajos recursos (Rivas, 2021) hasta pedidos de flexibilización de las exigencias y condiciones académicas impuestas en las facultades. Esto sucedió, por ejemplo, en la Facultad de Ciencias, cuando los estudiantes se sintieron afectados por la imposición de un examen para continuar sus estudios en la Facultad de Medicina, una exigencia que, curiosamente, había sido propiciada por otros estudiantes de esta última facultad. Estas contradicciones y conflictos en el seno del propio gremio estudiantil, respecto a demandas que ambas partes percibían como beneficiosas, aunque no fueron frecuentes, ponían en evidencia la creciente influencia de los estudiantes en las decisiones sobre la marcha de la universidad (Sánchez, 2022). Igualmente, evidenciaban el permanente estado de negociación que entablaron con los docentes y las autoridades, quienes requerían, además de dotes administrativas, de desarrolladas destrezas políticas para conducir equilibradamente una nave donde la disputa entre sus integrantes siempre estaba latente.

Sobre lo anterior, de acuerdo a Rivas, un claro ejemplo de este poder estudiantil ocurrió en 1923, cuando se abrió un tenaz enfrentamiento entre los universitarios y el Gobierno de Leguía, quien «interrumpió el clima de convivencia reformista». El detonante fue la pretensión de Leguía de consagrar el Perú al Corazón de Jesús. La reacción de los universitarios fue de una cerrada oposición, tanto de sus autoridades ligadas al viejo civilismo que terminaron renunciando a sus cargos, pero, sobre todo, del sector estudiantil liderado por Víctor Raúl Haya

de la Torre, quien se había acercado a las federaciones de obreros como parte del proceso de radicalización política de esta generación. Para ellos, la decisión del presidente fue percibida como un retroceso inconcebible, pues se creía no solo que la intromisión de la religión en la política oficial era parte del pasado, sino porque ponía en evidencia su utilización para la plataforma de reelección presidencial en el proceso electoral que se avecinaba. En este escenario de protestas, la respuesta del Gobierno a la oposición estudiantil fue violenta y obligó a varios líderes de las revueltas a esconderse o salir del país. Así, Rivas dice que, tras estos sucesos, «la Federación de Estudiantes del Perú se desactivó y los centros federados dejaron de funcionar como lo hicieron en 1922 y 1923» (Rivas, 2021, p. 34).

Con esta diáspora en San Marcos, el régimen impuso una relativa calma que duró algunos años. En este periodo de cierta estabilidad, las nuevas autoridades universitarias vinculadas al Gobierno de Leguía evitaron mayores descontentos estudiantiles e impulsaron una serie de cambios en el cuerpo docente y la propia organización de esta institución. No obstante, en las universidades de Arequipa y Cusco, las tensiones se recrudecieron y la organización estudiantil se fue radicalizando más, mostrando su malestar tanto por la precariedad con la cual subsistían sus casas de estudio, el irrelevante impacto que tenían para el progreso de sus departamentos, así como por el marcado verticalismo en la relación de los docentes y las autoridades universitarias con los estudiantes (Sánchez, 2022). En efecto, las instituciones de origen colonial como las universidades San Antonio Abad del Cusco y San Cristóbal de Huamanga no habían cambiado mucho a lo largo del primer siglo republicano. Esto se debe a que de sus aulas egresaban, casi de manera exclusiva, hombres de leyes destinados al foro judicial



y a ocupar cargos en la burocracia local. Estas funcionaban de manera intermitente e incluso fueron cerradas, tal y como sucedió con la de Huamanga (González Carré, 2014). Mientras, las universidades que nacieron durante el régimen republicano (como las de Arequipa, Trujillo y Puno) eran igualmente instituciones pequeñas, con pocos estudiantes y desvinculadas de la dinámica económica de sus entornos.

De este modo, tal como había ocurrido en el siglo XIX, las reformas que se iniciaron en la década de 1920 se concentraron, en gran parte, en la Universidad de San Marcos, institución que mantenía su primacía. Del mismo modo, aunque fuera del ámbito universitario, la Escuela de Ingenieros, fundada en 1876, y la Escuela de Agricultura, fundada en 1902, habían captado mayor interés y apoyo gubernamental y de las elites. Esta reciente predilección se reflejaba, entre otras cosas, en presupuestos más altos que los asignados a las universidades departamentales e, incluso, a la propia San Marcos (López Sorria, 1983). En un contexto marcado por la consolidación de un discurso modernizador vinculado, sobre todo, al desarrollo de la infraestructura para las actividades productivas y comerciales, y la infraestructura urbana (la que incluía edificios públicos para los servicios de salud, educación y las acciones de gobierno), los ingenieros y agrónomos alcanzaron, pronto, un prestigio social que amenazaba al de los abogados y cultos letrados salidos de las universidades.

Tomando en cuenta esta reciente importancia, varias autoridades de San Marcos como Manuel Vicente Villarán, su rector entre 1920 y 1923, propusieron que las escuelas de Ingeniería y de Agricultura fueran incorporadas a la estructura de la universidad. No obstante, la disputa que el Gobierno de Leguía mantenía con el civilismo atrincherado en San Marcos

hizo inviable esta propuesta; pero, además, las autoridades y docentes de ambas escuelas no estaban de acuerdo con esta proposición, porque preferían mantener su autonomía y el vínculo directo con el Gobierno, relación que, hasta entonces, los había favorecido. Rivas añade a estas explicaciones sobre el fracaso de la propuesta de Villarán la «contradicción generada entre el carácter intelectualista o científico que identificaba a los estudios universitarios de un lado y, de otro, la demanda de un sector de la sociedad por una educación mucho más utilitaria o pragmática» que se ofrecía en estas escuelas especializadas (Rivas, 2021, p. 128).

Sin embargo, este fracaso no amilanó a las autoridades universitarias, quienes estaban convencidas de la necesidad de articular mejor los planes de estudio y las profesiones que se enseñaban con los requerimientos de una sociedad que se transformaba con rapidez. Estas autoridades lograron incorporar a la Ley orgánica de enseñanza de 1920 una disposición que ordenaba que la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas se denominase, en adelante, Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. Con este giro, los cursos de Finanzas y Hacienda cobraron mayor presencia en los planes de estudio al igual que los cursos de Estadística. También, se establecieron cursos nuevos como Economía Política, e Historia Económica y Financiera del Perú. Asimismo, Rivas anota que, junto con estos cambios, el Gobierno permitió que esta facultad otorgara los certificados administrativos y consulares a los egresados deseosos de obtener un empleo en la burocracia pública; sin embargo, esta medida pocas veces fue tomada en cuenta, porque prevaleció la lógica clientelar y clasista al momento de abrir las puertas de la alta burocracia (Rivas, 2021).

Del mismo modo, la tradicional Facultad de Jurisprudencia también fue objeto de reformas en sus planes de estudio para ponerse a tono con los nuevos tiempos. En la ley de 1920, por ejemplo, se dispuso la creación de la cátedra de Derecho Industrial y, en los años siguientes, otras cátedras fueron incorporando materias referidas al ordenamiento jurídico de la hacienda pública y, en particular, sobre el tratamiento de los impuestos; del mismo modo, se inició la enseñanza de clases de contratos, actos no contractuales y propiedad inmobiliaria, lo que daba cuenta del creciente dinamismo de la actividad privada, que requería poner a buen recaudo las inversiones y ganancias de sus promotores (Rivas, 2021).

Sin embargo, estos cambios despertaron la vieja disputa entre las facultades de Jurisprudencia y Ciencias Políticas. En este contexto, la solución vino nuevamente desde la cúspide del poder, luego de promulgarse el *Estatuto universitario de 1928*, redactado por el propio ministro de Justicia e Instrucción, Pedro Oliveira. En este estatuto, se dispuso una salida radical, pues todas las materias de formación jurídica en adelante se concentraron en la Facultad de Jurisprudencia, incluyendo en su sección doctoral el Derecho Privado y el Derecho Público, que, hasta entonces, habían sido las dos especialidades más apetecidas de los estudiantes que se matriculaban en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas. Esta reforma, por lo tanto, representó, en los hechos, el final de esta última facultad, porque, sobre sus cimientos, conforme a los designios del Estatuto de 1928, se estableció la nueva Facultad de Economía. De acuerdo a Rivas, este fue un paso más en el proceso de formación de especialistas en el campo gubernamental, una tarea que dejó de concentrarse en un solo espacio —tal y como se pretendió en las reformas del siglo XIX cuando se creó la

Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas—, y pasó, en la década de 1920, a considerarse una función general de la universidad (Rivas, 2021).

Como puede observarse, el afán de modernizar el aparato administrativo y de gobierno del Estado también tuvo un correlato en el ámbito universitario, donde, de acuerdo a Rivas, «se produjo una tendencia hacia la profesionalización de la docencia» (Rivas, 2021, p. 136). Por ese entonces, ya se reconocía como un problema importante la precariedad salarial de los catedráticos, cuya consecuencia mayor era que estos no podían dedicarse de manera exclusiva a la tarea de enseñar; por el contrario, la docencia se había convertido en un ejercicio complementario al cual muy pocos le dedicaban sus mayores y mejores esfuerzos. Una situación que, por otro lado, desataba el descontento estudiantil.

Para afrontar esta situación, la ley de 1920 estableció una especie de carrera docente, lo que implicó acabar con las cátedras vitalicias, renovar la posesión de las cátedras cada diez años por concurso, permitir el ejercicio docente a profesionales que no habían egresado de las universidades peruanas y, finalmente, crear nuevas categorías de docentes extraordinarios y auxiliares, algo así como un escalafón delimitado por «incentivos económicos que reconocían tanto la experiencia como la producción académica del catedrático» (Rivas, 2021, p. 136). La norma, además, legitimó la cátedra libre, una de las demandas del movimiento reformista estudiantil, porque permitió liberar de los formalismos burocráticos a quienes se ocuparían de una cátedra durante un semestre a solicitud de los estudiantes; esta legitimación, además, funcionó como un mecanismo efectivo en la renovación de la plana de profesores durante estos años (Rivas, 2021).

Del mismo modo, el Estatuto de 1928 mantuvo el mismo espíritu reformista, pues promovió la participación de los estudiantes de los doctorados como auxiliares de los catedráticos principales y propició que los jóvenes graduados con una tesis doctoral se incorporaran a la docencia en la categoría adscritos, ya que estos habían desarrollado capacidades de investigación y contribuido, de ese modo, a ampliar el ámbito de conocimiento de sus profesiones. Este fue un aporte que, durante esta década, cobró relevancia al momento de definir el tipo de docentes que las universidades requerían.

En esa línea, las actividades de investigación recibieron un nuevo impulso en la década de 1920 desde el interior de las propias universidades. Estas ya formaban parte del quehacer universitario al menos desde el periodo de reconstrucción, luego de la guerra con Chile, cuando los discursos racionalistas de carácter especulativo y los cientificistas más empiristas cobraron presencia hegemónica en los planes de estudio de las universidades, imbuidas en el espíritu positivista de la época (Cueto, 1982; Garfias, 2010). La elaboración de las tesis para la obtención de los grados materializó estos discursos (Loayza, 2008) y generó, desde entonces, un renovador caudal de conocimientos sobre la realidad peruana en sus distintas dimensiones y, en especial, de las médicas, que abordaron el estudio de enfermedades que azotaban a algunos sectores de la población, como dan cuenta los trabajos de Daniel Alcides Carrión y Alberto Barton sobre el mal de altura. En ese espíritu de renovación, lo mismo sucedió con las ciencias naturales, donde las tesis dieron cuenta, por ejemplo, de la diversidad de componentes minerales de la geografía peruana y las características de los suelos agrícolas (Garfias, 2010). Sin embargo, este fue un

proceso que no terminó de madurar, entre otras razones, por la ausencia de incentivos de los poderes públicos.

Pese a este temprano interés, la despreocupación del Gobierno por las actividades científicas de la universidad no cambió significativamente en estos años, pero, al interior de estas y particularmente de San Marcos, se promovieron algunos cambios que permitieron avanzar algunos pasos más en el proceso de consolidación de esta práctica. Por ejemplo, Rivas anota que el establecimiento de seminarios especializados fue una de las estrategias adoptadas entonces, lo que seguía el camino trazado antes en Europa y Estados Unidos. Estas clases consistían en prácticas grupales de investigación, donde varios estudiantes eran dirigidos por un profesor. En San Marcos, se establecieron, por estos años, el Seminario de Antropología Peruana en 1923, el Seminario de Higiene en 1924 y el Seminario de Pedagogía en 1925. En este marco de interés investigativo, el Estatuto de 1928 mantuvo la vigencia de estos seminarios y, además, promovió la creación del Seminario de Economía y Finanzas (Rivas, 2021).

Del mismo modo, en el nuevo Estatuto, se procuró fortalecer las actividades de investigación en las facultades de Ciencias y Letras. Para ello, se establecieron cursos monográficos que conducían a un nivel de especialización mayor y exigían el desarrollo de una investigación. Igualmente, a un nivel más alto, se hizo una reforma similar en las secciones doctorales de las facultades de Medicina y Jurisprudencia con la pretensión de convertirlas en espacios dedicados exclusivamente a la investigación. Desde luego, es cierto que, como en muchos otros aspectos, la norma no bastó como incentivo para que la mayor parte de estudiantes y docentes se adentraran en estas

prácticas de investigación; sin embargo, esta daba cuenta de un rumbo que no se iba a modificar en las siguientes décadas.

En contraste a lo que sucedía en San Marcos, el panorama en las universidades de Cusco, Arequipa y Trujillo era poco alentador, mientras que las universidades de Huamanga y Puno habían dejado de funcionar o sus actividades las hacían de manera muy intermitente. En efecto, al llegar a la década de 1920, muy poco quedaba de la universidad cusqueña que había cobrado un dinamismo importante entre 1910 y 1913 por iniciativa de su rector Alberto Giesecke, quien dejó el cargo en 1923, frustrado ante el irremediable hundimiento institucional. De acuerdo a Daniel Sánchez, en 1925, esta universidad atravesaba por «problemas económicos asfixiantes» (Sánchez, 2022, p. 32), dificultades que acarrearón lamentables consecuencias como el cierre de las facultades de Derecho y Ciencias Políticas y Administrativas, y la obligada fusión de las facultades de Letras y Ciencias Biológicas por falta de recursos (Sánchez, 2022).

Por otro lado, aunque la situación en la universidad de Arequipa no era tan oscura, pues, a diferencia de la del Cusco, contaba con recursos provenientes de la sisa de cerdos e impuestos especiales a la harina, estos no siempre eran suficientes para atender a los estudiantes arequipeños y a los que provenían de los departamentos de Puno, Tacna y Moquegua por el prestigio de su Facultad de Jurisprudencia. Así, la universidad de Arequipa, pese a contar con una Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, además de las de Letras y Ciencias, en la práctica, formaba casi exclusivamente hombres de leyes, en un contexto donde las críticas a las universidades radicaban precisamente en ese detalle.

En la Universidad de Trujillo se hacían sentir las mismas carencias de recursos, aunque no las duras críticas al monopolio

del derecho en la formación de sus jóvenes estudiantes, pues, en esta institución, se intentó incorporar en 1910 la formación de técnicos dedicados a las industrias azucareras, petroleras y metalúrgicas. Estas eran actividades que formaban parte de la economía de un norte peruano que se hacía más pujante. Aun así, algunos años más tuvieron que transcurrir para que estas experiencias se acentuaran. De acuerdo a Daniel Sánchez, el *Estatuto universitario de 1928* fue una proyección de esos anhelos, pues su autor y promotor, el ministro Oliveira, recogiendo los consejos y aportes de un nutrido grupo de intelectuales y maestros universitarios, entre ellos Julio C. Tello y José Antonio Encinas, dispuso «que las universidades menores debían de estar compuestas por una Facultad de Letras y Ciencias de función preparatoria, un Instituto de Artes Industriales, un Instituto de Agricultura y Ganadería y un Instituto Comercial» (Sánchez, 2022, p. 90); además, el dispositivo añadía que «estos tendrían que crearse en ese orden y no podrían existir facultades de Derecho en los claustros provincianos hasta que funcionase la organización planteada» (Sánchez, 2022, p. 90).

Como puede observarse, la intención del ministro Oliveira, como la de muchos de sus antecesores y de otros que luego ocuparán el cargo, fue vincular la educación universitaria a las actividades productivas de su entorno geográfico. Pese a estas intenciones, estas medidas no fueron acogidas con entusiasmo en las propias universidades, porque, entre otras razones, implicaban el receso de las facultades de Derecho bajo la promesa de otorgar becas a los jóvenes que decidieran trasladarse a estudiar leyes a la Universidad de San Marcos. Sobre esta postura, para Oliveira, dice Sánchez, las carreras técnicas no podrían echar raíces y subsistir en las universidades menores mientras en ellas persista la idea de enseñar Derecho. Esto se



debe a que esta carrera era la que más atraía a los jóvenes de las familias más acomodadas de los departamentos, aunque el número de sus graduados haya sido siempre reducido. Además de esto, Oliveira, funcionario experimentado, entendió que la implementación de esta reforma se consolidaría con el paso del tiempo, conforme los recursos públicos permitieran establecer las nuevas facultades (Sánchez, 2022).

De este modo, las reformas promovidas por el Estatuto de 1928 les costó a las universidades la pérdida de autonomía. La decisión de la marcha de estas quedó bajo la autoridad del Consejo Nacional de Enseñanza Universitaria, cuya cabeza era el propio ministro, además de otros delegados del Gobierno y representantes de las universidades. Este consejo se arrogó la facultad de designar autoridades y vigilar el cumplimiento del Estatuto de 1928. Bajo el manto de esta nueva autoridad, el Gobierno de Leguía pretendió evitar que el control de las universidades fuera retomado por sus opositores civilistas, pero también este consejo fue utilizado para mantener a raya a las organizaciones estudiantiles cada vez más radicalizadas. En todo caso, con la caída de Leguía en 1930, la autonomía universitaria se recuperó por algún tiempo; sin embargo, gran parte de las reformas iniciadas o proyectadas entonces continuaron en marcha y se consolidarán en los siguientes años.

Desde esta perspectiva, la década de 1920, de muchas formas, concentraría la aparición de gran parte de los rasgos de la universidad peruana que irán, luego, a madurar y a florecer a lo largo del siglo XX. Estos se pueden resumir en los proyectos de modernización de su organización administrativa y académica —que incluyó la renovación y ampliación de sus cátedras y profesiones, las prácticas de investigación, el escalafón docente y las profesiones técnicas— hasta la participación del

gremio estudiantil en las decisiones de su marcha y, desde luego, en la creciente intolerancia y desconfianza que las autoridades sintieron por estos cuerpos estudiantiles, debido a los niveles de radicalización que caracterizaron a sus dirigentes y al importante incremento de su poder de presión.

### El cogobierno y el tercio estudiantil

Conforme la organización del gremio de los estudiantes se fue consolidando y su capacidad de presión se fue incrementando en las primeras décadas del siglo XX, los reclamos por la presencia de sus representantes en los órganos de gobierno de las universidades y sus facultades se convirtieron en un componente central de los proyectos de reforma planteados por el cuerpo estudiantil. En ese contexto, las nociones de cogobierno y tercio estudiantil emergieron y se impusieron como una de las banderas que las federaciones de estudiantes de las universidades públicas jamás dejaron de levantar durante el resto del siglo, sin importar si sus líderes comulgaban con el aprismo, el comunismo (y las numerosas vertientes de izquierda) o el socialcristianismo, todas ellas organizaciones políticas influyentes en el campo universitario de entonces.

Así, cuando muchos de esos líderes se convirtieron en catedráticos y autoridades de las universidades, así como políticos maduros y con peso propio, el cogobierno y el tercio estudiantil dejaron de ser solo reclamos de un gremio y pasaron, más bien, a convertirse en componentes del modelo de la universidad peruana. Todos estos cambios empezaron a partir de 1946, con la promulgación de una nueva ley universitaria de inspiración aprista. No obstante, la historia previa es fundamental

para comprender la trascendencia de este hecho. Al respecto, algunos encuentran sus orígenes en la reforma universitaria implantada en Rusia, luego de la revolución de 1917, por iniciativa de Anatoli Lunacharsky, comisario de Instrucción, quien estableció un régimen de gobierno de las universidades compuesto de tres estamentos: catedráticos, alumnos y dirigentes sindicales (Ramírez del Villar, 1958). Así, aunque esta interpretación de la experiencia rusa fue fruto de una gruesa simplificación (Fitzpatrick, 1970), lo cierto es que los jóvenes argentinos que dieron inicio al movimiento estudiantil de reforma universitaria en Córdoba adoptaron el esquema de Lunacharsky, pero reemplazaron el tercio sindical con el de graduados. Así, en el primer manifiesto del Congreso Nacional de Estudiantes Universitarios de Córdoba, se estableció que la asamblea universitaria debía estar integrada por representantes de los cuerpos de profesores, graduados y estudiantes, y que los consejos universitarios debían componerse de 15 miembros, cinco para cada cuerpo (Ramírez del Villar, 1958). No obstante, su implementación en la propia Argentina y, luego, en otros países como Perú, fue lenta, compleja y accidentada debido al sustancial componente político que impregnaba esta forma de organizar la estructura de toma de decisiones de la universidad. Asimismo, otra razón fue la permanente resistencia de parte de un sector de docentes y autoridades de las mismas universidades y por varios de los regímenes dictatoriales que se implantaron en el siglo XX peruano.

En este contexto de reformas, en el debate parlamentario de 1958, cuando se discutía el proyecto de una nueva ley universitaria, el diputado Ramírez del Villar dio cuenta de la adopción de esta fórmula en el caso peruano que, según él, se remontaba a 1930. Decía el diputado en su alocución:

Entre nosotros, los primeros movimientos estudiantiles se redujeron a exigir la participación de los estudiantes en el gobierno de la universidad y recién en el año 1930 pretendieron que esta participación fuera del tercio. ¿Por qué la pretensión del tercio? En verdad había una razón absolutamente lógica: no es cuestión de que debe ser el tercio, como podría haber sido la mitad o como podría haber sido el cuarto. La razón por la cual resultó un tercio -ya sin aplicar el criterio original de los tres órdenes universitarios representados por igual número de personas- está en la composición del Consejo Universitario de San Marcos que estaba integrado, como lo está todavía, además del rector por el decano y un delegado docente de cada facultad, y como el Consejo Universitario es el organismo máximo de la universidad con competencia originaria y por apelación sobre casi todos los asuntos generales y específicos de cada una de las facultades, resulta que todos los asuntos universitarios terminan en una u otra forma en el Consejo Universitario, y como allí se debaten tales asuntos los estudiantes exigen tener representación, en consiguiente demandaron que cuando fuera el decano y un catedrático de su facultad asistiera también un estudiante de la misma facultad en representación de ellos. De esta manera nace la fórmula de dos catedráticos y un alumno por facultad. (Ramírez del Villar, 1958, p. 251)

En efecto, en la década de 1920, la representación estudiantil en los órganos de gobierno se reducía a dos graduados de doctores; pero, después, un gremio estudiantil mejor organizado y más radicalizado logró obtener una cuota importante de poder tras la caída del régimen de Leguía. En este camino de empoderamiento, en 1930, con su respaldo, una generación de profesores jóvenes que simpatizaban con las corrientes políticas más progresistas y antioligárquicas de la época tomaron el control de San Marcos, que no perdía su primacía entre las

universidades del país. José Antonio Encinas, el rector elegido por esta alianza de intereses, debió recoger las demandas estudiantiles, entre ellas el efectivo cogobierno que, en un inicio, fue considerado como un importante paso en la democratización de las universidades, una práctica que, luego, debía extenderse al resto de la sociedad. Sin embargo, el rector Encinas pronto se vio envuelto en una serie de exigencias estudiantiles que generaron importantes tensiones al interior de San Marcos, y que, a la larga, llevaron a un extremo la purga de docentes acusados de conservadores.

En este terreno de lucha ideológica, estos sucesos fueron aprovechados por un sector de la prensa contrariada tanto por la magnitud del poder de los estudiantes universitarios, como por su virulento discurso antioligárquico. En diarios como *La Opinión*, alineada con la agenda del general Sánchez Cerro, se escribía sobre una dictadura estudiantil en los claustros de San Marcos. Mientras, en diarios como *El Comercio*, en tono de alarma, se difundían noticias en las cuales se decía que las movilizaciones estudiantiles estaban impregnadas de una agenda comunista. Por entonces, la oligarquía peruana se había reagrupado en las filas de Sánchez Cerro y estaba presta a colaborar en su campaña electoral por las elecciones de la presidencia de la república, en la que tuvo como principal rival a Víctor Raúl Haya de la Torre, uno de los líderes del movimiento estudiantil reformista de los años veinte y, luego, líder fundador del aprismo, movimiento político que caló profundamente en un importante sector de estudiantes y profesores universitarios.

Como se sabe, Sánchez Cerro se hizo de la presidencia en aquellas elecciones de 1931, pero su triunfo no trajo consigo paz social ni política; por el contrario, tras la denuncia de

fraude electoral por parte de los apristas, el conflicto se agudizó y se temió una escalada de violencia revolucionaria. Ante esta situación de reclamos, la represión no se hizo esperar y las huestes del aprismo fueron violentamente arrinconadas. Del mismo modo, en 1932, los parlamentarios del APRA fueron expulsados del país y la organización fue declarada fuera de la ley. En ese tenso escenario, los apristas comenzaron a planear una insurrección como única salida al enfrentamiento que los había colocado en una situación desventajosa. Temeroso de esto, el Gobierno se propuso bloquear a como diera lugar el plan de los apristas y, con ese propósito, se decidió, entre otros objetivos, arrancarles el control de la universidad, primero por la vía legal, impulsando reformas desde el Parlamento para dejar de lado el cogobierno y, por lo tanto, quebrar el peso a la representación estudiantil en la elección de las nuevas autoridades y en la marcha de la universidad.

Sin embargo, estas reformas fracasaron por la tenaz defensa de la autonomía universitaria en distintos frentes; pese a ello, el régimen no se dio por vencido. Tal y como relata Daniel Sánchez, luego del desastre de la sublevación de varios marineros ganados por la propaganda aprista en mayo de 1932, «el Gobierno expidió un decreto al día siguiente relacionando la sublevación con la propaganda que salía de la universidad», y acusaba a las autoridades de San Marcos por su debilidad para frenar las acciones subversivas realizadas al interior del claustro por «grupos extremistas afiliados al soviét». En alusión a la gravedad de estos hechos, el decreto dio por finalizadas las funciones de las autoridades y clausuró la universidad hasta que se «restablezcan las condiciones para que pueda cumplir su fin educativo sin representar una amenaza al orden público» (Sánchez, 2022). De esta manera, la antigua San Marcos

estuvo clausurada hasta 1935, pero el enfrentamiento no se detuvo e, incluso, se cobró la vida del propio presidente Sánchez Cerro en 1933. Este inquietante escenario llevó a que muchos jóvenes se trasladaran a la Universidad Católica o salieran fuera del país a continuar con sus estudios universitarios. Luego de un tiempo, y tras la reapertura de San Marcos, se impuso un clima policiaco y de desconfianza en la relación del Estado con la universidad que nunca desapareció.

En este marco de agitación política, la oligarquía logró mantener el control del poder del Estado a lo largo de la década de 1930 y, como extensión de ese poder, las universidades fueron cubiertas de un manto de conservadurismo que, entre otras secuelas, dejó fuera de los órganos de gobierno a los representantes del gremio estudiantil, y prohibió toda simpatía y movilización política de sus integrantes. Además de ello, se exigió a los nuevos estudiantes estar libres de antecedentes policiales por participar en actividades políticas. En todo caso, este clima comenzó a cambiar en la década de 1940 con el ascenso de Manuel Prado a la presidencia de la república. Esto permitió que las corrientes más democráticas y progresistas se reagruparan en distintas organizaciones; lo mismo pasó en el ámbito universitario: los apristas aprovecharon mejor que otros aquel contexto y ganaron rápidamente mayor presencia en las universidades, pero, también, se posicionaron en el escenario político.

A partir de esta década, desde 1943, apristas y comunistas junto a un grupo de políticos independientes comenzaron a construir una sólida plataforma de apoyo electoral a José Luis Bustamante y Rivero, a quien consideraban el candidato ideal de los sectores democráticos y a quien veían con muchas opciones para ganar las elecciones de 1945. Para ello, conformaron

el Frente Democrático. El candidato presidencial, Bustamante y Rivero, era un abogado y diplomático proveniente de una familia arequipeña de enorme reputación y sin mayores compromisos con la oligarquía, a diferencia de quien sería su contendor, el mariscal Eloy Ureta, un militar y héroe de la guerra contra Ecuador (Basadre, 2007). En ese escenario, apristas y comunistas apoyaron a Bustamante y Rivero a cambio de que sus partidos dejen de ser declarados ilegales y se les otorgue, además, un espacio en las listas al Parlamento (Cueto y Contreras, 2015).

Tras los resultados, el triunfo de Bustamante y Rivero cambió drásticamente la balanza del poder. Este superó ampliamente a su contendor obteniendo el 65% de los votos presidenciales, así como la mayoría en ambas cámaras: 35 senadores de un total de 46 y 74 diputados de un total de 132. De este conjunto, los apristas se quedaron con doce asientos en el Senado y 46 en la Cámara de Diputados. En cambio, los comunistas sumaron doce parlamentarios: tres senadores y nueve diputados. Sin embargo, pese a esta victoria, la elección de Bustamante y Rivero no significó el final de la agitación social que se había desatado durante el gobierno de Prado. Las organizaciones de obreros y estudiantes, liderados en muchos casos por dirigentes de extracción aprista, no dejaron de movilizarse. Por ello, en la búsqueda de una mayor estabilidad, el presidente de la República conformó un nuevo gabinete en enero de 1946 concediéndole al APRA tres importantes carteras: Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, y Agricultura. Estas designaciones, junto a su gran presencia en el Parlamento, convirtió al partido de Haya de la Torre en el actor más importante de la alianza de gobierno (Cueto y Contreras, 2015).



De acuerdo a Cueto y Contreras: «Nunca antes el APRA había gozado de una oportunidad como ésta para llevar a cabo las reformas políticas que desde sus orígenes había exigido» (Cueto y Contreras, 2015). El *Estatuto universitario de 1946* fue el producto estratégico de ese ajedrez político que mostró la enorme iniciativa y efectividad de los apristas. Estos, desde el espacio parlamentario, promovieron la conformación de una Comisión Legislativa Mixta compuesta por tres senadores y tres diputados, para la elaboración de una propuesta de estatuto universitario. El Senado designó a José Antonio Encinas, quien había sido rector de la Universidad de San Marcos; a Rafael Aguilar, quien, también, había sido rector en la Universidad del Cusco donde representaba al sector progresista de los docentes; y a Antenor Orrego, profesor de filosofía y reconocido periodista en Trujillo, que formó parte de la bohemia intelectual antioligárquica que le llevó a establecer fuertes lazos con Víctor Raúl Haya de la Torre, a quien luego secundó en la fundación del partido aprista. Por su parte, la Cámara de Diputados designó a Luis Alberto Sánchez, abogado, literato, dirigente aprista y profesor de la Universidad de San Marcos desde 1930. A Sánchez lo acompañaron dos jóvenes diputados sin mayor trayectoria política parlamentaria ni universitaria, pero cuya presencia aseguraba la representación del cuerpo estudiantil: de las escuelas técnicas, estuvo el ingeniero Haro; y, de la universidad privada, se convocó al diputado Mujica Álvarez Calderón, este último «recién salido de las aulas de la universidad Católica, y prácticamente representante en la Comisión del espíritu estudiantil» (Cámara de Diputados, 1946, p. 39).

A partir de la iniciativa aprista, la Comisión Mixta Legislativa decidió formular el proyecto del nuevo estatuto

universitario tomando en consideración las opiniones y propuestas de todos quienes quisieran contribuir a ella. Asimismo, de modo particular, le interesaba recoger las propuestas de los estudiantes; a eso se debió que los comisionados no iniciaran sus labores hasta que culminara el Segundo Congreso de Estudiantes del Perú, realizado en octubre de 1945, que reunió a los delegados de todas las universidades del país. La documentación producida en ese congreso, que recogía la postura y las demandas de los estudiantes, fue remitida a la Comisión Mixta, que, a decir de Sánchez, «las consideró cuidadosamente». Según los hechos, lo cierto es que la organización estudiantil estaba controlada por los apristas, quienes habían estado activos durante los meses previos a las elecciones presidenciales de 1945, promoviendo las movilizaciones en contra del marco legal que regía a las universidades y, también, en contra de las normas que impedían el libre ejercicio político de su partido. Para el diputado aprista Garrido Malaver, un ex-dirigente estudiantil que había participado de estas movilizaciones, «ninguna reforma universitaria sería posible en el Perú mientras no se reformara profundamente el régimen político imperante» (Cámara de Diputados, 1946, p. 143). Para él, al igual que Sánchez, la reforma de la universidad era un asunto fundamentalmente político. Decía Garrido Malaver:

Mientras a través de todo el territorio de la República se perseguía a los hombres por sus ideas políticas libertarias, mientras las cárceles del país se llenaban con perseguidos políticos, mientras se lanzaba al destierro a los peruanos, mientras se perseguía a los ciudadanos que hacían reclamaciones justas, mientras esto sucedía en el país, en nuestra universidad también sucedía lo mismo, porque en nuestra universidad se ponía rejas para que no entráramos en contacto entre alumnos, porque en la

universidad se expulsaba a alumnos para que no hicieran política, porque en la universidad se publicaba carteles prohibiendo a los alumnos hablar de política y sobre los problemas del país, porque la universidad era una especie de cárcel para el estudiante, en donde no teníamos derecho a pensar ni decir nada relacionado con los grandes problemas universitarios ni los grandes problemas nacionales. (Cámara de Diputados, 1946, p. 143)

Bajo ese espíritu, la propuesta del nuevo estatuto universitario que finalmente fue aprobada contempló, entre sus disposiciones, la participación de los estudiantes en los órganos de gobierno de la universidad, materializada en la figura del tercio estudiantil. Así, desde el primer artículo de la nueva ley, se comenzó a trazar la voluntad de otorgarles a los estudiantes un rol menos subalterno al reconocerlos como miembros de la universidad en el mismo nivel de los docentes. En aquel artículo que Sánchez concibe como «una declaración de principios», se decía lo siguiente: «La universidad es la asociación de maestros, alumnos y graduados para estudiar, investigar y propagar todo lo relativo al conocimiento humano, con el propósito de que la colectividad alcance mayor provecho espiritual y material» (Cámara de Diputados, 1946, p. 122). Asimismo, en el artículo 3, se indicaba: «La universidad se obliga a mantener entre sus asociados la solidaridad indispensable para la más alta convivencia espiritual, así como para el mejor desarrollo de la salud física y mental de sus miembros» (Cámara de Diputados, 1946, p. 123). Junto al término «asociación», la alusión a la solidaridad y a la convivencia quiebran, al menos en el sentido particular de este artículo, las nociones más jerárquicas y tradicionales del vínculo entre docentes y estudiantes, un vínculo que era la norma en el espacio universitario.

Por otro lado, en el segundo capítulo de la ley dedicado al gobierno de la universidad, se establece, sin ambages, el derecho de los estudiantes a intervenir en las decisiones que se toman sobre el rumbo de sus instituciones. En el artículo 8 de este capítulo, se dice lo siguiente: «*La universidad se gobierna con el concurso de los maestros, alumnos y graduados que la integran*, reunidos en el Consejo Universitario, en el Consejo de la Facultad (...) en la proporción que esta ley establece» (Cámara de Diputados, 1946, p. 125); y, en el artículo 10, se define aquella proporción: «El Consejo Universitario *estará integrado por dos tercios de maestros y un tercio de alumnos*, incluyendo en él las autoridades universitarias. Además, la integrarán tres delegados de la Federación del Colegio de Graduados [...]. El Consejo de la Facultad (...) *estará integrado en idéntica proporción y forma que el Consejo Universitario*» (Cámara de Diputados, 1946, p. 125). Esto significó un cambio drástico con toda la legislación anterior de la época republicana, salvo por la breve experiencia del Estatuto de 1931 (Encinas, 1973).

La importancia de esta medida radica en la consagración de la participación estudiantil en el reglamento que establecía las funciones de la universidad y precisaba el papel que le correspondía cumplir a cada uno de sus integrantes. Además, podían participar de otras decisiones cotidianas sobre la administración de la universidad y de las facultades. Del mismo modo, otra atribución de primera importancia que les otorgó la ley a los representantes de los estudiantes fue participar en la elección del rector y del vicerrector. Esta se realizaba en la Asamblea Universitaria, una instancia que se implementaba con el único objetivo de cumplir con esta tarea. En esta asamblea, tenían voz y voto los delegados de los docentes a razón de uno por cada facultad, elegidos entre los de mayor categoría,

cinco delegados de la Federación de Estudiantes y cinco delegados de la Federación de Colegios de Graduados. De igual manera, participaban en la elección de los decanos de las facultades, aunque el número de sus delegados no era fijo, pues esta cantidad dependía del número de representantes de los profesores. Pero los legisladores cuidaron de exceptuarlos de las decisiones que abordaban asuntos propiamente pedagógicos y científicos, ámbitos en los que la ley incluía tareas como la selección de docentes, las reformas de los planes de estudio y las agendas de investigación, las cuales quedaban bajo potestad únicamente de los profesores (Cámara de Diputados, 1946).

Así, una vez aprobada la ley, los apristas aprovecharon el escenario favorable a sus intereses y, tras un magistral movimiento político realizado al interior de la Universidad de San Marcos, lograron que Luis Alberto Sánchez fuera elegido rector, lo que mostraba la hegemonía que habían alcanzado en este espacio. Algo parecido sucedió en la Universidad Nacional de Trujillo, donde se eligió como nuevo rector a Antenor Orrego, uno de los fundadores del partido aprista y uno de sus líderes más connotados. En la universidad del Cusco, la elección favoreció a Alfredo Yépez Miranda, quien había ganado figuración entre los estudiantes que participaron en las revueltas de 1927 contra el régimen de Leguía. Esta acción trajo como consecuencia la clausura de la universidad. Aunque Yepes no formó parte de las filas apristas, él provenía de la generación de universitarios que se enfrentó al poder de la oligarquía. En ese sentido, el Estatuto Universitario de 1946 y la elección de estos rectores marcaron un giro fundamental en la historia de la universidad peruana.

En efecto, aunque el Estatuto de 1946 se mantuvo vigente solo hasta 1949, cuando fue derogado luego del golpe de

Estado conducido por Manuel Odría, su contenido y el debate parlamentario que precedió su aprobación resultan referentes importantes para comprender muchos elementos de la política universitaria de la segunda mitad del siglo XX. Varias de sus disposiciones en torno a la organización académica y de gobierno de las universidades se convirtieron, luego, en un patrón al ser replicadas en las leyes de 1960 y de 1983. Aunque, en lo que corresponde al cogobierno y el tercio estudiantil, cabe anotar que el número de sus detractores fue en aumento; incluso, se puso en cuestionamiento si la participación debía ser necesariamente de un tercio. Esta postura, junto al conservadurismo y el antiaprisismo de un sector de catedráticos, fue el resultado de los altos niveles de politización y radicalización de la organización estudiantil que contribuyeron a convertir el espacio universitario en un permanente campo de tensiones y disputas, donde las prácticas violentas en contra de los docentes fueron recurrentes (Franco, 1974).

En el debate parlamentario que antecedió a la aprobación de la ley universitaria de 1960, los diputados y senadores de la Democracia Cristiana, a través de uno de sus más destacados voceros, Roberto Ramírez del Villar, mantuvieron una postura que buscó ponerle un coto al poder del gremio estudiantil a través de la ley, entre otras medidas, reduciendo su representación en los órganos de gobierno de las universidades. Pese a esta intención, al no obtener apoyo mayoritario en ambas cámaras, los integrantes de la Democracia Cristiana optaron por negociar una salida que permitió que las universidades privadas, en nombre de su autonomía, decidieran el porcentaje de esta representación. A su vez, extendieron esta excepción a la Facultad de Medicina de la Universidad de San Marcos. Sin embargo, por iniciativa de parlamentarios afines al aprismo,

en esta última la excepción fue derogada porque esta facultad formaba parte de San Marcos, una universidad pública. De esta manera, cuando Luis Alberto Sánchez, nuevamente elegido rector, convocó a las autoridades de la Facultad de Medicina para que acataran la ley y permitieran que un tercio de los miembros del Consejo de la Facultad se compusiera por representantes de los estudiantes, la respuesta fue un cisma que significó la renuncia de un importante contingente de docentes de la facultad, incluido su decano, quienes fundaron un centro privado de formación médica que, con los años, se convirtió en la Universidad Privada Cayetano Heredia (Sánchez, 1962).

Luego del golpe militar de 1968, e instaurado el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, una nueva ley universitaria, promulgada en febrero de 1969, dejó fuera de juego a la representación estudiantil en los órganos de gobierno. Además de ello, se establecieron parámetros de desempeño académico más altos a los estudiantes sin ofrecerles a cambio algún apoyo o incentivo que les permitiera cumplir con estas exigencias. Por lo tanto, sobre estas estrictas condiciones, se puso en riesgo su permanencia en la universidad. Esto desató una radical oposición de los estudiantes a la ley universitaria impuesta por los militares, que, finalmente, la llevaron a naufragar, lo que dejó en el limbo legal a la institución universitaria durante gran parte de la década de 1970.

Casi quince años después, en 1983, otra ley universitaria ampliamente discutida replicó el debate de 1960 respecto al cuestionamiento del cogobierno y el tercio estudiantil. Por lo mismo, al igual que entonces, la salida final fue establecer el cumplimiento de esta fórmula solo en las universidades públicas, en tanto que, en las privadas, la definición quedó bajo libre

potestad de sus integrantes. Mucha agua había corrido para entonces; el escenario era muy distinto al de los años cincuenta y sesenta, pues las universidades públicas habían perdido prestigio debido a los escasos recursos, la mengua de la calidad de la docencia, la politización y las disputas internas por el control de sus órganos de gobierno, y el clima de violencia política desatada por Sendero Luminoso y el MRTA, el cual envolvió a sus docentes y estudiantes en un manto de estigma y sospecha (Garfias, 2020).

En contraste, las universidades privadas habían ganado terreno y su relación con el Estado y las elites era más consistente. Esto se reflejó en la propia composición del Parlamento, pues, en ambas cámaras, hubo senadores y diputados vinculados a las universidades privadas, entre ellos, el senador pepecista Ernesto Alayza Grundy, docente y autoridad de la Pontificia Universidad Católica. Alayza, más que Luis Alberto Sánchez, fue quien condujo los acuerdos entre las bancadas de ambas cámaras para la aprobación de la ley universitaria de 1983, y fue quien participó más activamente en el sentido que esta tomó (Garfias, 2020).

## Los espejismos de la democratización del acceso

La primera reglamentación para el acceso a la educación universitaria en el Perú data de 1876, en el marco del proceso de reformas institucionales del sistema educativo y de la universidad. De acuerdo al artículo 169 del reglamento de instrucción promulgado aquel año, los que deseaban seguir estudios en la universidad debían rendir un examen al concluir la educación media. Con el cumplimiento de esta primera condición, los



postulantes quedaban acreditados para rendir otro examen de carácter oral ante un jurado especial designado por el Consejo Superior de Instrucción Pública, la entidad que establecía las políticas educativas del país. Así, los que aprobaban el examen oral podían matricularse en las facultades de Ciencias o de Letras para seguir cursos de formación humanística y científica, para, luego, acceder a las facultades profesionales de Medicina, Derecho y Teología, las únicas existentes entonces (Pérez Alva, 1969).

Sobre el acceso a la educación universitaria, la disposición de 1876 tenía como objetivo consolidar, a través de las certificaciones, el sistema de educación nacional para diferenciar los distintos niveles educativos, que ubicaba a la universidad en la cúspide, un espacio sumamente exclusivo al que accedía una minoría masculina y blanca que provenía, en gran parte, de las clases altas de Lima y de otras importantes ciudades del país. En ese escenario, las certificaciones sirvieron también como eficientes herramientas de selección de los futuros estudiantes universitarios, puesto que relegaban a los que no cumplían la exigencia de concluir su formación básica en las instituciones de educación media, sector conformado, en su mayoría, por indígenas de las zonas rurales y sectores populares urbanos de extracción negra, mestiza y mulata (Garfias, 2015).

Sin embargo, apenas comenzado el siglo XX, una nueva Ley de Instrucción eliminó los exámenes como mecanismo de selección de los futuros universitarios. De esta forma, la matrícula quedó abierta a la libre iniciativa de quienes desearan seguir estudios superiores. Para entonces, San Marcos absorbía las dos terceras partes de la población universitaria del país, todavía bastante reducida. Además, contingentes importantes

de estudiantes, docentes y autoridades universitarias provenían de la oligarquía, muchos de ellos integrantes del Partido Civilista, que era el que manejaba las riendas del Estado. De acuerdo a datos de Deustua y Rénique, en este periodo, la población universitaria solo representaba el 0,05% de la población peruana y solo el 5% de los que culminaban la educación media se matriculaba en la universidad pese a que el ingreso era libre (Deustua y Rénique, 1984).

Por otro lado, el movimiento estudiantil de reforma universitaria de 1919 no propició cambios democratizadores en el acceso a la universidad. Por el contrario, en la nueva ley de 1920, se restablecieron antiguos mecanismos de selección como el examen oral y se implantaron nuevos requisitos como el dominio de un idioma moderno. Por lo tanto, ya no bastaba con culminar la educación media. De otro lado, los jurados que evaluaban a los futuros universitarios ya no se componían, como en el siglo XIX, por autoridades del Gobierno central, sino que estos eran integrados por representantes de las facultades y por los miembros de la comisión de admisión de la universidad (Pérez Alva, 1969), lo que se volvía en un evidente indicador de la especialización e institucionalización del proceso de selección de los estudiantes.

Como vimos, lo que sí trajo consigo el movimiento de reforma universitaria fue la creciente politización y radicalización de los estudiantes, al punto de que, en 1927, se clausuraron las universidades de Cusco y Arequipa, y lo mismo sucedió con San Marcos en 1932. Ante este escenario, con la reapertura de esta última en 1935, se implementó un requisito más para los jóvenes aspirantes: un certificado de buena conducta otorgado por el director del colegio donde se culminó la secundaria o por la autoridad policial más cercana al lugar de residencia

(Pérez Alva, 1969). En ese sentido, el objetivo era controlar la creciente politización del sector estudiantil, pues era evidente que el certificado de buena conducta estaba dirigido a los jóvenes militantes y simpatizantes apristas y comunistas, la mayor parte de ellos de clase media provinciana (Garfias, 2015).

Para entonces, el número de estudiantes de secundaria había pasado de 3,744 en 1920 a 7,796 en 1930, y a 27,308 en 1943 (Contreras, 1996). Este incremento se hizo sentir en el número de postulantes a la Universidad de San Marcos, que pasaron de 182 en 1930 a 525 en 1940, de los cuales aprobaron 289. Como puede observarse, estas cifras muestran un sostenido crecimiento en la demanda y en la matrícula universitaria, pero todavía bastante limitado, un indicador de la fortaleza del carácter elitista de la universidad pese a los cambios sociales y demográficos de las primeras décadas del siglo XX. Pero estos cambios se acelerarían en las décadas del cuarenta y del cincuenta, periodo en el cual los estudiantes de secundaria pasaron de 27,308 en 1943 a 158,900 en 1960. Este cambio resultó el reflejo del crecimiento demográfico, el aumento de las migraciones del campo a las ciudades y el establecimiento de la gratuidad de la enseñanza pública (Contreras, 1996).

Este incremento también se manifestó en las cifras de postulantes a San Marcos, que pasó de 525 en 1940 a 4,927 en 1960, un tercio de los cuales eran mujeres, un porcentaje sin precedentes. Por otro lado, el porcentaje de postulantes de colegios públicos superó a la mitad del total a fines de la década del cuarenta. Asimismo, durante la década del cincuenta, este porcentaje se expandió hasta llegar al 79%; en tanto, el número de estudiantes provenientes de colegios privados se redujo a 21%. En comparación con años anteriores, estas cifras indican que un nuevo escenario social comenzaba a configurarse en

las universidades. El cerrado elitismo de las primeras décadas del siglo XX se resquebrajaba sin remedio (Garfias, 2015). Entonces, provenientes de colegios públicos, hacían su ingreso sistemático a San Marcos los primeros contingentes de los sectores pobres, así como se acrecentaba la presencia de los sectores medios, y, dentro de ellos, en su interior, aparecían las estudiantes mujeres.

En este marco de nuevos actores sociales, este crecimiento de la demanda universitaria significó paulatinas modificaciones en las pruebas de selección de los estudiantes. Los primeros cambios fueron sancionados en la Ley Orgánica de Educación de 1941, promulgada por el Gobierno de Manuel Prado. Esta ley estableció tres modificaciones importantes sobre el ingreso a las universidades. La primera de ellas suprimió el cuestionario único de la prueba, la que, en adelante, se separó en Ciencias o Letras, según la facultad a elegir. La segunda ordenó que el jurado calificador fuese compuesto exclusivamente por docentes universitarios, lo que quebró cualquier injerencia del Gobierno central. Por último, la tercera modificación mandó a prescindir del certificado de buena conducta, lo cual resultó en un indicador del inicio del clima democrático. Se eliminó, además, el examen de idiomas debido a la necesidad de agilizar el proceso de selección ante el creciente número de postulantes y porque solo un grupo reducido de colegios privados enseñaba idiomas con bastante solvencia.

Como resultado de estas modificaciones, en las décadas de 1940 y 1950, la expansión de la matrícula comenzó a convertir a las universidades en espacios algo más diversos en la composición social de sus estudiantes. Nunca como en este periodo fue posible la «convivencia» de jóvenes provenientes de los extremos de la pirámide social; sin embargo, fue una convivencia

que hizo más evidente las marcadas desigualdades existentes entre los sectores pobres y las elites, y, por lo tanto, no estuvo exenta de tensiones. Debido a esto, en los años cincuenta, ya era manifiesto lo poco atractivo que era para los hijos de las elites estudiar en universidades públicas como San Marcos, y expresaban, en cambio, su preferencia por la Universidad Católica. Lo mismo pasaba con miembros más jóvenes de las elites regionales, quienes preferían trasladarse a Lima. Al respecto, recuerda Vargas Llosa: «[...] decidí [...] presentarme a la Universidad de San Marcos y no a la Católica, universidad de niñitos bien, de blanquitos y de reaccionarios. Yo iría a la nacional, la de los cholos, ateos y comunistas» (Vargas Llosa, 1993, p. 204).

Para entonces, se estableció una serie de cambios en los procesos de admisión con la intención de afrontar el creciente aumento de postulantes y de permitir, así, un mayor número de ingresantes. Esto, desde luego, significó renunciar a las altas exigencias en la selección de estudiantes, tal y como se había practicado durante las primeras décadas del siglo XX. Esto ocurrió debido a la mermada calidad de la educación secundaria de los colegios públicos, instituciones de donde provenía el mayor número de postulantes (Garfias, 2015).

De otro lado, en términos de género, si bien durante este periodo el porcentaje de la presencia de las mujeres había crecido significativamente alcanzando el 25% a fines de la década de 1940, y el 30% al culminar la década de 1950, dicho crecimiento no quebró el predominio masculino en las facultades de mayor aprecio social. Por ejemplo, en la Facultad de Derecho de San Marcos, de acuerdo al primer censo universitario de 1957, los varones matriculados sumaban 1,065, mientras que las mujeres llegaban apenas a 81, el 7% del total. En la Facultad de

Medicina, la situación era similar: los varones sumaban 1,732 y las mujeres solo 134, el 7,1% del total. Por el contrario, en la de Ciencias Económicas, la situación mejoraba ligeramente, pues los varones matriculados fueron 1,084 y las mujeres, 194, el 16% del total. En la Facultad de Letras, las mujeres cubrieron cerca del 27% de los 1,859 matriculados. En tanto, en la Facultad de Educación, la representación de las mujeres alcanzó el 50%, de un total de 527 matriculados; mientras, en la Facultad de Obstetricia, las mujeres representaron el 100% de los 338 matriculados (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1957).

Sin embargo, fue en los años que van de 1960 a 1990 cuando la universidad pública cambió radicalmente de rostro. Por un lado, dejó de ser una universidad de los hijos de la elite, pues la presencia de estos tanto a nivel estudiantil como docente disminuyó rápidamente. Este nuevo escenario consolidó una tendencia que se había iniciado en las décadas del cuarenta cuando comenzaron a mudarse a la Universidad Católica, una institución privada, que, a mediados de siglo, ya competía abiertamente en calidad y prestigio con las universidades públicas de Lima y del interior, al punto de arrebatarles importantes contingentes de clase media. Nuevas universidades privadas creadas en el tránsito de la década de 1950 a la de 1960 — sobre todo en la capital, como Cayetano Heredia, Pacífico y la Universidad de Lima— se convirtieron, de manera natural, en centros de formación de los jóvenes de clases altas y medias. Estas, además, se favorecieron con partidas del presupuesto público durante varios años.

Por otro lado, San Marcos, al igual que otras antiguas universidades públicas, fue recibiendo mayores contingentes de estudiantes de extracción popular, muchos de ellos hijos de obreros, de trabajadoras del hogar, de empleados del Estado

(como profesores y policías), de pequeños comerciantes, y, también, de campesinos migrantes o ellos mismos migrantes del campo, quienes convivieron con pequeños grupos de jóvenes de clase media de Lima y de provincias. De acuerdo a Carlos Iván Degregori: «la presión de [estos sectores] medios y populares sobre la necesidad de incrementar el acceso a la educación universitaria se hizo cada vez más intensa» (Degregori, 1990, p. 104). En respuesta a esto, bajo el amparo de la ley universitaria de 1960, se crearon 23 universidades más y la población estudiantil pasó de 30 mil a 108 mil entre 1950 y 1960. En ese contexto, los apristas, capitaneados nuevamente por Luis Alberto Sánchez, consiguieron que, en el Parlamento, se aprobara la gratuidad de la enseñanza en las universidades públicas. Desde luego, esta fue una medida importante, aunque insuficiente, para garantizar el anhelado acceso democrático a la educación universitaria.

Sin embargo, pese a que la universidad amplió enormemente su cobertura desde entonces, esta nunca se equiparó al crecimiento de la demanda. En este periodo, tanto la cobertura como la demanda tuvieron sus picos más altos en la historia universitaria. En efecto, para el caso de San Marcos, en 1960 postularon 4,927 jóvenes e ingresaron 1,036; pero, veinte años después, en 1982, la cifra de postulantes fue de 55,847, de los cuales ingresaron 7,327. Dos años antes, en 1980, habían postulado 52.203 y se permitió el ingreso de 8,480, la cifra más alta alcanzada en toda la historia de la universidad peruana (Garfias, 2015).

Pero el fenómeno sanmarquino no fue único y tampoco el más importante. De acuerdo a la información del Consejo Nacional de la Universidad Peruana - CONUP, en 1976, la población universitaria se elevó a un total de 192,686 alumnos, de los

cuales 137,395 se matriculó en veintidós universidades públicas y 55,291 en once universidades privadas. Porcentualmente, el crecimiento de la población universitaria, entre los años sesenta y setenta, fue de 86% en las universidades públicas y 172% en las universidades privadas (CONUP, 1977). Sin embargo, para la década que va de 1962 a 1971, el Perú estaba ubicado en el séptimo lugar de la tasa de crecimiento de la matrícula universitaria en América Latina. Es decir, estaba por debajo de países con igual o menor potencialidad económica (UNMSM, 1979). Luego, en la década de 1980, la expansión de la matrícula en las universidades públicas llegó a sus niveles más altos. En el caso de San Marcos, la cifra de matriculados llegó a su pico en 1987 con 45,354 estudiantes, cuando, apenas ocho años antes, estos sumaban 25,130. Sin embargo, al igual que el movimiento de un péndulo, esta tendencia se quebró abruptamente a partir de 1988, cuando la cifra de matriculados retornó a niveles de fines de los años setenta (UNMSM, 1989).

En ese mismo horizonte, los años sesenta y setenta representaron la consolidación de todas las medidas gestadas para administrar la selección y el acceso a la universidad de miles de jóvenes provenientes, en su mayor parte, de sectores populares, lo que generó, de esta manera, un profundo cambio en el perfil del estudiante de universidades públicas. En un informe del Consejo Nacional de la Universidad Peruana, se da cuenta de este nuevo tipo de estudiante:

La necesidad de ampliar vacantes para responder a las presiones internas o externas ha dado lugar a que un sector importante del alumnado esté conformado por jóvenes inadecuadamente preparados para seguir estudios universitarios [...] Sin embargo, dado el nivel promedio de condiciones socioeconómicas, es imposible que la mayoría de los alumnos pueda estudiar sin



interrupciones bajo cualquier sistema que le exija mayor dedicación, en tiempo y energías [...] El estudiantado universitario, en alto porcentaje, lo es sólo a ratos. La mayoría de ellos debe trabajar, muchos tienen empleos a tiempo completo y un grupo significativo sólo puede asistir a clases muy avanzada la tarde, por la noche, o en horas tomadas de las que debe dedicar al trabajo [...] Aunque la enseñanza es gratuita en las universidades estatales, y adicionalmente, existe el apoyo de los servicios del comedor, departamento médico, etc., un gran porcentaje de las familias de los estudiantes de bajo nivel económico no pueden permitirse el lujo de sostener a sus hijos a tiempo completo en la universidad. (CONUP, 1977, p. 21)

Esta nueva realidad del entorno social universitario no fue acompañada por un aumento en el presupuesto de estas. Por el contrario, el gasto por estudiante fue cayendo dramáticamente en los años setenta y ochenta. Sobre este fenómeno, Degregori señala que «Para 1975, el presupuesto universitario representó sólo el 2,3% del nacional (vs. 4,8% en 1965). El gasto anual por universitario se redujo también a menos de la mitad de lo que era diez años antes» (Degregori, 1990, p. 105). Esto puso en evidencia los límites de la adecuada cobertura y la aguda crisis que significó albergar a un número bastante mayor de matriculados de los que realmente se podía atender. A nivel de América Latina, el sistema universitario peruano se convirtió, en las décadas del setenta y ochenta, en uno de los que mayor cantidad de estudiantes tenía por docente. En todo caso, esta correlación fue mucho menor en la Universidad de San Marcos, donde, a fines de los años ochenta, esta fue de 10,2 estudiantes por cada docente, algo mayor que la Universidad Católica, donde la correlación fue de 9,7 estudiantes por docente. Mientras, en las universidades de provincias, esta correlación

presentó cifras más alarmantes, como la presentada en la Universidad San Cristóbal de Huamanga, donde esta cifra fue de 15,7 estudiantes por cada docente; pero, incluso, esta última estaba por debajo del promedio nacional de las universidades, entre las cuales las privadas fueron, paradójicamente, las que mayor número de estudiantes tenían por docente: 18,78 en 1989 (GRADE, 1990).

Desde otra perspectiva, la expansión de la matrícula fue simplemente un indicador del aumento del número de estudiantes antes que un indicador de la democratización de la educación universitaria; esto se explica porque, al margen de las cifras, varias profesiones quedaron vetadas para los jóvenes provenientes de los estratos bajos de la sociedad. Esta realidad se evidenciaba en el caso de Medicina Humana y, también, Medicina Veterinaria, ya que el alto nivel de competitividad por los cupos en los exámenes de admisión y las exigencias académicas que demandan dedicación exclusiva a los estudios resultaron condiciones que pocos estudiantes podían cubrir. En contraste, en carreras como Educación, la población era de extracción más popular (Garfias, 2015).

Así mismo, fuera cual fuera la carrera, el éxito en el desempeño académico y la posibilidad de graduarse dependían de varios factores que ponían en evidencia las brechas de desigualdad que separaban a los distintos sectores de estudiantes, y que, con el transcurso del tiempo, además, configuraron un sistema universitario hecho de diversos compartimientos estancos. Estas brechas comenzaban con la dicotomía de universidades privadas para las elites y universidades públicas para los sectores populares; a su vez, esta división pasaba por universidades de provincias frente a universidades capitalinas; del mismo modo, esta distinción solía terminar en facultades

y profesiones para los más privilegiados y otras para los que llegaban de abajo. Así, en el periodo que se extiende hasta la década de 1980, la demanda y los anhelos por acceder a la universidad de vastos sectores de jóvenes de extracción popular se estrellaban con la limitada capacidad del Estado para cubrir estas expectativas, lo que se aderezaba, además, con una serie de barreras culturales y clasistas que se reprodujeron en los discursos desarrollistas de excelencia, por un lado, y de despolitización de la educación universitaria, por otro, en la segunda mitad del siglo XX.



# 4

## El nudo de la crisis permanente: La universidad segmentada, politizada y sin rumbo, 1969-2001

*Hay que reconocer que en San Marcos se han enraizado  
usos de intereses que se oponen a la transformación.*

Antonio Cornejo Polar, 1985

### El diagnóstico de la crisis

Augusto Salazar Bondy, filósofo y profesor de la Universidad de San Marcos, escribió, a lo largo de la década de 1960, varios artículos donde daba cuenta de la crisis de la universidad en el Perú, un fenómeno reconocido y aceptado por el conjunto de actores de este ámbito de la educación. En este campo de su interés académico y social, el elemento central de su reflexión fue el agotamiento de la agenda del movimiento de reforma universitaria de 1919. Desde su perspectiva, los reformistas lograron imponer, a lo largo varias décadas, gran parte de las demandas formuladas a inicios de siglo XX, pero él no estaba convencido del impacto beneficioso de estas, pues se habían concentrado en el campo político y social, demandas materializadas en la expansión del acceso y en la participación

estudiantil en el gobierno a costa de la postergación de «cambios profundos desde el punto de vista académico y científico» (Salazar Bondy, 2016a, p. 138).

Este rumbo, según él, ocasionó contradicciones entre las expectativas de los estudiantes, por un lado, y las de los docentes, por otro lado, en las universidades públicas (Salazar Bondy, 2016b), pues los intereses legítimos de unos y otros terminaron colisionando. Este choque causó, así, un permanente estado de conflicto al interior de la universidad, agravado por la extrema politización de un sector de sus estudiantes y, en particular, de sus dirigentes. En consecuencia, el resultado de todo esto fue una dañina flexibilidad en la exigencia académica, la que pronto se convirtió en motivo de los cotidianos desencuentros entre estudiantes y sus docentes. La razón de este desacuerdo fue que un contingente importante de estudiantes no estaba dispuesto a poner en riesgo su permanencia en la universidad y su profesionalización en nombre de la excelencia académica que reclamaban las autoridades. Graduarse era un objetivo irrenunciable y, si la universidad y el Gobierno no los ayudaban a superar tanto sus carencias económicas como las limitaciones de su formación escolar previa y sus dificultades para dedicarse exclusivamente a los estudios, ellos no creían que era legítimo ceder a las pretensiones de imponer mayores exigencias académicas. La fortaleza del respaldo a los dirigentes y a las federaciones de estudiantes en la segunda mitad del siglo XX radicó, entre otros factores, precisamente, en convertir esta demanda en una de sus banderas de lucha (Salazar Bondy, 2016c).

Desde luego, la legitimidad de esta posición fue objeto de aprovechamientos en favor de intereses partidarios y personales de algunos cuantos actores universitarios, quienes, a la

postre, obtuvieron mayores beneficios que otros de esta situación, pues les permitió ganar espacios de poder al interior de la universidad y, también, ganar espacios de poder en el ámbito nacional al convertir a la organización estudiantil en una eficaz arma de presión (Salazar Bondy, 2016c). Así, como concluye Salazar Bondy, la injerencia política terminó por desvirtuar «el sentido de las decisiones académicas» (Salazar Bondy, 2016b), lo que la convirtió en una práctica arraigada, en un sello de la dinámica de las universidades públicas y, por lo tanto, resultaba difícil de desterrar o, al menos, de controlar. Sus manifestaciones más perniciosas, por ejemplo, se ponían en evidencia cuando llegaba el momento de la elección de nuevas autoridades universitarias.

Otro aspecto al que apuntaron los dardos de la retórica de Salazar Bondy fue el explosivo crecimiento de la población universitaria que iba en desmedro de la calidad del servicio. En este marco de acusaciones, se rehusaba el filósofo a comulgar con quienes pensaban que restringir el ingreso a la universidad era ponerse de lado de las fuerzas conservadoras y elitistas de la vieja oligarquía. Advirtió, en ese sentido, las graves consecuencias de haber incrementado el número de vacantes y de matriculados sin tomar en cuenta las carencias de la infraestructura de la universidad pública, así como el limitado número de docentes adecuadamente capacitados para ejercer ese oficio. En ese sentido, defendió la vigencia de las pruebas de selección, porque estas eran un mecanismo útil para proteger el nivel de la enseñanza universitaria y no condenar a las clases populares a una educación paupérrima que, luego, les impediría, entre otros objetivos, «acceder a los puestos directivos de la sociedad» (Salazar Bondy, 2016c). Ya entonces, se vislumbraba el escenario futuro de esta dicotomía generada

entre universidades para los sectores populares y universidades para las elites, una división clasista que encerraba diferencias en la calidad de la educación que se recibía.

Con la misma perspicacia, Salazar Bondy revisaría las deficiencias de la organización institucional de las universidades, las que ocasionaban, entre otros perjuicios, la duplicación de esfuerzos y, por lo tanto, el gasto de recursos sin beneficios concretos (Salazar Bondy, 2016b). La raíz de estos males, dice el filósofo, se encuentra en los intereses partidarios que han llevado al uso irresponsable de la autonomía de las facultades, pues se «pretende hacer valer como sana doctrina universitaria la total independencia y la impecabilidad de las decisiones» tomadas en estos ámbitos, que trae como resultados «la ausencia de toda coordinación y control, y por consiguiente, de toda autoridad efectiva del conjunto universitario sobre cada una de sus partes» (Salazar Bondy, 2016b).

Al llevar este último aspecto a un nivel mayor, Salazar Bondy evidencia la gravedad de la carencia de un verdadero sistema de educación universitaria, que ha ocasionado problemas de coordinación para afrontar la escasez de recursos presupuestales, pero, también, de docentes calificados. Por lo mismo, el filósofo condena la creación de nuevas universidades sin antes definir con claridad los requerimientos de recursos humanos y la priorización de carreras que impacten en actividades económicas a nivel regional y nacional. La consecuencia de esto, dice, fue la sobreabundancia de profesionales en el ámbito de las humanidades en detrimento del número dedicado a las ingenierías y las ciencias aplicadas, y los efectos perniciosos de esto sobre el desarrollo del país (Salazar Bondy, 2016c).



En ese mismo sentido, Salazar Bondy plantea un asunto de mayor consenso: es la pobreza de recursos destinados a la educación superior el factor central de los problemas arrastrados por la universidad. En ese sentido, está convencido de que ninguna medida particular que no atienda a este factor serviría para sacar a las universidades peruanas del marasmo en que se encontraban. Por esa razón, sin rentas necesarias para ayudar al alumno y al profesor, concluye, nada se podrá hacer (Salazar Bondy, 2016b). Por supuesto, la solución no se planteaba de manera simplista, porque para él la raíz del problema se encontraba tanto en la escasa proyección de las elites sobre el futuro del país, como en la situación de pobreza y subdesarrollo estructurales de la sociedad peruana (Salazar Bondy, 2016b).

Salazar Bondy traza, de esta manera, una agenda política mayor: la situación universitaria cambiará solo si cambia el sistema, si es que cambian la sociedad y el Estado (Salazar Bondy, 2016b). Sin embargo, a pesar de estos deseos, en las siguientes décadas que cubren el siglo XX, aquellas agendas de cambio no se movilizaron en la dirección que intelectuales, políticos y universitarios como Salazar Bondy plantearon y anhelaron. Las universidades, y en particular las públicas, quedaron atrapadas en un pernicioso círculo de baja calidad, escasos recursos, perjudiciales prácticas políticas que se tradujeron en disputas internas permanentes por el botín del gobierno universitario, y la desvinculación de las necesidades y las agendas de desarrollo (MINEDU, 2006).

## La fallida reforma universitaria de los militares

El 18 de febrero de 1969, a solo cuatro meses de haberse instalado el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, se promulgó el Decreto Ley número 17437, denominado Ley Orgánica de la Universidad Peruana, que reemplazó a la que se promulgó nueve años antes. La nueva ley fue una sorpresa para la mayor parte de los universitarios, y para el país. Ciertamente, su predecesora había sido objeto de duros cuestionamientos en los últimos años, pues era considerada poco útil para controlar y quebrar lo que para muchos de los observadores de la época era una de las peores crisis de la universidad; por lo tanto, era usual que se reclamara en distintos foros la necesidad de un marco legal diferente, que sirviera para afrontar la difícil situación que vivían las universidades. Al respecto existía ya un importante consenso, más aun porque cuando se promulgó la ley anterior en 1960 solo existían 9 universidades en todo el país, y nueve años después estas ya eran más de treinta, lo que significaba que el escenario sobre el que regía la ley ya no era el mismo, y se había levantado en pocos años uno sumamente distinto.

Una de las razones que se ensayaron para explicar la rapidez con la cual fue preparada la ley, se encuentra en la intensa politización estudiantil que era vista como una amenaza a la legitimidad del régimen militar, pues la comunidad universitaria y, en particular, el gremio y la organización estudiantil formaban parte de aquellos sectores de la sociedad que se habían manifestado en contra del golpe de estado de los militares. Ni siquiera el probado nacionalismo del general Juan Velasco Alvarado ni el espíritu progresista de sus decisiones quebraron la arraigada desconfianza que gran parte de los

universitarios sentían por los militares. En ello tenía mucho que ver la nefasta represión que otras dictaduras de la región desataron contra los estudiantes universitarios. Si bien los militares peruanos se alejaron de esta línea dura, también desconfiaban de los sectores más radicales del partidismo universitario, sobre todo del grupo denominado pekines que había dado muestra de su vigor al disputarle con éxito el control de las organizaciones estudiantiles a los apristas y ganar cada vez más influencia en el gobierno universitario.

Paradójicamente, la Ley Orgánica de la Universidad Peruana de 1969 fue considerada el marco normativo más sofisticado y ambicioso que ha tenido la legislación universitaria peruana en el siglo XX. Se asoma en ella la voluntad y espíritu de cambio radical del orden imperante en las instituciones universitarias, así como la apremiante necesidad por arrancarlas de la crisis en la que estaban inmersas para integrarlas como piezas fundamentales a un proyecto de desarrollo nacional y de profunda transformación social. Bajo esa lógica se constituyó el Consejo Nacional de la Universidad Peruana (CONUP), para alinear al conjunto de universidades en torno a las agendas de desarrollo de la nación. Sin embargo, nada de eso garantizó la completa aceptación de la norma entre la comunidad universitaria y mucho menos garantizó su éxito. Más bien, muchas de sus principales propuestas generaron una tenaz resistencia, que tuvo efectos desfavorables a su adecuada implementación.

En efecto, la nueva ley no fue del gusto de todos los universitarios, ya que además de atentar contra la rigidez cómoda e interesada de arraigadas prácticas administrativas y docentes, también significó una arremetida contra una serie de acuerdos informales, también muy arraigados, como la

flexibilización de las exigencias académicas que beneficiaban a un importante sector de estudiantes, y que les significaba la única estrategia posible para no fracasar en sus expectativas de ascenso social. Degregori dice que «el Decreto Legislativo número 17437 para la universidad peruana, resultó uno de los mayores errores del gobierno militar. Este suprimía el cogobierno estudiantil, reemplazaba las facultades por departamentos y programas académicos y, en general, optaba por una modernización autoritaria y apoliticista, ignorando el contexto de democratización social y politización de la universidad» (Degregori, 1990).

Las primeras reacciones a la nueva ley universitaria se limitaron a comentarios a favor o en contra de ella. Luego vinieron las sugerencias que iban de cambios puntuales en algunos de sus articulados a exigentes demandas de su anulación. Las reacciones más extremas vinieron de los estudiantes que se movilaron y salieron a las calles para protestar contra lo que para ellos significa un ataque frontal a sus intereses que la nueva norma legalizaba. Las críticas no cesaron con el correr de los años, aunque estas comenzaron a tomar en cuenta las dificultades que tenía la ley para ser implementada con éxito, ya sea por aspectos meramente técnicos dada la complejidad de las reformas que la norma proyectaba, pero además por una resistencia más soterrada y anónima hecha al interior de las universidades y que lindaba con el boicot, en la que jugaron papel importante algunas autoridades, docentes y trabajadores de la administración universitaria. Tres años después, todo ello llevó a que el Gobierno revolucionario decidiera modificar la ley en el marco de una amplia reforma de todo el sistema educativo.

## Una nueva ley desarmada para afrontar la crisis

En 1983, más de una década después del fracaso de la reforma universitaria emprendida por el régimen militar, se edificó un nuevo marco normativo. A diferencia del régimen militar — el que se apresuró en crear una nueva institucionalidad en la educación universitaria para acoplarla a su proyecto de transformaciones estructurales de la sociedad peruana—, el nuevo gobierno acciopopulista no tuvo tanta prisa en discutir la posibilidad de una reforma (Garfias, 2020). En el ámbito parlamentario, varias de las voces más autorizadas en los asuntos de la educación universitaria de las bancadas más numerosas eran conscientes de la extrema politización de los gremios estudiantiles y los sindicatos docentes, así como de su capacidad de movilización. Por lo tanto, estas mismas voces temían iniciar el debate de una nueva ley que pudiera desatar el descontento de estos actores universitarios.

Por entonces, para académicos y políticos como el pepecista Ernesto Alayza Grundy, era evidente que la universidad pública se hallaba en un franco declive; no obstante, el proyecto de ley que contribuyó a formular, y cuya aprobación condujo con enorme sagacidad, no pretendió afrontar esa realidad, pues fue, ante todo, un proyecto que marcaba el retorno a la estructura normativa anterior a 1969, definida por el poder de las facultades y la tradición asambleísta en su gobierno que incluía al tercio estudiantil; todo ello establecido sobre el manto de la autonomía que lindaba con la autarquía. Alayza Grundy, con el respaldo en ambas cámaras de las bancadas oficialistas de Acción Popular y el Partido Popular Cristiano, y un sector de la bancada aprista —que incluyó al senador Luis Alberto Sánchez, tres veces rector de San Marcos—, procuró

que muchas de estas medidas fueran aplicadas solo a las universidades públicas (Garfias, 2020).

De este modo, en la práctica, el nuevo marco normativo buscó proteger a las universidades privadas de una serie de elementos institucionales que habían fracasado, pero que estaban fuertemente enraizados en la historia universitaria, entre su comunidad estudiantil y docente, así como en el discurso de los parlamentarios apristas y de izquierda. Por ello, quebrar estos elementos significaría un enorme costo por el conflicto que desataría. La salida fue, entonces, que estos se mantuvieran en las universidades públicas y, dentro de la misma ley, se estableció un régimen de excepción para las privadas (Garfias, 2020). En este escenario, sin embargo, la preocupación por la calidad académica no estuvo en la primera fila de los debates y las propuestas.

Desde luego, los temores de los parlamentarios no eran infundados. En la segunda mitad de 1983, cuando se debatieron varios componentes del proyecto de ley universitaria, se inició el ciclo más álgido de movilizaciones, huelgas y otra serie de acciones de protesta en contra del Gobierno de Acción Popular. En ese sentido, los gremios universitarios fueron protagonistas importantes de estas luchas durante varios meses. Asimismo, los profesores organizados en la Federación Nacional de Docentes Universitarios del Perú (la FENDUP) y los trabajadores no docentes reunidos en la Federación Nacional de Trabajadores Universitarios del Perú (la FENTUP) decidieron coordinar sus acciones de protesta, a las cuales se les sumó, después, la Federación de Estudiantes del Perú (la FEP), como una muestra de apoyo a sus luchas. Así, los primeros en declararse en huelga y movilizarse fueron los docentes, quienes habían esperado, al menos, tres meses para negociar sus pliegos únicos con las

propias autoridades universitarias en cada rincón del país y, luego, también, con los ministros de Educación y Economía. Luego de estériles negociaciones, decidieron, finalmente, iniciar una huelga indefinida el primero de junio de 1983 (*Marka*, 12 de abril de 1983), justo cuando se había iniciado el debate del proyecto de ley universitaria en la Cámara de Senadores.

Mientras tanto, las autoridades de las universidades tenían que lidiar no solo con los problemas ocasionados por estas extensas huelgas y las movilizaciones permanentes, sino, también, con quienes les disputaban permanentemente el gobierno de la universidad, los que, en muchos casos, terminaban boicoteando sus gestiones. Al mismo tiempo, estas autoridades universitarias estaban inmersas en arduas negociaciones con los funcionarios del Gobierno para lograr que sus periódicas partidas presupuestarias fueran aprobadas. Además, desde el retiro de los militares y el retorno de la democracia, varios rectores de universidades públicas comenzaron a ser cuestionados por un vacío legal que prevalecía desde 1972. Ese vacío se prestó para que, en la contienda interna de las universidades, se levantara como bandera de lucha la ilegitimidad de la elección y de las funciones de las autoridades (Mac Gregor, 1988 y MINEDU, 2006).

Todo esto, como sucedía desde varias décadas atrás, hizo que, en lo cotidiano, la agenda política se impusiera a la agenda académica y administrativa de las autoridades. Del mismo modo, ello ocasionó que la gobernabilidad de las universidades adquiriera una precariedad permanente. Cuando en setiembre de 1983 se llevó a cabo el último tramo del debate del proyecto de la ley universitaria en la Cámara de Diputados, las protestas y movilizaciones de los universitarios en contra del Gobierno nacional se habían calmado. Sin embargo, muy pronto, estas manifestaciones se trasladaron al interior de los claustros. Ello se entiende

así porque autoridades como los rectores de las universidades de San Marcos, Ingeniería y Agraria hicieron desesperados llamados a los parlamentarios para que aprobaran cuanto antes la ley (Bernaes, 1983).

La Asamblea Nacional de Rectores (ANR) nace en esa coyuntura de conservadurismo, desconfianza y temor, como parte, a su vez, de los designios de la nueva ley universitaria. La intención de sus promotores en el fuero parlamentario fue que la ANR se convirtiera en un ámbito de coordinación de todas las universidades, sin el riesgo de perder autonomía alguna, tal como había sucedido tras el establecimiento del Consejo Nacional de la Universidad Peruana, el CONUP, durante el régimen militar. En el debate, las principales críticas apuntaron a que la ANR estaría integrada solo por los rectores. Por esa razón, parlamentarios de izquierda como el senador Rolando Breña abogaron por una organización que incluyera a todos los estamentos de la comunidad universitaria (autoridades, profesores y estudiantes), porque, de esta forma, «sería un organismo más democrático y las decisiones que pudiese adoptar no serían las decisiones simplemente de los funcionarios o de los rectores de las universidades» (Acta de debates, Cámara de Senadores, 20 de mayo de 1983, p. f21). En suma, era una propuesta que trasladaba el modelo de Asamblea y Consejo Universitario, con todas sus virtudes y riesgos, a un ámbito suprauniversitario.

Sin embargo, la posición de Breña no alcanzó el consenso necesario, a diferencia de la unanimidad entre los parlamentarios de la izquierda, el aprismo y los partidos oficialistas sobre el temor de crear un organismo que tuviera alguna injerencia en la conducción académica, administrativa y de gobierno en las universidades. Por lo tanto, la existencia de un ámbito de



exclusivas funciones de coordinación entre las máximas autoridades de las universidades logró alejar todo temor de intervenciones externas. Además, de acuerdo al senador Alayza Grundy, esta concepción tenía como antecedente directo la experiencia iniciada con la ley universitaria de 1960, que estableció el Consejo Interuniversitario, cuya pretensión, al igual que la ANR, fue la de encontrar un punto de armonía entre la coordinación y la autonomía universitaria.

En ese panorama, la adopción de la noción de coordinación y, con ella, de la facultad de brindar orientaciones generales fue ampliamente discutida cuando se pasó a definir atribuciones más concretas para la ANR. Una de las que más reacciones ocasionó fue la propuesta que le otorgaba a esta asamblea atribuciones para «sancionar la creación de carreras, títulos profesionales y de segunda especialidad acordados por una universidad; así como la creación, fusión y supresión de facultades, escuelas o institutos en que se hacen los estudios respectivos» (Acta de debates, Cámara de Senadores, 20 de mayo de 1983, p. f53). Para Alayza Grundy, esta labor no estaba reñida con el espíritu de la ANR ni colisionaba con la autonomía universitaria. Desde su punto de vista, varias carreras profesionales no podían enseñarse en todas las universidades y, para evitar esto, era indispensable cierta vigilancia y control. Sin embargo, Luis Alberto Sánchez, pese a que estaba de acuerdo con el asunto de fondo, insistiría en cambiar la palabra «sancionar» por la de «coordinar», ya que, para él, «la sanción implica una autoridad, que aprueba o desaprueba y eso rompe la autonomía universitaria. La coordinación, en cambio, es una manera de ordenar, reestructurar, sin intervenir con autoridad decisiva o decisoria» (Acta de debates, Cámara de Senadores, 20 de mayo de 1983, p. f61).

Por ello, para no dejar duda alguna sobre el bloqueo a cualquier intromisión gubernamental en el fuero universitario, la nueva ley dispuso que «la Asamblea Nacional de Rectores elija a su presidente y apruebe el Reglamento General de la Coordinación Interuniversitaria en que se precisan las atribuciones, organización y actividades de sus órganos» (Archivo Digital de la Legislación del Perú, s./f.). Así, bajo un espíritu que privilegió la autonomía sobre cualquier otro aspecto de la dinámica universitaria, incluida la necesidad de mejorar el desempeño de estas instituciones, terminó imponiéndose una norma en la que prevalecieron los alegatos fundados en las históricas reivindicaciones que estructuraron el modelo de la universidad peruana a lo largo del siglo XX; y, al mismo tiempo, se edificó un campo de excepción que liberó a las universidades privadas de numerosas disposiciones de aquel modelo (Garfias, 2020). De esta manera, bajo una tradición reivindicativa y un creciente espíritu liberal, el Estado quedó legalmente al margen de la marcha de las universidades. Al mismo tiempo, estas instituciones quedaron liberadas de prácticas de fiscalización sobre la eficiencia y calidad de sus actividades académicas, administrativas y de gobierno, salvo en fueros de autorregulación como los de la ANR, que, en la práctica, demostraron escasa voluntad de enfrentar los problemas para no contrariar a quienes detentaban el poder al interior de las universidades.

### Precariedad en las tareas de investigación

Las prácticas de investigación universitaria no lograron la madurez anhelada desde inicios de siglo XX; por el contrario, en las últimas décadas de ese siglo, fueron sumamente precarias

y no lograron institucionalizarse del todo en gran parte de las universidades peruanas. Por ello, lo que se reclamó de manera recurrente fue que, junto al establecimiento de normas que le otorgaban esta función a la universidad, se le dotara, al mismo tiempo, de presupuesto para estas prácticas, espacios, equipos, recursos humanos, así como la regulación del tiempo para su ejecución dentro de la dinámica universitaria (Garfias, 2011). En el caso peruano, el rasgo esencial de esta institucionalidad ha sido una permanente fragilidad, debido a retrocesos y continuos estancamientos de las políticas de Estado en este terreno.

Como ya se ha dado cuenta, durante el Gobierno de Leguía, en la década de 1920, se hizo un tímido intento de institucionalización de la investigación al establecer los denominados seminarios en algunas facultades de la Universidad de San Marcos. Este intento marcaría una distinción precisa entre el espacio de enseñanza y transmisión de saberes, y el espacio de producción de estos (Rivas, 2021). No obstante, estos seminarios funcionaron sin mayor presupuesto y bajo el voluntarismo de los docentes, a quienes se les encargaba la dirección y quienes, por lo tanto, definían la dinámica de acuerdo a sus inclinaciones académicas. El aporte de estos trabajos de investigación, se entiende, resultó pobre, salvo excepciones como los descubrimientos arqueológicos de Tello, aunque estos se ejecutaron, básicamente, gracias a los fondos provenientes de universidades norteamericanas (Garfias, 2011). Estos aportes de la cooperación internacional representaron, en adelante, uno de los principales fondos para la investigación en algunas pocas universidades peruanas.

Luego, en la formulación de la ley universitaria de 1946, el ministro de Educación, Luis Eduardo Valcárcel, en consenso

con los parlamentarios apristas que dominaron el debate de aprobación de esta norma, incorporaron una asignación adicional a los docentes que se dedicaban a las actividades de investigación. La ley establecía, además, la figura de la Escuela de Altos Estudios como el espacio institucional dedicado a la enseñanza de la investigación. Esta escuela contaba, a su vez, con el mismo rango que la formación profesional que se desarrollaba en las facultades universitarias; sin embargo, su funcionamiento fue irregular.

En ese camino de reformas, la siguiente ley universitaria, la ley de 1960, estableció una nueva forma de organizar la investigación que descansó en tres espacios institucionales: el Consejo de Investigación de las Facultades, el Instituto General de Investigación (como órgano central de investigación de la universidad) y las Escuelas de Altos Estudios, lugares desde donde se ejerce la investigación sobre la problemática local en las universidades regionales. No obstante, esta reforma se plasmó parcialmente en las universidades públicas más antiguas: San Marcos de Lima, San Agustín de Arequipa y San Antonio Abad del Cusco, así como en las universidades nacionales de Ingeniería y Agricultura, que se crearon en el marco de la misma ley universitaria.

Sin embargo, esta forma de organización de la investigación resultó precaria, entre otras razones, por el escaso presupuesto que se les asignó a las instituciones universitarias. No se establecieron, en tal sentido, verdaderos planes de investigación institucional y todo fue quedando como antes, al libre albedrío, a la voluntad y a la capacidad de algunos catedráticos para obtener recursos de fuera. Pese a estas carencias, el engranaje institucional funcionó en algunos casos puntuales, como en la Facultad de Medicina de San Marcos o

en la Universidad de Huamanga. Esta última fue un caso excepcional a nivel regional, pues, de acuerdo a Degregori, «resurgió como una universidad de punta, que además quiere ser funcional a su región: forma ingenieros rurales, implanta un programa de especialización en reforma agraria, adquiere fondos experimentales de altura y de valle, construye una planta de cerámica, desarrolla un programa de investigaciones sociales. Para sus planes consigue, además, múltiple apoyo externo, especialmente de países europeos» (Degregori, 2010, p. 42).

Así, durante la década de 1960, el voluntarismo de numerosos catedráticos y el aporte de la cooperación internacional —más allá de las intenciones de la nueva organización de la investigación universitaria— fueron las variables decisivas al momento de establecer proyectos y programas de investigación en las universidades. Por lo mismo, estas variables fueron ajenas a cualquier política nacional de investigación y, más bien, se sujetaron a las demandas internacionales por conocimientos puntuales. En tanto, la universidad pública comenzó a deteriorarse no solo porque su presupuesto fue desbordado por el crecimiento de la población universitaria (McLauchlan, 1994), sino por la intensa politización de la vida institucional (Lynch, 1990), factores que, en poco tiempo, ocasionaron la pérdida de gran parte de los fondos de la cooperación internacional para actividades de investigación.

En este terreno de precariedad, estos fondos fueron rápidamente redireccionados a favor de las universidades privadas como la Católica y Cayetano Heredia. En esta última, por ejemplo, se implementó un importante programa de investigación sobre el mal de altura con fondos de la cooperación norteamericana, aquellos fondos que habían beneficiado antes a la Universidad de San Marcos hasta la dramática escisión de

un importante grupo de docentes de la Facultad de Medicina, quienes no aceptaron el cogobierno estudiantil (Garfias, 2011).

En el ámbito de las ciencias sociales, sucedió lo mismo. En el Instituto de Etnografía de la Universidad de San Marcos, se habían implementado, desde la década de 1950, importantes programas de investigación sobre el mundo rural y, luego, sobre el fenómeno de las migraciones del campo a la ciudad. Sin embargo, los directores de estos programas pronto fueron blanco de hostigamiento en las universidades, agresiones que se hicieron insostenibles a comienzos de la década de 1960. Por esa razón, varios de estos académicos migraron hacia universidades privadas y, con ellos, migraron los fondos de la cooperación (Garfias, 2011). También, se crearon centros de investigación como el Instituto de Estudios Peruanos, que resultaron espacios libres de la burocracia y de la interminable disputa interna de las universidades. En estos centros de investigación, se inició una fructífera producción científica social.

Antes de culminar la década de 1960, y en medio de este creciente deterioro de la universidad, un grupo de intelectuales dirigidos por Salazar Bondy intentó establecer, vía una nueva legislación universitaria, las bases de una ambiciosa política nacional de investigación adscrita al sentido de planificación central del régimen velasquista. En este diseño, la institución universitaria pasó a formar parte de la estructura de organización y planificación del sistema nacional de investigación, a partir del siguiente esquema: los institutos de investigación de las facultades planificaban sus actividades dentro de los lineamientos del Consejo de Investigación Central de la Universidad; este, por su parte, coordinaba con un consejo regional, y, a su vez, este, finalmente, coordinaba con el Consejo Nacional de Investigación (Garfias, 2011). En esta pirámide, la investigación

universitaria debía ser funcional al desarrollo local y nacional en el marco de las reformas estructurales de la sociedad, implementadas por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, este esquema tampoco tuvo tiempo de madurar. Nuevamente, el limitado presupuesto se convirtió en una trampa insalvable y, junto con este factor, se manifestaba la encarnizada oposición de gran parte de la comunidad universitaria pública al régimen militar. Esta fue una oposición que resistió y boicoteó, desde el interior de la universidad, las reformas implementadas por el Gobierno. En respuesta, el régimen militar estableció distintos espacios sectoriales de investigación adscritos a varios de los ministerios; por tanto, resultaban funcionales a las políticas del Estado central (Garfias, 2011). Así, conforme avanzaba la década de 1970, y en contra de los deseos del Gobierno, la organización de la investigación universitaria fue retomando la estructura establecida durante los gobiernos de Bustamante y de Prado.

Al finalizar el régimen militar, el nuevo Gobierno de Belaunde, como se ha visto, terminó por formalizar el retorno de la fórmula anterior, a través de la ley universitaria de 1983, la que significó la desarticulación de las tareas de investigación ejecutadas por las universidades. En adelante, cada centro universitario construía su agenda de investigación sin atender a lo que hacían sus pares, o a las agendas que ejecutaban los institutos de investigación de los ministerios. Asimismo, esta desarticulación interinstitucional tuvo un correlato al interior de las universidades, puesto que los institutos de investigación de las facultades establecían sus dinámicas propias de trabajo, tanto por la autonomía que caracteriza a las facultades como por la debilidad de los órganos centrales de

investigación universitaria, que, además, carecían de presupuesto significativo (Garfias, 2020).

En esta década, la violencia desatada por Sendero Luminoso tensó más todavía la relación entre el Estado y la universidad pública. La razón de esta tensión se debió a que, por un lado, los senderistas iniciaron con relativo éxito la captación de militantes entre la joven población universitaria; luego, por otro lado, empezaron un constante hostigamiento a catedráticos y autoridades que oponían resistencia (CVR, 2003). Por lo visto, en la consigna senderista, la universidad era otro espacio que representaba el viejo orden; por tanto, o había que capturarla para hacerla funcional a la revolución o había que destruirla. Al respecto, Gustavo Gorriti narra un caso emblemático del accionar de Sendero en la Universidad de Huamanga, donde, precisamente, se originó este movimiento terrorista. Cuenta Gorriti lo siguiente:

En julio de 1982 tuvo lugar una acción alucinada. El fundo de Allpachaka, centro experimental y de capacitación campesina de la universidad de Huamanga, fue ocupado por grupos armados de Sendero. Allpachaka era, todavía, uno de los justificados timbres de orgullo de la universidad. El fundo conducía experimentos de selección de cultivos andinos, en agroindustria y en mejoramiento de ganado. Aún en esos tiempos de tormenta Allpachaka continuaba representando los esfuerzos primeros de la universidad en constituirse en foco piloto del progreso local. Cuando el grupo armado se retiró la escena era la siguiente: “veinticinco vacas de raza Brown Swiss muertas. Cuatro sementales Holstein, degollados. Veinticinco cabezas de ganado robadas. Dinamitamiento del centro de capacitación, semilleros, dormitorios, depósito de herramientas, comedor, planta de elaboración de quesos, planta lechera. Destrucción del depósito de



germoplasmas, depósito de vinos, medicamentos para animales, archivos, documentos administrativos. Incendio del depósito de heno. (Gorriti, 1990, p. 313)

La presencia de Sendero en las universidades generó, por otro lado, el recrudecimiento de la desconfianza del Estado a estas instituciones, recelo que se manifestó, entre otros efectos, en el congelamiento de los presupuestos y en la creciente intervención represiva de las Fuerzas Armadas y policías (CVR, 2003; Sandoval, 2004). Este clima minó toda actividad académica y de investigación. Por ello, al igual que en la década de 1970, numerosos catedráticos migraron a las universidades privadas y, con ellos, se marcharon sus redes y contactos de cooperación para el financiamiento de investigación.

En este dramático panorama, se instauró, en 1990, el denominado Fondo Especial de Desarrollo Universitario, FEDU, sobre la base de una serie de tasas impositivas a la actividad profesional, a las telecomunicaciones y al impuesto general a las ventas (IGV). Este fondo debía de compensar, en lo posible, el pobre presupuesto universitario y debía ser destinado, entre otros objetivos, para el financiamiento de las actividades de investigación. Así, en sus primeros años, este fondo significó importantes ingresos adicionales que favorecieron, sobre todo, a las universidades limeñas. Además, durante este breve lapso, emergió una gran voluntad por generar un proceso virtuoso de promoción de la investigación, todo sobre la base de las capacidades de los mejores docentes (Garfias, 2011). No obstante, las investigaciones generadas no formaron parte de un plan mayor dado el carácter compartimentalizado de la organización de la investigación universitaria.

Unos años después, el Ministerio de Economía del régimen fujimorista promovió una significativa disminución de este fondo, pues desactivó algunas de las cargas impositivas que lo favorecían y, finalmente, terminó por licuarlo. En su reemplazo, el Gobierno fujimorista estableció un monto anual fijo, pero significativamente menor. Mientras tanto, la gestión universitaria del fondo terminó burocratizándose de manera intencional y se convirtió, en la práctica, en un incentivo adicional al salario de los docentes, al cual se accedía cumpliendo algunos formalismos que, solo en apariencia, indicaban que estos participaban en tareas de investigación. Como resultado, esta fue una práctica que se generalizó hasta bien entrado el siglo XXI.

Visto los hechos, la producción de conocimientos en las universidades peruanas, más allá de la retórica de las normas, apenas pudo sostenerse y generar un impacto durante la segunda mitad del siglo XX. Esta realidad ha sido explicada, en parte, por el hecho de que, en el Perú, a lo largo de su historia republicana, se optara por un modelo primario exportador de desarrollo, modelo que, por lo general, solo demandó de personal capaz de poner en práctica y administrar con eficiencia el conocimiento y las tecnologías importadas (Sheahan, 2001). Debido a esto, la innovación no ha sido una prioridad y esta realidad se ha manifestado en la organización del sistema universitario peruano en el siglo XX al punto de que, por ejemplo, no establecía diferencia alguna entre la docencia y la investigación, y se destinaba un porcentaje pequeño de su presupuesto a la tarea de producción de conocimientos. Todo ello, además, ocurría en ausencia de una política nacional de investigación y en un marco de débil acercamiento entre la universidad pública, la empresa y el Estado (CONCYTEC-BID, 2005).

## Violencia política y pacificación en el espacio universitario

El enfrentamiento por el control de los órganos de gobierno de las universidades evidenció un ascenso dramático a partir de la década del setenta. La creciente población estudiantil de las universidades públicas se encontraba en constante movilización debido a las lamentables condiciones de la educación que se les brindaba, todas causadas por la falta de presupuesto y el incremento de las exigencias académicas que ponían en riesgo la continuidad de sus estudios. Esto, junto a los altos niveles de politización y su variopinta gama de posiciones ideológicas, crearon las condiciones para que un grupo de estudiantes descontentos con su situación encontrara en la militancia las soluciones a sus demandas. En este escenario, estas pugnas políticas no se detuvieron pese al desplazamiento de la hegemonía aprista de las federaciones estudiantiles, quienes quedaron bajo el control de grupos de izquierda marxista, que, también, ganaron terreno en los gremios de docentes y trabajadores (Lynch, 1990).

En ese contexto de hegemonía de posiciones de izquierda en las universidades, el golpe de Estado liderado por el general Juan Velasco Alvarado y la aprobación de la Ley Universitaria de 1969 exacerbó la ya tensa relación entre el Estado y la universidad, lo que puso en acción a grupos radicales en la captación y formación de nuevos cuadros para que resistieran una temida represión de los militares, tal como había sucedido en otras partes de América Latina. Sin embargo, pese a su radicalismo, estos grupos, por lo general, se movilizaban por demandas muy puntuales e inmediatistas. Por ejemplo, entre estas estaban la ampliación de vacantes, el ingreso directo,

mayor cupo en la residencia, más raciones en los comedores, entre otras exigencias, que, rápidamente, calaban entre los estudiantes de extracción popular, quienes requerían de estos beneficios para no abandonar sus estudios (CVR, 2003).

Sin embargo, si bien resultaban demandas legítimas, también era cierto que muchos grupos radicales las utilizaban ante cualquier intento de reforma promovida desde el Estado, lo que propiciaba una suerte de anquilosamiento de la estructura institucional. Al respecto, cuenta el rector sanmarquino Antonio Cornejo, en su memoria de 1985, lo siguiente:

El actual gobierno de la universidad es producto de la excepcional confluencia de las fuerzas que genéricamente se reconocen como progresistas, pero que sería ingenuo o torpe no dejar de advertir que esa confluencia tiene que ahondarse, perfeccionarse y hacerse más orgánica, destruyendo de raíz hegemonismos y recelos esterilizantes, y que se necesita también —con similar urgencia— trazar vínculos de colaboración con otras fuerzas para evitar el encasillamiento, siempre malsano, del sectarismo. [...] Hay que reconocer que en San Marcos se ha enraizado usos de intereses que se oponen a la transformación [...]. La inercia y la apatía que domina a algunos sectores de la Universidad [...] el declive institucional que para muchos parece ser casi inevitable [...] la certidumbre de que toda transformación puede afectar intereses de grupo y hasta personales. (Cornejo, 1985, p. 9)

En las décadas de 1970 y 1980, las dificultades del Estado para resolver las demandas de los estudiantes, pero también de los docentes y las autoridades universitarias, crearon una sensación de abandono que, en efecto, fue aprovechado por los grupos más radicales. Sobre ese telón de fondo, se hizo presente el Partido Comunista Sendero Luminoso en la Universidad

de Huamanga. Esta agrupación estuvo formada por una elite intelectual mestiza que recogió, en su discurso, este desarraigo por parte del Estado y su incapacidad para iniciar un proceso de modernización que hiciera posible la ansiada movilidad social para quienes se sentían excluidos (Degregori, 1990).

Por estas nuevas condiciones, la irrupción armada de Sendero Luminoso en las universidades trajo consigo una relativa paralización de las actividades académicas y la utilización del terror para intentar controlar tanto a docentes como a estudiantes: la consigna no era la transformación de la universidad, sino su destrucción. Se planteó, también, capturarla para hacerla funcional a las tareas inmediatas de la guerra, de «una revolución verdadera [que] no podía realizarse bajo el paraguas del reformismo pequeño burgués de Izquierda Unida» (CVR, 2003, p. 623). Sin embargo, en las propias universidades públicas, emergieron grupos que se enfrentaron con éxito a la agenda radical y violentista de Sendero Luminoso, lo que puso freno a sus avances. Aun así, resultó inevitable evadir las consecuencias del prolongado enfrentamiento, así como el estigma de violentistas y radicales que se impregnó entre sus estudiantes y docentes.

Tras este periodo políticamente conflictivo, al iniciarse la década de 1990, el Perú resultaba para muchos un país inviable. Se hallaba sumido en una ola hiperinflacionaria que dejó la economía nacional en una delicada situación. Las instituciones públicas estaban debilitadas y la extrema pobreza afectaba a amplios sectores de la sociedad. Además de eso, la violencia política se había extendido a varios rincones del país, incluida la capital. Sin embargo, la resistencia de parte de la población civil, la incursión planificada de las Fuerzas Armadas y el efectivo trabajo de inteligencia policial —que culminó

con la captura de Abimael Guzmán y la cúpula senderista en 1992— fueron determinantes en la derrota de los grupos subversivos y en ponerle fin a la violencia política.

El proceso de pacificación que vino a continuación también llegó a las universidades públicas, donde se creía que existían remanentes terroristas. Esto se materializó, paradójicamente, en una serie de intervenciones militares y policiales en los campus de varias de estas universidades, con el propósito de desalojar tanto a elementos subversivos (una minoría en todos los casos), como también a los críticos al régimen fujimorista. Del mismo modo, se establecieron comisiones interventoras designadas por el Gobierno central, quienes asumieron el control de estas instituciones. El objetivo de estas comisiones fue establecer cierto orden y paz interna a costa de férreas sanciones contra estudiantes y docentes. Estas intervenciones significaron el quiebre de la autonomía universitaria en la elección de autoridades, así como el debilitamiento de las organizaciones gremiales de estudiantes, docentes y trabajadores, que en muchos casos, quedaron fuera de juego.

Desde otra orilla, estas intervenciones redujeron significativamente los intransigentes enfrentamientos al interior de la universidad, lo que generaría la ilusión de un ambiente más propicio para el desarrollo de las actividades académicas. En otros casos, las comisiones interventoras impusieron la actividad académica como tarea prioritaria de estudiantes y docentes y, en tal sentido, pretendieron despolitizar este espacio y aprovechar las circunstancias para acabar con el desgobierno interno. Esto, por supuesto, no fue fácil. En la memoria del rector sanmarquino Wilson Reátegui, se refleja la crisis en que se encontraba la universidad al momento de iniciarse las intervenciones. Dice Reátegui lo siguiente:

Los últimos meses del gobierno anterior [Alan García], caracterizados por el descontrol y la hiperinflación, dieron paso, a partir de agosto, a unas medidas de ajuste que afectaron, como es sabido, de manera sustancial el poder adquisitivo de la población y las posibilidades de instituciones como la universidad, que dependen casi totalmente de los recursos que le provee el Estado. A ese panorama hay que añadir un clima de agitación laboral, en parte justificado por los apremios económicos de los trabajadores, y de desorden estudiantil propiciado por pequeños grupos extremistas y violentos. (Reátegui, 1991, p. 7)

Por otro lado, el carácter autoritario e ilegítimo de esta corta paz interna que se consiguió en estos años impidió sólidos consensos que permitieran consolidar sus rasgos más positivos; además, el régimen fujimorista, que los había impuesto, aplicó como parte de su estrategia de lucha duras acciones de represión como detenciones y ejecuciones extrajudiciales de sospechosos de terrorismo, operaciones que tuvieron entre sus víctimas a estudiantes y docentes universitarios, como los de la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle, conocida como La Cantuta.

Para los universitarios, las reformas no podían imponerse con medidas represivas. Por el contrario, era necesario plantear un proyecto de universidad libre de la violencia subversiva y de la represión estatal, funcional al desarrollo del país sobre la base de la justicia social. Hacía falta, además, comprometer el financiamiento adecuado para implementar tales reformas. En ese sentido, algo de eso se había intentado en 1990, en las postrimerías del gobierno aprista, cuando se creó el Fondo de Desarrollo Universitario (FEDU), con el objetivo de financiar los costos de investigación. No obstante, este resultó insuficiente para compensar tanto los bajos sueldos que tenía

el personal docente como para mejorar la crítica infraestructura de las universidades públicas, que también eran barreras para el ejercicio adecuado de la investigación. Por tal motivo, las universidades tuvieron que crear nuevos mecanismos para incrementar sus recursos propios y solventar, con estos, sus gastos operativos cotidianos.

Pese a la precaria estabilidad institucional de las universidades públicas, estas pudieron regularizar las actividades académicas en cada semestre y mantener la ejecución de los procesos de admisión. Esto, en poco tiempo, favoreció a los nuevos estudiantes, quienes, a diferencia de las décadas anteriores, podían culminar sus estudios en el periodo previsto. Del mismo modo, las universidades públicas trataron de proyectar esta transformación fuera de sus claustros y eliminar la imagen muy «arraigada en la opinión pública de que la universidad es un nido de terroristas y eternos alumnos, donde no se estudia ni investiga y campea la mediocridad académica» (Reátegui, 1991, p. 8).

Con este conjunto de acciones, los esfuerzos rindieron algunos frutos y la demanda estudiantil en estas universidades evidenció un alza a partir de 1992, pero manteniendo un número constante de ingresantes que no sobrepasara sus capacidades. Todo ello ocurría a diferencia de las universidades privadas, en donde el índice de ingresantes respecto a sus postulantes era de 1 a 2. Por ejemplo, de acuerdo a cifras de 1992, hubo 174,683 postulantes para las universidades públicas, de los cuales ingresaron 42,610; mientras, en las privadas, postularon 75,638 e ingresó un total de 39,088. A finales de la década de 1990, el número de postulantes a las universidades públicas casi se duplicó, pero su capacidad de absorción era bastante restringida; mientras tanto, las privadas sufrieron una baja



considerable en el número de postulantes, pero terminaron absorbiendo a más de la mitad de estos (MINEDU, 2006).

La razón de este desbalance se debió, en primer lugar, al extremo cuidado que tuvieron las universidades públicas de contar con un excesivo número de estudiantes, lo que impediría no solo atenderlos adecuadamente, sino que recrearía el peligroso hacinamiento de los años setenta y ochenta por la pobre infraestructura y el escaso gasto por estudiante que no era cubierto del todo con el presupuesto recibido por el Gobierno central. En segundo lugar, este desbalance fue el resultado de la política educativa del régimen fujimorista, que, a través del Decreto Ley N.° 882, permitió que se crearan nuevas universidades por iniciativa privada, ofreciendo como incentivo la legalización del lucro que había sido vetado en el debate de todas las normas anteriores.

Una de las intenciones de esta reforma fue que los miles de jóvenes de clase media y baja que no podían alcanzar cupos en universidades públicas ni contaban con el suficiente dinero para seguir estudios en universidades privadas de mayor antigüedad y prestigio tuvieran más opciones para educarse (Garfias, 2015). Esto, además, significó la posibilidad de rentables negocios para quienes decidieran invertir en el rubro educativo, como en efecto sucedió, al quedar estos negocios libres de regulaciones en la calidad del servicio que ofrecerían y libres, además, de impuestos.

## Privatización y reelitización de la educación universitaria

Tras la caída del muro de Berlín y de la Unión Soviética, muchos países ingresaron en la llamada «revolución conservadora» y

adoptaron el neoliberalismo bajo las leyes de la economía de mercado y la globalización. El Perú no fue ajeno a este fenómeno. Debido al colapso de los servicios públicos, la debilidad del Estado y la crisis económica a finales de los ochenta, la inversión privada fue vista como la tabla de salvación. Así lo advirtió el presidente Fujimori, quien impuso el temible *shock* o «ajuste neoliberal» como bandera de las reformas económicas. Estas fueron delineadas y conducidas por su ministro de Economía, Carlos Boloña, y se sostuvieron en el marco jurídico establecido en la Constitución de 1993. Este documento señalaba, en su artículo 58, que el Estado orientaba el desarrollo del país bajo el régimen privado, libre, en áreas primordiales como la salud, la educación, los servicios públicos, el trabajo, etcétera.

Así, al son de los nuevos tiempos, el régimen fujimorista resolvió responder a la crisis de la universidad peruana de manera pragmática, implementando una política privatizadora. El Decreto Ley N.º 882, de 1996, abrió las compuertas a la iniciativa privada y fue la partida de nacimiento de las universidades con fines de lucro. Esto, en efecto, solucionó en parte el problema de la alta demanda de acceso a la universidad, que se debía, parcialmente, a la muy arraigada idea «de que una carrera profesional sin estatus universitario tiene un valor disminuido, [pues] en nuestro medio está muy generalizada la percepción de que las carreras universitarias proporcionan posibilidades de empleo mucho mayores que los que dan las carreras de educación superior no universitarias» (MINEDU, 2006, p. 83).

Sin embargo, la ola privatizadora de la educación universitaria en el Perú estuvo marcada por una débil regulación del Estado. A su vez, la creación del Consejo Nacional

para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU), en 1995, no fue garantía para que las nuevas universidades tuvieran estándares básicos de calidad. De esta forma, el CONAFU permitió el funcionamiento de 18 universidades privadas y 3 públicas entre 1995 y 2000. Permitió, además, el funcionamiento de filiales de universidades privadas en, prácticamente, todo el territorio peruano (MINEDU, 2006).

La creación de nuevas universidades, en especial las privadas con fines de lucro que fueron impulsadas en un inicio por el afán de establecer un rentable negocio, adquirieron, en varios casos, una nueva connotación porque también se convirtieron en importantes plataformas políticas para sus promotores. Ello se hizo más evidente con los años, cuando los dueños, los familiares de estos y sus círculos de empleados más cercanos fueron elegidos como alcaldes, presidentes regionales y congresistas. En el Congreso, ha sido usual, desde entonces, la existencia de bancadas vinculadas a los propietarios de más de una universidad privada, una posición que, a su vez, les ha permitido legislar a favor de sus intereses políticos y empresariales.

Asimismo, todos los gobiernos, antes de la llegada de Ollanta Humala a la presidencia, adoptaron un pragmatismo condescendiente al aceptar el funcionamiento de universidades privadas que se dedican a formar profesionales en campos que no son pertinentes para el desarrollo del país o que ya tienen un mercado de empleo saturado. En estos casos, la inversión de los dueños de estas universidades se restringió a lo mínimo indispensable, tanto en infraestructura como en equipamiento, en su plana docente y su cuerpo administrativo (MINEDU, 2006). La calidad del servicio no fue una preocupación central a lo largo de casi dos décadas desde 1996.

No se establecieron mecanismos de selección de estudiantes, tampoco de selección de docentes capacitados y, en el caso de estos últimos, no se cuidó de ofrecerles condiciones laborales adecuadas.

En el otro lado, la universidad pública no fue ajena a este proceso privatizador, pues se vio obligada a aplicar una serie de estrategias que les permitieran cubrir los déficits del presupuesto que les asignaba el Estado. En el caso de universidades como San Marcos, Ingeniería y Federico Villarreal, este tipo de recursos ha ido creciendo sostenidamente hasta alcanzar el 50% del presupuesto total (CAD, 2002). El crecimiento de esta partida se ha debido, entre otras razones, a la imposición de una serie de elementos como tasas administrativas que deben sufragar estudiantes y egresados (como matrículas, certificados de estudios, diplomas, títulos, etcétera) y a las implementaciones de numerosos diplomados, maestrías y doctorados que, a diferencia de la formación de pregrado, no son gratuitos.

Pero el mayor impacto provino de la conformación de las denominadas «Pre», una réplica de las academias privadas que entrenan a los estudiantes para las pruebas de admisión, con la diferencia de que estas «Pre» forman parte de la estructura institucional de las universidades públicas, las que se arrojan un porcentaje alto de las vacantes, que pasó de 5% a 20% entre 1994 y 2006. Además, sus costos son bastante más elevados que los de otras academias preuniversitarias (alrededor de 200%). Esta es una actividad que, si bien ha significado importantes recursos para la universidad, ha contribuido a generar lentamente la exclusión del acceso a los sectores con menor poder adquisitivo.

En el tránsito del siglo XX al XXI, el resultado de este proceso ha sido el lento desalojo de los sectores pobres de la universidad

pública, hecho que se explica por el creciente interés puesto en ella por antiguas y nuevas clases medias. Estas últimas están compuestas por sectores pujantes y emergentes de distintas generaciones de migrantes en varias ciudades del país. De esta manera, la presencia de estos grupos trajo consigo una mayor competitividad por las vacantes, dependiendo de las carreras a las cuales se aspira. Sin embargo, esta fue una competencia que puso en el tapete las desigualdades entre los postulantes respecto, por ejemplo, a los recursos económicos con los cuales cuentan sus familias para afrontar los costosos procesos de admisión y a la calidad de su educación media. Son desigualdades que, tal como sucedió en las décadas de 1950 y 1960, siguen siendo determinantes tanto en el acceso como en la elección de la carrera y el éxito académicos. Hechas las cuentas, las universidades, antes de quebrar estas desigualdades, han terminado reproduciéndolas.

Por otro lado, a pesar de que esta ola privatizadora llevó a las universidades, incluidas las públicas, a una renovación de carreras y modelos de formación, acorde con las demandas de la globalización, estas restringieron su mirada hacia adentro, incapacitadas para comprender la diversidad cultural del país. Un caso que ilustra este fenómeno fue el ingreso a la Universidad de San Marcos, en 1998, y gracias a cupos especiales, de jóvenes de comunidades amazónicas, un grupo poblacional afectado por una larga historia de exclusión. Manuel Burga, exrector de esa universidad, reconoció que la institución no estaba preparada para acoger a los jóvenes amazónicos, ya que, a pesar de que se tenía experiencia en estudios etnohistóricos, no se sabía cómo enseñar «a aquellos [...] que venían de estas tradiciones culturales tan diferentes» (Burga, 2008, p. 51).

Afectados por estas limitaciones, el experimento fue frustrante para los estudiantes amazónicos, quienes no pudieron

mantener un rendimiento académico adecuado y pusieron en riesgo algunos beneficios básicos que recibían por parte de la universidad, como la alimentación y la vivienda. De acuerdo al diagnóstico elaborado por las autoridades de San Marcos, además de la dramática pobreza de la mayor parte de ellos, se hicieron evidentes otros tres factores que explicaban ese bajo desempeño. Por un lado, estaba la inmensa distancia que separaba el tipo y la calidad de su educación básica con las exigencias de la formación universitaria; por otro lado, había una política institucional que pretendía beneficiarlos permitiéndoles el acceso a la universidad, pero que no atendía otras importantes condiciones para un adecuado desempeño académico; y, finalmente, se evidenciaba la segregación y la indiferencia en un extremo y el paternalismo en el otro, los cuales caracterizaron la relación de estos jóvenes con las autoridades, docentes y el resto de estudiantes de San Marcos (Tejada, 2005).

Finalmente, experiencias menos frustrantes o, si se quiere, más exitosas, se ensayaron en otras universidades, como las de Huamanga y Cusco, pero, también, allí se evidenciaron las enormes dificultades para consolidar propuestas inclusivas e interculturales en el ámbito universitario (Zavala y Córdova, 2010). Visto así, la paradoja se encontraba en el hecho de promover políticas inclusivas para favorecer a sectores excluidos en un contexto marcado por la reelitización de la universidad pública, y que comenzó a dejar fuera del sistema a vastos contingentes de jóvenes pobres.

# 5

## El nudo de la calidad: La universidad entre el Estado y el mercado, 2001-2021

*El problema de la educación superior es que  
representa una extensión de la mala calidad e  
inequidad de la educación básica.*

Consejo Nacional de Educación, 2017

### La calidad de la universidad en el banquillo

En junio de 2014, luego de cuatro extensos debates en el Pleno del Congreso de la República, se aprobó una nueva ley universitaria, la que instaló, como uno de sus ejes, las políticas de aseguramiento de la calidad del sistema. No obstante, como indicó en su intervención Vicente Zeballos, parlamentario de la bancada de Solidaridad Nacional, los postulados centrales de la ley habían comenzado a discutirse por los menos quince años antes (Diario de Debates del Congreso de la República, 18 de junio de 2014). Sobre estos, en una crónica preparada por Paola Ugaz, se señala que un hito importante en este proceso se remonta al año 2001, luego de la caída del régimen fujimorista y recuperada la democracia. En ese año, el Gobierno de Alejandro Toledo

y su ministro de Educación, Nicolás Lynch, decidieron establecer un equipo de trabajo adscrito al ministerio que se denominó Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria (Ugaz, 2016).

Establecida la decisión, la conducción de esta comisión recayó en académicos que provenían de dos importantes universidades públicas del país: el primero fue Javier Sota Nadal, designado su presidente, quien era un arquitecto y profesor que había ocupado el rectorado de la Universidad Nacional de Ingeniería y la presidencia de la Asamblea Nacional de Rectores a comienzos de los años noventa; y el otro fue Zenón de Paz, filósofo y profesor de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Elegidos los académicos, la comisión recibió todo el apoyo institucional del viceministro Juan Abugattás, también profesor sanmarquino.

Los cambios en aquel Ministerio de Educación conducido por Lynch no fueron difíciles de percibirse; sin embargo, estos partían sobre algunos lineamientos establecidos por su antecesor en el Gobierno de transición, Marcial Rubio Correa, por entonces profesor y vicerrector de la Pontificia Universidad Católica, quien, al igual que Lynch, había desarrollado una prolongada militancia en la izquierda peruana. En su gestión, Rubio había marcado parte de la agenda de cambios que, entre otros objetivos, apuntaba a una mayor participación estatal en la mejora de la calidad de los servicios educativos (Consulta Nacional de Educación, 2004). Por su parte, Lynch, en algunas de sus declaraciones como ministro, había señalado que continuaría por la senda trazada por Rubio (*La República*, 31 de julio de 2014), pero, a diferencia de este, extendió esa voluntad de reformas a la educación universitaria.



En todo caso, los cambios que ambos ministros comenzaron a proyectar en la agenda de su cartera pueden entenderse mejor si se toma en cuenta que, desde el autogolpe de 1992 hasta el año 2000, el régimen fujimorista tuvo nueve ministros de Educación, de los cuales solo dos, Pedro Villena Hidalgo y Felipe García Escudero, estuvieron vinculados a los ámbitos propiamente académicos y educativos. Lo ilustra el hecho de que Villena fue rector de la Universidad San Cristóbal de Huamanga entre 1989 y 1994, y García Escudero fue presidente de la Comisión Reorganizadora de la Universidad Federico Villarreal en 1998. En cambio, los demás ministros provenían, en su mayoría, del ámbito netamente empresarial; entre ellos, estaban Raúl Vittor Alfaro, dedicado a los negocios de la construcción y la banca, y Domingo Palermo, también próspero empresario de la construcción y, además, conocido *broadcaster* de las comunicaciones. Del mismo modo, fueron nombrados Dante Córdova y Jorge Trelles, quienes, si bien habían incurrido en experiencias educativas, al momento de ser designados como ministros de Educación, tenían una clara agenda empresarial.

Tal vez por esa razón, ninguno de ellos cuestionó, al menos no de manera consistente, el estado de la calidad de las universidades ni, tampoco, las decisiones que se tradujeron en el abandono político e institucional de la universidad pública; en tanto, como parte de la agenda de gobierno del régimen fujimorista, ambos ministros promovieron la desregulación del mercado de la educación universitaria, lo que favorecía a un pequeño grupo de empresarios, algunos de ellos vinculados con el propio régimen, como fue el caso del ministro Carlos Boloña.

Por lo tanto, con la designación de Nicolás Lynch, volvieron a gozar de cierta presencia en la toma de decisiones de la política educativa, técnicos e intelectuales provenientes de las universidades públicas, cuyas carreras profesionales se habían desarrollado en el terreno de la educación y cuyas posturas, más allá de mantener alguna filiación partidaria, formaban parte del espectro relativamente amplio de una izquierda democrática que había adoptado ciertas posturas liberales y que se había distanciado de todo tinte radical desde los años ochenta. De esta manera, un objetivo central de este grupo fue elevar la calidad de la formación universitaria aplicando regulaciones a la oferta privada, aunque sin quebrantar el proceso de democratización del acceso a este nivel educativo. Incluso, cuando Lynch salió de la cartera, quienes lo continuaron, los ministros Gerardo Ayzanoa, Carlos Malpica Faustor y Javier Sota Nadal, mantuvieron en pie la misma voluntad política, aunque el más decidido y activo fue el último de ellos, quien permaneció en el cargo durante los dos años finales del Gobierno de Alejandro Toledo.

Así, el ascenso político de académicos como Lynch y Sota Nadal, dentro de la alianza de gobierno, permitió que, entre los años de 2001 y 2006, se instalara en el aparato estatal una agenda de transformaciones de la política educativa del país. Esta agenda apuntaba, entre otros logros, a mejorar la calidad de todo el sistema, incluida la educación universitaria (Cuenca, 2014). Los equipos del ministerio, junto al componente técnico de la reforma, le imprimieron a esta un claro tinte ideológico, que consistió en otorgarle un papel mucho más activo al Estado en la definición de las políticas de educación universitaria. Este horizonte los llevó a cuestionar el acelerado crecimiento del número de las universidades privadas y, al mismo tiempo,

Lynch y Sota Nadal pensaron que, también, era necesario realizar cambios sustanciales en la forma en que se había estructurado históricamente el gobierno de las universidades públicas, la forma de elección de sus autoridades y el excesivo asambleísmo en la toma de decisiones; incluso, consideraron realizar cambios en la forma en la que se había adoptado la participación estudiantil en la figura del cogobierno.

Con estas intenciones, las bases de ese proyecto se elaboraron a partir de un extenso diagnóstico de la situación de las universidades, que fue emprendido por el equipo ministerial a lo largo de casi un año. El informe mostró, entonces, las deficiencias de este nivel educativo a partir de la revisión de datos sobre la calificación de los docentes, el desempeño estudiantil, la pertinencia de las carreras ofertadas, la empleabilidad de los egresados y las prácticas de investigación. Para los funcionarios del ministerio, todo esto fue el resultado del retraimiento estatal en la atención de la universidad pública, consecuencia a su vez, entre otras razones, de la intensa politización de estas instituciones al menos desde la década de 1970. También, fue el resultado de la completa desregulación del mercado de la oferta privada de la educación universitaria, oferta promovida por el Decreto Legislativo 882 del año 1996, que abrió la posibilidad de establecer universidades con fines de lucro, cumpliendo apenas con algunos pocos requisitos burocráticos. Todo esto permitió que decenas de universidades privadas fueran creadas y funcionaran sin ningún tipo de condicionamiento serio sobre la calidad de sus servicios, lo que marcaría, con ello, una tendencia que se sostuvo en los siguientes años (MINEDU, 2006; Benavides, Chávez y Arellano, 2016).

A partir de esta evaluación, el sesudo informe de esta comisión se tituló *Diagnóstico de la universidad peruana*.

*Razones para una nueva reforma universitaria.* Este estudio fue el primero donde se planteó de manera sistemática el problema de la calidad de la educación universitaria, aunque lo hizo desde la comprobación de su precariedad. Para mostrar esto, los comisionados, también, recogieron la información y los hallazgos de trabajos anteriores respecto a la incontenible y desordenada expansión de la matrícula, el aumento desenfrenado (y sin mayores regulaciones) del número de universidades privadas con fines de lucro, la pobreza de las cifras de publicaciones científicas, el deterioro de los salarios y las condiciones de trabajo de los docentes, y la deficiente formación básica de muchos de los estudiantes que obtenían una vacante en las universidades (MINEDU, 2006).

Junto con esto, los comisionados también abordaron los aspectos políticos e institucionales del problema, en su intento de ensayar una perspectiva integral. De este modo, mostraron, entre otras evidencias, que la deficiente calidad de la enseñanza y la investigación en las universidades públicas había sido el resultado de las tenaces y permanentes disputas políticas que enfrentaban a varios bandos de docentes por el control del gobierno de estas instituciones. En estos desencuentros, aquel tipo de disputas se había convertido en prácticas enraizadas al punto de que tendían a involucrar a las organizaciones estudiantiles y a un sector importante de la plana docente. Estos últimos, en muchos casos, no tenían más opción que aceptar que el éxito de su carrera dependía, en gran parte, de su pertenencia o cercanía a los grupos que gobernaban las universidades, y no tanto a sus méritos y calificaciones como docentes e investigadores. Así, esta práctica era tan longeva que, pese al permanente negacionismo de los actores universitarios, se había convertido en un componente

más de la naturaleza de la institución universitaria pública y, por lo mismo, estaba condenada a perpetuarse. Por ello, la universidad aparecía, desde esta perspectiva, como un microcosmos político de disputa permanente, donde el Estado central y otros actores sociales, a pesar de dotarle de recursos, estaban vetados de intervenir en su trayectoria (MINEDU, 2006).

Del mismo modo, en este diagnóstico, los comisionados plantearon que las reformas neoliberales implementadas en la década de 1990 transformaron de manera radical el mapa universitario del país, pues, al promover y permitir la creación de un nuevo tipo de institución universitaria bajo patrones dominados por el sentido del lucro empresarial, se generó una avalancha de iniciativas privadas. De este modo, la educación universitaria pasó a convertirse, sin cortapisas, en un negocio rentable, con una regulación que se limitaba apenas a una serie de trámites administrativos menores. Todo esto fue alentado y legitimado por un marco legal extremadamente liberal, que fue impulsado, a su vez, por hábiles tecnócratas y operadores favorecidos por la coyuntura política. Hecha la reflexión, para los comisionados, esto fue interpretado como la renuncia final de la acción estatal en el ámbito de la educación universitaria (MINEDU, 2006).

En ese escenario, el encargo que recibió esta comisión fue el de establecer un riguroso diagnóstico que permitiera, luego, delinear las bases de una profunda reforma de la universidad peruana. Por ello, esta comisión no evadió el factor político tanto en el proceso de formulación del diagnóstico como en el contenido de su propuesta; sin embargo, el respaldo gubernamental que sostuvo a la comisión se fue diluyendo y la reforma que propuso no se implementó. No obstante, en los siguientes años, los hallazgos del diagnóstico fueron retomados

una y otra vez para discutir la necesidad de establecer espacios institucionales destinados a vigilar la calidad de la educación universitaria. Además, nuevas investigaciones ofrecieron mayores detalles sobre el problema de la calidad, aunque, esta vez, desde enfoques economicistas y sociológicos. Esto dejaba casi de lado perspectivas más integrales que incluyeran el ámbito político e institucional. Pronto, un escenario más propicio pondría en evidencia la importancia del juego político en la consolidación de las reformas trazadas desde inicios de siglo.

### Los consensos por la calidad y la equidad en la educación

La caída del régimen fujimorista y el retorno de la democracia al país obligaron a los nuevos actores que detentaron el poder del Estado a tres acciones significativas: implementar sustanciales reformas para marcar diferencias importantes con las políticas sociales del fujimorismo, legitimar el nuevo régimen y evitar la caída del apoyo ciudadano. En tanto, la oposición aprista estaba preocupada en consolidar su propia base política para las próximas elecciones de 2006, pues Alan García, su líder, había pasado a la segunda vuelta el 2001, por lo que sus probabilidades de retornar al Gobierno eran altas. Así, el contexto marcadamente antifujimorista de los primeros años del siglo XXI llevó a un sector importante de actores políticos a tomar posturas que denostaron el carácter dictatorial y corrupto del régimen de los años noventa; pero, además, los condujo a formular críticas serias a los aspectos más negativos del modelo neoliberal que se había impuesto en todos los ámbitos de la sociedad, incluido el educativo.

Este contexto resultó propicio para promover consensos sobre la necesidad de realizar reformas sustanciales (Cotler & Grompone, 2000; Dargent, 2008). Esta voluntad se manifestó, incluso, en términos institucionales, como el establecimiento del Acuerdo Nacional, un espacio que aglutinó a diferentes representantes de la sociedad civil, los partidos y el Estado, para definir el espíritu de estas reformas (Hernández, 2004). Sin embargo, en el campo de la educación, dos directrices cobraron una especial connotación: la equidad y la calidad, y como una condición de ellas, la recuperación del protagonismo estatal. La nueva Ley General de Educación de 2003 se impregnó de este espíritu que emergió tras la recomposición política e institucional en el tránsito de siglo (Cuenca, 2014).

En efecto, como uno de los fundamentos de la nueva Ley de Educación, se estableció que «El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos» (Ley General de Educación, Ley N.° 28044, artículo 3, 29 de julio de 2003).<sup>1</sup> Y, entre los principios que orientan los objetivos de la norma, se señaló «La calidad, que asegura condiciones adecuadas para una educación integral, pertinente, abierta, flexible y permanente» (Ley N.° 28044, artículo 8, 2003). Por otro lado, la retórica de la norma no se limitó a estos enunciados, sino que, además, ensayó, en el capítulo III, una definición misma de calidad de la educación como «el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida» (Ley N.° 28044, artículo 13, 2003).

Del mismo modo, quienes formularon la norma no obviaron señalar que, entre los factores indispensables para hacer realidad esta concepción, se encontraban aspectos básicos

---

1 En adelante Ley N.° 28044, de 2003.

como «una inversión mínima por alumno que comprenda la atención de salud, alimentación y provisión de materiales educativos» (Ley N.° 28044, artículo 13, 2003); también se hallaba «la infraestructura, equipamiento, servicios y materiales educativos adecuados a las exigencias técnico-pedagógicas de cada lugar y a las que plantea el mundo contemporáneo» (Ley N.° 28044, artículo 13, 2003). Quienes formularon la norma indicaron, además, la necesidad de «una carrera pública docente y administrativa en todos los niveles del sistema educativo, que incentive el desarrollo profesional y el buen desempeño laboral» (Ley N.° 28044, artículo 13, 2003). En ese sentido, desde una perspectiva integral, se les otorgaba la misma importancia a los factores materiales, financieros y humanos en la determinación del éxito del proceso educativo.

La norma dio un paso más, en términos políticos e institucionales, cuando reconoció la importancia de la intervención estatal en este nuevo escenario. En este avance, se señala que «Corresponde al Estado garantizar los factores de la calidad en las instituciones públicas. En las instituciones privadas los regula y supervisa» (Ley N.° 28044, artículo 13, 2003). Así, a las ya reconocidas tareas estatales como el «rol normativo, promotor, compensador, concertador, articulador, garante, planificador, regulador y financiador de la educación nacional» (Ley N.° 28044, artículo 21, 2003), se añaden nuevas potestades y en especial «Ejercer y promover un proceso permanente de supervisión y evaluación de la calidad y equidad en la educación» (Ley N.° 28044, artículo 13, 2003). Esta voluntad se tradujo en la norma en una acción más concreta, pues ordenó la conformación de organismos estatales encargados de regular la calidad de la educación en todos sus niveles. Nació así el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la



Calidad Educativa, SINEACE, la entidad del Estado que debía encargarse de formular y ejecutar las políticas necesarias para mejorar los servicios de educación en el país. Luego, como un órgano operador de este, se ordenó la creación del Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (CONEAU). De esta manera, tanto el SINEACE como el CONEAU fueron organizados y comenzaron a operar entre los años de 2006 y 2008.

Con esta renovada política educativa, entre las competencias que la norma les asignó a estos nuevos organismos, se encontraba la de promover una cultura de calidad entre los actores directamente involucrados en la educación, en particular, en los docentes y las propias instituciones educativas. También, se debían fortalecer las tareas de evaluación de «la calidad del aprendizaje y de los procesos pedagógicos y de gestión» (Ley N.º 28044, artículo 16, 2003), así como la acreditación periódica de la calidad de los servicios educativos tanto de las instituciones públicas como de las privadas, y, del mismo modo, se debía elevar la calidad de la certificación de las competencias profesionales de los egresados de las universidades e institutos técnicos. Por otro lado, una labor del mismo cariz técnico fue la construcción de los indicadores de medición de la calidad, los que debían permitir, luego, darles un norte a las decisiones de los funcionarios.

De esta manera, la conformación del CONEAU representó un claro cuestionamiento al desempeño y a las autoridades de la Asamblea Nacional de Rectores y, de manera particular, al Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades, CONAFU, un organismo autónomo de la ANR creado en 1995, para, entre otros objetivos, «evaluar los proyectos y solicitudes de autorización de funcionamiento de

las nuevas universidades a nivel nacional» (Ley N.° 26439, artículo 2, 21 de enero de 1995). Estas decisiones no fueron gratuitas, pues, de acuerdo al diagnóstico ministerial del periodo de Lynch, los funcionarios de la ANR y del CONAFU habían actuado, salvo alguna excepción, con extrema flexibilidad en sus funciones de evaluación y en el otorgamiento de las licencias de funcionamiento de nuevas universidades (MINEDU, 2006). Se esperaba, en tal sentido, que el SIENACE y el CONEAU actuaran con mayor severidad. No obstante, la implementación de ambas fue lenta y errática durante los siguientes años, cuando el país fue gobernado por el partido aprista (CNE, 2010).

La nueva Ley de Educación de 2003 no fue el único instrumento que se implantó para edificar una cultura de calidad en el ámbito de la educación. Otro aporte institucional fue la creación del Consejo Nacional de Educación (CNE) el año 2002, órgano que aparecería durante la gestión de Nicolás Lynch, mientras se discutía la nueva norma para el sector. Una de las tareas fundamentales del CNE fue formular el Proyecto Educativo Nacional (PEN), en donde se establecen los lineamientos fundamentales de la política educativa que debían implementarse hasta el año 2021, el año del bicentenario de la república. Por ello, la elaboración del PEN recayó en la mano de un selecto grupo de expertos convertidos en consejeros, quienes recogieron las propuestas y expectativas de la sociedad para construir, de manera consensuada, los lineamientos fundamentales. Por eso mismo, se decidió que la composición del CNE fuera bastante heterogénea. En tal sentido, se integraron a él expertos que provenían de distintas experiencias

y posturas ideológicas y políticas: de izquierda, centro y derecha; liberales y conservadores (CNE, 2005; Zapata & Garfias, 2006).

Sobre los actores de este nuevo consejo, como señala Ricardo Cuenca, muchos de ellos ya eran activos participantes en las discusiones sobre la educación desde los espacios de la sociedad civil, donde habían alcanzado notoriedad gracias a la solvencia de sus opiniones y propuestas, las que, asimismo, les otorgaban cierta capacidad de presión. Así, fue particularmente importante el grupo nucleado en el Foro Educativo. De este círculo, salieron varios de los integrantes del Consejo Nacional de Educación; entre ellos, además, aparecieron sus primeros presidentes: el padre Ricardo Morales y la socióloga Patricia Salas (Cuenca, 2014). Sobre esta nueva perspectiva, tanto Morales como Salas comulgaban con las posturas que insistían en la necesidad de hacer del Estado un agente mucho más activo en la conformación de un sistema educativo equitativo en su cobertura y de mayor calidad; ello implicaba, entre otras metas, establecer organismos públicos encargados de formular estándares de desempeño, así como fiscalizar su cumplimiento (CNE, 2010).

Poco a poco, el CNE fue ganando reconocimiento a lo largo del Gobierno de Alejandro Toledo, gracias al impulso de los ministros de Educación y, en especial, del propio Lynch y, luego, del mismo Sota Nadal. Este impulso, sin embargo, perdió fuerza durante el Gobierno de Alan García, pues su ministro de Educación, José Antonio Chang, planteó un paquete de políticas educativas que no se vinculaban con solidez con el Proyecto Educativo Nacional que se publicó en el 2006. Esto se debe a que los lineamientos establecidos por el CNE, los que versaban sobre la base de un papel cada vez más importante

del Estado en la regulación de la calidad del proceso educativo, conforme a la propia Ley de Educación de 2003, fueron asumidos con desgano durante el periodo presidencial de García (Tovar, 2007). Además, durante estos años, se hizo muy poco por fortalecer la institucionalidad del CONAU, en tanto que el CONAFU y la ANR aprobaron la fundación de alrededor de cincuenta nuevas universidades, casi todas ellas privadas con fines de lucro.

El Proyecto Educativo Nacional, arrinconado por el Gobierno aprista, se compuso de seis objetivos estratégicos. El quinto fue «Educación superior de calidad se convierte en factor favorable para el desarrollo y la competitividad nacional» (CNE, 2007, p. 112). Los consejeros partían de varios presupuestos: uno de ellos era que, en el país, «aunque resulte inverosímil, no existe una política de educación superior» (CNE, 2007, p. 47). Esto se había traducido en una práctica radical de la autonomía en el gobierno y el desempeño académico de las universidades; por lo tanto, estas prácticas resultaban ajenas a perspectivas y proyectos que contemplaran el desarrollo del conjunto y, con ello, la posibilidad de producir un impacto mayor y mejor canalizado en la sociedad. Los consejeros señalaban, además, que «El problema de la educación superior es que representa una extensión de los once años de mala calidad e inequidad de la educación básica» (CNE, 2007, p. 113) y, que, «desde hace ya muchos años la excelencia académica en las universidades es un déficit recurrente y la investigación e innovación ya casi han desaparecido del imaginario de miles de estudiantes en todo el país» (CNE, 2007, p. 113).

En este terreno de deterioro académico, una propuesta central de los consejeros fue formular una nueva ley universitaria, pues la de 1983 estaba «prácticamente desactualizada» (CNE,

2007, p. 113). En ella, el Estado debía contemplar, entre otros logros, políticas que ayudaran a consolidar el funcionamiento efectivo del SINEACE. En ese sentido, tales políticas debían consistir en promover la evaluación voluntaria y la autoevaluación de las universidades, siguiendo «parámetros de calidad aplicables en la evaluación de la gestión institucional, los programas y las carreras» (CNE, 2007, p. 117).

Sin embargo, cuatro años después de formulado el PEN, el avance en las políticas de mejoramiento de la calidad de la educación universitaria eran pobres o nulas. Sobre este hecho, de acuerdo al balance elaborado en el año 2010 por el CEN, la educación universitaria no había estado «en la agenda de prioridades» de esos años (CEN, 2010). A diferencia de sus predecesores, ni los funcionarios del Ministerio de Educación ni los parlamentarios del Congreso, durante el gobierno de Alan García, le prestaron suficiente atención a la necesidad de establecer una nueva ley universitaria y organizar una entidad que «diseñe, implemente y supervise el cumplimiento de políticas que promuevan la calidad en las instituciones y la equidad de la educación superior» (CEN, 2010, p. 78). De la misma forma, tampoco se habían hecho avances significativos en la implementación de las labores del SINEACE y el CONAU (Yamada, Castro y Rivera, 2013). De acuerdo con lo anterior, en las postrimerías del gobierno aprista, apenas se había acreditado la calidad de una escuela de Medicina, tarea encargada a una entidad extranjera, pues, en el Perú, tampoco se había fomentado la formación de instituciones acreditadoras. Esta situación, como veremos, cambió drásticamente con el siguiente Gobierno, en el cual se retomaría la agenda establecida a inicios del siglo.

## Una nueva ley y la Sunedu

Con el triunfo electoral del Partido Nacionalista Gana Perú, de Ollanta Humala, el año 2011, las fuerzas políticas nuevamente se reagruparon. Humala ganó las elecciones con un discurso que cuestionaba las bases del modelo neoliberal, fundamento que había definido gran parte de la dinámica estatal de las últimas décadas. Por ello, a diferencia de las elecciones del año 2006, un sector importante de la izquierda peruana decidió apoyar al nacionalismo. Lo mismo sucedería con diversas agrupaciones de centro, liberales y progresistas, donde se encontraban varios intelectuales y funcionarios del Gobierno de Alejandro Toledo. Con este apoyo político, varios de estos actores estuvieron involucrados en el diseño del plan de gobierno humalista, tanto en la versión primigenia —de corte más intervencionista y de mayor intensidad en las reformas económicas y políticas propuestas— como en la que, finalmente, pasó a denominarse «la hoja de ruta», cambio ocurrido durante el tránsito hacia la segunda vuelta electoral, lo que implicó moderar el tono de las reformas del plan original (Vergara, 2013).

Entre quienes se sumaron a la plataforma política de Ollanta Humala, se encontraban los integrantes de la agrupación Ciudadanos por el Cambio, liderada por Salomón Lerner, un empresario y activista de izquierda que luego sería designado primer jefe del gabinete de ministros del Gobierno nacionalista. Asimismo, otro miembro de Ciudadanos por el Cambio fue el exministro de Educación Nicolás Lynch, quien, además, integró la lista congresal del nacionalismo. Esta agrupación también tenía entre sus filas a intelectuales como Sinesio López y Carlos Tapia, ambos de una extensa trayectoria

universitaria, que, al igual que Lerner y Lynch, provenían de una prolongada militancia en las filas de la izquierda. Al respecto, tanto Lynch, como López y Tapia fueron asesores de Humala en los primeros meses de su gobierno. Cerca de ellos se encontraba Manuel Burga, exrector de la Universidad de San Marcos, incorporado al extenso equipo de profesionales y técnicos del nacionalismo por invitación de Félix Jiménez, economista de la Universidad Católica y encargado de la elaboración del plan de gobierno primigenio de Humala.

Así, en el entorno inicial del Gobierno nacionalista, se ubicaron algunos intelectuales y funcionarios que lideraron el planteamiento de las políticas educativas durante el periodo de Alejandro Toledo. Para estos actores, la plataforma política de Humala, a la que habían mirado con desconfianza el año 2006, representaba, en el 2011, una enorme oportunidad para materializar muchas de las reformas que quedaron inconclusas o fueron interrumpidas durante el gobierno de Alan García, en particular, el cambio de la legislación universitaria. En todo caso, el puente que consolidó el vínculo entre las políticas educativas del gobierno de Toledo al de Humala fue la designación de Patricia Salas como ministra de Educación. Salas, recordemos, fue la segunda presidenta del Consejo Nacional de Educación, en cuya gestión se terminó de elaborar el Proyecto Educativo Nacional. Por ello, su designación trajo consigo el auspicioso reposicionamiento de los técnicos y profesionales que habían alcanzado notoriedad en el diseño de la política educativa durante el gobierno de Toledo, ya sea incorporándolos a su equipo ministerial como funcionarios o como interlocutores de la sociedad civil. Partiendo de estas convicciones, hasta su salida del ministerio en octubre de 2013, Salas respaldó el proceso de formulación de una nueva ley universitaria.

Para conseguir este objetivo, fue fundamental la propia voluntad política del presidente Humala y de la bancada nacionalista en el Congreso. Pero, un actor clave del éxito de estas medidas no salió de las filas del nacionalismo, sino de Perú Posible, el pequeño partido de Alejandro Toledo, aliado del Gobierno. Se trató del congresista Daniel Mora, un militar retirado que, además, se había formado como ingeniero, una especialidad que enseñó durante varios años en la Universidad de Lima y en la Escuela de Oficiales de la Fuerza Armada. Mora formó parte del primer gabinete de Humala como ministro de Defensa y, una vez terminada esta tarea, retornó a sus labores en el Congreso, donde fue elegido presidente de la Comisión de Educación para el periodo legislativo 2012-2013, con el respaldo de los parlamentarios del nacionalismo, quienes lo mantuvieron en ese cargo hasta el año 2015. Desde aquel espacio, Mora apoyó decididamente las reformas promovidas por la ministra Salas; y, luego, forjaría a pulso, con el apoyo de su propia bancada y la del oficialismo, la formulación de un proyecto de nueva ley universitaria. Para conseguir aquel objetivo, entre otros esfuerzos, logró hacerse del respaldo de un sector del gremio estudiantil y docente de las universidades peruanas (Mora, 2015).

Sin embargo, los sectores que se opusieron a la norma, aunque pocos, tenían una importante capacidad de presión en los medios de comunicación y al interior del propio Parlamento. Se trataba de dueños y promotores de las universidades privadas, varias autoridades de universidades públicas y el propio consejo de la Asamblea Nacional de Rectores. Mientras, en el Parlamento, no solo estaban presentes algunos congresistas ligados a varias universidades privadas, sino que, además, los dueños de estas o sus familiares tenían una curul



parlamentaria, e, incluso, formaban parte de la Comisión de Educación (Cuenca & Reátegui, 2016). Sobre este hecho, los parlamentarios que se oponían a la norma estaban nucleados en varios partidos, principalmente en Fuerza Popular del fuji-morismo, Alianza Para el Progreso, Solidaridad Nacional y el Partido Aprista Peruano.

Con esta decisión reformista, Daniel Mora comenzó a trabajar en la nueva ley universitaria después de haber logrado que se apruebe la Ley de Reforma Magisterial el año 2012, gracias, entre otras razones, a la permanente coordinación con la ministra Patricia Salas, la más interesada en que la norma se convierta en realidad. Por ello, puso al servicio de aquel objetivo todos sus recursos técnicos y políticos. Para la aprobación de la Ley de Reforma Magisterial, en su papel de parlamentario, Mora necesitó construir los consensos necesarios tanto en el Ejecutivo y el Parlamento como en la organización magisterial. Esta ley representaba para un sector significativo de actores educativos un avance importante en las políticas de mejora del desempeño docente y en sus condiciones laborales. Por esa razón, Mora demostró, en este complejo escenario, una enorme capacidad política para convocar y negociar con éxito los consensos necesarios para llevar adelante este cambio en la legislación (Mora, 2015). En ese sentido, el papel que cumplió le hizo ganar el suficiente reconocimiento y legitimidad para mantenerse al frente de la Comisión de Educación del Congreso de la República, así como la fuerza y la autoridad que se necesitaban para impulsar otras reformas.

A partir de este objetivo, aunque las demandas para cambiar la ley universitaria llevaban más de una década e, incluso, se habían elaborado algunos proyectos al respecto, Daniel Mora decidió comenzar el diseño de uno nuevo, siguiendo

una ruta parecida a la que había tomado el equipo ministerial que organizó Nicolás Lynch el año 2001, que descansó en un amplio proceso de consulta. No obstante, más que un asunto ideológico, para el equipo de Mora, la consulta tuvo un cariz más pragmático: por un lado, le permitió recoger información sensible sobre la situación de las universidades peruanas, así como estar atento a las demandas y expectativas de estudiantes, docentes y trabajadores administrativos, y, también, prestar atención a las propuestas de diversos gremios de empresarios y profesionales, incluso de funcionarios y organismos del Estado como la ANR y el CONCYTEC. Por otro lado, este proceso ayudó a instalar en la comunidad universitaria y en la sociedad la necesidad de una nueva legislación universitaria y, con ello, se produjo el respaldo para legitimar todas las acciones posteriores de Mora y, particularmente, su abierta y directa confrontación con varios actores que se opusieron al proyecto e iniciaron una tenaz campaña en su contra (Mora, 2015; Ugaz, 2016).

El proceso de consulta se desarrolló entre los años de 2012 y 2013. En ese lapso, Mora se acercó a varios actores que no solo conocían bastante bien la situación de la universidad peruana, sino que habían desarrollado una serie de análisis sobre el problema de la calidad de la educación y, al igual que él, estaban convencidos de la necesidad de cambiar la legislación universitaria. Entre estos, se encontraban Nicolás Lynch; los exrectores Manuel Burga, de la Universidad de San Marcos; Salomón Lerner Febres, de la Universidad Católica; y Javier Sota Nadal, de la Universidad Nacional de Ingeniería; ellos, además, habían consolidado una propuesta que incluía una entidad encargada de regular la calidad de la educación universitaria.

Uno de los aspectos que mayor controversia y oposición causó fue, precisamente, la creación de una entidad reguladora de la calidad, que, en el proyecto final, tomaría la forma de la denominada Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu). Un organismo de este tipo había sido demandado, al menos desde fines de los años noventa, por diversos miembros de la comunidad universitaria y, luego, de manera institucional, por el CEN (Hildebrandt & Sota, 1998; CNE, 2007). Ambos actores percibían que, en muchas universidades, se habían relajado completamente las exigencias académicas a docentes y estudiantes, y, en contraste, habían ganado protagonismo las agendas por mantener enquistados a grupos de poder en el gobierno de las universidades públicas, así como a mantener el lucro a costa de todo en las universidades privadas. Esto se debía a que las exigencias de calidad, para estos grupos de interés, resultaron elementos que cuestionaban y deslegitimaban sus viejas prácticas y su poder. Por lo tanto, se enfrentaron a Mora y al proyecto con todas sus armas y en todos los espacios (Benavides, Chávez & Arellano, 2016).

En este tenso juego político, jugaron un papel central varios congresistas que, en el rol de operadores políticos, defendieron los intereses de los dueños de las universidades privadas con fines de lucro y los intereses de varios grupos de poder de las universidades públicas. El año 2013, la primera gran batalla legislativa se dio en la Comisión de Educación del Congreso, que era presidida por Daniel Mora. A lo largo de ese año, esta comisión se convirtió en un espacio de recepción de distintas lecturas sobre los problemas de las universidades peruanas, así como propuestas para afrontarlas. Así, llegaron a este espacio los actores más representativos de la educación universitaria, que iban desde los promotores de las universidades privadas

hasta los dirigentes estudiantiles. Mora, que había recorrido el país para observar la dinámica universitaria y escuchar a sus autoridades, docentes y estudiantes, ahora les abría las puertas del Parlamento a todos estos actores para recoger sus expectativas e iniciativas en el proceso de formulación del proyecto de ley universitaria.

A lo largo de los debates en la Comisión de Educación, junto a los seis congresistas del nacionalismo que la componían, Mora recibió, por lo general, el respaldo ocasional de Humberto Lay y Vicente Zeballos, con los cuales logró aprobar, sesión tras sesión, entre mayo y diciembre de 2013, los artículos de su propuesta de la nueva ley universitaria. Mientras, los parlamentarios que se oponían muy poco pudieron hacer, por lo que optaron por dejar de asistir a las sesiones, en un intento por dejar sin *quorum* o debates a la comisión. Esta situación fue salvada con la disciplinada asistencia de los congresistas del nacionalismo. Gracias a ellos, Mora mantuvo hasta el final el objetivo de aprobar su propuesta legislativa en la Comisión de Educación en diciembre de 2013.

Mientras tanto, en el Ministerio de Educación, conducido por Jaime Saavedra, se elaboró, en los primeros meses del año 2014, un proyecto alternativo para crear la Superintendencia de Educación Universitaria (*Perú 21*, 16 de mayo de 2014). Por algún momento, Saavedra, con el respaldo del presidente Humala, había pensado que el proyecto fuera presentado en el Congreso como una propuesta legislativa autónoma del debate de la ley universitaria. Si bien el presidente Humala, el propio ministro Saavedra y los congresistas de la bancada nacionalista habían respaldado el trabajo de Mora, al parecer no estaban de acuerdo con la forma que se le había dado al órgano regulador de la calidad de la educación universitaria

en el proyecto de ley aprobado por la Comisión de Educación. Asimismo, no compartían tampoco otros aspectos de este proyecto, como la eliminación del lucro en la oferta privada de la educación universitaria<sup>2</sup>.

Probablemente, Humala y Saavedra temían que el proyecto, tal y como estaba formulado, no recibiría el respaldo necesario en el debate del Pleno del Congreso para ser aprobado. Ello se debía, entre otras razones, a que cuestionaba viejas prácticas y a grupos de poder, los que contaban con numerosos operadores y aliados en el Parlamento; por lo tanto, se barajó la opción de sacar adelante al menos la ley de creación de la superintendencia. Así, esta circunstancia abrió un proceso vertiginoso de negociaciones y consensos, esta vez entre los equipos del congresista Mora y del ministro Saavedra. Pronto, este encuentro produjo el proyecto definitivo en el mismo instante en que este se discutía en el Pleno del Congreso, en junio de 2014<sup>3</sup>. El punto central de discusión de los equipos técnicos fue la creación de la superintendencia, sus funciones y su composición. Este asunto fue el más importante, porque en él radicaba el sentido de las políticas de aseguramiento de la calidad universitaria que se pretendían poner en marcha con la nueva ley. No fue extraño, por lo tanto, que los ataques de los opositores golpearan de manera particular a esta entidad en ciernes.

El tema de fondo que emergió en estas discusiones fue si la ley sería un instrumento capaz de modificar profundamente el modelo peruano de universidad, estructura que se sostenía sobre la base de una relativa autonomía respecto al Estado y la sociedad; y, al mismo tiempo, si la ley sería capaz de ponerle

2 Testimonio de Daniel Mora, febrero de 2019.

3 Testimonios de Daniel Mora y Teodoro Arévalo, 19 de junio de 2014.

freno a la creciente privatización con fines lucrativos del sector, sin mayores restricciones ni regulaciones sobre su calidad. La otra posibilidad era que la ley se movería solo en el terreno técnico, con el objetivo de afrontar los aspectos más negativos del modelo, pero sin modificar, entre otros aspectos, la ausencia de medidas para regular la calidad del servicio. En todo caso, más allá de sus diferencias, ambas opciones demandaban una mayor injerencia del Estado en este ámbito de la educación, una injerencia que, al menos desde la década de 1970, se había ido diluyendo hasta hacerse casi imperceptible.

El proyecto de Daniel Mora y su equipo conservaba un sentido más político. En él influenció, sustancialmente, el proyecto elaborado por el Instituto de Estudios para la Universidad (IESU), que fue presentado en una de las sesiones de la Comisión de la Educación por algunos de sus miembros, entre los cuales se encontraba Manuel Burga, el exrector de la Universidad de San Marcos, y, por ese entonces, vicerrector de la Universidad Ruiz de Montoya. Acompañaron a Burga en esa presentación Oswaldo Zegarra, exrector de la Universidad Cayetano Heredia; Salomón Lerner, exrector de la Pontificia Universidad Católica; y Javier Pique Pozo, decano de la Facultad de Ingeniería Civil de la Universidad Nacional de Ingeniería. Todos ellos, por su trayectoria, conocían a profundidad la realidad universitaria y la gestión de estas instituciones. Además, habían hecho suyos tanto el diagnóstico y las propuestas elaboradas por la comisión formada por Nicolás Lynch en el Ministerio de Educación el año 2001, así como las políticas sugeridas por el Consejo Nacional de Educación.

Varios elementos del proyecto del IESU fueron incorporados al proyecto que Mora logró hacer aprobar en la Comisión de Educación en diciembre de 2013. Entre estos elementos

estaba la eliminación del lucro en el servicio de la educación universitaria privada, el cambio de las reglas de juego en la elección de las autoridades universitarias y, específicamente, la adopción del voto universal. También, a diferencia de las normas anteriores, no se estipulaban significativas distinciones ni excepciones entre las universidades públicas y las privadas en el nuevo marco legal. Por último, el proyecto de Daniel Mora planteaba la creación de una entidad encargada de regular la calidad de la educación universitaria. Sobre esta, los miembros del IESU habían sugerido un Consejo de Educación Universitaria, pues decían que la noción de superintendencia corría el riesgo de ser cuestionada en nombre de la autonomía, como, en efecto, ocurrió luego en todos los debates. No obstante, Mora optó, finalmente, por la denominación de superintendencia, pero, en su composición, procuró seguir las sugerencias de los expertos de la IESU. Se pensó, así, en un consejo formado por nueve integrantes, organizados entre representantes del Poder Ejecutivo, de las propias universidades, de los gremios profesionales y del gremio empresarial. Todos ellos serían elegidos o designados en sus propios ámbitos.

Por su parte, el equipo ministerial de Saavedra creyó conveniente mantener un elemento central del modelo, que era la extensa participación de la iniciativa privada en la oferta del servicio de educación universitaria, la que incluía, además, como incentivo, la posibilidad del lucro para sus promotores. Para Saavedra, un economista liberal que, además, se había desempeñado como funcionario del Banco Mundial, desmontar, de manera abrupta, la estructura institucional que había permitido la edificación de un sistema dominado por la iniciativa privada acarrearía mayores problemas y una tenaz resistencia a la reforma. Desde su perspectiva, ningún tipo de

cambio sensato debía tener un carácter radical y, en ese sentido, la gradualidad era el mejor rasgo que debería caracterizar a las reformas. Por lo mismo, dejaba abierta la posibilidad de que estas reformas continuaran avanzando con el tiempo.

En esa misma lógica, los funcionarios del ministerio de Educación pensaban que era mejor excluir a las universidades privadas de los artículos de la ley que definían la forma de elegir a sus autoridades y organizar el gobierno de estas instituciones, tal y como se establecía en las legislaciones anteriores y que otros congresistas, incluso dentro de la propia bancada nacionalista, reclamaban. Para Saavedra y su equipo, todo esto representaba, de alguna manera, una concesión necesaria para resquebrajar la resistencia a la nueva ley por parte de los parlamentarios de la oposición.

De otro lado, la propuesta de la superintendencia hecha por los funcionarios del ministerio hacía mayor énfasis en su naturaleza técnica. Bajo esa postura, insistieron en que cinco de los siete integrantes que, según ellos, debería tener el consejo directivo de la superintendencia, fueran seleccionados en un concurso público. Por lo pronto, el argumento era que se requería a los mejores y que estos, además, deberían contar con una sólida autonomía gremial, institucional y política, independencia que los cubriría de una sólida legitimidad. Luego, los otros dos consejeros serían designados por el Ejecutivo, uno como el superintendente o presidente del consejo directivo y el otro como representante del Ministerio de Economía. En casi todos estos puntos, se impuso la postura ministerial, salvo algunos cambios en el número final del consejo directivo y la representatividad que tendrían. Mora entendió esto como una concesión necesaria para mantener el respaldo del Gobierno y, con ello, el apoyo de la bancada oficialista, que sería



fundamental en el debate, la votación y su aprobación final en el Pleno del Congreso, en junio de 2014.

Así, en su tramo final, la nueva ley promovida por Mora y Saavedra no cuestionó el dominio del mercado en el servicio de la educación universitaria, pero sí edificó, a través de la superintendencia, una nueva institucionalidad capaz de imponer a todas las universidades —públicas y privadas, antiguas y de reciente creación— estándares básicos de calidad para continuar funcionando.

### El retorno del Estado y la contrarreforma universitaria

A comienzos de 2022, antes de cumplir un año en el gobierno, el presidente Pedro Castillo fue acusado de haber plagiado en su tesis de maestría, trabajo académico defendido diez años antes. Como era de esperarse, el asunto fue explotado políticamente por la recalcitrante oposición congresal, así como por numerosos medios de prensa alineados con esta. No obstante, al margen del escándalo y su uso político, este caso sirvió para revelar, al mismo tiempo, otros graves problemas: la cuestionable calidad que, desde hacía décadas, arrastra la universidad peruana y las oscuras prácticas al interior del sistema (Garfías, 2022a).

Por entonces, bajo un ordenamiento institucional edificado desde 1996, se permitió, sin regulación ni fiscalización alguna, que universidades privadas instalen sedes improvisadas e informales en pequeños distritos como Tacabamba, en Cajamarca, para satisfacer la demanda de títulos de licenciado y grados de maestría. Verdaderos ejércitos de profesionales, entre ellos docentes de la educación básica, fueron los

principales beneficiados. Ante la ausencia de regulación, la obtención de títulos y grados se convirtió en una mera transacción comercial en pleno siglo XXI.

Esto da cuenta de la manera como se instaló un sistema perverso, donde el fetiche de los diplomas y certificados que se impuso a la trayectoria profesional y al servicio público exacerbó el emprendimiento de lucrativos negocios cuyos promotores fueron incapaces de autorregularse. Era perverso, además, porque se naturalizó una especie de pantomima académica, sostenida por un sector extremadamente pragmático de empresarios surtidores de título y grados, y autoridades de universidades públicas y privadas, sin interés e iniciativa para problematizar el proceso de titulación y obtención de grados en sus instituciones. Por esa razón, la excelencia académica, el fortalecimiento de la investigación y el incremento de la producción científica nunca echaron raíces fuertes y profundas en la universidad peruana; apenas subsistieron como rarezas en un sistema cada vez más hostil a ellas (Garfias, 2022a).

Bajo la lógica de los defensores de la reforma universitaria, todo esto fue el resultado de un asunto sustancialmente más grave: la ausencia de políticas eficaces de regulación de la calidad del servicio, debido al abandono estatal de aquella responsabilidad, la banalización mercantilista de la educación universitaria privada emprendida por una generación de empresarios inescrupulosos, las pugnas por el control del gobierno en las universidades públicas, y la sobrevaloración de los títulos y grados universitarios en una sociedad con frágiles canales de ascenso social. En ese sentido, en aquel complejo y adverso escenario, el objetivo de las reformas fue edificar un sistema que cuide y promueva la calidad del servicio (Garfias, 2022a).

En esa línea, es fundamental resaltar que la ley promulgada el año 2014 marcó el retorno del Estado al centro de la definición de las políticas de la educación universitaria, de la cual se había apartado durante más de cuatro décadas. No obstante, la reforma que subyace a la nueva ley no pretendió quebrantar el marco del libre mercado y la hegemonía de la iniciativa privada en la dotación del servicio, propiciado por el cambio constitucional de 1993 y la Ley N.° 882 de 1996, que estableció el lucro como incentivo adicional para los empresarios de la educación. Por esa razón, los críticos más serios están convencidos de que no es posible afirmar que la ley de 2014 y las reformas que se sostienen en ella fueron concebidas para consolidar el derecho a la educación universitaria y, por lo tanto, para fortalecer a las universidades públicas.

Antes que eso, el protagonismo estatal se ha concentrado en las tareas de regulación del conjunto de universidades para, de este modo, asegurar una competencia sobre parámetros de calidad más altos entre los ofertantes del servicio. Esta es una competencia que ha incluido a las universidades públicas. Pese a los cuestionamientos, la reforma logró elevar el estándar de los competidores. En tal sentido, el modelo de mercado regulado benefició a los estudiantes, aunque, para ser más precisos, benefició a los jóvenes que lograron convertirse en estudiantes, permanecer en el sistema y, finalmente, graduarse. En esto último, descansan los reparos y las dudas formuladas, sobre todo, por gremios estudiantiles y docentes, sin que, por ello, entren en la trama del boicot (Garfias, 2022a).

En el terreno práctico, la implementación de las políticas de aseguramiento de la calidad del servicio recayó en la Superintendencia Nacional de Educación Universitaria (Sunedu). La historia conocida por todos es que, desde el 2016, la Sunedu

inició el llamado proceso de licenciamiento, el cual consistió en comprobar si las universidades cumplían con los estándares básicos de calidad antes de concederles la licencia de funcionamiento por un periodo determinado de años. Pese al escepticismo inicial y la resistencia que surgió en diversos espacios, así como a la lentitud con la cual comenzó sus labores, la Sunedu, a lo largo de estos años, desarrolló una labor efectiva. De esta forma, al finalizar el proceso el año 2020, cuarenta y nueve universidades —un tercio del total de las que existían en el país— no lograron licenciarse y, por lo tanto, quedaron impedidas de matricular a nuevos estudiantes y conceder títulos y grados a nombre de la nación. De este modo, la experiencia peruana de regulación de la calidad de la educación universitaria se constituyó en la más exigente y extensa de la región.

Pese a estos logros, pocos imaginaron la magnitud de los resultados del proceso de licenciamiento cuando este se inició, tímidamente, el año 2016. En ese momento, se dudaba mucho de su sostenibilidad en el tiempo, ya sea por la desconfianza en la fortaleza institucional de la Sunedu, la idoneidad de sus técnicos y funcionarios, el compromiso político de los gobiernos de turno para sostenerla, pero, sobre todo, por la arremetida que se desató desde el momento mismo en que la reforma comenzó a implementarse, y que no ha cesado desde entonces. Si las reformas propiciadas por el proceso de licenciamiento se mantuvieron en pie, al menos hasta el 2021, se ha debido, en gran parte, a la legitimidad que alcanzaron dentro y fuera de la comunidad universitaria. Ello se debe a que, desde el debate de la ley de 2014, y a lo largo del itinerario del licenciamiento, se develó permanentemente el estado crítico de la enseñanza universitaria, la que, en muchos casos, mostraba claros indicios de estafa en el servicio. Esta pobre calidad se manifestaba,

sobre todo, en las universidades privadas creadas desde 1996, aunque problemas similares se presentaron, también, en otras más antiguas, incluidas las públicas (Garfias, 2022b).

La reforma afectó los intereses de dueños de universidades privadas, algunos de ellos promotores y fundadores de partidos políticos, a través de los cuales adquirieron una cuota de poder en el espacio congresal, lugar desde donde se comenzó a resistir los avances de la reforma. Por esa razón, aunque sus arremetidas lograron ser frenadas numerosas veces desde entonces, nunca desistieron. Asimismo, no fueron los únicos. En varias regiones del país, miles de estudiantes, quienes se sentían afectados por la incertidumbre que se originó luego de que sus universidades fracasaran en el proceso de licenciamiento, manifestaron su descontento con la Sunedu. Esta situación, luego, fue aprovechada políticamente en las elecciones congresales de 2020 y en las elecciones generales de 2021. En este estado de frustración y malestar, si bien la Sunedu y el propio Ministerio de Educación procuraron reubicar a los estudiantes afectados, esta tarea resultó difícil de cumplir por completo. Por lo tanto, el malestar persistió. Por ello, varios candidatos de distintos partidos, a la caza de votos, terminaron comprometidos con estos estudiantes en agendas que apuntaban a quebrantar el proceso de licenciamiento.

En tanto, entre los partidos de izquierda del Congreso se estableció una posición ambigua sobre el rumbo de las reformas. Si bien sus líderes compartían el interés y la necesidad de mejorar la calidad del sistema, al mismo tiempo, desconfiaban de este objetivo, porque, desde su perspectiva, esto había reforzado la lógica excluyente de la educación universitaria en el Perú y había permitido consolidar el sentido privatista del servicio, lo que perjudicaba, de este modo, a un sector importante de jóvenes. En ese sentido, más allá de la retórica de las

promesas electorales, el respaldo a las reformas y a la propia Sunedu, tal y como se habían conducido hasta entonces, no se materializaron en compromisos políticos consistentes (Garfias, 2022a).

Por otro lado, entre los nuevos congresistas, se encontraban varios vinculados con las universidades que habían fracasado en el proceso de licenciamiento, ya sea porque habían obtenido sus títulos y grados en alguna de ellas, como el mismo presidente de la Comisión de Educación, Esdras Medina; o como el mismo José Luna Vásquez, dado que no solo era dueño de unas de esas universidades, sino que, además, era el fundador y líder de Podemos Perú, uno de los partidos con bancada propia en el Congreso. Todos ellos, junto a otros congresistas de distintos partidos y regiones, comprometidos con los estudiantes perjudicados en el proceso de licenciamiento, se constituyeron en una mayoría parlamentaria hostil a las reformas emprendidas y, en particular, al proceso de licenciamiento ejecutado por la Sunedu.

En este panorama adverso, la arremetida contra la reforma no tardó en materializarse. Congresistas de las bancadas de Renovación Popular, Perú Libre y Acción Popular lograron hacer aprobar en mayo de 2022 dos cambios en la legislación universitaria, los que significaron un duro golpe al avance de las reformas. El primero de estos cambios desecha, en la práctica, el proceso de licenciamiento que había culminado el año 2020 y abre, más bien, la posibilidad de que las universidades que habían fracasado tengan una nueva oportunidad. El segundo cambio en la legislación afecta al corazón mismo de la estructura del consejo directivo de la Sunedu, pues incorpora en su seno a los representantes de las universidades públicas y privadas, así como de los colegios profesionales. Establece,

además, que la elección de la presidencia del consejo se realice entre sus propios integrantes para asegurar, de este modo, su plena autonomía del Ministerio de Educación, quien se arrogaba la facultad de designarlo.

En este tramo, han prevalecido los intereses empresariales de los dueños de las universidades que no fueron licenciadas, pese a las numerosas oportunidades que se les concedió para mejorar los indicadores de calidad de sus instituciones. Estos se resistieron a invertir en una plana docente más calificada y con mayor estabilidad en sus puestos, así como en aulas, laboratorios, centros de cómputo y bibliotecas más adecuadas, y a promover y sostener labores de investigación. Igualmente, hubo, también, quienes se declararon en rebeldía frente a las disposiciones de la Sunedu, o judicializaron el proceso mismo de licenciamiento. Mientras, desde el ámbito parlamentario, buscaron debilitarlo o acabar con él. En 2022 lograron sus objetivos, un hecho que ilustra la vieja historia de tensiones entre el Estado y los actores universitarios, y que, curiosamente, como sucedió hace casi dos siglos, nos muestra que el conservadurismo y el temor a los cambios sobre la base del interés de la nación se ubican, a veces, en la orilla de algunas universidades y no la del Estado.







## Epílogo

### El nudo de la reforma inconclusa: la universidad pública

La Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ambas públicas, se encuentran en la cúspide de las universidades de América Latina de acuerdo a los ránquines de los últimos años. Del mismo modo, otras universidades, igualmente públicas, que están bien posicionadas son la Universidad de Sao Paulo, la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de Chile. Todas ellas superan en producción científica y en calidad docente a sus pares privadas. De este modo, su indiscutible prestigio no descansa únicamente en el trascendente papel que han cumplido en el desarrollo de sus naciones, sino, también, en una serie de indicadores de excelencia más precisos (Garfias, 2022b).

En el Perú, sin embargo, no tenemos referentes parecidos. La primacía de las universidades públicas culminó en la década de 1970, cuando, desde el Estado, se dejó de concebirlas como instituciones fundamentales para encaminar el país por la senda del desarrollo. Tras el proceso de expansión de la matrícula y la asfixiante politización de los gremios estudiantiles y docentes, las elites —compuestas por un importante número

de políticos y funcionarios públicos de mediano y alto rango— decidieron mudar a sus hijos a las universidades privadas, por lo que esto se tradujo en el abandono estatal. En adelante, la relación entre el Estado y la universidad pública se circunscribió al cumplimiento de una magra asignación presupuestal y a una soterrada política policiaca fundada en el temor y el prejuicio.

En este terreno de lento abandono, el espacio perdido por las universidades públicas no tardó en ser cubierto por las universidades privadas, en su mayor parte, de primera generación, con las cuales los actores estatales tejieron vínculos de colaboración más consistentes. Esto explica, en parte, por qué los sectores más privilegiados han preferido, desde entonces, educar a sus hijos en estas últimas. Para agravar las preferencias, esta fue una postura que se profundizó aún más por la sombra de la guerra desatada por Sendero Luminoso y el MRTA en la década de 1980, conflicto que también cubrió los linderos de la universidad pública, y le dejó como herencia un terrible e injusto estigma que aún persiste.

A la distancia, esta tensión fue, en parte, el abono que transformó por completo el panorama universitario desde la década de 1990, cuando las reformas estructurales que se aplicaron a favor del libre mercado se materializaron en una delirante irrupción de la iniciativa privada en el rubro de la educación universitaria. Esta irrupción cobró una magnitud que terminó apabullando a la universidad pública. Así, bajo la égida del mercado, en solo dos décadas, el número de universidades privadas se multiplicó por cinco, mientras que las universidades públicas pasaron a representar apenas un tercio de alrededor de 150 instituciones (Garfias, 2022b). Si bien la cifra de estudiantes universitarios se incrementó, este aumento se

desarrolló en un sistema sin control ni vigilancia sobre la calidad de la enseñanza. Este sería un sistema, además, que se expandió sin un norte claro, y sin un compromiso real sobre su aporte al desarrollo del país y su responsabilidad sobre el futuro de sus egresados (Cuenca & Reátegui, 2016).

Primó, por lo general, entre los dueños y promotores de las universidades privadas, como en el *far west* americano, el éxito del lucro empresarial a costa de todo; mientras, entre las viejas camarillas de muchas universidades públicas, primó la obsecuente práctica de la disputa descarnada por el control del gobierno universitario, control que significaría el premio consuelo ante la incapacidad de estos grupos para sobreponerse al maltrato y abandono estatal, y a la pérdida del prestigio, de calidad y recursos de la universidad pública (Garfias, 2022b).

Por tanto, no resulta extraño que ninguna universidad pública peruana haya logrado el mismo despegue que sus pares del continente. San Marcos, la más importantes de estas, por ejemplo, mantiene, desde hace cuatro décadas, la misma cifra de alrededor de 30,000 estudiantes matriculados en el pregrado. Estas cifras, sin embargo, lucen raquíticas frente al número de estudiantes matriculados en la UBA, que supera los 300,000; o la UNAM, que bordea los 370,000. Esto, además, tiene un correlato en el número de docentes: 28,000 en la UBA, 41,000 en la UNAM y solo 3,300 en San Marcos (Garfias, 2022b).

Del mismo modo, si bien se ha mantenido la gratuidad de la formación de pregrado en las universidades públicas, los costos de diversos trámites —y en particular los de egreso y titulación— se han incrementado sustancialmente. Por otro lado, el número de sus matriculados en los postgrados, que no son gratuitos, ha ingresado en una senda de rápido crecimiento.

Nuevamente, en el caso de San Marcos, esta cifra bordea los 10,000 matriculados (UNMSM, 2011 y 2018). En esa misma perspectiva, si además se toma en cuenta a los matriculados en su centro preuniversitario —donde las familias de los egresados de secundaria pagan ciclos a costos por encima del promedio del mercado con el objetivo de que sus hijos se preparen para rendir el examen de admisión y tengan una mayor probabilidad de éxito, dado que el cupo de ingreso de este centro se ha incrementado año con año—, se pone en evidencia que el sentido de los adjetivos pública y gratuita para la educación universitaria se ha resquebrajado, incluso en la más emblemática de las universidades públicas del Perú.

La ubicación física, también, se ha convertido en un factor que requiere ser objeto de atención de cualquier reforma universitaria. Para volver al caso sanmarquino, aunque de evidente réplica en cualquier otra universidad pública limeña, su sede está anclada en un campus cuyo acceso es complicado para un importante sector de estudiantes debido a la forma en que ha crecido la ciudad y al caótico e ineficiente sistema de transporte público. Apenas el 2008, se instaló la Escuela de Ingeniería Agroindustrial en el distrito de San Juan de Lurigancho, una especie de ensayo de desconcentración; sin embargo, desde entonces, no se han dado más pasos al respecto. Cabe advertir que este es un proceso distinto al que llevó a la Facultad de Medicina de San Fernando y la Facultad de Veterinaria a mantener sedes alejadas de la ciudad universitaria sanmarquina desde que fueron fundadas. Lo cierto es que, hoy, un número importante de estudiantes de las universidades públicas de Lima debe invertir mucho tiempo en trasladarse. Estas prolongadas horas de viaje son horas perdidas en perjuicio de las horas dedicadas al estudio y los ubica en una condición

desfavorable frente a sus pares de la misma universidad como de otras públicas y privadas que viven más cerca de las sedes.

Desde luego, en las últimas dos décadas, se han hecho esfuerzos para que, en distintas regiones, poblaciones con una prolongada historia de exclusión de la educación universitaria puedan acceder a ella. La Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía (UNIA) es una de las primeras de esta generación de instituciones fundadas con este propósito. Su creación en la región Ucayali fue parte de la demanda de las poblaciones amazónicas organizadas en la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESP). Luego se sumarían otras, también con la denominación intercultural, en Junín y Cusco. En todo caso, la corta vida institucional de estas no permite todavía establecer un diagnóstico certero del impacto que han tenido entre la población para la cual fueron creadas y tampoco del impacto en el desarrollo local y regional.

De otro lado, la falta de recursos presupuestales, en el marco del modelo neoliberal adoptado hace dos décadas, ha sido uno de los principales argumentos que han frenado el establecimiento de nuevas instituciones universitarias públicas. No obstante, el problema presupuestal también afecta a las más antiguas, quienes están obligadas a aplicar estrategias que les permitan generar recursos propios, como los centros preuniversitarios o el alza de los costos de los trámites de egreso. Una de las razones de este escenario es el presupuesto que se les asigna, el cual es una muestra de la insignificancia que le conceden las elites en el poder a estas instituciones. Basta comparar el monto asignado a San Marcos, la universidad pública más importante del Perú, con los fondos que les asignan el Estado argentino y el Estado mexicano a sus buques insignia de la educación universitaria, para dar cuenta de esta situación.

Así, la UNAM recibió más de 2,000 millones dólares en el presupuesto del año 2021. Luego, la UBA, alrededor de 800 millones. En cambio, San Marcos, solo 150 millones (Garfias, 2022b).

Como una respuesta a esa realidad, desde comienzos de siglo se impulsó la reforma en cursos que, hasta cierto punto, se materializó en la ley universitaria promulgada el año 2014. Sin embargo, como se vio en el capítulo anterior, ni la ley ni las reformas que se sostienen en ella fueron concebidas para recuperar y fortalecer el sentido público de la educación universitaria. Esto se debe a que el eje de estas reformas ha sido implementar políticas de aseguramiento de la calidad de la educación universitaria para elevar el estándar de los competidores del mercado, lo que incluye a las universidades públicas. Esta política propone una lógica que ha sido criticada por los detractores más serios de la ley de 2014, entre ellos gremios estudiantiles y docentes.

En estos aspectos radica la legitimidad de las dudas sobre el impacto de la reforma en las universidades públicas, pues, entre otras razones, el presupuesto de estas se incrementó mucho más en los ocho años anteriores a la ley de 2014 que en los ocho años que esta ley lleva implementándose. Además, el incremento de la matrícula en estas instituciones ha sido poco significativa en comparación con sus pares privadas. Más aún, las reformas han evadido las prácticas nocivas que envuelven las disputas por el control de sus órganos de gobierno.

En el último año, bajo la retórica de la autonomía universitaria, algunas autoridades de universidades públicas se sumaron al grupo que intenta frenar la reforma. En mayo de 2022, por ejemplo, en nombre de esa mentada autonomía universitaria, un numeroso grupo de congresistas de distintas bancadas aprobaron una norma que socava el papel del Ministerio

de Educación como ente rector de las políticas de educación universitaria. Esta norma, a su vez, dinamita los avances logrados por el proceso de licenciamiento y modifica la composición del consejo directivo de la Sunedu, que condujo ese proceso, para incluir representantes de las universidades públicas y privadas, lo que implica el retorno a un modelo que sabotó toda voluntad de regulación desde dentro.

Y, sin embargo, nada de esto es nuevo. Por ejemplo, durante mucho tiempo, desde espacios como la desaparecida Asamblea Nacional de Rectores (1983-2014), autoridades de universidades públicas y privadas utilizaron la retórica de la autonomía universitaria y las entronizadas reglas del libre mercado como corazas contra cualquier intento de transformar prácticas nocivas que beneficiaban, sobre todo, a los dueños de universidades privadas y también a los círculos de poder que controlaban a las universidades públicas. Estas últimas fueron las que menos se beneficiaron con los muros levantados contra cualquier intento de cambiar la situación imperante.

La retórica de la calidad de esta última ola de reformas, aunque más legítima, puede convertirse también en un corsé, si, como pareciera ser, se deja fuera de ella una agenda más consistente para transformar y fortalecer a la universidad pública, junto al sentido público de la educación superior. Todo ello con el objetivo de que la calidad no continúe reñida con la equidad. En ese horizonte, como en otros, por ahora, el Perú sigue a la zaga en la región.







## Bibliografía

- ALZAMORA, Isaac (1895). «Memoria del Decano de la Facultad de Letras». *Anales Universitarios del Perú*.
- ARCHIVO DIGITAL DE LA LEGISLACIÓN DEL PERÚ (s.f.). Ley n° 23733. Congreso de la República. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/23733.pdf>
- ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES (2011). *Datos estadísticos universitarios*. Lima: Dirección de Estadística.
- BAMBARÉN, Celso (1869). «Discurso de apertura del año escolar de 1866». *Anales Universitarios del Perú*, t. III (86-90).
- BARREDA Y LAOS, Felipe (1919). «La Reforma de la Instrucción Pública. Discurso pronunciado en la apertura del año universitario de 1919». *Revista Universitaria*, XIV (I) (260-320). Segundo trimestre.
- BARRENECHEA, José Antonio (1871). «Memoria leída por el Decano de la Facultad de Jurisprudencia en la clausura del año escolar de 1871». *Anales Universitarios del Perú*, t. VI (89-102).
- BASADRE, Jorge (1983). *Historia de la República del Perú 1821-1933*, t. V. Lima: Editorial Universitaria.
- BASADRE, Jorge (2007). *La vida y la historia*. Lima: Petróleos del Perú.
- BELAUNDE, Víctor Andrés (1917). «La desviación universitaria». En Víctor A. Belaunde. *La vida universitaria. Ensayo sobre la universidad y los estudios nacionales. Conferencia dada en la Federación de Estudiantes y algunos discursos*. Lima: E. R. Villarán.

- BEN-DAVID, Joseph y Awraham ZLOCZOWER (1966). «Universidad y sistemas académicos en las sociedades modernas». En *La universidad en transformación*. Barcelona: Seix Barral.
- BENAVIDES, Martín, Carmela CHÁVEZ y Adriana ARELLANO (2016). «La construcción política e institucional de la reforma universitaria: Los casos del Perú y Ecuador». En S. Cueto (ed.). *Innovación y calidad en educación en América Latina*. Lima: ILAIPP.
- BURGA, Manuel (2008). *La reforma silenciosa. Descentralización, desarrollo y universidad regional*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- CISNEROS, Luciano Benjamín (1869). «Discurso de apertura del año de 1863. *Anales Universitarios del Perú*», t. III (67-75).
- CIUDADANOS AL DÍA-CAD (2002). *¿Cómo financiar las universidades con autonomía? Transparencia en el presupuesto de universidades públicas*. Lima: CAD.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (2003). *Informe final*, t. III. Lima: CVR.
- COMISIÓN PARA UN ACUERDO NACIONAL POR LA EDUCACIÓN, PUERTAS ABIERTAS (2002). *Consulta nacional de educación*, t. I. Lima: Ministerio de Educación-USAID.
- CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA-CONCYTEC (2003). *Perú ante la sociedad del conocimiento: indicadores de ciencia, tecnología e innovación 1960-2002*. Lima: CONCYTEC.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2006). *Proyecto Educativo Nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú. Presentación al país*. Lima: Consejo Nacional de Educación, USAID, AprenDes, Plan Internacional y Solaris Perú.
- CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN (2011). *Proyecto Educativo Nacional 2007-2010. Balance y recomendaciones*. Lima: Consejo Nacional de Educación.

- CONSEJO NACIONAL DE LA UNIVERSIDAD PERUANA - CONUP (1977). *Problemática universitaria*. Lima: CONUP.
- CONTRERAS, Carlos (1996). *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- CORNEJO POLAR, Antonio (1986). *Memoria 1985*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- COTLER, Julio y Romeo GROMPONE (2000). *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP.
- CUENCA, Ricardo (2013). *Cambio, continuidad y búsqueda de consenso, 1980-2011*. Colección: Pensamiento Educativo Peruano, vol. 17. Lima: Derrama Magisterial.
- CUENCA, Ricardo y Luciana REÁTEGUI (2016). *La (incumplida) promesa universitaria en el Perú*. Lima: IEP.
- CUETO, Marcos (1982). *La Reforma Universitaria de 1919. Universidad y estudiantes a comienzos de siglo*. (Tesis de Licenciatura en Historia). Pontificia Universidad Católica del Perú. Facultad de Ciencias Sociales, Lima.
- CUETO, Marcos y Carlos CONTRERAS (coord. y dir.) (2015). *Perú, mirando hacia adentro*. Colección América Latina en la Historia Contemporánea, 1930-1960, t. IV. Barcelona: Taurus, Fundación Mapfre.
- DARGENT, Eduardo (2009). *Demócratas precarios. Elites y debilidad democrática en el Perú y América Latina*. Lima: IEP.
- DÁVILA CONDEMARÍN, José (1854). *Bosquejo histórico de la fundación de la insigne Universidad Mayor de San Marcos de Lima, de sus progresos y actual estado. Y matrículas de los ss. que componen su muy ilustre claustro en 6 de septiembre de 1854*. Lima: Imp. de Eusebio Aranda.
- DEGREGORI, Carlos Iván (1990). «La revolución de los manuales. La expansión del marxismo leninismo en las ciencias sociales y el origen de Sendero Luminoso». *Revista Peruana de Ciencias Sociales*, 3 (103-124).

- DEGREGORI, Carlos Iván (2010). *El surgimiento de Sendero Luminoso. Ayacucho 1969-1979, del movimiento por la gratuidad de la enseñanza al inicio de la lucha armada* (3ª ed.). Lima: IEP.
- DEL MAR, Juan Manuel (1862). Ministerio de Gobierno Instrucción Pública y Beneficencia. *Anales Universitarios del Perú*, t, II (229).
- DEL SOLAR, Pedro A. (1869). «Memoria del Decano de la Facultad de Ciencias». *Anales Universitarios del Perú*, t. III (172-179).
- DEUSTUA, Alejandro (1907). «Un libro notable: *Le Perou Contemporain* de Francisco García Calderón». *Revista Universitaria*, II (17) (337-416).
- DEUSTUA, José & Rénique, José Luis (1984). *Intelectuales, indigenismo y descentralismo en el Perú. 1897-1931*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
- ENCINAS, José Antonio (1973). *La reforma universitaria en el Perú 1930-1932*. Lima: Ediciones 881.
- ESPINOZA RUIZ, Grover Antonio (1996). *Despotismo ilustrado y reforma educativa: El Real Convictorio de San Carlos de Lima, entre 1770 y 1817*. (Tesis de Licenciado en Historia). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- FITZPATRICK, Sheila (1970). *Lunacharski y la organización soviética de la educación y de las artes (1917-1921)*. México: Siglo XXI Editores.
- FRANCO, Oscar (1974). *La última clase*. Lima: Editorial Milla Batres.
- GARFIAS, Marcos (2010). *La formación de la universidad moderna en el Perú. San Marcos 1821-1919*. Lima: ANR.
- GARFIAS, Marcos (2011). *La investigación en la universidad pública regional y los fondos del canon, 2004-2008*. Lima: IEP.
- GARFIAS, Marcos (2015). «La persistencia de las desigualdades en el ámbito de la educación universitaria, 1950-2000». En Ricardo Cuenca (ed.). *La educación universitaria en el Perú. Democracia, expansión y desigualdades*. Lima: IEP.

- GARFIAS, Marcos (2020). «Tradiciones en conflicto. El parlamento peruano y la construcción de la Ley Universitaria de 1983». *Argumentos*, 1 (1) (81-101).
- GARFIAS, Marcos (2022, junio 22). «Más que un plagio: la reforma y la contrarreforma universitaria en contexto» [Blog de opinión]. *Crítica y Debates*.  
<https://iep.org.pe/noticias/critica-y-debates-mas-que-un-plagio-la-reforma-y-la-contrarreforma-universitaria-en-contexto-por-marcos-garfias/>
- GARFIAS, Marcos (2022, octubre 16). «La agenda pendiente de la reforma universitaria». *Ojo Público*.  
<https://ojo-publico.com/3802/la-agenda-pendiente-la-reforma-universitaria>
- GONZÁLES, Osmar (1996). *Sanchos fracasados, los arielistas y el pensamiento político peruano*. Lima: Editorial Preal.
- HAMPE, Teodoro (2003). «Francisco García Calderón, el arielista: un pensador de talla continental». En Teodoro Hampe Martínez (comp.). *América Latina y el Perú del novecientos. Antología de textos*. Introducción y notas de Teodoro Hampe Martínez. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- HEREDIA, Ricardo (1898). «Memoria del Decano de la Facultad de Jurisprudencia. Año de 1895». *Anales Universitarios del Perú*, t. XXIII (577-588).
- HERNÁNDEZ, Max (2004). *Acuerdo Nacional. Pasado, presente y futuro*. Stockholm: Information Unit - International IDEA.
- LABARTHE, Pedro A. (1906). «El problema de la educación nacional. Discurso académico de apertura del año universitario de 1904». *Anales Universitarios del Perú*, t. XXXII (3-35).
- LASTRES, Juan (1951). *Historia de la medicina peruana*, vol. III. Lima: Imp. Santa María.
- LEGUÍA, Jorge Guillermo (1973). «Discurso de orden pronunciado por don Jorge Guillermo Leguía, Secretario General de la Universidad Mayor

- de San Marcos, el 21 de mayo de 1931, con motivo de la celebración del 380 Aniversario de Fundación de la Universidad Mayor de San Marcos». En José Antonio Encinas. *La reforma universitaria en el Perú 1930-1932*. Lima: Ediciones 881.
- LOAYZA, Alex (2005). *La segunda generación liberal. Transiciones hacia nuevas formas de participación política en la sociedad limeña, 1850-1857*. (Tesis de Maestría en Historia). Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Ciencias Sociales, Lima.
- LOAYZA, Alex (2006). *La política educativa del Estado peruano y las propuestas educativas de los colegios San Carlos y Nuestra Señora de Guadalupe. Lima, 1820-1857*. (Tesis de Licenciado en Historia). UNM-SM. Facultad de Ciencias Sociales, Lima.
- LOAYZA, Alex (2008). «Entre la docencia y la academia. La modernización de la Universidad de San Marcos, 1860-1928». *Investigaciones Sociales*, 12(20) (335-358).
- LÓPEZ SORIA, José Ignacio (1981). *Historia de la Universidad de Ingeniería- Los años fundacionales* (t. I). Lima: Centro de Investigaciones Histórico-Tecnológicas de la Universidad Nacional de Ingeniería.
- LORENTE, Sebastián (1869). «Memoria del señor Decano de la Facultad de Letras». *Anales Universitarios del Perú*, t. III (91-99).
- LYNCH, Nicolás (1990). *Los jóvenes rojos de San Marcos. El radicalismo universitario en los años setenta*. Lima: Ediciones El Zorro de Abajo.
- MAC GREGOR, Felipe (1988). *Sociedad, ley y universidad peruana*. Lima: PUCP y CONCYTEC.
- MARTÍN, José Carlos (1964). *Historia de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas*. Lima: s/e.
- MATICORENA, Miguel (1974). *Los Ideólogos: José Baquijano y Carrillo*. Colección Documental de la Independencia del Perú. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.
- MATICORENA, Miguel (1992). «Lucha Política en San Marcos a fines del siglo XVIII». En *El Peruano*.

- McEvoy, Carmen (1997). *La utopía republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- McLAUHLAN DE ARREGUI, Patricia (1990). «Educación superior en el Perú: datos para el análisis». Lima: GRADE. Documento de trabajo, 9.
- McLAUHLAN DE ARREGUI, Patricia (1994). *La situación de las universidades peruanas*. En José Peláez Cáceres (ed.). *Notas para el debate 12*. Lima: GRADE.
- MÉNDEZ, Cecilia (1995). *Incas sí, indios no: apuntes para el estudio del nacionalismo criollo en el Perú* (2ª ed.). Lima: IEP. Documento de trabajo, 56.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2006). *La universidad en el Perú. Razones para una reforma universitaria. Informe 2002*. Lima: Dirección de Coordinación Universitaria, Ministerio de Educación.
- MIRÓ QUESADA, Luis (1909). «La misión de la Universidad. Discursos de apertura del año académico de 1909 en la Universidad de San Marcos». *Revista Universitaria*, IV (III) (32-63).
- MORA, Daniel (2015). *Los desafíos de la universidad peruana*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- OLIVEIRA, Pedro (1910). La enseñanza universitaria. Discurso de apertura del año académico de 1910. *Revista Universitaria*, V (I) (201-233).
- OVIEDO, Juan (1861, setiembre 10). «Instalación de la universidad reformada por el Ministro de Instrucción, Juan Oviedo». En *El Comercio*.
- PAZ SOLDÁN, José Gregorio y Juan Oviedo (1862). «Instalación de la universidad reformada». *Anales Universitarios del Perú*, t. I (233-240).
- PAZ SOLDÁN, José Gregorio (1862). «Nota del Rector de San Marcos al Fiscal, 23 de octubre de 1861». *Anales Universitarios del Perú*, t. I (313-330).
- PÉREZ ALVA, Simón (1969). *Medio siglo de admisión a San Marcos*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- PORTER, Roy (1999). «La revolución científica y las universidades». En Hilde De Ridder-Symoens (ed.). *Historia de la universidad en Europa*

- (vol. II). *Las universidades en la Europa moderna temprana (1500-1800)*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- PRADIER-FODERÉ, Pablo (1876). «Memoria del Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas». *Anales Universitarios del Perú*, t. IX (378-389).
- PRADIER-FODERÉ, Pablo (1877). «Memoria del Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas». *Anales Universitarios del Perú*, t. X (457-469).
- PRADO, Javier (1919). «Memoria del Rectorado». *Revista Universitaria*, XIV (I) (4-50).
- PRADO, Javier (1908). «Memoria del Decano de la Facultad de Letras del año académico de 1907». *Revista Universitaria*, III (18) (37-64).
- REÁTEGUI, Wilson (1992). *Memoria 1990-1991*. Lima: UNMSM.
- RIBEYRO, Juan Antonio (1872). «Memoria del Rector de la Universidad de San Marcos». *Anales Universitarios del Perú*, t. VII.
- RIVAS, José Carlos (2021). *Estudiantes, autoridades y Estado: La reforma universitaria y la modernización de la universidad peruana. El caso de la Universidad de San Marcos (1919-1932)*. (Tesis de Licenciado en Historia). Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Ciencias Sociales, Lima.
- SALAZAR BONDY, Augusto (2016). «50 años de reforma universitaria (1968)». En Patricia Oliart. *Educación en tiempos de cambio, 1968-1975*. Colección Pensamiento Educativo Peruano, t. 13. Lima: Derrama Magisterial, 2016.
- SALAZAR BONDY, Augusto (2016). «La cultura de la dominación (1969)». En Patricia Oliart. *Educación en tiempos de cambio, 1968-1975*. Colección Pensamiento Educativo Peruano, t. 13. Lima: Derrama Magisterial.
- SALAZAR BONDY, Augusto (2016). «Educación, dependencia y reforma (1970)». En Patricia Oliart. *Educación en tiempos de cambio, 1968-1975*. Colección Pensamiento Educativo Peruano, t. 13. Lima: Derrama Magisterial.



- SÁNCHEZ, Alcides Daniel (2021). *La rebelión de los provincianos en la Universidad de San Marcos: los orígenes del segundo movimiento estudiantil reformista (1924-1930)*. (Tesis de Licenciado en Historia). Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Ciencias Sociales, Lima.
- SÁNCHEZ, Luis Alberto (1962). *Memoria del rector de la universidad, doctor Luis Alberto Sánchez, correspondiente al año lectivo de 1961*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- SANDOVAL, Pablo (2004). *Educación, ciudadanía y violencia en el Perú: una lectura del Informe de la CVR*. Lima: TAREA, IEP.
- SERRANO, Sol (1994). *Universidad y Nación. Chile en el siglo XIX*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- SHEAHAN, John (2001). *La economía peruana desde 1950: buscando una sociedad mejor*. Lima: IEP.
- SOSA, Eugenio C. (1862). «Breves apuntes sobre la enseñanza de las Ciencias Políticas y Administrativas en la Universidad de Lima». *Anales Universitarios del Perú*, t. I (362-377).
- SOTA NADAL, Javier et al. (1998). *La universidad en el Perú. Conversatorio realizado en el Congreso de la República de marzo a junio de 1998*. Lima: Ediciones del Congreso del Perú.
- TEJADA, Luis (ed.) (2005). *Los estudiantes indígenas amazónicos de la UNMSM*. Lima: UNMSM.
- TEMPLE, Ella Dunbar (1972). *Libros de Posesiones de Cátedras y Actos Académicos, 1789-1826. Grados de Bachilleres en Cánones y Leyes. Grados de Abogados (vol. 1)*. Colección Documental de la Independencia del Perú (t. XIX). La Universidad. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.
- TOVAR, Manuel (1877). «Discurso pronunciado por el subdecano de la Facultad de Teología, en la ceremonia de apertura del año escolar de 1877». *Anales Universitarios del Perú*, t. X (3-21).

- TOVAR, Teresa (2007). *Prioridades reales: balance de los primeros meses del Gobierno aprista*. Lima: Foro Educativo.
- UGAZ, Paola (2016). *La ley universitaria en Perú: crónica de una historia que tuvo final feliz... para los universitarios*. Documento que forma parte del proyecto «Educación superior e inclusión social». Lima: IEP.
- UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS (1957). *Censo del alumnado*. Lima: Oficina Central Ejecutiva de la Comisión Coordinadora de la Reforma.
- UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS (1979). *Diagnóstico académico*. Lima: UNMSM-Dirección Universitaria de Planificación.
- UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS (1988). *Boletín Estadístico n.° 5*. Lima: Oficina Central de Planificación.
- UNIVERSIDAD NACIONAL MARCOS DE SAN MARCOS (2018). *Indicadores de gestión 2010-2017*. Lima: UNMSM.
- VARGAS LLOSA, Mario (1993). *El pez en el agua. Memorias*. Barcelona: Seix Barral.
- VERGARA, Alberto (2013). *Ciudadanos sin república. ¿Cómo sobrevivir en la jungla política peruana?* Lima: Planeta.
- VILLARÁN, Manuel Vicente (1914). «La Universidad de San Marcos y el Colegio de San Carlos». *Revista Universitaria*.
- YAMADA FUKUSAKI, Gustavo, Mario RIVERA ORAMS y Juan Francisco CASTRO CARLIN (2013). *Educación Superior en el Perú: retos para el aseguramiento de la calidad*. Lima: Sineace.
- ZAPATA, Antonio y Marcos GARFIAS (2006). *La construcción del Proyecto Educativo Nacional. El Consejo Nacional de Educación, 2002-2005*. Lima: CNE. Manuscrito.
- ZAVALA, Virginia y Gavina CÓRDOVA (2010). *Decir y callar. Lenguaje, equidad y poder en la universidad peruana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

## Normas y debates legislativos:

Reglamento de Instrucción Pública, 1855

Ley N.° 26439, crean el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades - CONAFU, 21 de enero de 1995

Decreto Legislativo N.° 882, Ley de promoción de la inversión en la educación, 9 de noviembre de 1996

Ley N.° 28044, Ley General de Educación, 29 de julio de 2003

Cámara de Diputados, Diario de Debates, 1946

Cámara de Senadores, Acta de Debates, 1983

Congreso de la República, Diario de Debates, 2014

## Periódicos

Diario Marka

Perú.21

La República

## Testimonios

Daniel Mora

Teodoro Arévalo

El momento fundacional de la nación peruana inauguró, también, una relación, marcada por la tensión y la desconfianza, entre la universidad, el Estado republicano y las elites en el poder. Un nudo que, durante varios momentos, se desató y se volvió a atar una y otra vez. A partir de este panorama, el presente libro se ocupará de narrar la forma que adoptó esta relación a lo largo de la vida republicana del Perú. Se trata de una historia de síntesis de la institución universitaria, cuyo propósito es plantear los elementos que definieron la permanente tensión entre los actores universitarios y las elites que controlaron el aparato estatal. Una tensión que determinó los modelos adoptados de educación universitaria, el éxito o el fracaso de las reformas que se implementaron, las disputas que se entablaron para tomar el control de las universidades, y las tareas que se les asignaron a estas instituciones para que estén a tono con los proyectos de desarrollo de la nación. En suma, se trata de abordar una serie de aspectos marcados por las dinámicas de poder que han envuelto siempre a los espacios y los actores de la educación.



PERÚ

Ministerio de Cultura



BICENTENARIO  
PERÚ  
2024

[bicentenario.gob.pe](http://bicentenario.gob.pe)



@Bicentenariope #BicentenarioPerú2024