

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**  
**Programa de Investigaciones CLACSO / ASDI**  
**“Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe”**

**Modernización, democracia y violencia política**  
**en las universidades peruanas**  
**(1950-1995)**

Pablo Sandoval López  
Instituto de Estudios Peruanos

## INDICE

Presentación

A. CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y DIVERSIFICACION DEL SISTEMA UNIVERSITARIO.

1. Evolución demográfica de la población universitaria

2. Privatización de la enseñanza superior

B. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO UNIVERSITARIO.

1. Leyes Universitarias y crisis del sistema universitario

2. Abandono estatal de la Universidad Pública

3. Legislación contra subversiva e intervención de la Universidad

A manera de conclusiones

Bibliografía

## Presentación

El objetivo del presente documento es destacar una visión integral de la universidad pública, teniendo como marco explicativo los procesos de modernización, los cambios demográficos, la violencia política, y la presencia del Estado en la gestión universitaria desde los años cincuenta del siglo pasado. El análisis de los procesos de cambio que experimenta la universidad pública como escenario particular de la violencia política se desarrollará a partir de las siguientes tendencias:

- 1) el crecimiento de la población estudiantil,
- 2) la privatización de la educación superior,
- 3) la evolución en los gastos y en la legislación del gobierno con respecto a la Universidad, y
- 4) los cambios en la composición interna y el perfil del estudiante de la universidad pública.

Manejamos como hipótesis general que la masificación del reclutamiento universitario y la caída de la inversión del Estado, fueron dos tendencias contradictorias que desde fuera condicionaron a las universidades públicas, y en más de un caso crearon escenarios que jugaron a favor de la expansión de la violencia política. Pero también existieron procesos que fueron alimentados desde su interior, como la radicalización ideológica de diversos sectores universitarios (estudiantes, docentes, trabajadores), la burocratización o el corporativismo gremial, y que fueron determinantes para acelerar o retraer los procesos de expansión de la violencia.

La situación de la universidad pública en el Perú republicano estuvo marcada por dos factores fundamentales: el proceso de cambios económicos, políticos, sociales y culturales que experimenta la sociedad peruana desde inicios del siglo XX; y el movimiento de Reforma Universitaria de los años veinte, que estuvo íntimamente ligado a los proyectos políticos que surgirían frente a los procesos de modernización y urbanización que transformarían radicalmente la fisonomía del país. En efecto, será a partir de los años treinta que los actores emergentes y sus demandas sociales van a darle un nuevo sentido a la relación entre universidad y sociedad, y que se cristalizaría en la crisis y masificación de la institución universitaria a partir de los cincuenta. Sin embargo, la crisis que experimentaría la universidad pública ante la progresiva caída del gasto estatal, coexistiría con la radicalización de las juventudes universitarias, particularmente durante los años sesenta y setenta.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el Estado irrumpirá en la vida universitaria de dos maneras. Por un lado, a través de la evolución del gasto social en la universidad pública, y por otro, en la adopción de medidas represivas frente al movimiento estudiantil, particularmente en el escenario de guerra interna desatada durante los años ochenta en el país. Las tensiones que se desarrollarán entre el Estado y la universidad durante dicho período tienen que ver, precisamente, con el incremento de la demanda de los sectores populares y

medios por acceder a estudios superiores, proceso que tuvo una relación inversa con la evolución del gasto social en la educación superior. Esta situación significó el progresivo abandono del papel del Estado en la administración universitaria, generándose un vacío de poder que conllevó a una progresiva radicalización de la población universitaria, especialmente de los estudiantes provincianos, que para el caso de la universidad de San Marcos constituían el 44.18% de los alumnos matriculados en 1980 (Lynch:1990). Este radicalismo político puede explicarse desde el aumento de la demanda por el acceso a niveles superiores de educación, y desde la incapacidad del sistema universitario en absorber y en canalizar dicha demanda en el mercado laboral, en el contexto de la crisis económica iniciada a mediados de los setenta y exacerbada durante los ochenta.

No será sino hasta mediados de los ochenta y principios de los noventa, con el recrudecimiento del accionar subversivo en el país, que la universidad pública se convertirá en escenario primordial de las disputas entre las fuerzas del orden y los grupos subversivos por el control de los sectores populares, con el trágico incremento de desapariciones y ejecuciones de estudiantes. Ello inauguraría una nueva presencia del Estado en la universidad, ésta vez en su faceta represiva. Incluso, viendo cifras, la Cronología Política de DESCO (1981) permite apreciar que entre 1968 y 1980 se produce la muerte de dos jóvenes universitarios en las movilizaciones contra el régimen militar. En cambio, el reciente Informe sobre Desaparición Forzada en el Perú publicado por la Defensoría del Pueblo (2001), muestra que entre 1980 y el 2000 se produjeron 340 casos de estudiantes muertos y desaparecidos durante la guerra interna.

En suma, en las siguientes páginas pretenderemos mostrar las características de la institución universitaria y del movimiento estudiantil desde la segunda mitad del siglo XX.

\*\*\*\*\*

Esta investigación ha sido posible gracias al apoyo de una beca de investigación del Programa de Investigaciones CLACSO / ASDI "Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe" para investigadores jóvenes. Agradezco asimismo los comentarios de Carlos Iván Degregori, Eduardo Toche, Julio Cotler y Julio Vargas. Un agradecimiento especial merecen Betina Levy y Natalia Gianitelli (coordinadoras del programa), por su paciencia en aguantar mis atrasos para la entrega de este informe.

## A. CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y DIVERSIFICACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

El proceso de cambios demográficos y de las políticas que experimentan las universidades peruanas en su crecimiento y desarrollo durante las décadas posteriores a los años cincuenta, derivan del cruce de dos tendencias dominantes: masificación y privatización. Como veremos a continuación, la masificación de la población estudiantil y la privatización de la enseñanza superior serán las tendencias que reproducirán de alguna manera los cambios que venían operándose en la sociedad peruana en su conjunto desde mediados del siglo XX.

### 1. Evolución demográfica de la población universitaria.

A principios de los años 50, el Perú experimentaría un proceso de modernización que lo convertiría en un país predominantemente urbano. En efecto, se registra un cambio en la fisonomía predominante del país. Mientras en 1940 el 35% de la población total vivía en áreas urbanas, en 1981 superará el 65%. Es decir, se invirtieron los porcentajes entre la población urbana y la rural en el lapso de 40 años (Cuadro N° 1).

**Cuadro N° 1: Población Urbana y Rural a Nivel Nacional: 1940-1993**

AÑO	TOTAL	URBANA %	RURAL %
1940	7'023,111	35.4	64.6
1961	10'420,357	47.4	52.6
1972	14'121,564	59.5	40.5
1981	17'762,231	65.2	34.8
1993	22'639,443	70.1	29.9

Fuente: Sandoval (2000:297)

El rápido proceso de urbanización que experimenta el país en dicho período derivaría del predominio del modelo de sustitución de importaciones, que centralizaba el crecimiento económico en los centros urbanos, sobre todo en Lima. Dicho modelo de modernización entraría en crisis en los sesenta, coexistiendo la incipiente industrialización urbana con grados de mayor pobreza en los sectores rurales, registrándose el incremento de grupos migracionales a los centros urbanos, compuestos mayoritariamente por jóvenes que aspiraban a mejores condiciones de vida. En efecto, se registra que entre 1960 y 1981, el porcentaje de jóvenes peruanos que residen en las ciudades se incrementa significativamente, aumentando de 50% a casi el 70% (cuadro N° 2), creciendo a su vez sus expectativas por alcanzar niveles superiores de educación. Es decir, se inicia un proceso de masificación por acceder a la educación superior universitaria.

**Cuadro Nº 2: Evolución de la Población Urbana Juvenil, 1961-1981 (porcentajes)**

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>MUJERES</b>
<b>1961</b>	51.8	51.5	51.2
<b>1972</b>	65.9	66.5	66.2
<b>1981</b>	69.3	70.5	69.9

Fuente: Chávez y Sagasti (1998:32)

*- La masificación de la educación superior*

Podemos considerar los años cincuenta como el inicio de la tendencia hacia la masificación de la educación pública, y el origen de la posterior masificación de la educación pública de nivel superior. Efectivamente, desde los años cincuenta el Estado iniciaba una enorme campaña de extensión en la cobertura educativa nacional a nivel escolar. En 1950, la educación secundaria crecía en 270%, pasándose de 72,526 alumnos en 1952, a 198,259 en 1960, y a 368,565 en 1966. (Cuadro Nº 3).

**Cuadro Nº 3: Evolución de la educación secundaria, 1948-1966**

<b>AÑOS</b>	<b>COLEGIOS</b>	<b>MAESTROS</b>	<b>ALUMNOS</b>
<b>1948</b>	223	4739	60661
<b>1950</b>	239	4000	60000
<b>1952</b>	282	5081	78211
<b>1954</b>	325	5951	87423
<b>1956</b>	362	6706	98032
<b>1958</b>	441	8307	122221
<b>1960</b>	524	11017	158900
<b>1962</b>	639	12574	195245
<b>1964</b>	876	16043	260309
<b>1966</b>	1248	22443	368565

\*1950 son datos estimados.

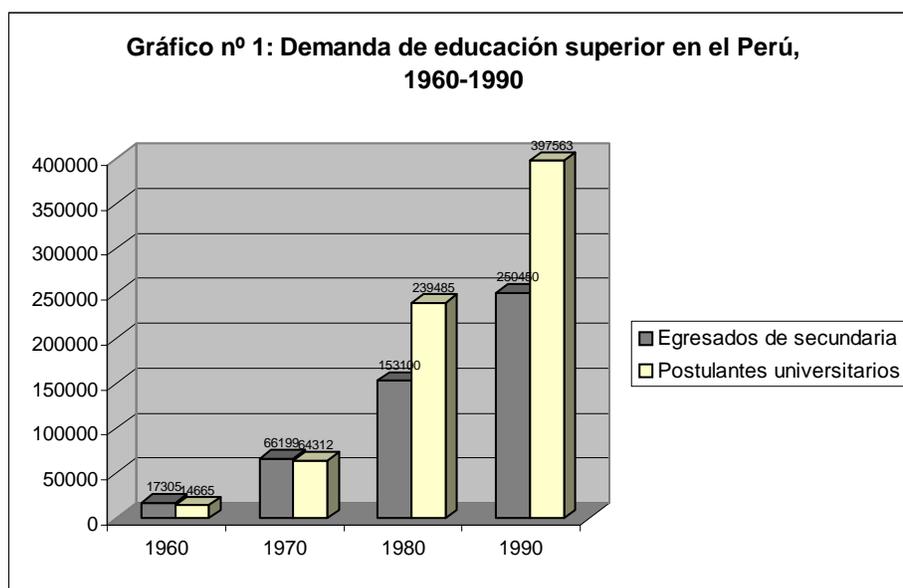
Fuente. Contreras y Cueto (1999:256)

Este explosivo incremento se relaciona con el crecimiento de la población universitaria que de 15,919 alumnos en 1950, pasa a tener 30,983 en 1960; 92,402 en 1969; 257,220 en 1980 y 372,908 en 1995. Se registra una tendencia creciente por acceder a la universidad desde la década del sesenta, lo que en las últimas tres décadas repercute en el aumento del número de postulantes a las universidades. Podemos observar, sin embargo, que desde 1960 los postulantes universitarios aumentan de manera más acelerada que los egresados de secundaria (Gráfico Nº 1). Así, mientras en 1960 egresaban de la educación secundaria 17,305 estudiantes y postulaban a las universidades 14,665 estudiantes; en 1990, esta relación se invierte: los postulantes se incrementan a 397,563 y los egresados de secundaria a 250,450 (Cuadro Nº 4).

**Cuadro Nº 4: Demanda de educación superior en el Perú. 1960-1990**

AÑO	EGRESADOS SECUNDARIA	POSTULANTES UNIVERSITARIOS
1960	17305	14665
1970	66199	64312
1980	153100	239485
1990	250450	397563

Fuente: Montoya (1995).



Esta tendencia se relaciona con un cambio fundamental en la sociedad peruana: el incremento y la democratización de los niveles de educación alcanzados por la población en su conjunto. Así, mientras en 1940 menos del 1% de los peruanos mayores de 15 años tenía acceso a la educación superior, en los setenta serían más del 4% y en los ochenta bordearían el 10%. A mediados de los años noventa superarían el 20% los peruanos mayores de 15 años que cuentan con un nivel educativo superior, ya sea universitario o técnico (Chávez y Sagasti, 1998:34). El mayor acceso a la educación secundaria se concentraba en las zonas urbanas, principalmente en Lima Metropolitana y en las principales capitales provinciales del país. Se puede apreciar, además, que la proporción de mujeres con estudios secundarios es menor en relación a los varones<sup>1</sup>, diferencia que se vuelve más aguda en zonas rurales.

En conclusión, observamos que el incremento en el acceso a la educación secundaria se expresa con el incremento de la demanda a la educación superior,

<sup>1</sup> En 1995, la proporción de mujeres sin ningún nivel de estudios era de 14.4% frente al 4.5% de los varones. En el nivel primario ambos mantienen 29%, pero la brecha de género se manifiesta en la secundaria (37.1% frente a 42.6%) y se extiende al nivel superior (18.6% frente al 23.1% de los varones).

pero la tendencia a la masificación va a ser mayor que la capacidad instalada de la universidad en atender tal incremento, lo cual será uno de los factores de su “desborde” como institución, sobre todo en el contexto político de los sesenta y setenta, donde la universidad pública aparecía como un canal de movilidad social, especialmente para los contingentes migrantes de origen provinciano, muchos de los cuales llegarán a ser elementos fundamentales del radicalismo estudiantil de los setenta. Pero antes de profundizar en dicha situación conviene revisar la diversificación y heterogeneidad de la realidad universitaria peruana, a partir del análisis de la tendencia a la privatización de la educación superior.

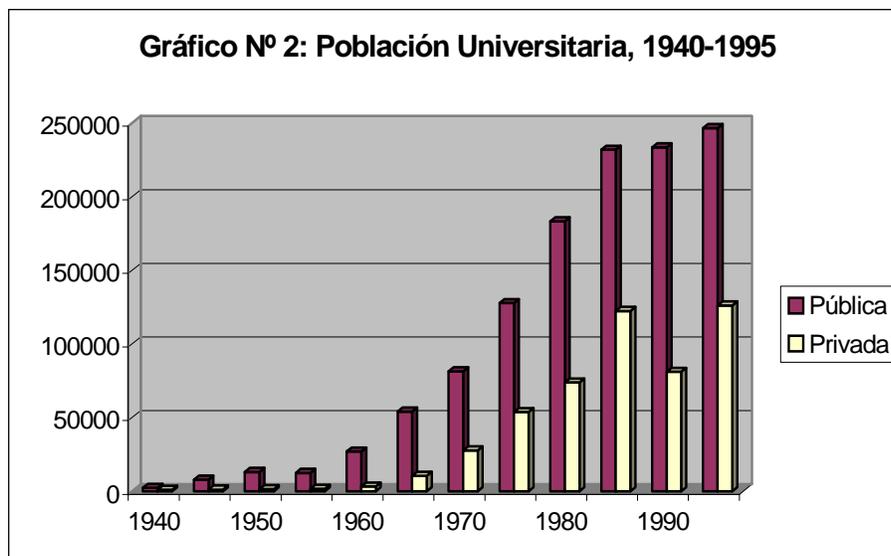
## **2. Privatización de la enseñanza superior**

Por realidad universitaria entendemos el universo simbólico que involucra tanto las tendencias estructurales, como los sentidos sociales que le otorgan los actores a la institución universitaria, como espacio de disputas y de negociación política y cultural. En ese sentido, es significativo que a partir de los ochenta la universidad pública deje de percibirse como parte de un sistema homogéneo (Brunner 1986). Ello se explica por la diferenciación que surge al interior del sistema universitario, generándose una brecha entre el sector público y el privado, y entre universidades de provincias y de la capital. Esto podemos definirlo como una tendencia a la privatización, que irá de la mano con el incremento de la cobertura universitaria.

### *- Creación de nuevas universidades y desborde de la Universidad*

El Estado intenta controlar el desborde de la universidad pública mediante la creación de nuevas universidades. En efecto, hacia mediados de los años cincuenta sólo existían cinco universidades en todo el país. Hacia 1985, ya eran 46 las universidades existentes, con una población universitaria de aproximadamente 360 mil alumnos. Este incremento era una respuesta al crecimiento demográfico, al impacto de las migraciones y a la coincidencia entre el deseo de progreso y la presión política de los nuevos sectores populares.

Aunque la masificación que experimentan las universidades es singularmente importante para el caso de la Universidad de San Marcos (cuyo radicalismo tuvo un marcado componente regional, a través del cual se expresaban las demás diferencias sociales, tanto étnicas como clasistas), hay que señalar que este fenómeno tiene su escenario fundamental en las universidades de provincias. Estas pasan de tener el 33.7% del alumnado en 1960, a tener el 38.1% en 1976, mientras las universidades nacionales de Lima pasan del 55.7% de estudiantes en 1960, a bajar al 34.2% en 1976. En dicho período también se registra un crecimiento significativo en las universidades particulares. Según una investigación realizada por GRADE (1990), hasta 1983 las universidades públicas atraían al 75% de los postulantes, captando al 65% del total de ingresantes. Se observa que las preferencias de los postulantes se han trasladado, en el lapso de 1970 a 1984, del sector público al privado. A finales de los ochenta, las universidades privadas atraían casi a un tercio de la demanda, captando aproximadamente a la mitad del total de ingresantes (Gráfico N° 2).



A nivel nacional, las universidades regionales llegan a absorber hasta 1970 un 36.4% de la demanda total por educación universitaria. Uno de los casos más ilustrativos sería el de la Universidad de Huamanga en Ayacucho, que después de su reapertura en 1959 se convirtió en uno de los centros de atracción de las expectativas educacionales de la región<sup>2</sup>. Fundada como Real y Pontificia el 3 de junio de 1677, persistió como Nacional y Pontificia hasta ser clausurada en 1885 por efecto de la crisis agudizada por la Guerra del Pacífico. Hacia mediados del siglo XX se intensifican los reclamos por su reapertura, reabriendo sus puertas como Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga.

Con la reapertura de la universidad, el crecimiento de la población con educación universitaria en Ayacucho se acelera hasta casi duplicar el promedio nacional: 501.6% frente a 256.3%. Los 220 matriculados de 1959 se quintuplican para 1966, año en que la universidad se había convertido en un foco dinamizador regional (cultural, político y económico). Ese año también representa el reforzamiento de sus vínculos con los sectores populares y con las capas medias, y que se consolida en la lucha por un presupuesto adecuado, frente al recorte que impuso el gobierno central como medida preventiva frente a las guerrillas del MIR y del ELN<sup>3</sup>, que desarrollaron acciones armadas en la provincia de La Mar en Ayacucho. El rector convocó a los diferentes gremios de Ayacucho, conformando un “Frente pro-rentas para la UNSCH”. Con este hecho se demostró que la universidad también podía ser una fuerza política. El mismo año, el 14 de abril de 1966, la facción roja de Abimael Guzmán (líder senderista y docente de Filosofía en la UNSCH), decide conformar el “Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho”. En 1969, año en que tiene lugar la lucha por la gratuidad de la enseñanza,

<sup>2</sup> Igual que los casos de la Universidad San Antonio de Abad en el Cuzco, San Agustín de Arequipa y la Universidad de Trujillo, todas creadas antes de 1960.

<sup>3</sup> Movimiento de Izquierda Revolucionaria y Ejército de Liberación Nacional, respectivamente. Estas dos agrupaciones izquierdistas, intentaron formar guerrillas al estilo cubano, pero fueron debelados rápidamente por el ejército.

ingresan por primera vez mil ingresantes a dicha universidad, cuya población vuelve a duplicarse en apenas tres años (Degregori, 1990).

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

Si bien hasta mediados de los años 50 sólo existían cinco universidades en todo el país (de las cuales sólo una era privada)<sup>4</sup>, cubriendo un número reducido de estudiantes universitarios, a principios de los sesenta ya existían otras nueve universidades en el país (cinco de ellas en Lima), entre ellas, la Universidad Nacional del Centro en Huancayo. Hacia 1964 existen 24 universidades. Esta cifra llega a 30 para 1970, 35 en 1980 y 51 en 1990 (Cuadro Nº 6).

**Cuadro Nº 6: Crecimiento del número de Universidades**

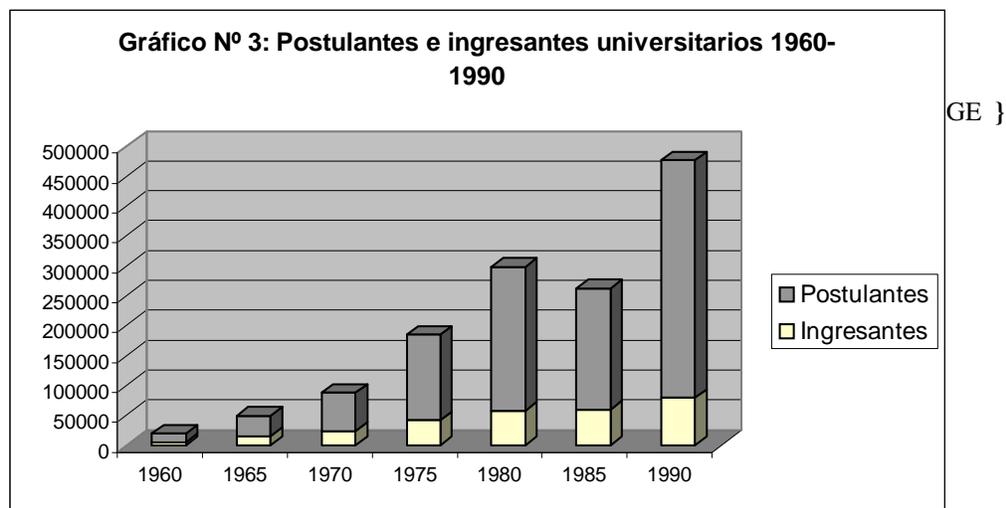
<b>CREACIÓN DE NUEVAS UNIVERSIDADES</b>	<b>PÚBLICAS</b>	<b>PRIVADAS</b>	<b>EN LIMA</b>	<b>EN PROVINCIAS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Hasta 1960</b>	8	1	4	5	9
<b>1961-1965</b>	10	7	8	9	17
<b>1966-1970</b>	3	2	2	3	5
<b>1971-1975</b>	1	0	0	1	1
<b>1976-1980</b>	3	0	0	3	3
<b>1981-1985</b>	2	9	1	10	11
<b>1985-1990</b>	1	4	1	4	5
<b>1990-2000</b>	5	16	9	12	21
<b>Total en 2001</b>	33	39	25	47	72

Fuente: Grade (1990: 25) y ANR (Dirección de Estadística e Informática).

Sin embargo, dicho incremento no logra cubrir la demandas y expectativas de la población, hecho que se registra en la creciente brecha entre postulantes e ingresantes al sistema universitario. Pero, lo que es peor aún, el proceso de expansión universitario no fue de la mano con la capacidad de gestionar y asegurar mínimamente fuentes de financiamiento, regulación del manejo de recursos y evaluación administrativa académica. En efecto, a pesar de este incremento del sistema universitario, éste fue desbordado por la acelerada demanda educativa. Se calcula que, en 1960, 1 de cada 3 postulantes ingresaba a la universidad. En 1990 será 1 de cada 7 (Montoya, 1995).

Se registra que en 1960, de 14,665 postulantes ingresarían solamente 5,429. En 1965 los ingresantes se triplicarían, pero también el número de postulantes. La proporción de ingresantes con respecto a los postulantes

<sup>4</sup> La Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y la Pontificia Universidad Católica (PUC) en Lima, la Universidad San Antonio de Abad en el Cuzco, la Universidad de La Libertad y la Universidad de San Agustín en Arequipa.



experimenta un descenso tendencial en el sistema universitario peruano. Si en los años sesenta ingresaba en promedio el 39% de los postulantes, en los ochenta sólo consigue una vacante el 25% de los postulantes. El acceso se reduce por la competencia que genera el mayor crecimiento relativo de las postulaciones con respecto a las vacantes, que son equivalentes al número de ingresantes<sup>5</sup>. La tendencia registrada entre 1960 a 1990 es el crecimiento de la brecha entre el número de postulantes y el de ingresantes (Cuadro N° 6), ampliándose la brecha entre la demanda (postulaciones) y la oferta (vacantes/ingresantes) (Gráfico N° 3).

**Cuadro N° 6: Postulantes e ingresantes universitarios 1960-1990**

Año	Postulantes	Ingresantes
1960	14665	5429
1965	34349	15766
1970	64312	23914
1975	142949	42083
1980	239485	58744
1985*	202588	59859
1990	397563	79404

\*En 1985 la Universidad Villareal no convocó a Concurso de Admisión y la UNMSM sólo ofreció 55% de sus vacantes. Fuente: Grade (1990).

A su vez, la brecha entre la calidad educativa del sistema público y el privado se agravaría, principalmente con la crisis económica de los ochenta, por lo que conviene que revisemos como se desarrolló la tendencia a la privatización del sistema universitario.

- *La privatización de la educación superior*

La promulgación de la ley 13417 de 1960 aceleró la tendencia a la creación de universidades privadas en el país. Los artículos de dicha ley, sometían la

<sup>5</sup> La equivalencia a través de todo el período 1960-90 entre el número de ingresantes y el número de vacantes ofrecidas por las universidades peruanas se debería a que la mayoría de instituciones no exigían un puntaje mínimo en la prueba de ingreso, buscando cubrir todas las vacantes. Además, a menudo las vacantes se ampliaban frente a los reclamos organizados por comisiones de postulantes (Grade, 1990: 13). El caso del Comité de Lucha por el Traslado Interno, donde muchas veces actuaba Sendero Luminoso, es ilustrativo de dicha situación, teniendo mucho auge hasta 1992.

creación de universidades públicas a un largo proceso de deliberación. Se registra, por ejemplo, que en los primeros años del decenio de 1960 hubo una acelerada creación de universidades privadas, con el apoyo de donaciones de empresas privadas, alentadas por las deducciones tributarias estipuladas en el artículo 81 de la Ley Universitaria 13417, y por la posibilidad de generar profesionales adecuados a la medida de sus necesidades técnicas y financieras<sup>6</sup>. Incluso se llega a solventar económicamente al presupuesto de algunas universidades privadas de Lima, lo cual restaba las posibilidades y recursos a las universidades públicas.

Es revelador constatar el ritmo de crecimiento de las universidades privadas. Hacia 1985 ya existían 46 universidades en todo el país, con una población universitaria de 360 mil alumnos aproximadamente. En 1990, ya eran 19 universidades privadas frente a 27 públicas. Para 1994, el total de universidades era 56, con 29 públicas y 27 privadas.

En Lima, las universidades privadas son mayoritarias (5 públicas frente a 9 privadas). Este proceso ha sido paralelo al incremento de la matrícula privada entre 1960 y 1990 (Cuadro N° 7).

**Cuadro N° 7: Alumnos matriculados en Universidades Públicas y Privadas, 1940-1995**

Año	Pública	Privada	Total
1940	2324	1046	3370
1945	7861	1108	8969
1950	13154	1515	14669
1955	12490	1722	14212
1960	27040	3207	30247
1965	54170	10506	64676
1970	81486	27744	109590
1975	127819	53852	181671
1980	183317	73903	257220
1985	231900	122510	354410
1990	233625	81173	314798
1995	246678	126230	372908

Fuente: Contreras y Cueto (1999:281)

Antes de 1984, las universidades públicas absorbían casi las dos terceras partes del total de ingresantes. Además, hasta ese año captaban al 75% de postulantes y al 65% del total de ingresantes. Desde ese año, las universidades privadas captarían casi un tercio de la demanda, y aproximadamente a la mitad de los ingresantes (Grade, 1990: 14). En los últimos años se registra que el 34% del total de estudiantes del sistema universitario estaba matriculado en universidades privadas, frente al 10.6% de matriculados en instituciones no estatales en 1960.

<sup>6</sup> En 1961 se fundó en Arequipa la Universidad Católica Santa María, en 1962 se crea en Lima la Universidad del Pacífico, la Universidad Femenina del Sagrado Corazón y la Universidad de Lima.

La brecha entre la calidad educativa del sistema público frente al privado se acentuará tras la crisis económica de los ochenta, y con la crisis del movimiento universitario (cuyos dirigentes pierden representatividad ante la población estudiantil y frente a la presencia de Sendero Luminoso), lo que lleva a un progresivo desvirtuamiento de la política estudiantil que, sumado a la crisis de representatividad de los partidos políticos, produjo una creciente desconfianza por la política en el estudiantado al punto que, de acuerdo a una encuesta realizada en la Universidad de San Marcos en 1992, se determinó que 8 de cada diez encuestados (de una muestra de 1450 estudiantes matriculados en 1991) mostraban indiferencia ante las asambleas y elecciones de representantes estudiantiles (Flores, 1993).

Podemos concluir este punto señalando que desde mediados del siglo XX la universidad peruana (una institución netamente colonial ligada a la reproducción de la elite dominante) cambiaría de función y de fisonomía en los sesenta, por efecto de la migración interna y de la masificación de la educación pública, incrementándose de forma significativa la proporción universitaria de estudiantes provincianos, y diversificándose la cobertura del sistema universitario (por el incremento del número de universidades y la privatización de la enseñanza superior). A continuación, analizaremos de qué manera la evolución de las políticas de desarrollo universitarios se relacionaron con la crisis que experimentaría la realidad universitaria, implementándose desde el Estado diferentes leyes frente a la masificación y la radicalización política de la población estudiantil, como se verá en el siguiente acápite.

## **B. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO UNIVERSITARIO.**

Se entiende por políticas de desarrollo universitario las iniciativas estatales que regulan y normativizan la actividad de las universidades y de la población universitaria. Son las medidas encaminadas a regular la calidad educativa universitaria, el manejo y administración de los recursos, el financiamiento, y la evaluación del funcionamiento institucional de la universidad. Destacan dos tipos de políticas de desarrollo universitario: las populistas que amplían la dimensión de las universidades a costa del Estado, y las modernizadoras que privatizan sus servicios (Montoya, 1995: 29).

Desde los años setenta, la intención estatal de ampliar la cobertura del sistema universitario (tanto desde la concepción populista como desde la modernizadora), se vería afectada por graves problemas presupuestales y administrativos, que disminuyeron su capacidad de proporcionar una solución a la creciente masificación de la enseñanza. En ese contexto, masificación, privatización, y radicalización política e ideológica serán las tendencias determinantes de la crisis universitaria, atravesadas por la reducción del gasto estatal en el financiamiento de la educación pública de nivel superior.

### **1. Leyes Universitarias y crisis del sistema universitario**

A partir de mediados del siglo XX, la explosión demográfica que experimentaba el país alentaría la adopción de medidas populistas de desarrollo e intervención estatal. Con respecto a las políticas universitarias, se registra que durante el gobierno de Manuel Prado (1956-1962) se promulgaría la Ley Universitaria 13417, que autorizaba la creación de nuevas universidades, dando facilidades para la creación de universidades privadas<sup>7</sup>.

Desde los años sesenta la teoría de la modernización influiría en la formulación de políticas de desarrollo universitario expansivas y homogenizantes. Posteriormente, bajo el influjo de la teoría de la dependencia y el marxismo estructuralista, se percibiría la crisis universitaria como parte de la crisis social, es decir, la crisis universitaria será percibida como resultado de las condiciones de desigualdad que vivía el país (Montoya, 1995:21).

La promulgación de la ley N° 13417 de 1960 aceleró la tendencia a la creación de universidades privadas en el país y promovió la reorganización administrativa, financiera y académica de la universidad. Pero, a su vez, dicho dispositivo surgía como un medio para controlar las demandas y los crecientes niveles de politización de las universidades nacionales, expresado en el movimiento estudiantil<sup>8</sup>. Los artículos de dicha ley favorecieron la creación de universidades privadas, mientras sometía la creación de universidades nacional a un largo proceso de deliberación. Los primeros años de los sesenta manifestarían entonces un acelerado proceso de creación de universidades privadas, con el apoyo de donaciones de empresas privadas y alentadas por las deducciones tributarias estipuladas en el artículo 81 de la Ley 13417.

Pese a la expansión de la cobertura universitaria, la universidad nacional se vería afectada en los siguientes años por serios problemas presupuestales y administrativos. Es así que durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde<sup>9</sup> (1962-1968), la política estatal comienza a verse desbordada por el movimiento social, señalándose con mayor insistencia la necesidad de que se realizara una planificación del desarrollo universitario. En este marco se promulga la ley 14693, que disponía la gratuidad de la enseñanza.

---

<sup>7</sup> Como se señaló anteriormente, el Estado intentó reducir el desborde de la universidad pública en atender la creciente demanda educativa mediante la creación de nuevas universidades y la privatización de la enseñanza superior. También desde el Estado se promovería la formación de funcionarios públicos, cuyo destino principal sería la burocracia estatal, creando nuevas universidades públicas o transformando las antiguas, por leyes 13417 de 1960 y 15519 de 1965 (Montoya, 1965:57).

<sup>8</sup> Como efecto del movimiento reformador estudiantil, en 1920 se promulgó la ley orgánica de la enseñanza, que reconocía la autonomía universitaria. Sin embargo, hacia 1923 el Estado propiciaría medidas represivas que conllevaron a enfrentamientos directos entre estudiantes y fuerzas armadas. De esta confrontación surgiría el Apra como el primer partido de masas de la historia del país, y que mantendría la hegemonía en la universidad hasta fines de los cuarenta, en que Luis Alberto Sánchez alcanza el Rectorado de San Marcos, a través de la promulgación de la ley N° 10555 (Chávez y Sagasti, 1998:28), legislación derogada por Odría, surgiendo en los años anteriores a la promulgación de la ley N°13417 un nuevo reformismo en el movimiento estudiantil, con el incipiente liderazgo de agrupaciones de izquierda marxista.

<sup>9</sup> Ex decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Ingeniería y fundador del partido Acción Popular.

El Estado afianzaba su protagonismo en la búsqueda del desarrollo y la integración social, particularmente durante los períodos de 1968-1975 (gobierno militar) y 1985-1990 (gobierno aprista). El golpe militar y el proyecto de gobierno de las Fuerzas Armadas (1968-1972) daría mayor cobertura a las medidas populistas y nacionalistas, con un marcado carácter autoritario. En ese contexto, se promulgan el Decreto Ley 17437 en 1969, y la Ley General de la Educación 19326 en 1972, a través de los cuales el gobierno militar intenta reorganizar la universidad pública, iniciativa que desencadena resistencias y desconcierto entre los estudiantes. En ese contexto, muchos de los líderes del movimiento estudiantil optaron por colaborar con el gobierno, como el reconocido filósofo Augusto Salazar Bondy. Por otro lado, los grupos radicales de izquierda, especialmente los de orientación maoísta (hasta entonces minoritarios en la universidad), inician un trabajo intensivo de captación y formación de cuadros entre los sectores juveniles de extracción popular<sup>10</sup>.

La crisis y el aislamiento de la universidad nacional se agudizarían en este período de reformas. En febrero de 1969 el Estado promulga el DL 17437, intentando establecer un modelo universitario apolítico y acorde a las demandas del aparato productivo nacional proyectado por el gobierno. Dicha intervención estatal promovió el enfrentamiento político y la represión, exacerbando las posiciones radicales. En 1972, se deroga el DL 17437 y se promulga la Ley General de la Reforma de la Educación (DL 19326), que devolvería la autonomía a la Universidad. Sin embargo, al no promulgarse el estatuto para normar dicha ley, esta quedó sin efecto, acentuándose las deficiencias del sistema universitario estatal. En este ambiente, la universidad privada no se vio directamente afectada por las políticas educativas, lo que le permitió mantener mejores estándares educativos.

A partir de 1975, durante el nuevo giro del Gobierno Militar (tras el golpe interno que depone a Velasco) se desencadena una crisis económica y política que conllevó a una fuerte movilización social, donde los sectores estudiantiles tendrían menor protagonismo que el movimiento estudiantil de décadas anteriores. A su vez se registraría el crecimiento en la matrícula de las universidades, paralelo al aumento de las universidades en todo el país. En dicho escenario, Patria Roja, organización de izquierda de orientación maoísta, tendría fuerte influencia entre los universitarios y el gremio de profesores (SUTEP).

---

<sup>10</sup> A fines de los sesenta, la ruptura del Partido Comunista-Bandera Roja ocasiona el surgimiento de diversos grupos maoístas, entre ellos el PCP-Sendero Luminoso. Precisamente, con la renuncia de Luis Alberto Sánchez al rectorado de San Marcos (1969), se generarían las condiciones para que los grupos de Izquierda disputaran su hegemonía en la universidad. En San Marcos, la corriente política que logra mayor presencia sería el maoísmo, agrupados en los setentas alrededor de los diversos FER de estudiantes. A mediados de los sesenta, en La Universidad La Cantuta se consolidaría la presencia de la Juventud del PC- Bandera Roja, la cual impulsa la constitución del Movimiento Estudiantil Cantuteño (MOVEC). Con la división de Bandera Roja, su lugar es ocupado por el Partido Comunista Patria Roja. En la Universidad de Huamanga y del Centro, el radicalismo de los grupos de izquierda disputará por el control de los gremios universitarios, alcanzando el marxismo-leninismo de los “manuales” una gran difusión, incluso en los planes de estudio de dichas universidades. (Degregori:1991)

Con el retorno al sistema democrático, el segundo gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985) asume medidas orientadas a reestablecer el orden económico y la estabilidad política. A su vez, en dicho período se inicia la lucha de los grupos subversivos por la toma del poder, como Sendero Luminoso (1980) y el MRTA (1984). El gobierno de Belaúnde no hizo mayores cambios en las reformas heredadas del régimen militar, a excepción de la ley de Minería y Petróleo en 1981. En materia de política universitaria, recién en 1983, se promulgaría la nueva Ley Universitaria 23733, anulando el DL 17437, que fue creado para aislar políticamente a la universidad y que terminó exacerbando las posiciones radicales.

La nueva ley, debido a su excesiva normatividad y a su reducida asignación presupuestaria, no logró superar los problemas de carencia de infraestructura, empobrecimiento académico, masificación y radicalización política presentes en casi todas las universidades públicas. Al contrario, profundizó la brecha entre la calidad educativa del sistema público y el privado.

**Cuadro Nº 8. Legislación Universitaria 1960-1995**

<b>AÑO</b>	<b>LEY</b>	<b>GOBIERNO</b>
<b>1960</b>	Ley Universitaria 13417	Manuel Prado
<b>1969</b>	Decreto Ley 17437	Velasco Alvarado
<b>1972</b>	Ley General de la Reforma de la Educación (DL 19326)	Velasco Alvarado
<b>1983</b>	Ley Universitaria 23733	Fernando Belaúnde
<b>1991</b>	Decretos legislativos 700, 726 y 739	Alberto Fujimori
<b>1995</b>	Ley 26457	Alberto Fujimori

Así, los elevados niveles de inversión de algunas universidades particulares permitieron que se formaran profesionales calificados y competitivos en el mercado laboral, mientras la mayoría de egresados de las universidades públicas terminaban engrosando las filas de los desempleados y desocupados. Esta situación se agravó con la crisis económica de mediados de los ochenta. A pesar de las expectativas generadas por el carisma y la elocuencia de Alan García, el gobierno aprista (1985-1990) terminó por hacer colapsar los servicios estatales, conllevando a un proceso de hiperinflación que terminó agravando los problemas del sistema universitario.

En los noventa, el régimen fujimorista, en alianza con las Fuerzas Armadas, ejecutaría una nueva política contrasubversiva disponiendo, como parte de dicha estrategia, la intervención militarizada y administrativa de las universidades públicas, iniciando una “modernización neoliberal” del sector educación. Antes de analizar este período, hay que precisar la forma como se desarrolló el progresivo abandono del Estado de la gestión universitaria, a través de la evolución del gasto social en la educación superior.

## **2. Abandono estatal de la universidad pública**

Contrariamente al discurso oficial del gobierno de Fujimori, un estudio de Béjar (2001) destaca que durante la década de los noventa los gastos sociales,

luego de caer inmediatamente tras el ajuste de 1990, no lograron retomar el nivel de crecimiento de 1970, en cuanto al porcentaje de PBI. Señala además que, si a ello se añade el agravante del incremento demográfico, se manifiesta que en realidad hubo una reducción drástica de dichos gastos (Cuadro N° 9)

En cuanto al gasto social en la universidad pública, se estima que en 1960 el sistema universitario recibía un promedio del 6% del Presupuesto General de la República. Para 1970 este porcentaje había bajado al 3.8% y en 1980 apenas llegaba al 1.8%. Según datos de la Asamblea Nacional de Rectores, en 1989 la universidad recibió, en términos relativos, 63 veces menos de lo que debía recibir si es que se hubieran mantenido los niveles de financiamiento de 1975 (Montoya, 1995:62). Si bien ha habido períodos en que se han producido aumentos en los presupuestos de las universidades estatales (principalmente entre 1965-1967, 1973-1975 y 1985-1987), la tendencia dominante ha sido la reducción de la inversión pública a nivel universitario.

**Cuadro N° 9: Evolución del Gasto Social 1970-2000**

<b>AÑO</b>	<b>GASTO SOCIAL</b>
<b>1970</b>	4.81
<b>1980</b>	5.16
<b>1990</b>	3.19
<b>2000</b>	4.48

Fuente: Béjar (2001:250)

A largo plazo, esto se ubica en una tendencia mayor, que atañe al total del gasto público en educación. Entre 1970 y 1975 el gasto público total en el sector educativo experimentó un incremento real de 34%. En dicho período, el gasto de capital experimenta una tasa de crecimiento más elevada, alcanzando un 58%. Este aumento se vio posibilitado por el endeudamiento del Estado y por la concepción populista de desarrollo impulsada por la primera fase del gobierno militar frente al crecimiento demográfico y urbano del país. La crisis económica cambiaría el panorama a partir de 1976.

Entre 1976 y 1979, los recursos destinados al sector educativo de parte del gobierno disminuyen en 26%. Esta disminución se da en un contexto de sucesivas políticas de estabilización y de gran movilización social. En 1980, el gasto público se recupera momentáneamente, para volver a caer en 1982. Hacia 1985, el gasto público en el sector educativo alcanzaba los US \$1,227 millones, 7% menos en términos reales que en 1980 (US\$1,322 millones), destinándose US\$1,194 millones al gasto corriente y sólo US\$33 millones al gasto de capital (Saavedra, Melzi y Miranda, 1997:11)

En el sector universitario, se observa que en 1974 el Estado gastaba en educación el 3.7% del PBI, y que en 1980 dicho porcentaje se redujo a 2.1%. El descenso en el gasto educativo continúa en los ochenta, cayendo de 20% del presupuesto en 1975, a menos del 10% una década después. En ese lapso, la universidad logra mantener alrededor del 2.2% del presupuesto anual, pero el

gasto anual por alumno se reduce a menos de la mitad, siendo en 1985 cinco veces menor que veinte años atrás (Cuadro N° 10).

**Cuadro N° 10: Gastos del Gobierno en Universidades Públicas 1965-1985**

<b>AÑOS</b>	<b>PORCENTAJE DEL GASTO EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO NACIONAL</b>	<b>APORTES DEL TESORO PÚBLICO POR UNIVERSITARIO(A)</b>
<b>1965</b>	4,8	12,886
<b>1970</b>	3,4	8,668
<b>1975</b>	2,3	5,250
<b>1980</b>	1,9	3,517
<b>1985</b>	2,2	2,463

Fuente: Degregori (1990:119)

Aunque la Constitución de 1979 reconocía el derecho a la educación pública e incluso legalizaba las demandas del movimiento universitario<sup>11</sup>, en la práctica, el financiamiento público destinado a las universidades se redujo en las siguientes décadas, profundizando la crisis del sistema universitario. La tendencia privatizadora surgía en este contexto como una forma de liberar al Estado de su responsabilidad social, tendencia que se remontaba a la ley 13417 de 1960 y que fue retomada por varios gobiernos, incentivándose la enseñanza privada de nivel universitario<sup>12</sup>. Se llega incluso a solventar el 71% del presupuesto de la universidad privada Cayetano Heredia (con especialidad en Medicina), con dinero del estado. La tendencia privatizadora va perfilando la orientación modernizadora de las políticas de desarrollo universitario, que terminan de delimitarse con el programa de liberalización y las medidas de ajuste y estabilización económica impulsadas por el gobierno fujimorista en los noventa. Anteriormente a dichas medidas, el gobierno aprista implementaría medidas expansivas que terminaron colapsando la capacidad estatal. Como parte del aumento generalizado del gasto público, se registra un incremento espectacular del gasto educativo en 1987. Entre 1985 y 1987, el gasto público en educación alcanzó un incremento real de 65%, crecimiento que se relaciona con el desmesurado número de docentes y de personal administrativo en el sector educación<sup>13</sup>.

En general, el nivel de gasto público por alumno en el Perú fue sumamente bajo para todos los niveles. Si durante 1936 y 1967 el gasto real en educación aumentó sustancialmente, a partir de la crisis de 1975 se inicia la tendencia a la

<sup>11</sup> Según el artículo 37° del Capítulo IV de la Constitución Política de 1979, el sector educación debía recibir la quinta parte del presupuesto del gobierno central. Dicha asignación no se cumplió, agravando la crisis y la reducción de la calidad del servicio de las universidades públicas.

<sup>12</sup> Según la ANR, en 1980 el 34.5% de ingresantes a las universidades peruanas eran absorbidos por las universidades privadas. Para 1985, esta cifra se incrementa al 55.5% y en 1988 captaba el 41.8% (Montoya, 1995:75).

<sup>13</sup> La mayor parte del gasto público en educación es gasto corriente, y de éste la mayor parte son remuneraciones. En ese sentido, mientras entre 1968 y 1977 el número de docentes aumenta alrededor de 10%, en los trece años siguientes dicha cifra casi se duplica. Asimismo, entre 1972 y 1985, el personal administrativo se incrementa de 17,522 a 25,321 trabajadores. Con la administración aprista, se alcanza los 55,135 trabajadores en 1990. Hacia 1992, la cifra se reduce en 23% (Saavedra, 1997:13)

caída, la cual se profundiza a fines de los ochenta (1988 y 1989), años en que el gasto real estuvo al mismo nivel que a inicios de los años setenta, cayendo luego casi 40% por debajo de ese nivel en 1990. Si bien en 1987 se observa el máximo nivel de gasto educativo, la crisis llevó a que sólo dos años después se llegara al nivel de gasto más bajo de los últimos 25 años (Cuadro N° 11).

**Cuadro N° 11: Gasto Público en Educación por niveles, 1965-1994**

<b>AÑO</b>	<b>PRIMARIA</b>	<b>SECUNDARIA</b>	<b>SUPERIOR NO UNIVERSITARIO</b>	<b>SUPERIOR UNIVERSITARIO</b>
<b>1965</b>	59%	23%	3%	16%
<b>1973</b>	54%	28%	3%	15%
<b>1977</b>	53%	25%	3%	19%
<b>1981</b>	47%	31%	3%	20%
<b>1985</b>	48%	32%	4%	16%
<b>1987</b>	43%	30%	3%	24%
<b>1990</b>	36%	27%	3%	8%
<b>1994</b>	33%	24%	3%	11%

Fuente: Rodríguez (1992:25) y Saavedra (1997:18)

Durante el período 1970-1994, el gasto total en educación se mantuvo básicamente constante, a pesar del proceso de masificación que experimentaba la universidad. Como consecuencia de ello, se observa la reducción en el gasto público por alumno. A nivel universitario, el gasto anual por alumno matriculado se redujo a menos de la mitad de lo que era diez años antes. En promedio, el gasto por alumno matriculado en 1990 era menor a un tercio de su nivel en 1970. A pesar del aumento real del gasto público por alumno entre 1990 y 1994 en todos los niveles educativos (salvo en el de educación superior no universitaria), la cantidad de recursos públicos por estudiante resulta muy baja en términos comparativos con otros países, por lo que la expansión del sistema universitario no pudo mantener los estándares de calidad de otras épocas.

En efecto, en materia de cobertura universitaria, América Latina experimentó un proceso de expansión acelerado, presentándose grandes diferencias a nivel de coeficiente de variabilidad del gasto público en la región, entre los períodos de 1980-1985 (donde Brasil ocupa el primer lugar en la participación del gasto educativo), y el período de 1985-1995, en que el Perú ocupa el segundo lugar después de Brasil (Saavedra, 1997:26). Pero, si comparamos el crecimiento masivo de la población estudiantil de nivel superior<sup>14</sup> con el porcentaje de participación en el PBI del gasto público, observamos que en 1994, el gasto público total destinado a la educación pública fue el 2.8% del PBI, cifra muy por debajo de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que invirtieron un promedio del 4.7% de su PBI a la educación pública (Suecia y Canadá gastan 6.7% y 7.2% respectivamente),

<sup>14</sup> En el Perú, 10.1% de la población de 25 o más años de edad ha alcanzado algún nivel de educación superior. En 1980, el país registraba 1771 estudiantes por cada cien mil habitantes. La cifra se elevaba a 3012 estudiantes de tercer nivel por cada cien mil habitantes en 1988, crecimiento sólo superado por Uruguay y Argentina en América Latina (Montoya, 1995:50).

aunque es cercano al promedio de América Latina (aproximadamente 3%), donde, en el período de 1989-1991, Costa Rica, Argentina y Venezuela destinaron entre el 5% y el 3.4% del PBI en la educación de sus habitantes (Saavedra, 1997: 24). En el Perú, entre 1987 y 1990, el gasto educativo total cayó en 50% aproximadamente, llegando a situarse en 13% del gasto público total y 2.2% del PBI.

Las cifras sobre la distribución del gasto en el sistema universitario estatal muestran que el deterioro no es sólo financiero, sino también físico. El 90% de los ingresos era destinado a gastos corrientes (de los cuales, 70% cubría remuneraciones). Sólo 10% del gasto total correspondía a gastos de capital, monto del cual 47% se destina a obras y un 44% a bienes de capital. Igualmente, se iba deteriorando progresivamente el ingreso real de los docentes, e incrementándose la cantidad del personal administrativo. Según el diagnóstico general de Educación de 1993, el total de docentes pasó de 181,169 en 1985, a 240,391 en 1990, es decir, aumentó un 33%, mientras el personal administrativo pasó de 25,231 a 55,135 en el mismo período, lo que significa un aumento de 118% (Saavedra, 1997:12).

Como consecuencia de la crisis fiscal y de la reducción del financiamiento estatal a las universidades públicas, se inicia una lenta tendencia al autofinanciamiento, como una forma de afrontar las deficiencias existentes en los presupuestos universitarios. Ello se expresaría a través de la promoción de proyectos destinados a brindar servicios a la comunidad, diversificando la oferta universitaria con servicios de capacitación, cursos de actualización profesional, servicios de extensión universitaria, de consultoría y evaluación de proyectos, venta de bienes producidos en las diversas dependencias académicas, etc. Pero también se expresó en la paulatina restricción de la gratuidad de la enseñanza, mediante el cobro o la elevación del cobro de los trámites administrativos y de los servicios universitarios (comedor, atención médica, etc.) Esta última modalidad de autofinanciamiento puede ser definida como parte del proceso de privatización de la educación universitaria.

En lo que respecta a las universidades de provincias entre el período que cubre los años setenta y ochenta, se percibe un crecimiento relativo de los recursos disponibles. Mientras en los setenta, alrededor del 45% de los gastos en educación universitaria se realizaban en provincias, en la segunda mitad de los ochenta la cifra se eleva a 55%. Sin embargo, la asignación *pér capita* es menor en las universidades de provincias que en las de la capital, aunque la brecha se ha reducido. En los primeros años de los setenta el gasto por alumno en universidades de provincias era aproximadamente 20% menos que en Lima. A mediados de los ochenta el diferencial promedio fue cercano a 4%.

Podemos concluir que, en lo que respecta a la educación superior, el nivel del gasto estatal se estanca a mediados de los setenta (a pesar del crecimiento de la población universitaria), experimentando una caída que se extiende hasta comienzos de los noventa, en que el Estado interviene política y militarmente las universidades públicas, en un escenario de disputas con las fuerzas subversivas por el control de los sectores populares urbano y rurales. Sin embargo, será bajo

el nuevo giro que toma la estrategia contrasubversiva en el campo que se produzcan actos de violencia política en las ciudades y entre la población universitaria, actos ejecutados por grupos paramilitares y fuerzas del orden, como la desaparición de más de 30 estudiantes de la Universidad del Centro en Huancayo (julio de 1991), y la matanza de 9 estudiantes y un profesor de la Universidad La Cantuta, en Lima (julio de 1992). A continuación, exponemos la estrategia y legislación contrasubversiva desarrollada en los noventa y su particular impacto en la vida universitaria.

### **3. Legislación contrasubversiva e intervención de la Universidad**

Según Tapia (1997), de 1990 a 1992 el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso se propuso alcanzar el denominado “equilibrio estratégico”<sup>15</sup>. Por su parte, las FFAA y particularmente el Ejército, cambiarían de estrategia en las zonas rurales (a partir de 1988-1989)<sup>16</sup>, apoyando a la autodefensa campesina y a los Comités Regionales de Defensa. Este paulatino giro de la estrategia contrasubversiva culmina con la captura de Abimael Guzmán en septiembre de 1992, a manos de un Grupo Especial de Inteligencia de la policía, pasando la contrasubversión a la ofensiva global en todos sus campos. El gobierno de Fujimori hace posible que se lleven a cabo los nuevos planteamientos estratégicos, sin importar el costo social que ello tendría. Lo que resalta de esta situación es que Fujimori terminaría por apropiarse de los logros de la nueva estrategia global contra la subversión, legitimando y concentrando el poder en una cúpula política y militar a través del autogolpe del 5 abril de 1992, para finalmente establecer un modelo autoritario en lo político y neoliberal en lo económico.

En este contexto, la política de desarrollo universitario concebida por la administración fujimorista se sitúa como parte de las tendencias privatizadoras y de liberalización de la economía. En materia contrasubversiva, en 1991 el gobierno de Fujimori emite los decretos legislativos 700, 726 y 739, los cuales planteaban que el sistema educativo carecía de objetivos para contrarrestar al terrorismo, por lo cual estas normas legales eran necesarias para resolver estos conflictos, lo cual significaba en concreto la militarización de la educación superior. Entre las medidas más importantes, se legalizó la permanencia de bases militares del Ejército y las incursiones de la Policía en las universidades; y se rebajaron las exigencias para la titulación y la graduación, con el objetivo de que salgan los llamados “estudiantes eternos”, que en la mayoría de los casos tenían una mayor grado de politización.

La propuesta constitucional aprobada en el referéndum de 1993, de reducir la gratuidad de la enseñanza universitaria a los que tengan un rendimiento satisfactorio y no puedan pagar por ella, daba el marco jurídico para legalizar la

---

<sup>15</sup> Sobre la estrategia de Sendero, Tapia señala que la decisión de anunciar el “equilibrio estratégico” respondía, en realidad, a la necesidad de Guzmán en la “huída hacia adelante”, frente al declive de sus fuerzas en las zonas rurales (Tapia 1997, 150).

<sup>16</sup> Anteriormente, durante los años 1983 y 1984, la tardía intervención de las FFAA en la guerra interna desató una feroz represión indiscriminada contra la población rural, que se intensificó durante el período 1985-1987. Será recién a partir de fines de 1988 que las FFAA logren articular un plan global de lucha contra la subversión (Tapia, 1997).

tendencia privatizadora dentro del sector educación. Si bien esto tiene como antecedente la ley 23733 de 1984, por la cual se facultaba a las universidades a normar sus propios sistemas de pagos, la aprobación de la política educativa fujimorista en el marco del proyecto neoliberal impulsado por el Estado en los noventa<sup>17</sup>, representaba el fracaso de las tesis desarrollistas y modernizadoras que, a través de gobiernos populistas, permitieron la masificación de la universidad pública como mecanismo de integración y de movilidad social del conjunto de la población (Montoya, 1995:80).

Se observa, por ejemplo, que en el período 1990-1994, la participación del gasto educativo total en el gasto total del gobierno pasó de 13% al 19%. La participación del gasto público educativo en el PBI también mostraba una tendencia creciente a partir de 1991. Hasta 1994, el gasto social en relación al PBI se incrementa de 2.2% en 1991, a 2.9% en 1994. En esta etapa, la participación del gasto corriente cae ligeramente en el nivel secundario y primario, aumentando su participación dentro del total de recursos públicos en el nivel superior, de 8% en 1990, hasta 11% en 1994 (Cuadro N° 11).

Con respecto a la política contrasubversiva, en junio de 1991 el Congreso delegó al Ejecutivo la facultad de legislar sobre pacificación, a través de Decretos Legislativos. En noviembre del mismo año, el Ejecutivo presenta al Congreso un paquete de Decretos, lo cual provoca un debate sobre la violencia política que vivía el país. Este paquete otorgaba poderes amplios al Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y a los comandos político militares en las zonas de emergencia, imponían obligaciones a la población para el apoyo a las FFAA y al SIN cuando lo requiriesen, e imponía penas severas a los periodistas que publicaran información secreta de los aparatos militares y de los servicios de inteligencia. El autogolpe del 5 de abril consolidaría estas medidas.

En este escenario se considerará a las universidades y a los penales como centros de formación y adoctrinamiento terroristas. Para afrontar dicha situación, el Ejecutivo propuso la aprobación del DL 746 referido al SIN, de los DL 726 y 749 que posibilitaban el ingreso de las FFAA o la PNP a los recintos universitarios y donde se ampliaban las atribuciones de los comandos Político-Militares, y del DL 734 que facultaba el ingreso de las FFAA en los penales (Tapia, 1997:67).

Si bien la ley universitaria 23733 permitía el ingreso de la PNP al campus universitario por mandato judicial y a petición del rector (durante el gobierno de Alan García se producen un par de operativos policiales sin éxito), la Comisión del Parlamento propuso una modificación del DL 726 que permitía la intervención de las fuerzas del orden en las universidades con el objetivo de reprimir el terrorismo, desechándose en la aprobación final la propuesta de la Asamblea Nacional de Rectores. La propuesta del DL 726 permitía, previa autorización del Ministerio de Defensa o del Interior, o de los Comandos Militares o Policiales, el ingreso de las

---

<sup>17</sup> Expresado como privatización de los servicios públicos y desatención del gasto social, reduciendo el estado al papel de gendarme frente al despliegue de la estrategia subversiva, en momentos en que el principal actor de la violencia política (SL) había declarado el inicio del equilibrio estratégico que lo llevaría a la toma del poder.

fuerzas del orden en los locales universitarios, “cuando tomen conocimiento que elementos o grupos terroristas perturben el orden interno” (Tapia, 1997:72).

En mayo de 1995, el Congreso controlado por el fujimorismo promulga la Ley 26457, que declara la reorganización administrativa de varias universidades públicas, entre ellas las universidades de San Marcos y la Cantuta en Lima. Comisiones reorganizadoras nombradas por el gobierno central asumen la administración de las universidades, reemplazando a las autoridades elegidas y disolviendo los tercios estudiantiles. En noviembre del 2000, el gobierno transitorio de Paniagua disuelve las comisiones reorganizadoras de las universidades de San Marcos y la Cantuta.

En conclusión, el Estado retorna en los noventa a la universidad en un clima político de extrema vulnerabilidad para la población estudiantil, promoviendo una reforma educativa modernizadora que era la afirmación de la tendencia privatizadora de la educación en general. El movimiento estudiantil, seriamente fragmentado y golpeado, y con una frágil representatividad entre los propios estudiantes, fue prácticamente arrinconado e imposibilitado para proponer alternativas en este escenario. Durante los noventa, las demandas del movimiento estudiantil, que resurge a mediados de la década, darían un giro inesperado dejando de lado las demandas gremiales o economicistas (más rentas por ejemplo) y planteando otras: respeto a las normas constitucionales y el estado de derecho frente a la arremetida del gobierno e Fujimori por quebrar cualquier impedimento legal para la reelección presidencial.

## A manera de conclusión

Como se ha venido argumentando en este documento, la radicalización de los diferentes grupos estudiantiles durante los años setenta (amparados en el discurso marxista-leninista, y en mayor medida en el maoísmo) se relaciona con dos procesos contradictorios que definieron la situación de crisis de la universidad pública desde mediados del siglo XX: la creciente masificación de la educación superior, y el descenso de la inversión estatal en el financiamiento de la universidad pública<sup>18</sup>. En efecto, mientras en 1960 el sistema universitario recibía un promedio del 6% del Presupuesto General de la República; para 1970 este porcentaje se reduciría al 3.8% y en 1980 apenas llegaba al 1.8%. En 1989, esta tendencia se expresaba con claridad en el hecho de que la universidad recibía en términos relativos 63 veces menos de lo que debió recibir si se hubiera mantenido los niveles de financiamiento de 1975, lo cual contribuyó a la profundización de la crisis universitaria.

La crisis universitaria será una de las manifestaciones de la difícil situación que atravesaban las nuevas generaciones de jóvenes pertenecientes a los sectores populares quienes, pese a la elevada proporción de presencia juvenil en las ciudades (que pasó del 51% al 70% entre 1960 y 1980), no alcanzaron un incremento de sus posibilidades de participación en la vida política y económica del país. Para el caso de Lima se observa que, durante los ochenta, los jóvenes de clases populares presentan mayores porcentajes de desempleo y subempleo a los del conjunto de la PEA, y que sus ingresos se hallan por debajo del salario mínimo, a pesar de presentar los niveles educacionales más altos de la población. La disparidad también se observa entre jóvenes migrantes y nativos, dado que en estos últimos, el 40% ganaba menos que el salario mínimo, frente al 60% de los migrantes. El fracaso en el modelo estatal de desarrollo y modernización posibilitan una radicalización del discurso clasista, en un escenario de intensa politización de los movimientos sociales (en especial el sindical), como fueron los años setenta e inicios de los ochenta.

El progresivo abandono estatal de la universidad pública generó diversos mecanismos de oposición al interior de las universidades, donde los estudiantes provincianos tendían a reunirse en organizaciones que les otorgaran una identidad grupal y a protestar contra el autoritarismo del reformismo de las medidas del régimen militar, orientados a imponer una visión tecnocrática y despolitizada de la formación universitaria. En ese contexto es que se potencia el "radicalismo economicista", práctica política con la que se pretendía satisfacer las expectativas de ascenso social y profesionalización de los jóvenes, provenientes en su mayoría de sectores populares y medios del interior del país. En efecto, los grupos maoístas radicales que en los setenta ganan la hegemonía del Frente Estudiantil Revolucionario (FER), califican al gobierno militar de fascista, preconizando además la guerra popular mientras, al mismo tiempo, centran sus demandas en

---

<sup>18</sup> Según la Asamblea Nacional de Rectores, la matrícula universitaria pasa de 30 mil estudiantes en 1960, a más de 500 mil en el año 2000. Asimismo, la misma fuente señala que la inversión por alumno de universidades públicas realizada por el Estado pasa de aproximadamente 400 dólares en 1960, a menos de 100 dólares en el 2000 (Montoya, 1995).

la lucha pragmática por ingresos fáciles, traslados internos, horarios especiales y graduación sin tesis. Sobre ese terreno abonado de radicalismo ideológico y político actuara Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru años después.

Un punto importante a tener en cuenta, es que un estudio realizado en Lima demuestra que, entre 1983 y 1986, los condenados por terrorismo y por delincuencia común en los tribunales de justicia de Lima eran predominantemente jóvenes de sectores populares, de los cuales el 35.5% poseía estudios universitarios (Chávez, 1988). Pese a las limitaciones de la muestra, este estudio permite una aproximación a las tendencias de la composición social de los grupos subversivos, en particular Sendero Luminoso.

Este radicalismo universitario correspondería a una segunda oleada en la masificación de la universidad pública, que, a diferencia de la primera (impulsada por clases medias provincianas) estaría constituida principalmente por hijos de campesinos o de mistis de pequeños pueblos, de mayor raigambre popular. Estos rasgos se acentuarían en las universidades de provincias, y sería determinante en el proceso regional de la violencia en cada universidad. Cuanto más pobre era la región, más andino y popular era el perfil del estudiante universitario. Esta sería una tendencia que sería más común entre los estudiantes que participaban activamente en política. En ese sentido, es interesante observar que entre 1960 y 1969 las carreras de ciencias sociales alcanzan su mayor expansión, incluso en 1975 llega a ocupar el 6% del total de la población universitaria, lo cual, si se sumase la carrera de Economía, daría como resultado que uno de cada seis universitarios estudiaba ciencias sociales o economía a mediados de los setenta (Degregori 1990).

Actualmente, la institución universitaria y el movimiento estudiantil se encuentran en una encrucijada. Por un lado, el nuevo gobierno de Alejandro Toledo no ha mostrado indicios de querer cambiar la situación del sistema educativo peruano, en particular el superior, implementado por el contrario medidas de reducción del presupuesto y profundizando la autogestión privada de las universidades. Por su parte, el movimiento estudiantil, que tuvo una participación activa en la lucha por la recuperación de la democracia en los últimos años del fujimorismo, se encuentra ahora desmovilizado, sin propuesta claras, ni mucho menos con alternativas al actual modelo hegemónico de universidad. Creemos que el escenario es sombrío para las universidades. Buscar salidas a estas carencias debe partir de una análisis sincero y franco, por reconocer críticamente el “pasado”, por hacer un balance del papel jugado por los actores universitarios. Empezar por ahí nos permitiría reconocer en dónde estamos y hacia dónde apuntamos. Y esto, como dicen las viejas consignas, es una tarea colectiva.

## Bibliografía

Béjar, Héctor

2001 *Justicia social y política social en el Perú*, CEDEP, Lima.

Brunner, José Joaquín

1986 "El movimiento estudiantil ha muerto. Nace el movimiento estudiantil", en: *La juventud universitaria en América Latina*, CRESALC / ILDIS, Caracas.

Chávez, Jorge y Sagasti, Francisco

1998 *La juventud universitaria y su participación en la vida nacional: Actitudes y Motivaciones*. Agenda Perú, Lima.

Contreras, Carlos y Cueto, Marcos

1999 *Historia del Perú contemporáneo*. Red para el desarrollo de las CCSS en el Perú. Lima.

Defensoría del Pueblo

2002 *La Desaparición Forzada de personas en el Perú (1980-1996)*. Serie Informes Defensoriales. Informe N° 55, Lima

DESCO

1981 *Cronología de la Violencia Política en el Perú*, Lima

Flores Barboza, José

1993 *Perfil del estudiante sanmarquino. Política en San Marcos de los noventa*, UNMSM, Lima.

Gorriti Ellenbogen, Gustavo

1990 *Sendero. Historia de la guerra milenaria en el Perú*. Editorial Apoyo, 4ta. Edición. Lima.

GRADE

1990 *Educación superior en el Perú. Datos para el análisis*. Documento de Trabajo N°9. Lima.

Hinojosa, Iván

1999 "Sobre los parientes pobres. La relación entre Sendero Luminoso y los partidos de izquierda", en Steve Stern (editor), *Los senderos insólitos del Perú. Guerra y sociedad en el Perú 1980-1995*, IEP / UNSCH, Lima.

Jiménez Bacca, Benedicto

2001 *Inicio, desarrollo y ocaso del terrorismo en el Perú. El ABC de Sendero Luminoso y el MRTA ampliado y comentado*. Sanki, Lima.

Lynch, Nicolás

1990 *Los jóvenes rojos de San Marcos. Radicalismo y juventud universitaria en los setenta*, El zorro de Abajo ediciones, Lima.

Montoya, Luis

1995 *Nido de Inquietudes. Universidad peruana y modernización en el Perú*. Tesis de licenciatura en Sociología UNMSM, 1994.

Saavedra, Jaime; Melzi, Roberto y Miranda, Arturo

1997 *Financiamiento de la educación en el Perú*. Grade, Documento de Trabajo N° 24. Lima.

Sandoval López, Pablo

2000 "Cultura urbana y antropología en el Perú", en: Carlos Iván Degregori (compilador), *No hay país más diverso. Compendio de Antropología Peruana*, Red para el desarrollo de las ciencias sociales, Lima.

Tapia, Carlos

1997 *Entre Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas. Estrategias contrasubversivas en el Perú*, IEP, Lima.