

**Asignación de recursos públicos para la
educación superior universitaria:
Perú 1960-1990**

José Antonio Gonzáles Norris

Resumen

Este estudio pasa revista al proceso de asignación de recursos financieros públicos a las universidades estatales durante las últimas tres décadas en el Perú. El propósito es detectar los principales factores explicativos de dicha asignación, en especial las variables de naturaleza política y burocrática. Se trata de precisar el papel de las instituciones que intervienen en el proceso, y de definir los estilos de gestión preponderantes en cada momento histórico. En general, según el autor, durante el periodo estudiado existió muy poca estabilidad en los criterios y mecanismos empleados en el proceso de asignación de recursos públicos a la educación universitaria, y no se contó con una política pública de financiamiento universitario, relativamente autónoma de la situación fiscal de corto plazo.

Para su análisis, el autor distingue tres etapas básicas. La primera etapa se inicia con la promulgación de la ley universitaria 13417, en abril de 1960, y culmina con la asunción del gobierno militar. En esta etapa el sistema universitario experimentó un crecimiento explosivo; predominaba entonces una concepción que asignaba al Estado la obligación de asegurar la solvencia económica de las universidades, dotándolas de rentas suficientes. Estas, además, gozaban de autonomía para el diseño y el manejo de sus presupuestos. No obstante, hacia el final del periodo, la crisis fiscal y el propio crecimiento del sistema afectó seriamente los presupuestos de las universidades.

El anterior contexto enmarca el inicio de la segunda etapa, que el autor identifica con la promulgación de la ley universitaria 17437, en febrero de 1969, y que culminará con la restauración democrática, en 1980. Esta etapa estuvo signada por un tratamiento burocrático y racionalizador del proceso de asignación de recursos -a través de una instancia creada para tal efecto, el Consejo Nacional de la Universidad Peruana (CONUP). Se limitó el concepto de autonomía económica de las universidades a la libre disposición de las rentas que el gobierno decidiera darle; así, el periodo se caracterizó por una fuerte

inestabilidad de los presupuestos universitarios y una total dependencia de la situación fiscal.

La tercera etapa cubre toda la década de los ochenta, en la cual dos gobiernos democráticos se sucedieron en el poder. En esta etapa, pese al intento de reforzar la autonomía universitaria que significó el que alcanzara el rango de norma constitucional, dicha autonomía se vio en la práctica frustrada por la prolongada crisis fiscal, que obligó a las universidades a una lucha constante por la obtención de los escasos recursos que el Fisco presupuestaba. Se generó así una dinámica donde la burocracia del Ministerio de Economía ganó poderes para asignar o reasignar recursos, más allá de lo dispuesto por las leyes presupuestales. Al impulso de estas dificultades, las universidades se han visto obligadas a desarrollar formas de presión por la obtención de recursos, y a buscar por otra parte mecanismos de generación de recursos propios.

Introducción

La Universidad Peruana atraviesa hoy, ya bien entrada la década de los años noventa, por una grave crisis financiera. Esta crisis, sin embargo, es de larga data. El reiterado déficit fiscal durante los años ochenta, sumado a la experiencia hiperinflacionaria de fines de dicho decenio, afectó seriamente al sistema universitario estatal, mermando su calidad y generando disparidades al interior del sistema.

Los datos sobre financiamiento de la educación superior en las dos décadas pasadas muestran grandes fluctuaciones en los presupuestos de las universidades públicas, pero es marcada la tendencia a la declinación. Puede apreciarse, asimismo, importantes diferencias entre instituciones universitarias en lo que se refiere a asignación presupuestaria. Esta situación refleja la poca estabilidad en los criterios y mecanismos empleados en el proceso de asignación de recursos públicos a la educación universitaria. Sugiere, asimismo, la carencia de una política pública de financiamiento universitario, relativamente autónoma de la situación fiscal de corto plazo.

El presente estudio pasa revista al proceso histórico-institucional en el que se produce la asignación de recursos financieros públicos a las universidades estatales, tratando de detectar sus principales factores explicativos, en especial las variables de naturaleza política y burocrática. Se trata de precisar el papel de las instituciones que intervienen en el proceso, y de definir los estilos de gestión preponderantes en cada momento histórico. Para ello se ha recopilado y analizado información sobre el proceso de formulación presupuestaria y sus variantes a partir de 1960, y se han examinado textos legales y la normatividad pública sobre el particular. Asimismo, se ha revisado bibliografía y otras fuentes secundarias, y se han sostenido entrevistas con protagonistas del proceso de asignación de recursos financieros a las universidades.

En el periodo estudiado se distinguen tres etapas básicas que coinciden, prácticamente, con cada una de las décadas cubiertas por el estudio. La primera etapa se inicia con la promulgación de la ley universitaria 13417, en abril de 1960, y culmina con la asunción del gobierno militar. La segunda se inicia con la promulgación de la ley universitaria 17437, en febrero de 1969, y culmina con la restauración democrática en 1980. La tercera etapa cubre toda la década de los ochenta, en la cual dos gobiernos democráticos se sucedieron en el poder.

1. Antecedentes: la educación superior en el decenio de los sesenta

1.1 Un sistema en expansión

Los últimos años de la década de los cincuenta y los primeros de la década siguiente marcaron un hito en la historia reciente de la Universidad Peruana.

Hasta 1955, más de 400 años después de la creación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, sólo existían siete universidades en todo el país; quince años después, al culminar la década de los sesenta, su número llegó a 31¹.

El número de estudiantes universitarios creció en proporción semejante, pasando de 30,000 en 1960 a más de 100,000 a fines de la misma década. A su vez, el número de postulaciones creció en más de 400%, superando incluso el crecimiento del número de egresados de secundaria². El crecimiento de la población universitaria fue acelerado desde mediados de la década de los cincuenta, llegando a una tasa de crecimiento de 18% anual en la década siguiente (ver el cuadro 1), superior al incremento promedio anual de la matrícula en educación primaria y secundaria en el mismo periodo³.

La proliferación de universidades, así como su expansión geográfica para atender el enorme incremento de la matrícula, constituye uno de los indicadores más claros de la nueva realidad universitaria en la década de los sesenta. Esta explosión de la demanda universitaria no es exclusiva del Perú: similar proceso se verifica en toda América Latina. Entre 1960 y 1970 el número de alumnos matriculados en universidades latinoamericanas se triplicó, pasando de 533,270 a 1*577,641, con una tasa promedio de crecimiento anual de 11.5% (Sagasti 1983: p.4).

Las universidades fundadas después de 1960 jugaron un importante papel en la atención del crecimiento explosivo de la matrícula universitaria durante los años sesenta. En efecto, si se compara el crecimiento de la matrícula en algunas universidades «tradicionales», representativas del sistema universitario de la época (ver el cuadro 2), con los datos de evolución numérica de la población universitaria (ver el cuadro 1), se aprecia que mientras en 1960 esas universidades captaban dos terceras partes de la matrícula universitaria total, en 1968 no llegaron a captar un tercio de la misma.

1.2 La Ley Universitaria 13417

En abril de 1960, un Congreso dominado por el oficialismo, resultante de los pactos entre el APRA y el pradismo (régimen conocido como «la Convivencia»),

1. Como hay discrepancias en la literatura existente sobre la fecha de creación de algunas universidades, se ha considerado en este documento la fecha establecida en la Ley de creación de cada una (GRADE 1990: p.26).

2. Entre 1960 y 1988> el número de postulaciones a la universidad creció más rápido que el de egresados de secundaria: los primeros aumentaron 22 veces, en tanto los segundos lo hicieron sólo 13 veces (GRADE 1990: p.6).

3. La educación primaria experimentó un incremento promedio anual de 7% entre 1960 y 1965, mientras que la tasa promedio de crecimiento de la educación secundaria fue de 13.3% en el mismo periodo (Chiappo 1970: p. 63).

Cuadro 1
Evolución numérica de la población universitaria

Año	Postulantes	Ingresados	Estudiantes
1900			1000
1930			3200
1940			5600
1950			17600
1955			22000
1960	14665	5429	30983
1961	16762	7060	34993
1962	19990	8577	40696
1963	24561	9719	45934
1964	28312	8648	54230
1965	34349	15776	64448
1966	43804	17105	73923
1967	52720	19499	83509
1968	57858	22268	93903
1969	60400	21118	111696
1970	64312	23914	128785
1975	142949	42083	181671
1980	239485	58774	257220
1985 P	202588	59859	354888
1990 E	397563	79404	490279

P: preliminar

E: estimado

Fuente: Chiappo (1970: p.61), GRADE (1990: p.5).

Cuadro 2
Crecimiento de la matrícula en cinco universidades

	1960	1962	1964	1966	1968
San Marcos	12900	13000	15200	16200	17400
U.N.I	3200	3400	3700	400	5400
La Molina	700	800	1200	1900	2000
Católica	3800	5200	5300	5200	5400
Cayetano Heredia		300	400	500	600

Fuente: Hakim y Ángulo (1970: p.31).

sancionó la Ley Universitaria 13417. Dicha ley, de esencia democratizadora, constituía para el partido aprista una suerte de reivindicación de la «reforma universitaria» que dicho movimiento propugnara tres décadas atrás, aspiraciones que se habían visto inicialmente plasmadas en el Estatuto Universitario de 1946, derogado en 1948 por el dictador Odría.

La Ley 13417 fue el primer instrumento legal que estableció con claridad la triple función universitaria de enseñanza, investigación y proyección social a la comunidad. Reimplantó asimismo el cogobierno estudiantil, el concurso de cátedras, el tiempo completo y la dedicación exclusiva, entre otras reformas a la enseñanza universitaria, y pretendía rediseñar la vieja universidad, vista como elitista y antidemocrática.

En lo referido al régimen económico, la ley tendía a aumentar las cargas del Estado, promoviendo un amplio programa de bienestar estudiantil e incorporando a las autoridades, docentes y empleados de las universidades públicas a la carrera administrativa pública. Ello implicaba reconocer los años de servicios prestados, así como el derecho a una pensión reajutable según el costo de vida (cédula viva), derecho del cual gozaban ya otros trabajadores de la administración central.

Adicionalmente, la ley dispuso la construcción de ciudades universitarias y exoneró a las universidades de toda clase de impuestos, otorgándoles una amplia gama de franquicias. Promovió igualmente las donaciones de particulares, permitiendo las deducciones de impuestos por el doble de su valor. La ley abrió las puertas a la creación de nuevas universidades tanto públicas como privadas - posibilidad que estaba congelada en la práctica-, aun cuando reservó la decisión final al Congreso al establecer que sólo podían ser creadas por ley expresa.

A pesar del entusiasmo con que ciertos sectores recibieron la nueva ley, destinada -según sus patrocinadores- a «modernizar» la universidad poniéndola a tono con las necesidades del país, pronto quedaron en evidencia sus limitaciones. En principio, la ley no planteaba un esquema financiero capaz de hacer frente a las mayores cargas que implicaba la puesta en práctica del nuevo modelo de universidad, ni incorporaba mejoras en una administración débil y deficiente, en la que primaban la prerrogativas de las facultades por sobre la administración central. Peor aun, el cogobierno estudiantil fue visto como un elemento de disolución de la autoridad universitaria; ello provocó, entre otros problemas, el cisma de la Facultad de Medicina de San Fernando y la creación de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

1.3 Financiamiento y mecánica presupuestaria

De acuerdo a la ley universitaria, el financiamiento estatal de la actividad universitaria era algo natural y casi garantizado. Dicho financiamiento adoptó la forma de

subsidios y subvenciones que las universidades tenían como principal fuente de recursos y que -siempre según la ley- podían manejar en forma autónoma. La obligación del Estado consistía en asegurar la independencia económica de las universidades, dotándolas de rentas suficientes para dicho propósito; la obligación de la universidad consistía en manejar eficientemente esos recursos.

Una de las características del financiamiento universitario en los años sesenta, al menos hasta 1967, fue el crecimiento constante del gasto de las universidades, tanto en términos absolutos como en proporción de un gasto público total en educación que también crecía significativamente⁴. En efecto, el presupuesto de las universidades públicas pasó de 180.5 millones de soles en 1960 a 908.5 millones en 1967 (en soles constantes de 1963), creciendo su participación en el gasto público total en educación de 7.6% a 21.5%⁵.

Este crecimiento de los recursos asignados a la universidad obedecía a la necesidad de hacer frente a los desafíos de la renovación y de la expansión de la matrícula. Entre 1960 y 1967 el presupuesto universitario creció a mayor velocidad que la matrícula: mientras el primero se quintuplicaba, ésta crecía 2.5 veces. Sin embargo, a partir de 1967 y hasta 1970, los presupuestos quedaron estancados mientras la matrícula seguía creciendo (Hakim y Angulo 1970: p.33). Lujan y Zapata (1988: p.133) también mencionan, para el mismo periodo, una tendencia creciente del gasto público en el sector educación y, particularmente, en los presupuestos universitarios.

La autonomía universitaria, remarcada en la ley para resaltar las diferencias con el autoritario Estatuto aprobado en 1948 por Odría, también abarcaba al proceso presupuestario. Dicho proceso era asumido casi totalmente por la universidad, con el control posterior del fisco. El presupuesto era formulado por el Consejo de Administración de cada universidad, integrado, además de los miembros del claustro, por personas versadas en cuestiones económicas y comerciales, bajo la presidencia del Rector. Posteriormente era aprobado por el Consejo Universitario. Los recursos eran las rentas provenientes de los bienes propios de la universidad, las subvenciones y subsidios otorgados por el Estado a través del presupuesto de la República, las asignaciones originadas en leyes especiales, y las donaciones de particulares. Luego de su aprobación, el presupuesto de cada universidad debía ser publicado en el diario oficial para conocimiento público.

Según el testimonio de Luis Alberto Sánchez (1985), tres veces rector de San Marcos, a principios de los sesenta alrededor de 40% del presupuesto anual de San Marcos provenía de impuestos ad hoc (creados por leyes especiales),

4. En 1967 se destinó al sector educación 25% del gasto público (INP 1980).

5. Datos de "Situación actual del Sistema Universitario Peruano", CONUP, mayo de 1972 (citado en Portocarrero 1972: p. 35).

particularmente el impuesto a las herencias y a las bebidas alcohólicas; otro 48% provenía de recursos consignados en el Presupuesto General de la República bajo la forma de subsidios y subvenciones. Es decir, 88% del presupuesto de San Marcos se originaba en el Estado, bajo una u otra forma. Del resto, 3% era producto de la renta de los bienes inmuebles de la universidad, 2.5% provenía de las pensiones de los propios alumnos, y el saldo se diluía en aportes menores entre los que estaba el proveniente de algunas fundaciones extranjeras.

Las universidades estaban obligadas a presentar formalmente sus presupuestos y rendir cuenta anual de su administración sólo ante la Contraloría General de la República. Esta, a su vez, remitía su informe al entonces Ministerio de Hacienda y Comercio. Este último, luego de una evaluación de lo actuado, lo elevaba al Congreso, conjuntamente con la Cuenta General de la República. En suma, salvo la evaluación y el control presupuestario *ex post*, el resto del proceso era asumido por la propia universidad, sobre la base de normas generales de administración aplicables al uso de fondos públicos.

1.4 Dos testimonios y un diagnóstico

Dos testimonios pueden ilustrar lo dicho hasta ahora sobre la realidad universitaria de los años sesenta. El primero es un breve diagnóstico efectuado en 1963 por Orlando Olcese, rector de la Universidad Nacional Agraria en ese entonces, quien refería las siguientes «deficiencias más notables de la organización universitaria», como él mismo las denominó (1963: p.116):

- Falta de dedicación de los profesores a tiempo completo.
- Deficiencias en la preparación de los profesores.
- Los profesores no realizaban investigaciones en sus disciplinas científicas.
- Enseñanza excesivamente teórica.
- Rigidez de los programas de estudios.
- Falta de estudios de especialización.
- Uso inadecuado de las facilidades existentes para la enseñanza en las universidades.
- Bajo el sistema de cátedras, los profesores eran prácticamente dueños de los cursos y no se renovaban.
- Sueldos demasiado bajos del personal docente.
- Escasas e inadecuadas facilidades de laboratorio.
- Bibliotecas deficientes y poca costumbre de usarlas.
- Locales físicos inadecuados.
- Programas de los cursos débiles e insuficientes.
- Estructura administrativa inadecuada, sin correspondencia con las necesidades y conceptos modernos de organización universitaria.

- Servicios generales dispersos y no centralizados.
- Poca atención a los problemas de los estudiantes.

Sólo cuatro de los dieciséis problemas mencionados podían ser causados directamente por la estrechez financiera, mientras que los restantes eran problemas académicos y organizativos. Aun más, cuando habla de los bajos sueldos de los profesores, Olcese añade que «en muchos casos esto es simplemente una consecuencia del sistema establecido, ya que lo que los profesores aportan a la universidad no es a menudo más de lo que se les paga» (1963: p. 118). De igual forma, cuando se refiere a la ausencia de facilidades de laboratorio menciona que «esto se debe a muchos factores, entre ellos la falta de recursos, los métodos de enseñanza predominantemente teóricos, el poco interés de los profesores en el trabajo de laboratorio, etc.» (1963: p.118). Las referencias a las deficiencias de los locales y bibliotecas van aparejadas a menciones que sugieren que la situación diagnosticada no se debía exclusivamente a la falta de recursos económicos, sino también a factores académicos u organizativos internos.

Otro testimonio que resulta útil es el discurso-memoria pronunciado en diciembre de 1965 por el saliente rector de la Universidad Nacional de Ingeniería (Sámame Boggio 1969: p. 117). En él se pasa revista a la gestión realizada entre 1960 y 1965, destacándose, entre otros hechos, los siguientes:

- El presupuesto de la UNÍ creció sostenidamente entre 1960 y 1966, pasando de 28 a 140 millones de soles, lo que supone un crecimiento de 400%.
- En 1965 la UNÍ contaba con 172 profesores a tiempo completo, cuando en 1960 no tenía ninguno.
- Se había ejecutado entre 1960 y 1965 un programa de inversiones en obra física ascendente a 54 millones de soles, equivalente al 10% del presupuesto total del periodo.
- Estaban en marcha varios programas de cooperación internacional por un valor estimado de seis millones de dólares americanos.
- Las donaciones recibidas durante el periodo llegaron a 20 millones de soles, destacándose, entre otras, las de Patronato de la Facultad de Minas y de la Phillips Peruana.

Los elementos de juicio disponibles, aunque fragmentarios, permiten afirmar que, hasta bien entrada la década de los sesenta, el financiamiento universitario, en su mayor parte proveniente de las arcas fiscales pero con un aporte sustantivo de la cooperación internacional y donativos privados, no era percibido como un problema inmanejable. No lo era para un Estado más bien conservador en el gasto pero motivado para aumentar el gasto educativo, ni para las propias autoridades universitarias, que destinaban parte considerable de su quehacer a la promoción económico-financiera de su universidad.

El eje de la problemática universitaria en ese momento, más que el fin andamio, era al parecer la modernización de la Universidad y su compromiso con la sociedad, la cual -se decía- estaba llamada a transformar. Sin embargo, hacia fines de la década, el problema del financiamiento ganó preponderancia, por el explosivo crecimiento del número de universidades y el consecuente aumento de la carga fiscal, justo en momentos en que el Estado iniciaba su crecimiento e incrementaba su intervención en la economía en procura de impulsar el desarrollo del país bajo la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones⁶.

1.5 El papel de la cooperación internacional

La cooperación internacional jugó un importante papel en la expansión universitaria durante los años sesenta, tanto a través de subvenciones como de préstamos avalados por el Estado. Dicha cooperación financió actividades académicas, de investigación y de desarrollo científico y tecnológico, así como el mejoramiento de la administración y la infraestructura universitaria. Las fundaciones (especialmente la Rockefeller, la Fulbright y la Ford), apoyaron actividades en áreas como ingeniería, agricultura, ciencias físicas, química, matemáticas y, en menor medida, ciencias sociales, apoyo que abarcaría más de una década. Poco más tarde, la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos puso en práctica un vasto plan de apoyo a la Universidad Nacional Agraria, a través de convenios con universidades norteamericanas.

Igualmente, la Organización de los Estados Americanos desarrolló un amplio programa para el mejoramiento de la enseñanza de las ciencias, que tendría amplia repercusión en algunas universidades nacionales. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo otorgó préstamos para construcción de infraestructura física, financiando, entre otros proyectos, la ampliación y equipamiento de laboratorios de la Universidad Nacional de Ingeniería, por un valor de dos millones y medio de dólares.

1.6 Un sistema universitario dual

A lo largo de la década de los sesenta, el aumento de la matrícula y el consecuente aumento del número de universidades, así como su creciente diversificación geográfica, hicieron que se perfilara un nuevo sistema universitario, muy diferente

6. En Paredes y Sachs (1991: p.80 y ss) se hace una síntesis de la historia económica de las cuatro últimas décadas, que ilustra este proceso.

al existente cuando entró en vigencia la ley 13417. El Consejo Interuniversitario, conformado por los rectores de las universidades, y la Oficina de Planificación Interuniversitaria, su órgano técnico, efectuaron los primeros intentos de coordinación del sistema universitario, con resultados más bien parciales. En agosto de 1967 se realizó el Primer Seminario de Rectores del Consejo Interuniversitario, acuñándose los conceptos de Sistema Universitario y Universidad Peruana, los que cobrarían gran trascendencia en la década siguiente (Chiappo 1970: p.85).

Los presupuestos comenzaron a decrecer significativamente a partir de 1967, año en que se desató una seria crisis fiscal y de balanza de pagos, que terminaría por desestabilizar al gobierno e implicó recortes de los recursos asignados a las universidades. Sin embargo, la escasez de recursos fiscales no fue la única causa del decrecimiento presupuestario. Sobre este tema poco ventilado pero muy presente en la problemática universitaria de la época, dijo Luis Alberto Sánchez (1985): «para con la universidad ha reinado y reina una culpable indiferencia de los capitalistas privados, del gobierno y el Parlamento (...) Es evidente que uno de los argumentos contra la ayuda a las universidades es que son centros de propaganda política de extrema izquierda». La creciente politización del movimiento estudiantil durante los años sesenta, al influjo de la revolución cubana, puso en guardia a los gobiernos contra la militancia universitaria y, a juzgar por el testimonio de Sánchez -político y académico-, influyó en la menor asignación de recursos a universidades como San Marcos, percibidas como altamente politizadas. Al mismo tiempo, habría determinado la aprobación de subvenciones a algunas universidades privadas de reciente creación.

Hacia el final del periodo, unas pocas universidades, con apoyo selectivo del Congreso, fundaciones extranjeras y la cooperación internacional, razonablemente administradas y con recursos suficientes (provenientes de altas cuotas de ingreso y apoyo del sector privado), eran una minoría frente al grueso de universidades, fundamentalmente estatales, que carecían de medios suficientes para sus actividades pero que se veían obligadas a afrontar el grueso de una creciente demanda estudiantil (Drysdale y Myers 1975). Ello configuró, según estos autores, un sistema universitario dual, cuyas características centrales parecen persistir hasta la actualidad.

2. Creación del Sistema de la Universidad Peruana

2.1 La Ley 17437 y la creación del CONUP

En octubre de 1968, al asumir el poder el gobierno militar, la situación de la Universidad Peruana había variado sustancialmente. El fisco no estaba en condiciones de atender el explosivo crecimiento de la demanda por educación universitaria, a pesar de los esfuerzos realizados en la primera mitad de la década. Ante

ello, el nuevo gobierno decidió actuar rápidamente: antes de cumplir su quinto mes de mandato promulgó sorpresivamente el Decreto Ley 17437 (Ley Orgánica de la Universidad Peruana), que consagró el Sistema de la Universidad Peruana y creó el Consejo Nacional de la Universidad Peruana (CONUP), con el propósito declarado de ligar la Universidad al desarrollo económico y social del país.

Con la creación del CONUP, máximo órgano de dirección y coordinación del sistema, el gobierno buscaba organizar y planificar centralmente el desarrollo de la universidad, lo que en los años precedentes no había podido hacer el Consejo Interuniversitario. El CONUP incursionó en la asignación de recursos a las universidades públicas y de subsidios a las privadas, recibiendo amplias facultades para evaluarlas, intervenirlas e, incluso, declarar su reorganización y receso⁷.

La creación del CONUP respondía a un modelo centralista de organización del sistema universitario, y alteró sustancialmente las modalidades de asignación de recursos a las universidades. Entre otras funciones que le asignó la ley, el CONUP debía aprobar el presupuesto formulado por el Consejo Ejecutivo de cada universidad; consolidarlo en el presupuesto general del Sistema Universitario; elevarlo a las instancias superiores de decisión política (Ministerio de Economía y Ministerio de Educación), donde debía sustentarlo y negociarlo; y, una vez aprobado, canalizar las transferencias, supervisando su ejecución por parte de cada universidad. En síntesis, el CONUP era el responsable de intermediar la asignación de recursos entre la autoridad política (el gobierno militar) y las autoridades universitarias. El CONUP se convirtió así en una especie de colchón o pararrayos entre el gobierno asignador de recursos y las propias universidades, otrora autónomas en la formulación y aprobación de sus presupuestos.

2.2 La reforma educativa del gobierno militar

La política universitaria del gobierno militar estaba expresamente integrada no sólo con la política educativa general sino con el conjunto de transformaciones radicales emprendidas en la estructura del Estado y en el sistema económico y de propiedad (que no es del caso detallar aquí). Esta vinculación entre educación y transformaciones estructurales era uno de los fundamentos de la Reforma de la Educación, y fue la concepción subyacente a la Ley General de Educación, aprobada dos años después de la ley universitaria (en marzo de 1972, mediante Decreto Ley 19326).

⁷ La constitución formal del Sistema Universitario y la creación del CONUP fueron recibidas con expectativa por amplios sectores de la comunidad universitaria e intelectual. Ver al respecto Chiappo (1970).

La ley educativa del gobierno militar introdujo nuevos planteamientos en materia de la educación superior: la constitución del primer ciclo de la educación superior fue uno de los más significativos y trascendentes. Dicho ciclo, independiente de la institución universitaria, se materializó a través de las Escuelas Superiores de Educación Profesional (ESEP).

Manteniendo el concepto de sistema universitario, la ley introdujo algunas modificaciones a su estructura. Buscando levantar el cargo de autoritarismo que pesaba sobre la ley universitaria y la acusación de verticalismo hecha al CONUP, la ley educativa restituyó en los órganos de gobierno universitario la representación de profesores y estudiantes, bajo el sistema de tercios. Igualmente, estableció la Asamblea Universitaria Nacional como máximo órgano deliberativo, normativo y de control del sistema, y dispuso la sustitución del CONUP por el Consejo Representativo del Sistema Universitario (CRESU)⁸. Se aprobó, tanto para la Asamblea como para el CRESU, la representación proporcional de autoridades, profesores y estudiantes, integrándose además representantes de los trabajadores no docentes y de los graduados universitarios.

Respecto al régimen económico, la ley educativa no fue más allá de lo establecido por la ley universitaria, pero debe destacarse que por primera vez se consideró a la producción de bienes y servicios como función universitaria, en adición a las funciones tradicionales. Por lo demás, la ley mantuvo la exoneración de toda clase de impuestos y el otorgamiento de diversas franquicias que estaban comprendidas en la ley precedente, no innovando pero tampoco restringiendo las exoneraciones tributarias por concepto de donaciones.

2.3 El CONUP y la gratuidad de la enseñanza universitaria

En un primer momento, el CONUP consolidó en su presupuesto particular los recursos propios generados por las universidades, considerándolos como «renta del sistema», devolviéndolos luego mediante transferencias a la universidad que los generó. Esta figura constituía una forma de control presupuestario y contable de la capacidad de generación de recursos propios de las universidades del sistema, en el marco de una ley que hacía referencia a la eventual autofinanciación de las universidades estatales. Dicha tarea debía ser realizada por el CONUP a través del Fondo Nacional de la Universidad Peruana, que era la institución responsable de elaborar un plan financiero y de inversiones que permitiera el progresivo autofinanciamiento de la enseñanza universitaria.

El régimen económico planteado en el Decreto Ley 17437 consideraba, aunque no muy explícitamente, el autofinanciamiento de las universidades

8. Ello no llegó a suceder pues este último organismo no se constituyó nunca.

estatales: en los considerandos se hace referencia a una «eventual autofinanciación» de las universidades estatales «con el fin de disminuir el egreso que la Educación Superior significa al Fisco»⁹. Este autofinanciamiento, concebido como un objetivo de mediano y largo plazo, se ligaba al tema de la gratuidad de la enseñanza universitaria: en el Capítulo III del Régimen Económico, la ley afirmaba que la educación universitaria debía ser gratuita únicamente para los estudiantes que no estaban en condiciones de cubrir el costo de enseñanza, disponiendo que cada universidad estatal debía establecer un régimen de pensiones escalonadas. Como contrapartida, el Estado se comprometía a otorgar becas integrales con el fin de estimular a los educandos. Asimismo, disponía la pérdida de la gratuidad en función al rendimiento académico, la no gratuidad de los cursos para graduados o cursos especiales, y el ingreso libre de los estudiantes de colegios nacionales que hayan obtenido las más altas calificaciones durante su instrucción secundaria.

Sin embargo, el cumplimiento de las anteriores disposiciones quedó librado a la iniciativa de las propias universidades y a una posterior reglamentación. Aparentemente, razones políticas motivaron que no se insistiera en tratar este tema, por demás polémico. Aun así, constituyen un antecedente interesante sobre la problemática de la gratuidad de la educación universitaria pública, tema que hoy en día es materia de debate.

2.4 El proceso de asignación de recursos

La inestabilidad de los presupuestos universitarios y su fuerte dependencia de la situación fiscal constituyen una de las características más saltantes del periodo revisado. Como ya se mencionó, hacia 1967 el presupuesto de las universidades sufrió un estancamiento, mientras el ritmo de la matrícula continuó aumentando. A partir de 1970 el gobierno militar incrementó dicho presupuesto, pasando las transferencias del Tesoro Público de 30 millones de dólares en 1970 a poco más de 100 millones de dólares en 1975. Tal constituyó uno de los incrementos más significativos de la contribución estatal a los presupuestos universitarios en los últimos veinte años (ver el cuadro 3).

Sin embargo, a partir de 1977, y coincidiendo con la agudización de la crisis fiscal en la segunda mitad de la década, las asignaciones sufrieron un brusco descenso, volviendo en 1978 a los niveles de principios de la década. Esta declinación presupuestaria resulta mayor si se tiene en cuenta el gasto anual por alumno en las universidades públicas: en casi todas ellas dicho gasto sufrió una declinación pronunciada, llegando en algunos casos a caer en más de la mitad entre 1970 y 1980 (ver el cuadro 4). Sólo cinco universidades (Huamanga, Ruiz

9. Ley 17437, Considerandos 12 y 13.

Gallo, Villarreal, Técnica del Callao y Sánchez Carrión) tuvieron en 1980 un mayor gasto por alumno que en 1970; todas ellas, salvo Huamanga, eran de reciente fundación, lo que hace pensar que el mayor gasto por alumno mostrado se debió al proceso de crecimiento.

Durante el gobierno militar, el presupuesto del Sistema Universitario era elaborado por el CONUP¹⁰. Ahora bien, cabe preguntarse por los criterios que usaba el CONUP para asignar los recursos públicos a cada universidad. Mario Sámame Boggio -Secretario Ejecutivo del CONUP durante su primera etapa- sostiene que el criterio primordial utilizado para la asignación de recursos fue el llamado criterio histórico¹¹. Es decir, los fondos se habrían distribuido según la estructura de asignación en los periodos precedentes, siempre y cuando las universidades hubiesen demostrado tener capacidad de gasto de esos recursos. Ello no descartaba, por cierto, la consabida negociación de las asignaciones solicitadas por cada universidad, que eran sometidas a un cuidadoso examen por parte de la oficina de planificación y presupuesto del CONUP, o hasta una eventual interferencia política.

No obstante, las cifras relativizan la anterior afirmación. Mientras el porcentaje de participación en el total de recursos de Tesoro Público de algunas universidades se mantuvo o creció levemente, el de otras tendió a decrecer (ver el cuadro 5). Se constata, por ejemplo, que la participación presupuestaria de las universidades «tradicionales» (las fundadas antes de 1960) decrece en términos porcentuales en favor de las universidades «nuevas», las que se van afirmando presupuestariamente con el transcurso del tiempo. San Marcos, por ejemplo, absorbía en 1970 25% del presupuesto universitario, en 1975 dicha participación se había reducido a 22.9%, y en 1980 cayó hasta 18.6%. Lo mismo sucedió con la UNÍ, que de 18% de participación presupuestaria en 1970 descendió a 9.4% en 1975 y a sólo 6.8% en 1980. La Universidad Agraria siguió el mismo camino: 12.2% en 1970, 8.7% en 1975 y 7.8% en 1980. Mientras tanto, las universidades «tradicionales» de provincias (San Antonio Abad del Cusco, San Agustín de Arequipa o la Universidad de La Libertad), mostraron mayor regularidad en su participación presupuestaria¹².

Como contraparte, se nota una mayor participación presupuestaria de algunas universidades del interior recién creadas por esa época (San Cristóbal de

10. El presupuesto de las universidades públicas correspondía formalmente al Sector Educación y era aprobado mediante decreto supremo refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas y de Educación.

11. Según Sámame Boggio, las propuestas para distribuir los recursos públicos según criterios académicos o técnicos (número de alumnos, profesores, facultades o especialidades) enfrentaron la oposición irreductible de las universidades que se podían ver desfavorecidas.

12. Esta tendencia a la declinación de la participación presupuestaria de las universidades "tradicionales" se ha mantenido más allá de la década analizada, llegando hasta el presente.

Cuadro 3
Presupuesto ejecutado de universidades públicas:
transferencias directas del Tesoro
(En miles de dólares corrientes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
U.M. SAN MARCOS	7,890	8,912	8,112	12,048	12,048	20,883	20,883	13,096
U.SAN ANTONIO ABAD	1,404	1,653	1,653	2,496	2,496	4,182	4,182	2,693
U. DE LA LIBERTAD	2,073	2,750	2,750	4,169	4,169	5,773	5,773	3,790
U.SAN AGUSTÍN	2,242	2,669	2,669	4,289	4,289	6,685	6,685	4,214
U. DE INGENIERÍA	3,932	4,619	4,619	5,227	5,227	8,591	8,591	4,787
U.SAN LUIS GONZAGA	842	1,057	1,057	1,682	1,682	3,703	3,703	2,851
U. CRISTÓBAL DE HUAMANGA	612	786	786	1,364	1,364	2,710	2,710	2,141
U. DEL CENTRO DEL PERÚ	842	1,054	1,054	1,784	1,784	3,070	3,070	2,009
U. AGRARIA LA MOLINA	3,721	3,579	3,579	4,466	4,466	7,973	7,973	5,532
U. DE LA AMAZONIA PERUANA	570	583	583	1,018	1,018	1,995	1,995	1,504
U. DEL ALTIPLANO	633	840	840	1,114	1,114	2,382	2,382	1,660
U. DE PIURA	466	584	584	1,255	1,255	2,259	2,259	1,781
U. DE CAJAMARCA	591	621	621	1,192	1,192	2,400	2,400	1,564
U. PEDRO RUIZ GALLO	767	1,098	1,098	1,669	1,669	3,208	3,208	2,293
U. FEDERICO VILLAREAL	1,864	2,096	2,096	3,215	3,215	5,891	5,891	3,902
U. HERMILIO VALDIZAN	369	422	422	498	498	1,307	1,307	940
U. AGRARIA DE LA SELVA	263	299	299	459	459	1,074	1,074	677
U. D. ALCIDES CARRION	301	317	317	509	509	1,419	1,419	969
U. DE EDUCACIÓN EG.V	533	617	617	1,318	1,318	2,605	2,605	1,226
U. DEL CALLAO	191	211	211	491	491	1,126	1,126	858
U. JOSÉ F SÁNCHEZ CARRION	220	243	243	345	345	964	964	689
U. JORGE BASAD RE G.-TACNA	0	68	68	377	377	905	905	641
U. S. ANTUNEZ DE MAYÓLO	0	0	0	0	0	0	0	0
U. DE SAN MARTIN	0	0	0	0	0	0	0	0
U. DE UCAYALIPUCALLPA	0	0	0	0	0	0	0	0
U. DEL SANTA-CHIMBOTE	0	0	0	0	0	0	0	0
U. DE TUMBES	0	0	0	0	0	0	0	0
ASAMBLEA DE RECTORES	508	553	553	4,132	4,132	10,248	10,248	4,769
TOTAL TRANSFERENCIAS	30,835	35,631	35,631	55,118	55,118	101,354	101,354	64,588
TOTAL PRESUPUESTO	37,876	45,618	45,618	62,879	62,879	114,817	114,817	71,699

Fuente: Arregui y Melgar (1992: p.7).

ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA 55

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
8,585	10,815	18,730	21,776	22,112	17,005	15,927	10,485	24,586	49,354	25,076	32,749	11,760
1,899	2,717	4,768	6,655	7,060	5,010	5,267	3,853	9,361	16,992	8,509	9,107	4,028
2,431	3,692	5,583	6,839	7,298	6,173	5,656	3,615	6,962	13,931	7,105	9,873	3,491
2,526	3,385	6,227	6,600	7,081	5,252	5,580	4,798	8,963	17,962	10,091	12,243	5,299
3,269	4,160	6,858	7,733	7,960	6,930	6,625	4,999	9,857	23,431	9,881	10,472	4,906
1,749	2,603	4,544	5,261	5,071	3,540	3,674	2,747	5,870	11,214	5,603	7,897	3,031
1,598	2,187	4,037	4,616	4,514	3,447	3,073	2,456	4,426	8,335	4,173	5,728	2,613
1,294	1,913	3,395	3,782	3,885	2,784	2,592	1,887	4,837	8,725	4,806	6,427	2,132
3,569	4,489	7,803	8,739	7,792	5,694	5,651	4,728	8,731	16,978	8,451	7,714	2,715
1,012	1,370	2,554	3,151	3,112	2,388	2,366	2,043	3,138	5,599	3,376	3,528	1,780
1,119	1,730	3,289	3,803	4,077	3,150	3,121	2,636	4,616	9,104	5,084	5,765	2,852
1,419	2,140	3,576	3,817	4,285	3,157	2,809	2,232	4,393	7,847	4,322	6,538	2,569
1,123	1,957	3,057	4,025	3,834	3,306	2,841	2,183	3,792	7,818	4,363	5,300	3,057
1,589	2,146	3,788	4,453	3,345	3,587	3,411	2,465	4,541	9,272	0	5,385	2,340
2,812	3,984	7,503	8,510	10,245	8,093	6,741	4,542	12,080	22,917	14,020	11,106	5,217
626	943	1,814	2,573	1,598	1,340	1,423	1,052	1,945	3,336	1,968	2,168	1,174
489	760	1,522	1,520	1,552	1,081	913	776	1,555	2,902	1,951	2,368	1,043
663	870	1,815	1,981	2,031	1,471	1,539	1,275	2,663	5,052	3,435	3,669	1,723
586	887	1,853	2,764	3,129	2,269	2,762	1,945	4,337	8,457	0	4,894	2,154
742	1,144	2,284	2,405	2,279	2,239	1,968	1,573	2,814	5,465	2,733	3,532	1,608
588	918	1,814	2,036	1,960	1,799	1,928	1,385	2,883	6,276	0	0	1,843
572	856	1,684	2,286	2,355	1,984	1,767	1,576	2,991	6,738	3,139	3,325	1,239
181	507	1,109	921	797	660	628	615	u n	2,401	1,452	2,221	799
0	0	346	567	528	601	670	554	1,013	1,619	1,099	1,652	744
0	0	346	556	441	319	468	428	880	1,583	842	880	561
0	0	0	0	0	0	0	0	1,623	2,095	439	851	432
0	0	0	0	0	0	68	374	1,091	2,222	994	1,250	729
3,269	3,927	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
43,710	60,101	100,299	117,369	118,341	93,279	89,468	67,149	141,159	277,628	132^11	166,642	71,837
501,42	67,376	105,462	127,673	129,262	101,492	96,944	72,577	152,681	292,976	142,892	175^54	76,422

Cuadro 4
Gasto por alumno en las universidades públicas
(Intis reales de 1979)

	1970	1975	1980	1983	1985
U. Mayor de San Marcos	151.3	195.4	103.4	74.0	56.6
U. San Antonio Abad	106.4	127.0	59.5	50.9	50.6
U. de La Libertad	250.8	184.3	103.7	81.0	52.7
U. San Agustín	127.3	114.2	96.1	73.5	62.2
U. de Ingeniería	286.1	182.0	130.6	102.9	88.0
U. San Luis Gonzaga	71.7	119.9	69.8	41.1	35.5
U. San Cristóbal de Huamanga	93.1	123.6	123.9	126.8	87.1
U. del Centro	104.5	132.5	88.4	62.5	40.3
U. Agraria La Molina	765.8	760.2	464.0	581.6	524.1
U. de la Amazonia	301.6	236.5	173.9	170.9	136.3
U. del Altiplano	209.3	135.1	95.0	72.7	94.8
U. de Piura	248.7	187.1	135.3	104.4	100.8
U. de Cajamarca	215.3	227.3	158.9	146.4	105.8
U. Pedro Ruiz Gallo	95.4	137.4	110.4	100.3	94.5
U. Federico Villarreal	63.4	75.3	65.7	61.5	35.4
U. Hermilio Valdizán	127.6	101.5	78.2	48.1	35.9
U. Agraria de la Selva	493.3	519.7	435.6	238.1	204.3
U. Alcides Camón	145.1	127.8	76.3	59.5	53.5
U. Nacional de Educación	116.2	77.7	73.3	57.1	53.6
U. del Callao	60.4	72.2	71.2	56.0	49.7
U. Sánchez Carrión	80.7	78.0	111.0	86.6	66.1
U. Jorge Basadre		174.5	119.7	138.2	105.5
U. S. Antúnez de Mayólo				152.5	132.8
U. de San Martín				261.1	233.1
U. de Ucayali				437.6	257.7

Fuente: GRADE (1990: p.60).

Huamanga, Universidad de la Amazonia, Universidad del Altiplano, Universidad de Piura, Universidad San Luis Gonzaga, entre otras). Puede afirmarse, entonces, que los criterios usados por el CONUP para la distribución de los recursos públicos a las universidades, permitieron la consolidación de las universidades «nuevas», en el marco general de deterioro presupuestario de las universidades públicas (tendencia que se acentúa hacia el final del periodo).

Cuadro 5
Participación de las universidades públicas en la asignación
de recursos del Tesoro Público

	1970 ¹	1975	1980	1983	1986	1989
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
U. Mayor de San Marcos	26.0	22.9	18.6	18.2	17.4	19.6
U. San Antonio Abad	4.6	4.6	4.7	5.4	6.6	5.5
U. de La Libertad	6.8	6.3	5.1	6.6	4.9	5.9
U. San Agustín	7.4	7.3	6.2	5.6	6.3	7.3
U. de Ingeniería	13.0	9.4	6.8	7.4	7.0	6.3
U. San Luis Gonzaga	2.7	4.0	4.5	3.8	4.1	4.7
U. San Cristóbal de Huamanga	2.0	3.0	4.0	3.7	3.1	3.4
U. del Centro	2.7	3.3	3.4	2.9	3.4	3.8
U. Agraria La Molina	12.2	8.7	7.8	6.1	6.2	4.6
U. de la Amazonía	1.8	2.2	2.5	2.5	2.2	2.1
U. del Altiplano	2.0	2.6	3.3	3.3	3.2	3.4
U. de Piura	1.5	2.5	3.5	3.4	3.1	3.9
U. de Cajamarca	1.9	2.6	3.0	3.5	2.7	3.2
U. Pedro Ruiz Gallo	2.5	3.5	3.8	3.9	3.2	3.2
U. F.ViUarreal	6.1	6.4	7.5	8.6	8.6	6.6
U. Herrnilio Valdizán	1.2	1.4	1.8	1.4	1.4	1.3
U. Agraria de la Selva	0.8	1.1	1.5	1.2	1.1	1.4
U. Alcides Carrión	1.0	1.6	1.8	1.5	1.9	2.2
U. Nacional de Educación	1.7	2.8	1.8	2.4	3.1	2.9
U. del Callao	0.6	1.2	2.2	2.4	2.0	2.1
U. Sánchez Carrión	0.7	1.1	1.8	1.9	2.0	si
U. Jorge Basadre		1.0	1.6	2.1	2.1	2.0
U. S. Antúnez de Mayólo			1.1	0.7	0.8	1.3
U. de San Martín			0.3	0.6	0.7	1.0
U. de Ucayali			0.3	0.3	0.6	0.5
U. del Santa					1.1	0.5
U. de Tumbes					0.7	0.7
TOTALES	100%	100%	100%	100%	100%	100%

¹ Excluye CONUP.

Fuente: Banco de Datos de GRADE.

A lo largo de la década del setenta, el CONUP constituyó por sí mismo un programa presupuestario al igual que cada una de las universidades públicas, recibiendo fondos equivalentes, e incluso superiores, al de una universidad de

primer nivel. La participación del CONUP en el presupuesto universitario aumentó aceleradamente hasta alcanzar su punto más alto en 1975, siendo superado sólo por San Marcos y la UNÍ, y recibiendo más que las universidades Agraria o Villarreal (ver el cuadro 6). A partir de allí decreció, hasta desaparecer del pliego universitario en el presupuesto de 1980.

Cuadro 6
Participación del CONUP en el Presupuesto Universitario
(miles de dólares corrientes)

	1971	1973	1975	1977	1979
Presupuesto del CONUP	582.5	4,202.8	10,449.7	4,857.9	3,972.9
Presupuesto Universitario	45,617.7	62,879.4	114,816.8	71,699.0	67,375.9
Participación	1.27%	6.68%	9.10%	6.78%	5.90%

Fuente: Banco de Datos de GRADE.

2.5 Leyes de presupuesto del periodo

Las leyes de presupuesto promulgadas entre 1968 y 1980 no contienen normas referidas a materias extrapresupuestarias, como luego se haría costumbre durante la década de los ochenta. Las únicas menciones a las universidades en dichas leyes son generales y referidas a materias afines a la ejecución presupuestaria (como remuneraciones y nombramientos). Ello quiere decir que las universidades debían ejecutar su presupuesto de acuerdo a la normatividad señalada en las leyes anuales de presupuesto para los demás organismos descentralizados del sector público, no obstante su naturaleza no asimilable a la de ningún otro organismo público.

Así, el régimen remunerativo de los docentes universitarios fue asimilado, mediante la vía presupuestaria, al del resto de trabajadores del sector público. Dichas remuneraciones, alguna vez las más altas de América Latina¹³, comenzaron a declinar aceleradamente: ya en 1970 estaban en un nivel más bajo que el promedio latinoamericano (ver el cuadro 7). El problema de las remuneraciones

13. Ver al respecto Hakim y Ángulo (1970: p. 34).

es particularmente importante pues, a lo largo de todo el periodo analizado, constituyó el principal rubro de gastos universitarios. Tan sólo en algunos aspectos puntuales, como es el caso del procedimiento para nombramientos de docentes, las universidades estaban autorizadas por la norma presupuestaria para regirse por disposiciones internas.

Cuadro 7
Remuneraciones de docentes universitarios en 1970^{1/}
(Soles)^{2/}

Categoría	Tiempo completo 40 hrs/semana	Tiempo parcial 25 hrs/semana
Principal	19,000	12,000
Asociado	14,500	9,000
Asistente	10,000	6,000
Instructor	7,000	4,500

^{1/} A estas cifras hay que añadirles un 50% en el caso de dedicación exclusiva.

^{2/} Tipo de cambio: 44 soles por dólar.

Fuente: Hakim y Ángulo (1970: p.34).

2.6 Un diagnóstico

Hacia fines de la década de los ochenta, el Instituto Nacional de Planificación hizo un diagnóstico de la realidad universitaria peruana, luego de diez años de vigencia de la ley universitaria y del propio gobierno militar, y ya casi diluidas las ilusiones de la Reforma Educativa (INP 1980: p.394). Dicho diagnóstico, trabajado en el marco del último «diagnóstico de la realidad nacional» elaborado por el INP a lo largo de su historia, reflejó una situación de crisis y el aparente fracaso de la reforma universitaria intentada a inicios del gobierno militar. El INP tipificó la situación universitaria de fines de la década de los setenta en los siguientes términos:

- a) Explosivo crecimiento de la matrícula, a una tasa promedio anual de 11% (se pasó de 31,000 alumnos en 1960 a 201,000 alumnos en 1977).
- b) Dicho crecimiento rebasó la disponibilidad de recursos humanos, financieros y de infraestructura del sistema (el déficit de infraestructura pasó de 358,000 m² en 1968 a 773,000 m² en 1977).
- c) Aumento inorgánico del número de universidades, que pasó de nueve en 1960 a 33 en 1968.

- d) Pérdida continua de personal docente calificado y descenso de la exigencia académica.
- e) Carencia de una planificación universitaria efectiva y, lo que es más grave, de una política universitaria gubernamental.
- f) Ausencia de una efectiva relación de la universidad con el aparato productivo del país.
- g) Carencia de estudios sobre la demanda futura de profesionales, en función del desarrollo del país.
- h) Ausencia de una política universitaria de investigación.

2.7 A modo de balance

En líneas generales, el tratamiento que recibieron las universidades en materia presupuestaria durante la década de los setenta estaba fundamentado en criterios burocráticos y racionalizadores, con la responsabilidad política del sector concentrada en el eje CONUP-Ministerio de Educación-MEF. Durante el gobierno militar, a diferencia de lo que establecía la ley de 1960, el concepto de autonomía económica de las universidades fue limitadamente entendido como la libre disposición de las rentas previamente asignadas por el gobierno a través del todopoderoso CONUP.

Puede decirse que el modelo de organización de la Universidad Peruana durante dicha década correspondió, en lo fundamental, al esquema general adoptado por los militares para la organización del sector público y, particularmente, para el sector Educación. En última instancia, la función del CONUP era planificar el desarrollo integral de la Universidad de acuerdo a la política nacional de Educación y a la planificación del desarrollo nacional. La modalidad de asignación de recursos a las universidades estatales a través del presupuesto nacional se ciñó a este modelo centralista, buscando convertir a la universidad en un ente público más (que, al igual que el resto de los organismos del sector público nacional, recibiera transferencias financieras al compás de las vicisitudes de la caja fiscal).

Debe reconocerse que la creación del Sistema de la Universidad Peruana y la labor promotora y coordinadora del CONUP obligaron a las universidades públicas, quizá por primera vez, a esbozar planteamientos comunes en su relación con el poder político. Pese a su composición, sesgada hacia la presencia de las siete universidades más antiguas¹⁴, el CONUP se convirtió en el primer

14. Eran miembros permanentes del CONUP los rectores de las siguientes universidades: San Marcos, San Antonio Abad, Trujillo, San Agustín, Ingeniería, Agraria (La Molina) y la Católica de Lima. Los demás miembros, que representaban a los Consejos Regionales y las demás universidades particulares, rotaban bajo diferentes modalidades.

foro orgánico de discusión de los responsables de la conducción universitaria en el Perú, discusión en la cual el tema de la distribución de los recursos públicos fue un elemento central¹⁵.

Tampoco puede dejar de reconocerse que la política del gobierno militar buscó racionalizar y modernizar el sistema universitario peruano, en momentos especialmente críticos para su desarrollo. Sin embargo, la reacción que provocó al interior del politizado claustro universitario fue negativa, tal vez por la estructura vertical que pretendió imponer, violentando las viejas reivindicaciones consagradas por la ley anterior, además del marco de creciente rechazo a la dictadura militar¹⁶. Los estudiantes rechazaban la ley por el recorte en sus «conquistas» (cogobierno, gratuidad de la enseñanza, etc.); los profesores protestaban porque el CONUP les imponía normas mínimas de carga docente, obligaciones curriculares, cumplimiento de los «tiempos completos» y las «dedicaciones exclusivas», además del regimiento de los sueldos; se afirma que las autoridades universitarias se hacían eco de todo esto, en medio de una creciente crisis de legitimidad del gobierno militar para llevar adelante su proyecto político más amplio y, en consecuencia, su proyecto universitario.

percibido como la encarnación de todos los males del dirigismo académico y el verticalismo administrativo, devaluándose el concepto mismo de sistema universitario y la necesidad de coordinar entre las universidades que lo integraban. El CONUP vio disminuir progresivamente su autonomía y sus funciones; un decreto de fines de 1977, el D.L. 21982, dispuso que sus «atribuciones y funciones serán ejercidas y ejecutadas de acuerdo a las disposiciones transitorias que para el efecto expida el Ministerio de Educación», lo que fue, en la práctica, su partida de defunción. En 1980, antes de culminar el gobierno militar, el CONUP había desaparecido, siendo reemplazado en sus funciones más generales de coordinación por la Comisión Nacional Interuniversitaria (CONAI).

3. La nueva institucionalidad: el decenio de los ochenta

3.1 La restauración democrática

La década de los ochenta se inició con el cambio de régimen político y la entrada en vigencia de una nueva Constitución, que reestableció expresamente la

15. Un ex rector de una prestigiosa universidad, que además cumplió un papel protagónico en la conducción del Sistema Universitario en aquella época, afirma que antes de la existencia del CONUP los responsables de las universidades difícilmente sabían leer un presupuesto, mucho menos conducir su formulación y, salvo excepciones, el manejo presupuestario era inorgánico y arbitrario. La labor de asistencia técnica del CONUP a las universidades, dice, contribuyó a paliar tal deficiencia.

16. Portocarrero (1972) revisa la perspectiva estudiantil frente a la política universitaria del gobierno militar. Una visión más general la brindan Drysdale y Myers (1975).

autonomía universitaria en lo académico, económico, normativo y administrativo¹⁷. En reconocimiento de tal autonomía, en la primera ley de presupuesto aprobada por el nuevo gobierno constitucional para 1981 se otorgó un nuevo *status* a las universidades en lo referido al manejo de los recursos asignados mediante dicha ley¹⁸. Cada rector, como titular de su programa presupuestario, quedó autorizado para aprobar internamente el presupuesto de su universidad, siempre sobre los montos aprobados por la ley pero sin que medie la interferencia del Ministerio de Educación o de alguna instancia similar al CONUP, y sin requerir autorización previa del Ministerio de Economía y Finanzas. Igualmente, se responsabilizó al rector y al Consejo Ejecutivo de cada universidad de la ejecución presupuestaria, otorgándoseles las autorizaciones administrativas del caso.

Adicionalmente, se exoneró a las universidades de algunas prohibiciones de gasto establecidas para el resto del sector público (nombramientos, por ejemplo), y se les autorizó a modificar internamente su presupuesto sin tener que solicitar la anuencia previa de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF. De igual forma, se autorizó a cada universidad a efectuar directamente el trámite de aprobación de autorizaciones de gasto ante las instancias administrativas del MEF, sin la intermediación que en la década precedente realizó el CONUP.

Dadas las limitadas posibilidades del Tesoro Público de financiar la actividad universitaria, en la ley de presupuesto para 1981 se constituyó también el Fondo de Desarrollo y Promoción Universitaria, buscando reemplazar al Fondo Nacional del Sistema Universitario conformado en la década anterior. Se propuso constituir dicho Fondo en base a donaciones efectuadas por particulares (las mismas que para fines impositivos serían reconocidas como gastos por el doble de su valor), comprometiéndose el Estado a realizar aportes por un monto equivalente, teniendo como tope el 50% del presupuesto anual de cada universidad.

La posterior ley universitaria, aprobada en 1983, incluyó un artículo confirmando la vigencia de dicho Fondo, y la mención a él fue repetida todos los años en las leyes de presupuesto aprobadas por el Congreso hasta 1987, sin que se produjera el esperado flujo de donaciones¹⁹. Así, el Fondo nunca funcionó efectivamente.

17. La Asamblea Constituyente de 1978-1979 reaccionó a los intentos del régimen militar de encuadrar a la universidad en la política educativa gubernamental y optaron por reforzar su autonomía, dándole rango de norma constitucional.

18. Ley 23233, artículos 132, 135, 147 y 152.

19. De acuerdo a información fragmentaria (que se consignó al comentar el discurso-memoria pronunciado por el rector de la UNÍ en 1965), las donaciones fueron significativas para algunas universidades públicas hacia mediados de la década del sesenta, pero no constituyeron fuente importante de recursos durante la década de los ochenta.

3.2 La nueva ley universitaria

Recién a fines de 1983 el gobierno de Belaúnde promulgó la ley universitaria 23733. Esta ley reforzó la figura del rector como personero y representante legal de la universidad, con la responsabilidad de dirigir no sólo su actividad académica sino también su gestión administrativa, económica y financiera. El rector debía dar cuenta al Consejo Universitario, quien tenía la responsabilidad final de autorizar los actos y contratos que atañieran a la universidad y aprobar su presupuesto general. Desapareció pues el Consejo de Administración creado por la ley precedente, concentrándose las funciones de administración en el Rectorado, con el refrendo del Consejo Universitario.

La ley 23733 introdujo una sutil distinción al declarar en su artículo 76^e que: «La comunidad nacional sostiene económicamente a las universidades. Ellas corresponden a ese esfuerzo con la calidad de sus servicios... Todas las universidades tienen derecho a la contribución pública de acuerdo a sus méritos y necesidades. Es responsabilidad del Estado proporcionársela con magnitud adecuada ...» Lamentablemente, la distinción introducida entre «comunidad nacional», «contribución pública» y «responsabilidad del Estado», que podría haber permitido un desarrollo interesante en la identificación de responsabilidades específicas en el financiamiento universitario más allá del necesario aporte del Estado, quedó sólo en el nivel declarativo.

El esquema financiero de la ley, insuficiente a juzgar por sus resultados posteriores, estaba basado en la constitución de dos fondos y una empresa financiera. Los fondos que la ley estableció fueron el ya mencionado Fondo de Desarrollo y Promoción Universitaria, y el Fondo de Ayuda del Profesional a las Universidades, el cual estaba constituido por la contribución anual obligatoria de los graduados de cada universidad, de un porcentaje de sus ingresos anuales. Este último no pudo entrar nunca en operación, al no poderse diseñar las modalidades administrativas necesarias para su funcionamiento.

En lo que toca a la Corporación Financiera Universitaria, creada con la finalidad de obtener recursos para el financiamiento de los programas de inversión, extensión, investigación y bienestar estudiantil, los anunciados aportes anuales del Estado, señalados en la ley, nunca se produjeron. En buena medida, ello se debió a la agudización de la crisis económica peruana a partir de esa época²⁰.

20, No puede olvidarse que 1983 marcó el agravamiento de la crisis económica nacional al conjugarse importantes desastres naturales con desequilibrios macroeconómicos no resueltos y la suspensión de los créditos internacionales por la crisis de la deuda, lo que trajo como consecuencia una recesión generalizada y un crecimiento económico negativo de 13% para ese año (Paredes y Sachs 1991; p.94).

Cuadro 8
Régimen económico establecido en las leyes universitaria

LEYES	LEY 13417	D.L. 17437	LEY 23733
Organización económica	Autonomía económica. El financiamiento del Estado adopta forma de subsidios y subvenciones; importantes recursos provenientes de leyes especiales.	Autonomía se reduce a administración de recursos asignados por el nivel central. Aplicación del principio de «caja única». Creación del Fondo de Desarrollo Universitario.	Autonomía económica para administrar bienes y rentas, y elaborar su presupuesto. Creación de fondos y Corporación de Inversiones que no alcanzan a funcionar.
Régimen presupuestario	Autonomía presupuestaria. La propia universidad formula y ejecuta su presupuesto con control posterior del Fisco, en base a recursos varios.	Presupuesto universitario consolidado en un solo Pliego aprobado por CONUP, Min. de Educación y MEF. Asignación central de recursos por CONUP.	Universidades aprueban su presupuesto sobre base de recursos asignados por Ley de Presupuesto. Lucha por recursos escasos en medio de crisis fiscal.
Régimen de personal	Se implanta el tiempo completo y la dedicación exclusiva. El personal de las universidades se incorpora a la carrera pública.	Incorporación del personal de las universidades en el Sistema Único de Remuneraciones y Pensiones. Fijación central de niveles remunerativos.	Confirmación del carácter público de la carrera universitaria. Continúa regimiento de salarios establecido en década anterior.
Gratuidad de enseñanza	Se reconoce gratuidad de la enseñanza universitaria.	Se limita formalmente gratuidad en función del rendimiento académico. No gratuidad de cursos para graduados. Ingreso libre de primeros alumnos.	Ratificación de la completa gratuidad de la enseñanza universitaria pública. Suspensión temporal por rendimiento académico deficiente.
Administración universitaria	Implantación del sistema de tercios. Refuerzo de la figura del Rector en el aspecto administrativo. Creación del Consejo Intemiversitario.	Creación del Sistema de la Universidad Peruana y del CONUP. Se limita la representación estudiantil. Implantación de departamentos y programas.	Constitución de Asamblea Nacional de Rectores con función coordinadora. Restitución de Facultades. Refuerzo del Consejo Universitario y del Rector.
Bienestar universitario	Obligación del Estado de otorgar becas para estudiantes. Se establecen departamentos centrales de atención estudiantil.	Integración de servicios de Bienestar y Asistencia Social en Direcciones Universitarias de Bienestar y Servicio Estudiantil.	Extensión formal del Bienestar Universitario a trabajadores. Segundo rubro en gastos después de remuneraciones.

Un aspecto destacable de la ley de 1983 es que reconoció la actividad productiva y de prestación de servicios que desde tiempo atrás venían llevando a cabo las universidades, estableciendo que las utilidades resultantes de estas actividades constituían recursos propios de la universidad que las producía. Justamente a partir de la promulgación de esa ley, el tratamiento presupuestario de los recursos propios de las universidades comenzó a ser flexibilizado. En la ley de presupuesto aprobada para 1983²¹, se estableció que los recursos propios que generaran las universidades del Estado se dedicarían a inversión y mejoramiento académico.

En cuanto a los aspectos administrativos más generales, la ley constituyó la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), cuyos fines declarados fueron el estudio, coordinación y orientación de las actividades universitarias del país, «así como su fortalecimiento económico y de su responsabilidad con la comunidad nacional» (art. 90°), dejando claramente establecido que no se trataba de la creación de un nuevo CONUP. Aun así, se estableció una función significativa para la ANR en materia del proceso presupuestario, pues se le encargó consolidar el presupuesto de las universidades públicas y los pedidos de ayuda de las universidades privadas, y elevarlos con la información correspondiente ante los poderes del Estado, en los plazos de ley. Igualmente, y en forma independiente de las labores propias de la Contraloría General de la República, se autorizó a la ANR a efectuar auditorías en las universidades para velar por el correcto uso de los recursos, con lo que la ANR adquirió un poder más que formal.

3.3 Crisis fiscal y manejo presupuestario

La ley universitaria, en una muestra de la buena disposición del Congreso para con la universidad, determinó que, al aprobar el presupuesto anual del Sector Público, el Parlamento debía asignar a las universidades un porcentaje del gasto público corriente que no podía ser inferior al del año anterior, apuntando a aumentar el presupuesto universitario. Esta disposición fue incumplida por el propio Congreso que aprobó dicha ley, pues los presupuestos universitarios de 1984 y 1985 fueron inferiores al de 1983 y todos ellos fueron, a su vez, inferiores al de 1982 (ver el cuadro 3). Ello refleja la inmediata repercusión en el presupuesto de las universidades de la crisis financiera del sector público que estalla en 1983.

A partir de 1983 las leyes anuales de presupuesto fueron incorporando progresivamente artículos específicos para numerosas universidades²². El articulado

21. Ley 23556, art. 156.

22. En la ley para 1983 hubo un único artículo con "nombre propio", pero en las leyes posteriores

cada vez más abundante de la ley presupuestaria se convirtió en fuente de derecho y, por supuesto, de eventuales recursos adicionales para aquellas universidades que, por diversas vías, podían acceder a esta forma de favoritismo oficial. La mayor parte de los artículos mencionados estaban referidos a autorizaciones de recursos adicionales a los fijados en el respectivo presupuesto anual; a la concertación de créditos internos y externos con aval del Estado; a convenios por suscribir con entidades oficiales; a disposiciones y autorizaciones de índole administrativa; a obligaciones asumidas por diversos organismos públicos con diferentes universidades; y, en la segunda mitad de la década, a autorizaciones para el manejo de los recursos propios que, por diversos conceptos, generaban las universidades públicas. La autorización para el uso más o menos libre de los recursos propios era casi una suerte de compensación frente a la imposibilidad de aumentar la dotación de recursos fiscales.

La plena vigencia del régimen democrático y de sus instituciones representativas, la más importante de las cuales -desde el punto de vista de la asignación de recursos públicos- era el Congreso de la República, así como la eliminación de la intermediación que representaba el CONUP, en el contexto de una casi ininterrumpida crisis fiscal, motivó a las universidades públicas a una competencia individual para mejorar sus asignaciones presupuestarias y las condiciones generales de su funcionamiento. A lo largo de la década, aunque con mayor énfasis en su segundo quinquenio, muchas universidades se constituyeron en verdaderos grupos de presión ante los poderes públicos en procura de recursos que escaseaban conforme se agudizaba la crisis fiscal.

La lucha por los recursos escasos tenía múltiples escenarios y los responsables universitarios los recorrían todos. Los más significativos eran la Comisión Bicameral de Presupuesto (donde debía sustentarse el proyecto de presupuesto en forma previa a su consideración por el pleno del Congreso), el propio Congreso de la República (ya que en la discusión final del presupuesto era siempre posible, a través de parlamentarios amigos o algún asesor influyente, introducir en el proyecto de presupuesto un artículo de último minuto); y, finalmente, el despacho ministerial y demás instancias del Ministerio de Economía y Finanzas (donde debía presionarse para que los recursos asignados sean efectivamente desembolsados).

No obstante, los resultados eran pobres para las universidades, como lo fueron para el resto de instituciones públicas que recorrían este «vía crucis» presupuestaria. La mayoría de veces, los artículos que trabajosamente se lograba incorporar en las leyes anuales del presupuesto o en las leyes que aprobaban los llamados «créditos suplementarios» trimestrales, no se cumplían por la carencia

el número aumenta significativamente. Sólo en 1984 y 1991 no hubo este tipo de artículos. La única universidad que no mereció ninguna mención en el periodo fue San Marcos.

Cuadro 9
Artículos sobre universidades en las Leyes de Presupuesto

	Artículos				
1992					
Ley 25388	197,	200,	201,	208,	270,
	280,	283,	284,	286,	287,
1991					
Ley 25303	71,	97,	153,	205,	206,
			211,	255,	261.
1990					
Decreto Legislativo 556	26,	205,	473,	479,	480.
		481,	482,	496,	498
1989					
Ley 24977	24,	248,	249,	250,	256,
	257,	307,	312,	324,	352.
1988					
Ley 24767	24,	137,	150,	233,	320,
			321,	322,	323.
1987					
Decreto Legislativo 398	24,	135,	136,	236,	256,
		257,	260,	261,	310.
1986					
Ley 24422	21,	130,	131,	212,	243,
		249,	265,	271,	275.
1985					
Decreto Legislativo 316	19,	100,	101,	131,	201,
		209,	216,	233,	245.
1984					
Ley 23724		19,	101,	102,	137.
1983					
Ley 23556	87,	116,	120,	156,	183,
				183,	208.
1982					
Ley 23350		97,	104,	136,	140.
1981					
Ley 23233		132,	135,	147,	152.

de recursos fiscales, o su cumplimiento era retaceado por la burocracia de menor nivel del MEF o del INP. Así, muchas iniciativas quedaron trunca: las concertaciones de créditos internos y externos que la ley autorizaba no se producían nunca; los convenios sancionados no eran suscritos jamás, y las ciudades universitarias que se declaraban de preferente interés nacional o regional,

hasta hoy esperan ser construidas. Incluso hacia el final de la década de los ochenta, los recursos fiscales autorizados por la propia ley de presupuesto no eran calendarizados o su desembolso se desfasaba varios meses.

3.4 Nuevas y más recientes distorsiones

La expansión de la economía entre 1985 y 1987 también benefició a las universidades. El presupuesto universitario se incrementó en cuatro veces en dólares corrientes entre 1985 y 1987, para luego volver a caer en 1989 a los niveles precedentes (ver el cuadro 3), poniendo en evidencia, una vez más, las recurrentes fases de expansión y crisis que han caracterizado su evolución en los últimos treinta años.

Sin embargo, lo más destacable del último tercio de la década de los ochenta no fue sólo la brusca recaída de los presupuestos universitarios sino también el trauma de la hiperinflación, que ha marcado profundamente la administración universitaria y cuyas secuelas aún son perceptibles. Si durante años la administración universitaria, como toda la administración pública, estuvo acostumbrada a trabajar con los llamados «déficit de apertura», durante los últimos años de la década ni siquiera se pudo ejecutar totalmente el deficitario presupuesto aprobado al inicio del ejercicio, tanto en el nivel físico como financiero. La hiperinflación distorsionó de tal manera las cifras que, en términos reales, la ejecución terminó siendo casi siempre menor que el presupuesto de apertura.

En un estudio realizado en 1990 sobre la ejecución del presupuesto de la Universidad Nacional de Ingeniería para 1989, se demuestra que en moneda constante (intis de enero de 1989), dicha ejecución fue equivalente a apenas dos tercios del presupuesto de apertura (UNÍ 1990). La ejecución fue particularmente deficitaria en las partidas de bienes y servicios y gastos de inversión, recortándose severamente el cumplimiento de las metas previstas al principio del ejercicio. Otro tanto parece haber ocurrido en el resto de universidades públicas, que vieron diluirse los escasos recursos provenientes de las arcas fiscales.

Sin embargo, las distorsiones causadas por la hiperinflación fueron menores que las creadas por un manejo absolutamente desaprensivo por parte de la burocracia del MEF, en el marco de una metodología de formulación presupuestaria conocida como de «inflación cero», usada entre 1985 y 1990. Dicha metodología alentaba la inseguridad presupuestaria y ponía en manos de los funcionarios del MEF la decisión sobre los aumentos compensatorios por inflación que necesitaban periódicamente los diversos organismos públicos. Por otra parte, los sucesivos ajustes fiscales y su secuela de recortes presupuestarios producidos a lo largo de la década -con mayor agudeza en el último tercio- dieron poder casi omnímodo para asignar o reasignar recursos a la burocracia de

Cuadro 10
Cronograma del proceso de formulación, discusión y aprobación del
Presupuesto del Sector Público

Día	Tema	Responsable
1-10	Discusión y difusión de Directiva Metodológica	MEF-INP
11-25	Elaboración de Propuesta de la Estructura Programática	Organismos
26-42	Discusión y aprobación de la Estructura Programática	INP y Organismos
43-100	Proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto	Organismos
101	Remisión del Proyecto de Presupuesto al MEF e INP	Organismos
102-122	Revisión y discusión del Proyecto de Presupuesto	Organismos MEF e INP
123-129	Reajuste del Proyecto de Presupuesto en base a las observaciones de MEF-INP	Organismos
130-140*	Elaboración del Proyecto de Presupuesto del Sector Público	MEF-INP
141-151	Revisión y aprobación del Proyecto de Presupuesto del Sector Público	Consejo de Ministros
152 **	Recepción del Proyecto de Presupuesto del Sector Público (Art. 197 de la Constitución)	Congreso de la República
153-260*	Discusión del Proyecto de Presupuesto del Sector Público con MEF, INP y Organismos	Comisión Bicameral de Presupuesto
261 ****	Aprobación de la Ley del Presupuesto del Sector Público	Congreso de la República
277	Publicación de la Ley de Presupuesto	Diario Oficial «El Peruano»

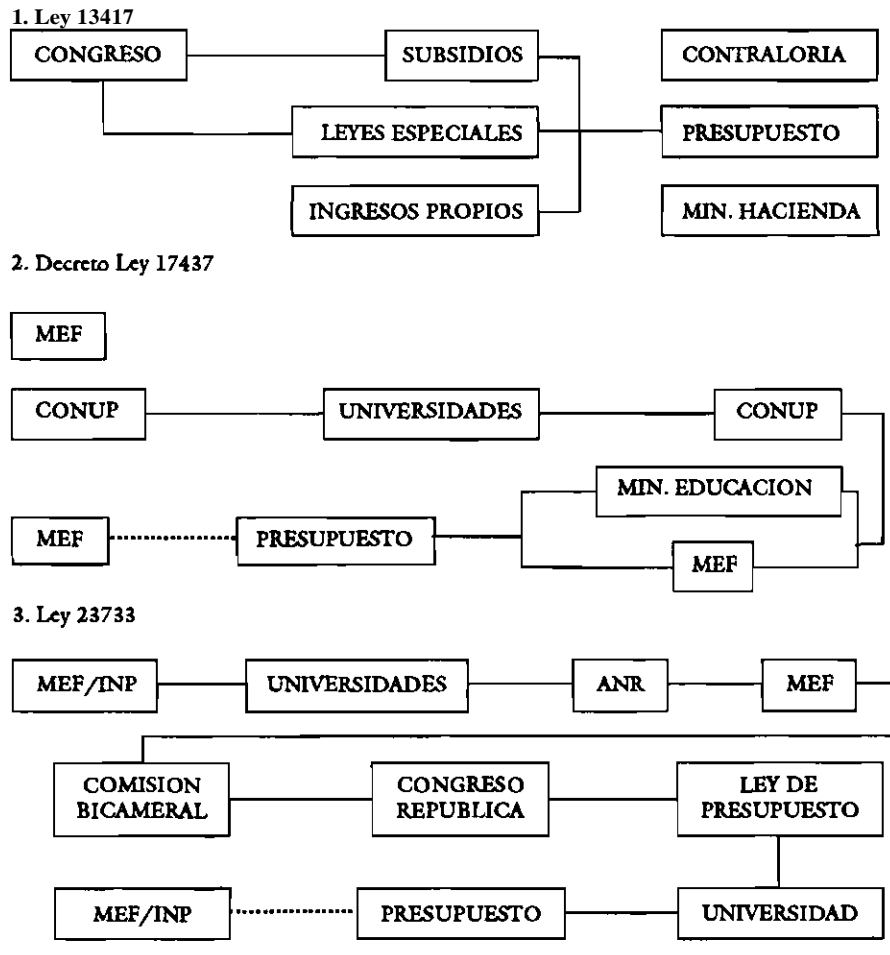
La conducción real del proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto estaba a cargo del MEF; el papel del INP (hoy desactivado), se reducía al tratamiento de la inversión pública. El último día para la remisión al Congreso de la República del Proyecto de Presupuesto para el año siguiente al del presente ejercicio, era el día 29 de agosto de cada año, es decir, treinta días después de instalada la Primera Legislatura Ordinaria Anual.

La Comisión Bicameral de Presupuesto estaba conformada por ocho diputados y ocho senadores y tenía como misión estudiar y dictaminar el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, para lo cual coordinaba estrechamente con el MEF, el INP y los organismos involucrados, quienes tenían la oportunidad de sustentar directamente sus pliegos presupuestarios.

El plazo máximo para la aprobación del Presupuesto por el Congreso era el día 15 de diciembre; de no haber sido aprobado en dicha fecha, entraba en vigencia el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. La Ley debía ser publicada en el Diario Oficial, a más tardar, el 31 de diciembre para entrar en vigencia a partir del 1o. de enero del año siguiente.

Cuadro 11

Rufo del proceso de aprobación del Presupuesto Universitario



las Direcciones Generales del Presupuesto Público y del Tesoro Público, incluso pasando por encima de las normas legales.

Las diferentes metodologías de formulación presupuestaria vigentes durante la década de los ochenta no pudieron corregir las distorsiones antes descritas. Si bien en teoría permaneció vigente la Ley 14816, Ley Orgánica del Presupuesto Funcional, que establecía una metodología de asignación de recursos en función de metas establecidas previamente, no existió la decisión política de aplicarla

cabalmente, más allá de un intento efectuado a principios de la década de los setenta²³.

En cambio, desde 1982 se aplicó la metodología llamada del «presupuesto base cero»²⁴, que consistía en la aplicación del concepto de «compromiso ineludible», que hacía referencia a la ejecución presupuestaria del año anterior, tanto para los gastos de operación como de inversión. De esta forma se consolidó una estructura presupuestaria y de gastos de carácter «histórico», no siempre deseable, que, en el caso de las universidades, consagró de año en año la preeminencia de los gastos operativos por sobre los de inversión y, entre aquellos, los gastos en remuneraciones.

Hacia fines de la década se intentó poner en práctica el presupuesto por programas. Se distinguían tres categorías de programas presupuestarios: los prioritarios, que agrupaban a las actividades y proyectos esenciales para la ejecución de la política de gobierno; los complementarios, que agrupaban a las actividades y proyectos que, sin ser prioritarios, coadyuvaban a la ejecución de los programas prioritarios; y los no prioritarios, que agrupaban a las demás actividades y proyectos no indispensables para la ejecución de la política de gobierno.

La aplicación de esta metodología fue propuesta por el INP para la elaboración del Presupuesto de 1988 y, lamentablemente, no pasó de constituir un ejercicio teórico. Su aplicación hubiese permitido asignar los recursos financieros de dicho presupuesto (remuneraciones, bienes, servicios, estudios, obras, etc.), en función de claras prioridades y metas distinguibles, confrontando así los diversos organismos del sector público, entre ellos las universidades, la verdadera prioridad que tenían para el gobierno de turno y para el establishment político representado en el Congreso.

3.5 Viejos y nuevos desafíos

Recién en febrero de 1990, cuando a la falta de operación de los mecanismos financieros establecidos en la ley universitaria se unió la grave crisis financiera del sistema, se aprobó mediante ley 25203 la creación del Fondo Especial de Desarrollo Universitario (FEDU). Dicho fondo estaría constituido por un conjunto de impuestos «destinados», que debían financiar las actividades universitarias. La aprobación por el Congreso de esta ley suscitó resistencia en el Poder

23. Dicha metodología se aplicó en la elaboración del Presupuesto Bienal para el periodo 1971 - 1972.

24. Esta metodología no debe ser confundida con la que se aplicaría posteriormente, la metodología de "inflación cero".

Ejecutivo pues, se dijo, rompía el principio de «caja única», elevado a la categoría de dogma por los responsables de la hacienda pública. El FEDU se constituyó sobre la base de tres fuentes: un impuesto del 1% sobre todas las operaciones sujetas al Impuesto General a las Ventas; un impuesto de 1% sobre los servicios de electricidad, teléfonos, seguros y publicidad; y, un impuesto de 1% sobre los honorarios profesionales (Arregui y Melgar 1992: p. 13)²⁵.

La recaudación total del FEDU debía ser distribuida entre todas las universidades públicas, en montos proporcionales a su población estudiantil, número de docentes y capacidad para generar programas de post grado y realizar investigación científica y tecnológica. Los recursos proporcionados por el FEDU debían ser usados según lo fijado en su ley de creación: 44% del monto global para atender remuneraciones, pensiones y beneficios sociales; 12% para compras de bienes y servicios; y la diferencia para cubrir proyectos de investigación científica y tecnológica, equipamiento e infraestructura. Información fragmentaria proveniente de algunas universidades²⁶ indica que, en la práctica, no se está aplicando los recursos provenientes del FEDU en la proporción establecida en la ley.

Los recursos del FEDU son considerados como recursos propios por las universidades, en adición a los recursos provenientes del cobro de tasas y derechos académicos o los provenientes de la operación de sus centros de producción, institutos y centros de servicios. Ello explica parcialmente el notable aumento de los recursos propios en los balances de algunas universidades²⁷. Algunas universidades como la UNÍ han impulsado en los últimos años la generación de recursos propios, para suplementar los magros aportes del Estado: según su balance, la UNÍ financió 24.9% de su presupuesto para 1990 con recursos propios. Empero, 14.4 puntos porcentuales se explican por el FEDU, dejando sólo 10.5 puntos porcentuales de recursos verdaderamente autogenerados, cifra no muy lejana del promedio histórico de generación de recursos propios: 8.2% en el periodo 1981-1989 (Arregui y Melgar 1992: p.12). Aun así, iniciativas como la constitución de centros de servicios y empresas dependientes directamente de la universidad expresan una voluntad de impulsar la generación de recursos propios y auguran un próximo crecimiento de esta fuente financiera²⁸.

25. Recientemente, los defensores del principio de la Caja Única han vuelto a la carga, y mediante sucesivos decretos han dejado sin efecto la mayor parte de los impuestos "destinados" que constituían el FEDU, provocando una grave crisis financiera en la universidad peruana.

26. Así lo testimonia, por ejemplo, el documento presentado por la Universidad Nacional Federico Villarreal al Seminario Taller "Nuevas Tendencias en el Financiamiento de la Educación Superior", organizado por GRADE, que tuviera lugar en Lima el 7 y 8 de setiembre de 1992.

27. Arregui y Melgar (1992) discuten extensamente la problemática de la generación y utilización de los recursos propios de las universidades, y hacen una síntesis de los casos de algunas universidades seleccionadas en materia de utilización de recursos propios.

28. En la conferencia sobre financiamiento de la educación superior que diera el Dr. Simón Schwartzman en Lima (también organizada por GRADE, el 9 de setiembre de 1992), el rector de la UNÍ, Javier Sota, afirmó que su universidad facturaría en 1992 por cerca de diez millones de dólares.

Sin embargo, durante muchos años la mayoría de universidades públicas continuara dependiendo del financiamiento público, y consecuentemente del entorno político, para subsistir. Las vicisitudes por las que han atravesado en los últimos doce años de juego democrático han sido múltiples y, en la mayor parte de los casos, profundamente desalentadoras. Hoy en día los responsables universitarios saben que los presupuestos que aprueba el Estado son teóricos, y que los recursos no siempre estarán disponibles²⁹.

La experiencia de los últimos años en materia de asignación de recursos públicos a las universidades revela que la alternancia o la combinación de criterios **históricos** y de **criterios políticos** parece ser una constante. Cabe preguntarse entonces, si es acaso posible transitar hacia criterios más objetivos y eficientes de asignación de recursos, que verdaderamente tengan en cuenta el desarrollo universitario y premien el logro y la eficiencia de cada uno de los organismos integrantes del sistema. Cualquiera sea la respuesta a esta pregunta, ella debe estar en manos de la comunidad universitaria: en la reestructuración del Estado que se viene dando en el proceso político peruano, es la propia universidad la llamada a señalar derroteros sobre los aspectos más trascendentes de su futuro quehacer, en el cual el esquema financiero que se adopte es uno de los aspectos de mayor relevancia.

29. Hace poco una universidad provinciana consiguió mediante un trabajo político y burocrático incrementar su presupuesto para 1992 en 400%; empero, dicho monto fue desconocido por la burocracia del MEF, habiendo recibido, hasta mediados de año, más o menos k> mismo que el año anterior.

Bibliografía

- ARREGUI, Patricia y Ernesto MELGAR
 1992 **Financiamiento de las Universidades Públicas en el Perú: respuestas a la crisis y al ajuste económico** (mimeo). GRADE, Lima.
- CHIAPPO, Leopoldo
 1970 «Estructura y Fines de la Universidad Peruana». En: **Aportes, Revista Trimestral de Ciencias Sociales** 16 (abril). París.
- DRYSDALE, Robert y Robert MYERS
 1975 «Continuity and Change: Peruvian Education». En LOWENTHAL, Abraham: **The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule**. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO (GRADE)
 1990 **Educación Superior en el Peni: datos para el análisis**. Documento de Trabajo 9. Lima.
- HAKIM y ÁNGULO
 1970 **Review of the Basic Science in Peni** (mimeo). Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (INP)
 1980 **Diagnóstico de la Realidad Nacional** (mimeo). Lima.
- PAREDES, Carlos y Jeffrey SACHS
 1991 **Estabilización y Crecimiento en el Perú**. Lima, GRADE.
- OLCESE, Orlando
 1963 «La Formación de Líderes es indispensable para impulsar al País». En: **DOCE APORTES a la Tarea del Desarrollo en el Perú**. Biblioteca de Acción para el Desarrollo, Lima.
- PORTOCARRERO, Felipe
 1972 «Universidad y Política: Situación Actual». En: **Sociedad y Política** 2 (octubre). Lima.
- SAGASTI, Francisco
 1983 **Un Decenio en Transición: Ciencia y Tecnología en America Latina y el Caribe durante los Setenta** (mimeo). GRADE, Lima.
- SÁMAME BOGGIO, Mario
 1968 **La Revolución por la Educación**. Editorial Gráfica Labor, Lima.
- SÁNCHEZ, Luis Alberto
 1985 **La Universidad no es una Isla**. Okura Editores, Lima.
- Universidad Nacional de Ingeniería (UNÍ)
 1990 **El Presupuesto de la UNÍ**. Documentos de Análisis y Difusión 1 (agosto). Oficina Central de Planificación de la UNÍ. Lima.