

Financiamiento de las universidades públicas en el Perú: Respuestas a la crisis y al ajuste económico

Patricia McLauchlan de Arregui
Ernesto Melgar Salmón

Resumen

Se revisa en este trabajo la forma en que las universidades públicas peruanas vienen enfrentando el problema generado por la crisis fiscal de la última década, que ha hecho que los sucesivos gobiernos introduzcan una serie de restricciones presupuestales y recorten la transferencia de recursos financieros al sistema universitario. Esta caída en la disponibilidad de recursos, que ha llevado a una dramática descapitalización del sistema universitario y puesto en peligro su viabilidad, ha obligado a las universidades a adoptar una serie de mecanismos de generación de recursos propios, que les permitan recuperar la autonomía en el manejo financiero.

Los autores pasan revista al proceso mediante el cual, paulatinamente, las fuentes tradicionales de recursos para la universidad pública peruana fueron resultando claramente insuficientes para satisfacer las necesidades de crecimiento del sistema. El explosivo aumento de la demanda por educación superior se ha visto así correspondido por una drástica caída en los niveles de gasto por alumno, lo que obviamente ha mermado el nivel de calidad de la educación impartida. Asimismo, al tiempo que recortaba los recursos transferidos al impulso de la crisis que lo agobiaba, el Estado fue estableciendo una serie de mecanismos de control del uso de tales recursos que restó autonomía en el manejo presupuestal a las universidades, afectando su capacidad de establecer prioridades en aras de una adecuada planificación.

La reacción de las universidades, aunque no uniforme, ha ido en el sentido de promover proyectos orientados a la generación de ingresos, que van desde el cobro por los tradicionalmente gratuitos servicios a los estudiantes, hasta el establecimiento de empresas. Las universidades han incursionado en campos como la comercialización directa de productos y prestación de servicios vinculados a la docencia y a proyectos de investigación y desarrollo; creación de pequeñas empresas de transformación de productos primarios; utilización del patrimonio instalado y de la capacidad

profesional, científica y tecnológica para prestación de servicios a terceros, etc.

Señalan los autores que estos esfuerzos constituyen en realidad sólo paliativos a las urgencias presupuestarias, no habiéndose consolidado como una alternativa para sustituir al necesario aporte del Tesoro Público. Sin embargo, revelan un viraje en el enfoque tradicional de la gestión financiera de las universidades públicas en el Perú, que ha empezado a basarse en una racionalidad más sensible a las señales del mercado.

Introducción

El sistema universitario estatal es uno de los sectores que más ha sufrido los efectos de la crisis fiscal en el Perú. Hacia fines de los años ochenta, la disponibilidad de recursos de las universidades públicas se había contraído dramáticamente, viéndose ello reflejado en la descapitalización acelerada del sistema (tanto en términos de infraestructura como de recursos humanos) y en el deterioro de la calidad de la educación impartida.

Ante la escasa probabilidad de un aumento real en las transferencias del Tesoro Público, las universidades estatales se han visto inducidas a buscar salidas de emergencia a la asfixia financiera que las ha colocado ante un no muy lejano peligro de cierre. Se revisa aquí este proceso, en base a los resultados de un estudio preliminar realizado a fines de 1991 y de las experiencias expuestas por representantes de universidades nacionales en un Seminario-Taller realizado en 1992¹.

Existe amplia evidencia de que, mediante una serie de mecanismos de generación de recursos propios, las universidades públicas han pugnado por incrementar el volumen total de sus recursos y sus márgenes de autonomía financiera. Según las cuentas oficiales, sin embargo, los ingresos autogenerados continúan cubriendo sólo una parte pequeña del total de sus gastos. De ser ese el caso, la importancia de esos recursos durante los años de la crisis radicaría en que habrían permitido realizar gastos e inversiones que los dispositivos y prácticas de austeridad vigentes para el manejo de los fondos provistos por el Tesoro Público impedían efectuar. Es probable, sin embargo, que los montos reales sean significativamente mayores a lo registrado oficialmente y que pudieran ser en realidad parte importante de los recursos totales con que actualmente se sostienen las universidades nacionales, quienes han así reaccionado de manera positiva a la crisis.

Con todo ello, la respuesta de quizás mayor significación es el viraje que habría experimentado el enfoque tradicional de la gestión financiera de las universidades públicas en el Perú. Hay señales claras de que el hasta hace poco incuestionable principio de la gratuidad de la enseñanza ha empezado a ser relativizado, al tiempo que el manejo de los recursos institucionales ha empezado a responder a una racionalidad más sensible a las señales del mercado. Antes de proceder a sustentar estas afirmaciones, sin embargo, se requiere revisar rápidamente algunos indicadores sobre la expansión de la educación universitaria

1. El Seminario-Taller "Nuevas Tendencias en el Financiamiento de la Educación Superior", organizado por GRADE en setiembre de 1992 en la ciudad de Lima, contó con la participación de cinco rectores y once altos funcionarios de trece universidades públicas de todo el Perú (ocho de provincias y cinco de Lima).

en el Perú y sobre sus problemas de financiamiento, lo que se hace a continuación.

1. Expansión del sistema universitario

En el Perú, como en muchos otros países del Tercer Mundo, la segunda mitad de este siglo ha sido escenario de una expansión sin precedentes del sistema educativo en general y de la educación superior universitaria en particular, y de una notable mejora del acceso de la población a las instituciones educativas formales. Mientras en 1940 sólo 42% de la población mayor de 15 años había alguna vez asistido a la escuela, el censo de 1981 registró que un 81.7% de dicha población tenía algún nivel de instrucción (INEI 1991, Vol. I, p. 263). Las tasas de escolaridad han continuado aumentando en los últimos años, mostrando los estimados más recientes que 76.7% de la población en edad escolar² se matriculó en 1990, frente a un 56.7% en 1970.

Sin embargo, las tasas de expansión, así como los puntos de los cuales se partía, han sido bastante distintos de una región a otra del país. El acceso ha sido también bastante diferenciado según el sexo. Un tercer elemento, que también plantea problemas de eficiencia y equidad, es un patrón no muy lineal de expansión de la cobertura del sistema educativo: aún persisten altos niveles de analfabetismo -los resultados del censo de 1981 clasifican a 18.1% de la población mayor de 15 años como analfabeta (INEI 1991: Vol. I, p. 291)³ - junto a la consecución de mayores niveles de educación terciaria. En efecto, mientras en 1940 menos de uno de cada cien peruanos mayores de 15 años había alcanzado algún nivel de educación superior, en 1981 el porcentaje de peruanos adultos con estudios postsecundarios (10.1%) era casi equivalente al de Inglaterra (11.0%)⁴, y superaba largamente al de Italia (2.6%) y España (7.1%), países cuyas capacidades científicas y tecnológicas exceden largamente las del Perú (GRADE 1990: p.4).

La matrícula en el nivel educativo superior ha seguido creciendo a lo largo de la década pasada, desde un total de 257,220 universitarios en 1980 hasta un estimado de 442,932 en 1990 (ANR 1991: p.56-57); a esta última cifra hay que agregar los cerca de 300,000 estudiantes matriculados en instituciones de

2. Se ha empleado el estándar de población en edad estudiantil (de 5 a 24 años de edad) para hacer internacionalmente comparables las cifras, pese a que una serie de factores (comienzos tardíos, repeticiones frecuentes y redros temporales) hacen de éste un indicador de cobertura no muy adecuado para el caso peruano.

3. Los estimados para 1990 sitúan a ese porcentaje alrededor de 11.4% (INEI 1991: Vol. I, p. 295).

4. En este caso se hace referencia a los mayores de 25 años; el porcentaje para los mayores de 15 años es seguramente algo mayor.

educación superior no universitaria⁵. Por tanto, es muy probable que las futuras estadísticas de avances en el área educativa revelen logros aun más notables que los mencionados.

Uno de los factores que puede contribuir significativamente a explicar la enorme elevación de los niveles de logro educativo formal de los peruanos, a un ritmo que excede al del crecimiento de la población en el rango de edad relevante, es la creciente oferta de instituciones de enseñanza. Antes de **1960** existían nueve universidades en todo el país; treinta años más tarde existían **46** instituciones en funcionamiento y cinco más que, aun cuando no operaban, estaban oficialmente creadas.

Cuadro 1
Instituciones y estudiantes universitarios en el Perú 1960-1990

	Públicas		Privadas		Total	
	Número	Matrícula	Número	Matrícula	Número	Matrícula
1960	8	27040	1	3207	9	30247
1970	20	81486	10	27744	30	109230
1980	25	183317	10	73903	35	257220
1990V	27	291179 V	19	151753	46	442932 V

1/ Los datos se refieren sólo a universidades que reportaron matrícula de estudiantes en 1990.

2/ Cifra preliminar.

Elaborado en base a datos de ANR (1991: p.47-51) y Webb y Fernández Baca (1991: p.169).

2. La «privatización» de la educación superior

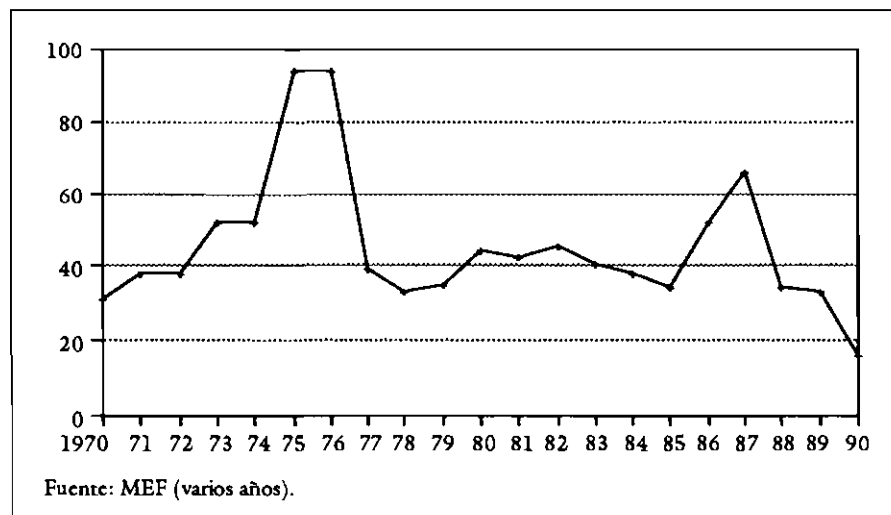
De las **46** universidades en actividad durante **1990**, **27** eran públicas y **19** privadas; es decir, cerca de **41%** del total de universidades estaba en el sector privado. Hasta **1960**, en cambio, sólo existía una universidad privada, lo cual refleja el liderazgo que efectivamente ejerció el Estado en la expansión original del sistema educativo peruano. Menos dramáticos, pero también dignos de destacar, son los cambios experimentados a lo largo de las tres últimas décadas en la composición de la matrícula universitaria total según régimen de gestión.

5. Las instituciones de educación superior no universitaria incluyen principalmente a los institutos tecnológicos, escuelas normales y escuelas de arte. Estas instituciones han experimentado un crecimiento explosivo durante los años ochenta, de 70 a 350 institutos y de 85.000 a cerca de 300.000 estudiantes hacia el final de la década (GRADE 1990: pp.5, 25). En todo caso, este documento se ocupa sólo de lo concerniente a las universidades.

En 1990 34% del total de estudiantes estaba matriculado en universidades privadas (ANR 1991: p.56), frente a sólo un 10.6% matriculado en instituciones no estatales en 1960 (GRADE 1990: p.74). Vale la pena señalar que las universidades privadas en el Perú son sólo excepcionalmente subsidiadas por el Estado en forma directa; la mayor parte de recursos de dichas instituciones provienen más bien de las pensiones de estudio, donaciones o retornos de inversiones.

La «privatización» de la educación universitaria en el Perú resulta así una tendencia que se hace marcada durante los años ochenta, la cual podría ser vista como una respuesta al impacto de la crisis económica sobre el sector público. Sin embargo, como se mostrará más adelante, lo que caracteriza a esta tendencia no es sólo un mero cambio en el sector (público o privado) que domina la oferta educativa. La «privatización» también emerge bajo la forma de una penetración gradual de criterios de mercado en el manejo de los recursos en las universidades públicas, espacio donde hasta hace poco el Estado solía cumplir un papel paternalista de manera incuestionada. Para discutir ese hecho es necesario revisar brevemente lo que está sucediendo con las finanzas de las universidades públicas⁶.

Gráfico 1
Gasto total en universidades públicas (en billones de intis de 1990)⁷



6. Todas las estadísticas financieras reportadas aquí han sido estimadas por los autores a partir de las cuentas públicas oficiales proporcionadas por el Ministerio de Economía y Finanzas y por la Asamblea Nacional de Rectores, a menos que se señale lo contrario.

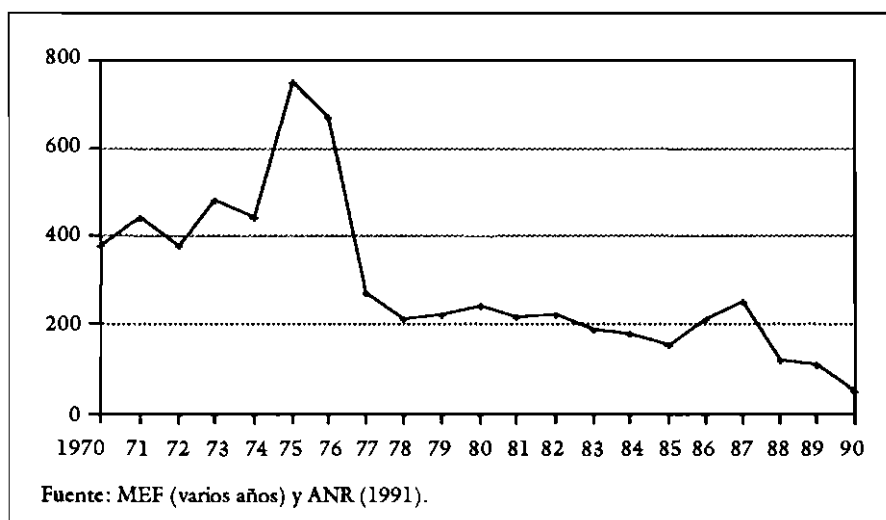
7. No se incluye los datos del gasto de las universidades para 1991 y 1992 por no estar actualmente

3. Problemas presupuestarios en las universidades públicas

Los presupuestos de las universidades públicas han sido harto volátiles a través de las últimas dos décadas. A los frecuentes déficit de apertura seguían intensas movilizaciones institucionales y políticas que generaban asignaciones de recursos en forma más o menos errática de año en año. Pese a esa inestabilidad, se puede distinguir una tendencia declinante en el nivel de gasto real para el conjunto de las universidades públicas (ver el gráfico 1). Si se considera la expansión de la matrícula, la caída generalizada en la capacidad de gasto de dichas instituciones se hace mucho más clara (ver el gráfico 2).

Así, mientras que en 1970 el gasto promedio anual por cada estudiante de universidad pública fue equivalente a 380 millones de intis de 1990, los gastos por alumno en 1990 sólo sumaron 54.17 millones de intis. Convirtiendo estas cifras a dólares constantes de 1990, con fines comparativos y para poder resaltar lo magro de esta última cantidad, la caída fue de 1,455 a 262.46⁶ por alumno, monto que probablemente ha continuado reduciéndose. Este exiguo gasto por estudiante contrasta con los costos unitarios estimados de otros países: 1,700 dólares en Chile en 1989, 4,760 dólares en Israel en 1988, 906 dólares en

Gráfico 2
Gasto por alumno en universidades públicas (en millones de intis de 1990)



disponibles. Tampoco se ha recurrido a los presupuestos iniciales por ser éstos pobres indicadores del gasto, en especial debido a la reciente experiencia hiperinflacionaria.

8. En dólares constantes de 1990, al tipo de cambio libre promedio de cada año.

España en 1985, 8,724 dólares en Estados Unidos en 1984 y 5,986 dólares en Japón en 1985 (Brunner 1991).

Agrava la escena el hecho de que el monto promedio arriba mencionado oculta importantes diferencias entre instituciones. Las universidades menos afortunadas pueden disponer de apenas un décimo del monto utilizado por las mejor provistas, y sólo cerca de la mitad del monto promedio.

Adicionalmente, la mayor parte de estos escasos recursos ha sido destinada a gastos corrientes (casi 90% en promedio para todas las universidades durante los setenta y la primera mitad de los ochenta); tres cuartas partes de estos gastos correspondieron a salarios de la plana docente y administrativa (GRADE 1990: p.62). El resultado es que muy poca inversión, si alguna, está siendo llevada a cabo en la mayoría de universidades. Esto significa que no están siendo realizados el mantenimiento y la mejora de equipos y materiales de laboratorio, de las colecciones de las bibliotecas y de la infraestructura física. Lo mismo, desafortunadamente, está sucediendo con los recursos humanos. Los efectos de esto sobre la calidad de la educación y sobre sus frutos resultan así previsible⁹.

Por otro lado, el proceso de asignación presupuestaria para cada universidad está lejos de ser transparente. Las series de tiempo de las cifras para cada institución revelan dramáticas caídas y una alta volatilidad (ver el cuadro 2). Este tema, junto a los marcadamente diferenciados niveles de asignación, merece un examen más minucioso y explicaciones adicionales, que escapan al alcance de este trabajo.

Todo lo anterior parece estar vinculado a las sucesivas y erráticas fases de expansión económica, crisis recurrentes y ajuste desordenado que han caracterizado a la economía peruana a través de los últimos veinte años, cuando dejó de crecer en términos per cápita. Los recurrentes periodos inflacionarios y los desafortunados programas de estabilización terminaron por llevar a un *record* mundial de hiperinflación a fines de los ochenta, mientras que las agudas recesiones han hecho declinar la producción real incluso en términos absolutos, y grandes sectores de la población han visto deteriorarse su estándar de vida a grados difícilmente tolerables e imaginables. Existe confluencia de opiniones en el sentido de que la responsabilidad de gran parte de esta involución no corresponde a factores externos sino a un descontrol generalizado de la política económica (particularmente de la política fiscal), que a su vez ha conducido a

9. Aun cuando no es reconocido oficialmente, parece que existe consenso entre los administradores de las universidades sobre el hecho que incluso estos magros recursos podrían haber reportado mejores resultados, si los procedimientos y normas que regulan la ejecución del gasto público y los mecanismos de control, así como la capacidad gerencial de los funcionarios universitarios, permitieran una mejor administración de los mismos.

una reducida capacidad del Estado para apropiarse de recursos y asignarlos a los sectores sociales y a la educación superior en particular¹⁰.

La fuerte dependencia de las universidades públicas respecto del apoyo del gobierno central ha constituido también parte de ese descuido en el manejo de la cosa pública. Ello queda claro si se revisa las tradicionalmente principales tres fuentes de fondos para las universidades públicas en el Perú: el crédito, las transferencias directas (del gobierno central y, en un grado más bien insignificante, del sector privado) y los recursos propios autogenerados.

4. Fuentes tradicionales de fondos

Durante los últimos veinte años, con pocas excepciones, se ha ido secando el flujo de recursos de crédito externo que permitió significativos desarrollos en muchas universidades públicas durante los años cincuenta y sesenta. Durante los años setenta, el promedio anual de recursos obtenidos a través de préstamos fluctuó alrededor de 1% del gasto total del sistema, logrando préstamos en cada año sólo una o dos universidades. Esta cifra cayó a 0.1% durante los años ochenta (GRADE 1990: p.63); si resultan finalmente exitosos los esfuerzos del Perú para reinsertarse en la comunidad financiera internacional, es probable que esta tendencia se revierta en los próximos años.

Han sido las transferencias directas, casi en su totalidad provenientes del gobierno central, las que han financiado la abrumadora mayoría del gasto de las universidades públicas: 92.8% del total de gastos durante la pasada década, porcentaje incluso algo mayor que el 89% registrado durante los años setenta. Sin embargo, esas transferencias han venido contrayéndose paulatinamente, lo que se ha reflejado en la caída del gasto total de las universidades comentada anteriormente.

Así, a diferencia de lo que solía ocurrir en el pasado, y pese a lo que se estableció en la Ley Universitaria de 1983, el nivel de los recursos recibidos por las universidades públicas ha dependido fundamentalmente de las asignaciones directas del gobierno central. No han sido asignados al sistema educativo, o a instituciones o facultades individuales, ingresos resultantes de impuestos específicos, como fue el caso durante los años cincuenta¹¹. Excepciones a esta

10. Mientras que al iniciarse los años setenta el gobierno adjudicaba 18% de sus gastos al sector educativo (lo que equivalía a 4% del PBI), hacia fines de los ochenta apenas le asignaba 14% de sus gastos (algo más de 2% del PBI). Ni siquiera la creciente y cuestionada participación de las universidades en el gasto total educativo (22% hacia el fin del período) logró impedir ese marcado deterioro.

11. Esto ha sido efecto de la frecuente necesidad de ajustar la economía desde mediados de la década de los setenta, que hizo inconveniente para el Ministerio de Economía y Finanzas permitir la recolección de impuestos especiales para propósitos específicos. La administración centralizada de los

Cuadro 2
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	8,912	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 BASADRE 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 UCAYALI PUCALLPA	0	0	0	0	0	0	0	0
U. DEL SANTA-CHIMBÓTE	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: MEF (varios años).

FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS EN EL PERÚ 25

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
U 9 4	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	1211	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	132,911	166,642	71,837
501,422	67,376	105,462	127,673	129,262	101,492	96,944	72,577	152,681	292,976	142,892	175,954	76,422

centralizada asignación de recursos han sido ciertos impuestos cobrados sobre la explotación de recursos no renovables que son retenidos por los gobiernos regionales y que han incrementado significativamente los fondos disponibles para ciertas universidades provinciales durante algunos años, como ha sido el caso del canon petrolero en la Selva y en Piura¹².

En febrero de 1990, en un intento por mejorar las finanzas de las universidades públicas y contrariando la política de evitar impuestos dirigidos, el Parlamento promulgó una ley creando el Fondo Especial de Desarrollo Universitario (FEDU), constituido con recursos provenientes de varios impuestos indirectos. La recaudación total se debía distribuir entre todas las universidades estatales, en montos proporcionales a su población estudiantil, número de docentes y capacidad para desarrollar programas de postgrado y realizar investigación¹³. Los aportes del FEDU en 1991 fueron significativos, llegando a 20% del presupuesto total de algunas universidades. No obstante, en agosto de 1992, como parte de la política gubernamental de reforma tributaria, se promulgó un decreto suprimiendo casi todos los impuestos que sostenían al FEDU, y es de temer que no se haya previsto un mecanismo para compensar los efectos de dicha decisión.

Como se puede apreciar, tanto las transferencias gubernamentales directas como los fondos basados en impuestos hacen que las universidades públicas sean muy dependientes de las decisiones de política de corto plazo. Por otro lado, las transferencias del sector privado han sido prácticamente nulas. Las donaciones deducibles de impuestos hechas por empresas se han dirigido casi totalmente a las **universidades** privadas.

Finalmente, hay que mencionar que la ley universitaria de 1983 dispuso la creación de varios mecanismos de financiamiento que nunca llegaron a funcionar. Entre ellos estaban el Fondo de Ayuda del Profesional a las Universidades, constituido por la contribución anual obligatoria de sus respectivos graduados; el Fondo de Desarrollo y Promoción Universitaria, formado por las donaciones de dinero y valores hechas por personas naturales y jurídicas y un aporte del Tesoro Público equivalente a 50% del total anual percibido; y la Corporación Financiera Universitaria, que debía obtener recursos destinados a programas de inversión, de becas y de investigación, extensión y proyección social, con un

ingresos del gobierno ha sido vista como crucial por todos los esfuerzos de estabilización realizados durante los pasados años, y los programas de austeridad presupuestaria del gobierno central han sido entendidos como herramientas indispensables para combatir la inflación.

12. Estos recursos son considerados en las cuentas públicas como "recursos propios" de las universidades, con el propósito de aislarlos de las restricciones de gasto dispuestas por el Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, es claro que son transferencias del gobierno. Más adelante se discutirá en detalle el tema de los "recursos propios".

13. Existía la limitación de invertir 44% en mejoras remunerativas y pensiones, 12% en compra de bienes y servicios y 44% en financiar proyectos de investigación, equipamiento e infraestructura.

aporte del Estado de hasta 50% de su monto anual. Estos dispositivos, como tantos otros que se acostumbra incorporar en las leyes, en la práctica fueron inviables o exigían contribuciones adicionales del Fisco que éste no podía cumplir.

5. Mecanismos de control de la ejecución económica

La Constitución de 1979, en su artículo 31, establece que «cada universidad es autónoma en lo académico, económico, normativo y administrativo, dentro de la Ley». De acuerdo a ello, se podría suponer que las universidades gozan de una gran flexibilidad para su manejo económico y financiero. Sin embargo, al amparo del término «dentro de la ley», se han introducido una serie de normas y dispositivos para el empleo de los fondos públicos que impiden una gestión eficaz de los escasos recursos con que cuentan las universidades estatales. La dependencia casi absoluta de los fondos del Tesoro Público ha hecho que las universidades sean más sensibles al control que ejerce el Estado sobre la ejecución de sus gastos. Esta situación ha generado varios efectos negativos.

El primer efecto negativo es que el progresivo agravamiento de la crisis fiscal ha producido la disminución de los aportes estatales y un recorte indiscriminado de las partidas, de tal manera que los presupuestos anuales de apertura han llegado a ser no sólo insuficientes para el gasto programado, sino completamente ficticios, sin responder a una programación de metas u objetivos¹⁴. Se han dictado también medidas restrictivas para los gastos que pueden hacer las instituciones públicas. Entre ellas figuran la prohibición de mejorar los haberes de los trabajadores docentes y administrativos, el impedimento de cubrir las plazas vacantes, la prohibición de adquirir bienes de capital con dinero del Tesoro, y la supresión de gastos en determinadas partidas de transcendencia vital para los fines de la universidad. Es cierto que algunas de esas trabas se pueden revocar, pero ello obliga a prolongados trámites burocráticos ante funcionarios que no siempre son capaces de comprender la importancia de los objetivos universitarios.

Adicionalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de entregar mensualmente las asignaciones presupuestadas, goza de la potestad de discriminar la atención de las obligaciones, y aun de imponer mayores recortes, postergando las entregas. Ello obliga a una permanente gestión en sus oficinas centrales e impone a las universidades regionales la necesidad de destacar

14. Como mecanismo compensatorio para disminuir el déficit y los efectos de la inflación, el Congreso concedía trimestralmente créditos suplementarios, aprobados con varios meses de retraso, lo que era causa de permanente incertidumbre en la calendarización de los gastos corrientes. Más grave aun, en 1992 no se dieron dichos créditos y, para colmo, es casi seguro que las entregas efectuadas hayan sido mucho menores que las cifras inicialmente prometidas.

empleados permanentes en Lima para agilizar sus trámites y lograr atención a sus reclamos. Juegan un papel importante los vínculos personales, las influencias políticas y, con frecuencia, recursos de dudosa índole que se usan para ganar el favor de burócratas inescrupulosos.

En tercer lugar, el Sistema Nacional de Control, creado para cautelar la moralidad en la administración pública, ha ido estableciendo progresivamente una exagerada normatividad que entorpece la eficacia en la ejecución de los gastos y prolonga innecesariamente la toma de decisiones. Así, ante la disyuntiva entre la eficiencia administrativa y el estricto cumplimiento de la reglamentación vigente, las autoridades universitarias y los administradores deben tomar una opción personal, quedando expuestos a ser sindicados como responsables de irregularidades y verse sujetos a sanción. Hay rectores que reconocen que su manejo ha sido heterodoxo, por lo cual, si tuvieran que confrontar un examen de control por auditores exigentes, su gestión podría ser cuestionada; en su descargo presentan evidentes logros institucionales, difícilmente alcanzables con el sometimiento absoluto al procedimiento establecido por la Contraloría. Actitudes de este tipo dependen del grado de cohesión interna de las instituciones y de la capacidad gerencial y de liderazgo de la autoridad universitaria; las universidades muy politizadas, con antagonismos entre grupos o con sectores de presión en conflicto, son más vulnerables y no pueden correr riesgos administrativos.

6. Los recursos propios

En vista de las dificultades que su exagerada dependencia del Tesoro les ha traído, y ante el impacto de la crisis y el programa de ajuste económico, las universidades públicas están buscando nuevas fuentes de fondos, que no solamente contrarresten el declinamiento de las transferencias externas y el crédito, sino que también incrementen su autonomía relativa. Esas fuentes, denominadas recursos propios en las cuentas oficiales, comprenden actualmente los cobros por derechos y tasas educativas no sujetos a la «gratuidad de la enseñanza», los servicios educativos de extensión universitaria o de capacitación y actualización profesional, la venta de bienes y servicios producidos en las facultades e institutos de investigación, la asesoría y consultoría y las rentas de la propiedad. Las cuentas oficiales incluyen en este rubro el producto de impuestos (FEDU), el canon por la explotación de materias primas y las donaciones en efectivo, probablemente porque estos ingresos pueden ser manejados con una mayor autonomía administrativa, permitiendo habilitar partidas no autorizadas en la Ley del Presupuesto.

Pese a esta gran variedad de alternativas para generar recursos propios, las universidades nunca reportaron montos significativos en sus cuentas oficiales,

salvo escasas excepciones. Se constata que, en promedio, este rubro sólo cubrió 7% de todos sus gastos entre 1981 y 1989, con poco significativas desviaciones de año a año. En todo caso, es posible que las cuentas oficiales no revelen el real ingreso de recursos propios, como se discutirá más adelante. Como todas las cifras promedio aquí mencionadas, las variaciones interinstitucionales son notables: dos universidades tienen un nivel de autofinanciamiento que promedia el 16% de todos sus gastos, mientras otras que nunca han sobrepasado el tope de 3%. Los balances de 1990 de dos de las más grandes universidades revelan un extraordinario incremento en el autofinanciamiento, la mayor parte del cual, sin embargo, se explica por el FEDU (ver el cuadro 3).

Cuadro 3
Participación de los recursos propios en el financiamiento*

	Recursos Propios 1989 %	Recursos Propios 1990 %	FEDU 1990 %	Diferencia 1990 %
San Marcos	1.2	23.3	20.1	3.2
UNÍ	9.1	24.9	14.4	10.5

* Las cifras representan el porcentaje del financiamiento total declarado en el balance anual.

En los balances públicos, las mayores captaciones por recursos propios entre 1981 y 1989 correspondieron a tasas educativas y venta de bienes y servicios, los que contribuyeron aproximadamente con el 80% del conjunto. Los otros ítems, incluyendo las rentas de bienes raíces de alto valor (como las que posee San Marcos) y las donaciones, son relativamente insignificantes. Algo que demuestra la escasa importancia que se dio en el pasado al autofinanciamiento es que, tradicionalmente, el mayor ingreso obtenido en el curso del año era el proveniente de los pagos por examen de admisión, razón por la que muchas universidades optaron por la semestralización curricular y la realización del proceso de admisión dos veces por año.

7. Nuevas tendencias en la generación de recursos propios

Quien haya observado la actividad de la universidad pública en el Perú en los últimos tiempos debe haber percibido que ha habido una tremenda promoción

de proyectos orientados a la generación de ingresos, mientras que los servicios a los estudiantes, habitualmente gratuitos, están ahora sujetos a cargos. Recientemente han empezado a hacerse inversiones paralelas, las que sirven para complementar los ingresos del cuerpo docente y administrativo, y para adquirir suministros y equipos cuya compra está restringida por la Ley de Presupuesto. Cada vez más, parece que las universidades públicas están imitando el comportamiento de las privadas; éstas últimas, además de estar elevando las pensiones y las tarifas por los servicios que prestan tanto como lo permite la recesión generalizada, han diversificado el rango de servicios que brindan a la comunidad, buscando incrementar sus ingresos.

En esta perspectiva, se han verificado cambios notables en las actitudes y comportamiento de los académicos, administradores y aun de los líderes estudiantiles: hoy se discute la pertinencia de una gratuidad absoluta de la enseñanza, el cobro de tarifas realistas por todo tipo de servicios y actividades de extensión, y ha surgido un creciente interés por la vinculación con el sector privado, especialmente empresarial. Es notable que los estudiantes estén contribuyendo, en casi todas las universidades, con derechos de matrícula y cuotas o «donaciones voluntarias» para adquirir equipos o insumos indispensables para el ejercicio docente; estas colectas cuentan con la aceptación del alumnado y sus dirigentes (que, a veces, brindan apoyo a cambio de inversión de un porcentaje en bienestar estudiantil). Los pagos por derechos de tesis, diplomas, certificados, constancias de matrícula, traslados y revalidaciones, son hoy fijados para por lo menos cubrir sus costos, y en algunos casos están indexados a la tasa inflacionaria. Los otrora gratuitos servicios de alimentación y salud son subsidiados hoy en día en un grado considerablemente menor, y desde hace un tiempo se están realizando cobranzas por derechos de exámenes regulares.

Una modalidad para elevar las captaciones ha sido la creación del centro preuniversitario, mecanismo que permite disputar la clientela a las innumerables academias de preparación preuniversitaria, con la ventaja de ofrecer el ingreso directo de los alumnos mejor calificados. Otra área ampliamente explotada es la oferta de cursos de extensión educativa para actualización o reentrenamiento de profesionales y docentes, cursos de computación, seminarios sobre temas de actualidad o cursos de educación a distancia, dirigidos a gremios específicos o al público en general.

El mayor desarrollo en esta búsqueda de nuevas fuentes de ingresos se observa en la venta de bienes y de servicios producidos en las propias facultades, departamentos y centros de investigación. Estas actividades, tradicionalmente consideradas como de «proyección social», solían servir no tanto para la obtención de beneficios económicos como para otros fines, entre los que estaban la práctica preprofesional, la atención de necesidades de las clases populares (en forma de servicios gratuitos o a precios de subvención), la presencia en zonas marginales como forma de proselitismo político, o la transferencia de fondos fiscales hacia

partidas insuficientes o no programadas. Tan variados fines restaron importancia al hecho que estas acciones indujeran pérdidas. Al acentuarse la crisis, la producción de bienes y servicios ha sido revalorizada y se ha procurado cobrar precios reales que aseguren el mantenimiento de las unidades operativas y dejen ganancias aplicables a otros objetivos; más aun, ha ocurrido una proliferación en áreas y modalidades antes no explotadas. En este sentido, y aunque se pone un reiterado énfasis en que «la búsqueda del financiamiento no debe alejar a la Universidad de sus fines esenciales», en no pocas ocasiones, principalmente en las universidades regionales, las iniciativas están surgiendo sólo al impulso de atender carencias o demandas locales y que simultáneamente tienen la perspectiva de ser un «buen negocio».

Entre la diversidad de campos en los que están incursionando las universidades se distinguen los siguientes:

1. Comercialización directa de productos y prestación de servicios vinculados a la docencia y a proyectos de investigación y desarrollo: venta de aves, porcinos, vacunos, cuyes, peces tropicales y de consumo humano, alevinos, semillas certificadas, plantas ornamentales, hortalizas, cereales, maderas, frutos, carnes, leche, atención médica y odontológica, exámenes de laboratorio clínico, micro biológico, químico, bromatológico y radiología.
2. Pequeñas empresas de transformación de productos primarios que sirven también para prácticas preprofesionales: fábricas de muebles, alimentos enlatados, embutidos, mantequilla, quesos, licores, chocolate, ladrillos, pan de harinas no convencionales, carpintería metálica.
3. Utilización del patrimonio instalado para prestación de servicios a terceros: servicios de imprenta, centro de cómputo, confección de planillas, producción de *software*, certificación de calidad de productos industriales, metrología, levantamientos topográficos, alquiler de locales, campos deportivos y auditorios.
4. Utilización de la capacidad profesional, científica y tecnológica para prestación de servicios a terceros: servicios de ingeniería, arquitectura y urbanismo para pequeños empresarios y gobiernos locales, consultoría empresarial y de organización comunal, consultorios jurídicos, empresas de construcción y de servicios turísticos.
5. Establecimiento de empresas con fines primordialmente lucrativos: explotación de estaciones expendedoras de gasolina, estaciones de radio, periódico local y pozos petroleros.

En la práctica* el desarrollo del manejo empresarial de los centros de producción es aún incipiente y los resultados son por lo general inferiores a lo esperado. Las universidades con mayor experiencia en la conducción de proyectos de investigación y desarrollo y prestación de servicios vinculados a la docencia, están en

capacidad de efectuar cambios a corto plazo, pero la mayoría están en un proceso de exploración, donde la vehemencia por la obtención de beneficios económicos supera a la madurez de las decisiones. La tendencia a depositar la gestión empresarial en personal académico de «confianza», cuyas áreas de formación están alejadas de las características necesarias para una conducción gerencial, la exigencia de los grupos de presión interna por participar en la fiscalización de los gastos y en el reparto de los beneficios, las dificultades para entrar a competir en el mercado, y las fluctuaciones imprevistas en la disponibilidad de insumos provenientes de áreas geográficamente alejadas, han sido algunas de las causas frecuentes de fracasos.

Como se señaló antes, posiblemente los balances oficiales no revelan el monto real de los recursos propios captados por las universidades. Más aun, en muchos casos es probable que las propias autoridades universitarias lo ignoren; la rápida expansión de las iniciativas para producir ingresos extraordinarios, las urgencias económicas y la multiplicidad de su origen en facultades, departamentos, institutos o escuelas profesionales y de postgrado, contribuyen a un desorden administrativo, donde los gestores pretenden autonomía en la ejecución de los gastos y eluden informar sobre sus actividades. Así, se cobran «sobretasas» educativas, se organizan cursos de extensión, educación a distancia y complementación, se celebran convenios y contratos con instituciones de poco crédito académico y se venden bienes, servicios y consultoría al margen del control de la autoridad central, o se emiten informes parciales donde gran parte de la recaudación se diluye bajo el rubro de «gastos operativos».

Por otro lado, existe un justificado temor a que ante un reporte económico que demuestre una creciente capacidad de autofinanciamiento, el Ministerio de Economía y Finanzas, lejos de premiar la eficiencia, tenga un pretexto para recortes adicionales en las transferencias del Tesoro Público. Hay rectores que afirman que en sus casos particulares las cifras reales de generación de recursos propios fueron considerablemente mayores que las oficiales.

8. Resultados y perspectivas

Hasta el momento, los esfuerzos realizados por las universidades parecen ser emprendidos solamente como un paliativo frente a las urgencias presupuestarias, y en ninguna se vislumbra una sustitución a corto plazo de la necesidad del aporte del Tesoro Público para el sostenimiento de los gastos corrientes. Más aun, entre las autoridades no se admite como posible ni conveniente el total autofinanciamiento; el incremento de los recursos propios es así una alternativa de coyuntura para aliviar el impacto de la crisis, antes que un medio para asegurar aportes permanentes y dar mayor flexibilidad y algún grado de autonomía en sus decisiones.

El concepto de la «obligación» del Estado de financiar la educación superior sin exigir nada a cambio está todavía profundamente enraizado al interior del claustro universitario; existe rechazo a la posibilidad de un trato bilateral donde los aportes gubernamentales se determinen en función de la calidad de la enseñanza y la relevancia de los proyectos de investigación y desarrollo. Rezagos de la reforma universitaria de los años treinta hacen aparecer como opuestos los conceptos de evaluación y autonomía universitaria. No obstante, no deja de preocupar a las propias autoridades universitarias el que se esté gestando en el Poder Ejecutivo la voluntad de establecer un «nuevo trato» para las universidades, donde los montos se adjudiquen condicionados a la demostración de eficacia, eficiencia y planes de desarrollo institucional.

Como contraparte se observa que las universidades estatales están poniendo empeño en mejorar su imagen pública. Se está regularizando el calendario de las actividades ordinarias, restituyendo el orden y la disciplina, mejorando el aspecto externo de sus locales, participando activamente en la vida de la comunidad y estableciendo vínculos más frecuentes con los sectores sociales, empresariales y productivos, revalorizando su función institucional y recuperando la confianza popular, hoy desviada favorablemente hacia la universidad privada.

Sin embargo, hay en muchos el temor de que progresivamente se esté caminando hacia la «privatización» de las instituciones estatales, con la consiguiente marginación del ingreso a los jóvenes de los sectores más pobres. Al respecto, es necesario aclarar qué define la naturaleza y el papel de la universidad pública: ¿la dependencia de la inversión del Estado?, ¿la gratuidad de la enseñanza?, ¿la prestación de servicios y producción de bienes a precios de subvención popular?, ¿la atención preferencial a los más pobres?, ¿la participación institucional en los movimientos populares de cuestionamiento del poder político? O en cambio, ¿el mantenimiento de su carácter de «universidad total», donde no se abandone la formación en las áreas no inmediatamente lucrativas del conocimiento y de la cultura, donde se produzca la ciencia básica y la tecnología apropiada al desarrollo nacional, y donde se vinculen los logros de la modernidad tecnológica con la satisfacción de las necesidades urgentes de las mayorías que constituyen nuestra compleja estructura social y cultural?

Respuestas a estas y otras interrogantes, surgidas del diálogo interinstitucional, pueden ser la base para definir una política de financiamiento menos paternalista y con un mayor grado de autonomía de las universidades estatales. Es deseable que remontada la crisis se pueda configurar un modelo de financiamiento, donde por un lado el Estado, sin renunciar a su función y responsabilidad sobre la educación universitaria, determine y haga las transferencias con oportunidad, sin recortes y permitiendo flexibilidad normativa del gasto, en función del rendimiento y eficacia de sus inversiones; y por otro lado la Universidad, con sentido de responsabilidad y eficiencia, reoriente la formación profesional hacia las demandas ocupacionales y la oferta de conocimientos, bienes y servicios

tecnológicos adecuados al mercado, vinculándose estrechamente a los sectores sociales, productivos y de gobierno local para atender sus demandas, a través de empresas o contratos de servicio o abastecimiento que le aseguren un autofinanciamiento significativo.

Bibliografía

- ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES (ANR)
1991 Universidad Peruana y Desarrollo Nacional. Lima, Editorial Universitaria.
- BRUNNER, José Joaquín
1991 información personalmente cedida.
- GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO (GRADE)
1990 Educación Superior en el Perú: datos para el análisis. Documento de Trabajo 9, Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)
1991 Perú: Compendio Estadístico **1990-1991**. Lima.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)
Varios años Cuenta General de la República. Tomo 6.
- WEBB, Richard y Graciela FERNANDEZ BACA
1991 Perú en Números **1991**. Cuánto, S.A., Lima.