

documento de trabajo

FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO: TEORÍA Y PROPUESTA DE REFORMA PARA EL PERÚ

Carlos Parodi

4
85)



UNIVERSIDAD DEL PACIFICO
CENTRO DE INVESTIGACION (CIUP)

Financiamiento universitario: teoría y propuesta de reforma para el Perú

Serie: Documento de Trabajo No. 24

Carlos Parodi

**FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO:
TEORÍA Y PROPUESTA DE
REFORMA PARA EL PERÚ**



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACION (CIUP)

LIMA - PERÚ
1996

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú

**FINANCIAMIENTO UNIVERSITARIO: TEORÍA Y PROPUESTA DE
REFORMA PARA EL PERÚ**

Carlos Parodi

1a. Edición: febrero 1996

Diseño de la carátula: Chantal Nichtawitz

BUP - CENDI

Parodi Trece, Carlos

Financiamiento universitario: teoría y propuesta de reforma para el Perú. --

Lima : Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1996. --

(Documento de Trabajo : 24)

**/FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN/UNIVERSIDADES/COSTO DE LA
EDUCACIÓN/PERÚ/**

37.014.546(85) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica.

Derechos reservados conforme a Ley.

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

BUP - CENDI

41867

ÍNDICE

Introducción	13
1. ¿Por qué invertir en educación?	14
1.1 La educación como inversión	14
1.2 Rentabilidad de la educación	20
2. La universidad: conceptos generales	24
2.1 Una visión general: definición y funciones	24
2.2 Antecedentes históricos de la universidad en América Latina	27
2.3 El rol del gobierno en la educación universitaria . . .	29
3. Modelos de financiamiento: ¿Estado, mercado o ambos? .	35
3.1 Financiamiento burocrático o de dominancia del Estado	37
3.2 Modelo de libre mercado	40
3.3 Sistemas mixtos	41
4. Mecanismos de financiamiento estatal	42
4.1 Impacto en la eficiencia	42
4.2 Impacto en la equidad	48

5.	Recuperación de costos en la educación universitaria . .	51
5.1	Rol de las pensiones como precio de la educación universitaria	52
5.2	La recuperación de costos: aspectos conceptuales . .	52
5.3	Impacto en los grupos más vulnerables	55
5.4	Opciones de política	56
6.	Políticas de préstamos a los estudiantes	57
6.1	Aspectos conceptuales	57
6.2	Crédito tradicional <i>versus</i> crédito contingente	59
6.3	El crédito universitario: antecedentes históricos	60
6.4	Recuperación de préstamos	62
6.5	Mejoras al sistema	63
7.	Otras alternativas	64
7.1	Financiamiento tributario	64
7.2	Sistemas de aranceles diferenciados	65
7.3	Fuentes de diversificación de ingresos	67
8.	La universidad peruana: características y financiamiento .	69
8.1	Introducción	69
8.2	Marco legal actual de financiamiento	69
8.3	Evolución y tendencias de la universidad peruana . .	72
8.4	¿Por qué invertir en educación universitaria?	74
8.5	Financiamiento de las universidades públicas: una visión histórica	80
8.6	Financiamiento de las universidades privadas	84
8.7	Críticas al actual sistema de financiamiento	85
8.7.1	Autonomía universitaria <i>versus</i> <i>accountability</i>	85
8.7.2	Ausencia de criterios de eficiencia	87
8.7.3	¿Se logra la equidad?	89

9. Hacia una propuesta de financiamiento	92
9.1 Consideraciones generales	92
9.2 ¿Qué debe financiar el Estado?	93
9.3 ¿Cómo debe financiar el Estado? Ejes de la propuesta	94
9.3.1 Aportes fiscales competitivos	96
9.3.2 El sistema de créditos educativos	96
9.3.3 Fuentes de diversificación de ingresos	112
Bibliografía	115
Anexo	123
Apéndice Estadístico	125

ÍNDICE DE CUADROS

1.	Gasto público por alumno en educación superior por niveles de ingreso y grupos de países	36
2.	Población de 15 años o más, según máximo nivel de educación alcanzado: Perú 1940-1993	73
3.	Actividad económica, empleo y ocupación de la población con educación superior completa: Perú 1981-1991	75
4.	Actividad económica, empleo y ocupación de dos grupos educacionales: Perú 1981-1991	76
5.	Características de los jefes de hogar, por nivel educativo, 1994	77
6.	Nivel educativo de la población de 6 años y más, 1994	77
7.	Tasas internas de retorno por niveles educativos	79
8.	Gasto por alumno en 5 universidades públicas (intis reales 1979)	82
9.	Presupuesto ejecutado del Ministerio de Educación, gasto público y PBI: Perú 1970-1988	83
10.	Gasto corriente de las universidades privadas como porcentaje del gasto total: Perú 1978-1986	85
11.	Distribución por estratos de la matrícula estatal	90
12.	Distribución del gasto público total en educación por niveles educativos y por estratos	91

Simulaciones numéricas

13.	Pensiones y deuda acumulada al quinto año	100
14.	Crédito contingente: número de años para pagar la deuda	101
15.	Distribución de alumnos por tipo de carrera	102

16.	Desembolso total del sistema (alumnos sujetos de crédito)	103
17	Desembolso total del sistema (alumnos becados)	104
18.	Presupuesto ejecutado de las universidades públicas; Perú 1986-1992	105
19.	Ingresos promedio y porcentaje de alumnos por profesión	106
20.	Fondo rotatorio de crédito	107
21.	Pagos anuales hasta lograr el fondo rotatorio	107
22.	Evolución del pago total	111
23.	Necesidad de fondos del Estado, por año	112

Introducción

La década de los noventa ha llevado a una serie de cambios profundos en la mayoría de las economías latinoamericanas. Todos ellos se enmarcan dentro del término "reformas estructurales"; detrás de ellas se encuentra el intento expreso de hacer "más eficiente" el funcionamiento de las distintas economías; ello, en mayor o menor medida, se ha asociado con diversos procesos de privatización y con el hecho de adquirir confianza en los mecanismos de mercado como asignadores de recursos. Las universidades no han permanecido ajenas a estas discusiones, particularmente en el caso peruano.

Sin embargo, es conveniente ubicar correctamente el debate: la problemática de las universidades no radica en que éstas deban ser públicas o privadas sino en que se conviertan en entidades verdaderamente eficientes al servicio del país. En este contexto, los mecanismos de financiamiento de las mismas son fundamentales, pues sólo en la medida en que éstos se vinculen a objetivos de eficiencia y equidad pueden esperarse resultados positivos, y ello pasa por incorporar incentivos adecuados al sistema universitario en general. Los alumnos deben esforzarse por estudiar y las universidades deben mejorar la calidad del servicio ofrecido, para obtener como resultado mejores profesionales: El punto de partida es que el estudio universitario beneficia directamente al alumno, pues le posibilita un mayor flujo de ingresos en el futuro, pero adicionalmente beneficia a la sociedad como un todo, ya que la creación y la difusión del conocimiento genera externalidades positivas para la misma. La primera razón nos lleva a pensar que el alumno debe pagar por sus estudios, mientras que la segunda abre un espacio para la intervención del Estado. Como se sabe, las externalidades son una falla del mercado, en el sentido de que si

se dejara la asignación de recursos al libre funcionamiento del mismo, el resultado sería una subprovisión del servicio.

Obsérvese que las ideas anteriores son aplicables tanto a las universidades públicas como privadas. El argumento no atenta contra la equidad, pues si bien es cierto los alumnos, carentes de recursos pero capaces, no pueden pagar hoy, sí pueden hacerlo mañana (cuando se encuentren en el mercado laboral), por lo que el Estado tiene que actuar como nexo, "creando" un mercado de préstamos educativos, entre otras funciones. Es en este contexto donde se ubica la presente investigación. Al margen de la categoría pública o privada, una reforma profunda en los métodos de financiamiento puede llevar a los objetivos deseados. El momento actual es el adecuado, pues las economías se están reestructurando. No hacerlo implicaría no sólo perder una oportunidad histórica, sino que además podría obstaculizar el proceso mismo de modernización.

El presente trabajo está dividido en dos grandes partes: una primera, referida a aspectos teóricos del financiamiento de las universidades, que abarca desde la primera sección hasta la séptima; y una segunda, en la cual se aplican los principios esbozados a la reforma de la "universidad peruana"; en la octava sección se revisan los principales aspectos del actual sistema de financiamiento y en la última se esbozan los lineamientos generales de una propuesta de un nuevo esquema de financiamiento de la universidad peruana; se incluyen la idea de los aportes fiscales competitivos, la implementación de un sistema de créditos educativos (para lo cual se realizan simulaciones numéricas) y la necesidad de implementar y/o potenciar fuentes de diversificación de ingresos.

1. ¿Por qué invertir en educación?

1.1 La educación como inversión

Todo análisis económico debe tomar como punto de partida la escasez de recursos y, en consecuencia, cualquier decisión que se tome con respecto al uso de los mismos involucra un costo de oportunidad, representado por los efectos que hubiera tenido su asignación en otra alternativa. Conviene aclarar esto con un ejemplo; dado un nivel de recursos públicos destinados al sector educación, utilizar una mayor cantidad de ellos en la educación superior implica usar

menos en la educación primaria y secundaria. Por lo tanto, el costo de oportunidad de usar una fracción creciente de recursos en un sector educativo está dado por el efecto de la disminución de los recursos destinados a otros sectores. Y éste sólo es un ejemplo. Así, todos los gobiernos enfrentan el problema económico de tener que asignar eficientemente los recursos entre fines alternativos.

Los gobiernos recogen los intereses de la sociedad; sus elecciones están vinculadas a los siguientes objetivos: la satisfacción de las necesidades inmediatas de los consumidores, es decir, el consumo; el aumento en la producción de bienes y servicios, denominado crecimiento económico, para lo cual se necesita invertir -y por ende consumir menos en el presente-; y la búsqueda de una distribución adecuada de bienes y servicios entre los distintos grupos de la sociedad, es decir, la equidad. Eficiencia y equidad representan así los objetivos generales de cualquier sistema de asignación de recursos. Además, pueden existir objetivos intermedios; por ejemplo, derrotar a la hiperinflación es condición básica para lograr las metas anteriores.

De esta manera, las sociedades pueden tener prioridades distintas: algunas pueden privilegiar el consumo actual sobre la inversión (que conduce al crecimiento económico) y otras a la inversa. Es por ello que los gobiernos se hacen muchas preguntas entre las que destaca, ¿cómo asignar los recursos escasos entre consumo actual e inversión para crecer en el futuro? Esto implica que consumir mucho hoy implica una menor inversión y por ende menor consumo mañana (nótese la noción del costo de oportunidad implícita en el razonamiento); qué priorizar, ¿crecimiento o equidad?, ¿ambos pueden lograrse simultáneamente?

En este contexto, la educación aparece como un bien de consumo y un bien de inversión. En el primer caso se le valora por los beneficios inmediatos que reporta, es decir, la "vida de estudiante"; y en el segundo se le valora porque colabora con la creación de ingresos futuros al proveer al individuo de capacidades y habilidades que le permiten obtener mayores salarios; además, se incurre en un costo al realizarla.

Esta última visión está vinculada con la teoría del capital humano, desarrollada inicialmente por Theodore Schultz (1961) y refinada más adelante por Gary Becker (1966). El capital humano se define como "el conjunto de habilidades

potenciales que determinan qué tan productivo es un individuo como recurso económico para la sociedad; los componentes más importantes son la educación, la salud, las aptitudes adquiridas en el seno familiar y los factores innatos (inteligencia, agilidad, ambición, etc.)"¹

El aporte de Schultz radica en entender a la educación como una inversión en la medida que implica un sacrificio de consumo actual con el incentivo de elevar el bienestar futuro. Por eso, la adquisición de habilidades y conocimientos es una forma de capital (llamado capital humano para poder compararlo con otros tipos de capital) y es el resultado de una decisión deliberada de inversión. De acuerdo con Schultz, esta "inversión" explicaría por qué algunos países crecen más que otros, asunto que no era explicado por los factores de producción tradicionales².

Así, los intentos iniciales por medir la contribución de la educación al crecimiento fueron realizados por Schultz (1961) y Deninson (1962); este último utilizó la idea del crecimiento contable. Partió de una función de producción agregada que vinculaba el producto obtenido, Q , con los insumos de capital físico (K) y el trabajo (L). Esto lo expresó así: $Q=f(K,L)$, que debe leerse: "el producto obtenido depende o es una función de la cantidad de capital y trabajo utilizado".

Si se cumple que los incrementos en la producción (Q) se deben a aumentos en el capital físico y en el trabajo, debe ser posible desagregar la tasa de crecimiento del producto en sus componentes de capital y trabajo. Deninson intentó explicar el crecimiento económico de Estados Unidos entre 1910 y 1960 a partir de los incrementos en capital físico y trabajo, pero encontró un residuo muy grande que no podía explicarse de esta manera; esto abrió una línea de investigación para explicar el famoso "residuo". Deninson sostuvo que entre 1930 y 1960 el 23% de la tasa de crecimiento del producto en Estados Unidos estaba originado en el crecimiento educativo de la fuerza de trabajo. Este tipo de estudios llevó a una conclusión clara: el incremento de la educación

1. Giraldez, Roxana y María del Carmen Quiñónez, "Capital humano, stock, inversión y otras estimaciones", en *Apuntes* 32, Lima: CIUP, 1993, p. 34.

2. Véase Deninson, E., *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before us*, New York: Committee for Economic Development, 1962.

contribuye al crecimiento económico. Inclusive los nuevos modelos de crecimiento (Lucas, 1988; Romer, 1990) incorporan al capital humano como un factor de producción más; los modelos de crecimiento anteriores llamados neoclásicos consideraban al stock de conocimientos como un factor exógeno, mientras que los modelos de Lucas y Romer lo consideran endógeno, en un intento por incorporar al modelo todas las fuentes de crecimiento sostenido; entre ellas, la inversión en capital humano.

Esta conclusión ha sido el sustento para que muchos gobiernos identifiquen a la educación como un medio muy importante para crecer; ello se ha manifestado en la provisión de educación gratuita o fuertemente subsidiada en todos los niveles tanto primario, como secundario y superior. Por lo tanto, como se verá más adelante, no es de extrañar el crecimiento explosivo de la inversión en educación, especialmente a partir de la década del sesenta.

Recapitulando, la educación es un acto de inversión y por ello explica una buena parte del crecimiento económico; toda inversión supone un costo y se realiza con la expectativa de que sea rentable, es decir, que la suma de todos los beneficios supere a los costos; justamente para enfatizar su similitud con otras inversiones, los economistas se refieren a ella como inversión en capital humano, pues el conocimiento y las capacidades del individuo que se educa generan un stock de capital productivo. Debe quedar claro que el valor de este monto de capital productivo se deriva de "cuánto pueden lograr estos conocimientos" en el mercado laboral; los mayores beneficios se reflejan en mayores ingresos laborales futuros mientras que los costos incluyen los gastos directos en educación como la matrícula, libros, transporte, etc. y los ingresos no percibidos durante el proceso de inversión, pues mientras se estudia no se puede trabajar (al menos no a tiempo completo). Esto nos lleva al cálculo de la tasa interna de retorno privada³.

Entonces, los individuos acuden a la universidad cuando creen que van a estar mejor que si no lo hicieran; en los niveles primario y secundario, esta decisión corresponde más a los padres, por lo que puede pensarse que la decisión de acudir a la universidad depende más de los alumnos. En ese sentido, la teoría

3. Es la tasa de rendimiento a la que el valor actual de los costos es igual al valor actual de los beneficios esperados

del capital humano predice que seguirán estudios superiores quienes otorgan alta ponderación a los eventos futuros (*forward-oriented people*) y quienes son más jóvenes, pues tienen más años para gozar de los beneficios futuros. Adicionalmente, predice que habrá una mayor demanda por educación superior si los costos son menores y también si los ingresos futuros son mayores.

La teoría del capital humano no dice que aquéllos con mayores niveles de educación tienen el derecho moral de obtener mayores ingresos; esta teoría sólo sugiere que si la educación no se toma como un bien de consumo, para que los individuos estén dispuestos a obtener más educación los beneficios futuros deben superar a los costos de la inversión inicial; es por eso que la teoría del capital humano es una teoría de inversión, no de determinación de salarios. En ese sentido, no busca explorar los diferenciales de salarios.

Hasta aquí se ha esbozado la teoría del capital humano que vincula a la educación con la productividad y, a través de ella, con el crecimiento económico; es decir, la educación hace a los individuos más productivos. Sin embargo, algunos críticos han señalado **que la educación actúa sólo como una señal** (*sorting device*); el más importante es Michael Spence⁴, quien arguye que más que hacer a los trabajadores más productivos, el proceso educativo brinda a los empleadores una señal que revela las características productivas inherentes a los trabajadores.

Los empleadores enfrentan el problema de acertar en la calidad de los postulantes a un puesto de trabajo. Si ellos emplearan a los individuos por un período corto de tiempo para analizar su rendimiento laboral, incurrirían en altos costos en el proceso de selección. Ante ello, usan la información de los postulantes como una herramienta de selección, pues se asume que un buen nivel de educación requiere, por un lado, capacidad de aprendizaje y, por otro, capacidad de trabajo. Las habilidades intelectuales que se requieren para alcanzar altos logros educacionales están correlacionadas con los requerimientos para tener éxito en muchos trabajos. Obviamente, los trabajadores con éxito en la educación son, probablemente, más fáciles de entrenar y más flexibles para el trabajo. La disciplina que requiere la educación es muy similar a la del

4. Spence, Michael. "Job Market Signaling". en *Quarterly Journal of Economics* 87, 1973, pp 355-74

trabajo. En un sentido real, la educación superior puede verse como el "trabajo" de la juventud; así, **el sistema educacional es simplemente un filtro que tiene el efecto de señalar quiénes son más productivos**. En otras palabras, sólo "confiere credenciales que pueden ser utilizadas por los empleadores para escoger a sus trabajadores y para determinar sus salarios y jornales de una manera relativa"⁵.

Entonces, hemos visto dos grandes teorías: la del **capital humano** que sostiene que la educación aumenta la productividad y la de **señalización**, de acuerdo con la cual la educación sólo indica quiénes son más productivos, siendo la productividad innata. Sin embargo, esta división no reviste especial importancia para el individuo, pues al margen del rol que juega la educación, incrementa sus ingresos durante su vida. Esto implica reconocer que ambas teorías juegan un rol, pues la educación superior aumenta la productividad del individuo y al mismo tiempo señala; si la educación sólo actuara como señal sería una forma muy ineficiente y demasiado cara de cumplir sus objetivos.

Esta distinción respecto del rol de la educación sí es relevante desde el punto de vista de la sociedad, porque si la educación sólo señala, ¿por qué el Estado debe invertir niveles crecientes en educación? Si hace algunas décadas el hecho de terminar estudios secundarios era suficiente como señal de alta productividad, ¿por qué invertir tanto en educación superior sólo para encontrar que ahora ésta es la nueva "señal"? Este *impasse* ha sido analizado por Psacharopoulos y Woodhall (1986), quienes distinguen entre el filtro inicial y el filtro permanente. Según su análisis, el filtro inicial realmente existe; es decir, los empleadores pueden contratar a alguien sobre la base de una productividad esperada, tal y como lo puede indicar el nivel educativo del candidato. Esto no es un error, porque los empleadores necesitan de un criterio de selección para contratar a sus empleados y es más eficiente y más justo, en lugar de usar otras características como la raza o la religión. Sin embargo, es muy difícil encontrar evidencia de que los empleadores paguen salarios por encima de la productividad de los trabajadores después que los empleados han sido observados durante algún tiempo.

5. Psacharopoulos, George y Maureen Woodhall, *Educación para el desarrollo, un análisis de opciones de inversión*, publicado para el Banco Mundial, Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1987, pp. 52-53.

En otras palabras, cuando el empleador tenga mayor información directa y no supuesta sobre el trabajador, el nivel de educación jugará un rol secundario en la determinación de los salarios; los defensores de la "hipótesis del filtro" sostienen que la continua asociación entre nivel de educación e ingresos sólo ilustra que los niveles de educación son un filtro exitoso, es decir, que los trabajadores con mayores niveles educativos son más productivos.

A partir de la idea de que la educación está vinculada al crecimiento económico, la mayoría de los países en desarrollo han tratado de reorganizar y mejorar sus sistemas educativos. Sin embargo, esto representa un enorme esfuerzo financiero en cualquiera de sus etapas. Ello ha llevado a que las discusiones en torno de la educación se ubiquen en el centro de las controversias políticas. El debate incluye, entre otras, las siguientes preguntas: ¿debe el gobierno tener un rol preponderante en el financiamiento de la educación?, ¿debe existir un aporte fiscal a las instituciones educativas privadas?, ¿cómo deben asignarse los fondos escasos entre los distintos niveles educativos?, ¿cuál es la manera más eficiente de proveer educación?, ¿debe cobrarse a los estudiantes de las instituciones públicas?, ¿cuáles deben ser los roles del gobierno y del sector privado en la producción y el financiamiento de la educación?

Abordar estas cuestiones es un asunto complejo, pues hay que tener en cuenta que el problema no sólo es de financiamiento sino también de uso de recursos, como se deduce de las cuestiones anteriores. Por ello, una premisa del análisis es la necesidad de vincular al financiamiento, sea público o privado, al modo en que se van a usar esos recursos.

1.2 Rentabilidad de la educación

Como se deduce del acápite anterior, la rentabilidad de la educación puede verse desde el punto de vista del individuo y desde el punto de vista de la sociedad; la primera nos conduce a la tasa interna de retorno (TIR) privada y la segunda a la TIR social.

Las decisiones privadas se toman a partir de la TIR privada; para su cálculo se comparan beneficios y costos privados; los beneficios incluyen los ingresos monetarios que los estudiantes esperan recibir como resultado de su educación, comparándose ellos con los costos educacionales, tanto directos como de oportunidad. Pero este cálculo debe tomarse con cuidado pues presenta

limitaciones⁶, dado que no toma en cuenta los retornos no monetarios, como son una mayor habilidad para seleccionar apropiados instrumentos de ahorro, una mejor salud, un desempleo menor, una mejor planificación familiar, etc. Este tipo de omisiones subestima el valor de la tasa de retorno.

Por otro lado, las políticas públicas, en oposición a las decisiones privadas, se basan en la TIR social; para el cálculo de los costos "sociales" se toman en cuenta los costos privados que, como hemos visto, incluyen los gastos directos en educación y los ingresos no percibidos por el estudiante, más los gastos de las instituciones de educación, en particular, el gasto público. Típicamente, los costos sociales se sobreestiman por lo que la TIR social se subestima, ya que algunos gastos institucionales están inapropiadamente incluidos. Sólo gastos para docencia y aquella parte de los gastos destinada a investigación y servicios logísticos directamente conectados con los beneficios medidos (ingresos futuros) más el costo de oportunidad de los recursos públicos, deben ser imputados como costos sociales.

Por lo tanto, los costos de instrucción no deben tomarse en cuenta; en el caso de la educación superior, la docencia consume más que el presupuesto de la educación secundaria y primaria. Esto explicaría por qué la TIR social de la educación superior es menor que la de la educación secundaria y primaria. Esto se refuerza por el hecho de que sólo se consideran ingresos monetarios y no otros "ingresos sociales". Todo ello origina que algunos economistas⁷ recomienden la TIR privada como criterio para las decisiones sociales, porque si se pudieran incluir los ingresos no monetarios, su valor se elevaría sustancialmente.

El Banco Mundial⁸ calculó la rentabilidad de la inversión en educación por regiones y por niveles de educación; las tasas de rentabilidad social indican que en la mayoría de los países en desarrollo debe asignarse prioridad máxima a la

6. Véase Leslie, Larry, "Rates of Return as Informer of Public Policy", en *Higher Education* 20, Kluwer Academic Publishers, 1990, pp. 271-286.

7. Leslie, Larry, *op. cit.*, p. 282.

8. Al respecto ver, Banco Mundial, *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política*, Washington: 1986 pp. 22-23; y Psacharopoulos, George y Ying Chu Ng, *Earnings and Education in Latin America. Assesing Priorities for Schooling Investments*, Working Paper 1056, Washington: The World Bank, 1992, pp. 12-13.

inversión en educación primaria, seguida por la educación secundaria y, finalmente, por la superior (26%, 18% y 16% respectivamente para América Latina). Como razón principal se arguye que la educación primaria tiene mayores características de bien público que las otras dos. Sin embargo, debido a que esas tasas de rentabilidad representan los promedios correspondientes a cada nivel de educación, ocultan importantes variaciones dentro de cada nivel. Esto es muy importante porque pueden existir determinadas carreras profesionales que sean socialmente muy rentables; en la mayoría de los países en desarrollo coexiste la escasez de ciertos profesionales con la abundancia de otros; al margen de esto y de las dificultades inherentes en el cálculo de la rentabilidad, los efectos externos de la educación primaria son mayores en relación a la educación superior; aquí se incluyen como principales sustentos, la reducción en la fecundidad como consecuencia de un aumento en la alfabetización, el mejoramiento de la salud y la nutrición (los hijos de madres que saben leer y escribir están más sanos y mejor alimentados que los hijos de mujeres analfabetas) que lleva a un aumento en la esperanza de vida, etc.

La realidad del financiamiento es opuesta, pues el subsidio público es mayor en la educación universitaria, lo que origina una mayor demanda por la misma; así, el financiamiento origina una asignación desacertada de recursos. ¿Dónde se origina este problema? Básicamente en razones históricas; por ejemplo, al lograr su independencia, muchos países en desarrollo enfrentaron una escasez de individuos capacitados. Ante eso se concedieron muchos subsidios, manifestados en la mayoría de los casos en la gratuidad de la educación universitaria, para reemplazar a los extranjeros en la economía. Sin embargo, ésa no es la realidad actual, pero la situación se ha mantenido en forma inercial. Hoy en día, los ciudadanos preparados son menos escasos, pero persiste la abundancia de profesionales en ciertas áreas y la escasez en otras. Esta inercia se sustenta en la presión de determinados grupos socioeconómicos influyentes que así desvían recursos de otros niveles educativos que socialmente son más rentables; es decir, la politización de la universidad emerge como un obstáculo al cambio; la presión por más recursos es mayor porque su misma preparación les permite actuar como un grupo mejor organizado; así, la universidad no se ha mantenido al compás de los tiempos por lo que urge una reforma. Probablemente esto no suponga necesariamente reducir los recursos destinados a las universidades, sino limitar su crecimiento y asignarlos, al interior del sistema universitario, de otro modo. Ésta debe ser la esencia de una verdadera reforma hacia la modernización del sistema universitario.

Otros autores, como Psacharopoulos y Chu Ng⁹ han aportado los siguientes cálculos:

PAÍSES SELECCIONADOS: TASAS DE RETORNO PRIVADO Y SOCIAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

País	Año	Social	Privada
Argentina	1989	7.55	14.92
Bolivia	1989	13.13	16.42
Brasil	1989	21.44	28.17
Chile	1989	13.96	20.69
Paraguay	1990	10.84	13.73
Perú	1990	n.d.	39.65
Venezuela	1989	6.16	10.96

Fuente: Psacharopoulos, George y Ying Chu Ng, *Earnings and Education in Latin America. Assesing Priorities for Schooling Investments*, Working Paper 1056, Washington: The World Bank, 1992.

Para el caso peruano, Rodríguez (1993) calculó la TIR social por niveles educativos, incluyendo como costo adicional al gasto público, pues supuso que todo el costo adicional para la sociedad está representado por el gasto que realiza el Estado en educación. Como éste es mucho mayor en la educación universitaria, la TIR social obtenida es mucho menor que la TIR en otros niveles educativos. Así, la TIR privada es mayor que la social, porque al ser los subsidios más altos y la educación gratuita (en la educación universitaria pública), los costos para la sociedad son mucho más altos que los privados utilizando el método tradicional de especificación de beneficios.

Una conclusión importante es que, pese a las dificultades y limitaciones para su cálculo, los retornos de la educación superior exceden a los retornos de otras inversiones públicas y privadas; ahora bien, el hecho de que las tasas

9. Psacharopoulos, George y Ying Chu Ng, *op. cit.*, p. 15

(convencionalmente medidas) sean mayores en la educación primaria y secundaria es otro asunto. En muchos países reasignar recursos de la educación superior a niveles educativos menores puede ser una opción de política, pero, como se ha visto, la tasa de retorno no constituye una base muy sólida de política. Por lo tanto, si se va a usar la TIR social como criterio de política para la asignación del gasto social, sus limitaciones deben ser tomadas en cuenta. Sin embargo, la coincidencia de los tres estudios presentados muestra la rentabilidad de una reducción de los recursos públicos destinados a la educación superior. Esto obliga a contemplar alternativas en un marco de eficiencia y equidad. Éste será el espíritu de las siguientes secciones.

2. La universidad: conceptos generales

2.1 Una visión general: definición y funciones

Tradicionalmente se asocia el concepto "universidad" con la "docencia universitaria"; se entiende a la universidad como un lugar donde los individuos acuden a aprender; sin embargo, esa conceptualización es muy estrecha por dos razones:

- i) La universidad no sólo es un centro de recepción de conocimientos, sino de creación de los mismos; en ese sentido cumple un rol social, no sólo individual; esto implica que el alumno no es el único beneficiario de la universidad, sino toda la sociedad, en la medida en que este conocimiento se difunde y contribuye así con toda la comunidad.
- ii) La docencia, que es la actividad del quehacer universitario que más se demanda, no es la única función; existen otras dos actividades igualmente importantes: investigación y extensión.

Por lo tanto, desde esta perspectiva más amplia, la universidad puede definirse como una entidad productora de un conjunto muy heterogéneo de servicios, que están destinados a demandantes o usuarios que son diferentes entre sí¹⁰.

10 Sanfuentes, Andrés, *Políticas económicas para la universidad*. Santiago de Chile: Programa de Postgrado de Economía Ilades-Georgetown University, 1990, p. 19.

En el caso de la **docencia**, dado su rol social, la demanda no sólo proviene de cada alumno, sino de la sociedad como un todo, pues también recibe los beneficios de la docencia. Como se ha visto en el capítulo anterior, los estudios universitarios pueden verse como un bien de inversión: tiene costos, similares a cualquier proyecto de inversión, que se llevan a cabo esperando que los ingresos futuros los sobrepasen, otorgando por lo tanto una rentabilidad. Estos ingresos futuros no sólo son monetarios (salarios más altos en el mercado laboral), sino no monetarios como, por ejemplo, un *status* social más alto. Entonces, al margen de quien lo financie, se demanda como un bien de inversión con efectos externos positivos adicionales para toda la sociedad.

De esta manera, las universidades ofrecen el servicio de docencia que a su vez se produce a un costo determinado; este costo requiere de financiamiento y debe ser asumido tanto por el alumno como por la sociedad, pues ambas instancias se benefician; la dificultad está en que si la universidad, además de producir docencia, produce investigación y extensión, ¿cómo separar el costo de la docencia, si las tres funciones se realizan simultáneamente?

La segunda función es la de **investigación**, término que es importante conceptualizar adecuadamente como condición previa para determinar las cuestiones de asignación y fuentes de financiamiento; en primer lugar, no es un producto homogéneo, pues presenta dos atributos distintos: bien público y/o bien privado. Adicionalmente a esta dificultad, la investigación puede presentarse conjuntamente con la docencia o separada de ella¹¹.

Por un lado, la investigación tiene características de bien público en el sentido de que una vez "producida" es apropiable por cualquier miembro de la sociedad, es decir, luego de difundida, no puede excluirse a nadie de su uso. Desde esta óptica, el investigador no puede captar todos los beneficios de su labor. Por lo tanto, si el beneficiario es "toda la sociedad", su financiamiento corresponde al Estado, quien actúa como intermediario entre la sociedad y la universidad. Conviene aclarar esto con un ejemplo: si un trabajo de investiga-

11. Hachette, Dominique, "Financiamiento de la investigación universitaria", en Lehmann, Carla (ed.), *Financiamiento de la educación superior: antecedentes y desafíos*, Santiago de Chile: Foro de la Educación Superior, 1990, pp. 225-269

ción posibilita la mejora del sistema de defensa nacional, el resultado beneficia a toda la sociedad, por lo que el Estado debe incentivar al agente privado responsable de la investigación que realiza la labor. Sin embargo, puede ocurrir el caso en el que sólo se beneficie a un grupo claramente identificable, presentando características de bien público sólo al interior de ese grupo; en este caso, la investigación debe ser financiada por algún representante de este grupo o alguna institución interesada. Es pertinente otro ejemplo: si se descubre un nuevo método que permite refinar más eficientemente cierto mineral, los beneficiarios son los dueños de los recursos específicos de la actividad y, por lo tanto, ellos o alguna institución representante que apoya a los mismos debe financiar el descubrimiento, dado que los beneficia directamente.

Por otro lado, la investigación puede representar características de bien privado; es decir, sólo es apropiable por aquel que esté dispuesto a pagar por él. Esta parte de la investigación tiene características de bien privado y por ello presenta un mercado claramente definido y es el usuario, sea privado, público o externo, quien debe pagar por él.

En consecuencia, primero debe definirse el monto máximo que se va a destinar para investigación; para ello hay que tomar en cuenta que hay mucha investigación realizada por otros países y que son un bien público en el sentido de que el país debe invertir esfuerzos para absorber ese conocimiento ya generado y no en crearlo nuevamente, porque se destinarían recursos para duplicar lo ya existente. Por eso hay que diferenciar la inversión en absorción de conocimiento de la inversión en creación del mismo; la idea es no despilfarrar recursos.

En segundo lugar, debe estudiarse cómo se va a asignar ese monto; la idea clave es reconocer tres tipos de demanda por investigación: la derivada de labores de docencia, la vinculada con algún producto específico destinada a un mercado específico y la originada en el propio interés del investigador. Sólo dividiendo adecuadamente estas demandas puede determinarse quién debe pagar por la investigación.

La investigación universitaria tiene varias fuentes de financiamiento: el aporte fiscal directo, el indirecto y otras fuentes entre las que destacan fondos de agencias externas y algún fondo nacional creado para ese fin. A su vez, varias universidades tienen centros de investigación que canalizan los fondos hacia

diversos investigadores miembros; esto posibilita fortalecer líneas de investigación consideradas prioritarias por la universidad en cuestión.

En la parte de la investigación que tiene características de bien privado el asunto es más simple porque hay demanda y voluntad de pago (además deben pagar pues son los beneficiarios directos); pero aquí hay ciertas dificultades de otro tipo, pues en la medida que el investigador además es docente, si el mercado ofrece mejores salarios esto puede redundar en una menor dedicación a la función docente. Sin embargo, también es necesario que el investigador mantenga un contacto permanente con el mundo que le rodea; la alternativa es que el docente pase algunos períodos académicos en los sectores productivos.

La actividad de **extensión** incorpora múltiples posibilidades; por ejemplo, la consultoría; al ser un bien privado, el hecho de que lo aproveche un usuario específico impide que lo use otro; por eso, el financiamiento debe provenir del beneficiario directo.

Dada esta amplia definición, es lógico que el financiamiento tenga que provenir de muchas fuentes diferentes; pero para que la distribución de los costos se haga de una manera eficiente y equitativa es condición previa que cada universidad cuantifique adecuadamente qué parte de su costo total corresponde a docencia, qué parte a investigación y qué parte a extensión. El problema es que las funciones interactúan entre sí (por ejemplo, mayor investigación tiene beneficios evidentes sobre la docencia), por lo que la separación del costo total es un enorme reto para las universidades.

2.2 Antecedentes históricos de la universidad en América Latina

A partir de la década de los sesenta, la universidad en América Latina se masificó; en 1960 existían 630,000 alumnos, mientras que hacia 1992 el total llegaba a 7 millones¹²; este enorme crecimiento también se dio en el Perú, que pasó de 30,102 estudiantes a 370,000 aproximadamente, en el mismo período. Esto tuvo su contraparte en el aumento del número de universidades: mientras que en 1950 existían 75 en América Latina, actualmente existen más

12 Lavados, Iván. *La educación superior en Chile*. Concepción: Universidad de Concepción, 1992, p. 3

de 2,000; en el Perú se pasó de 9 en 1960 a 52 en la actualidad. Por eso, puede afirmarse que la universidad clásica era una universidad de élite; de hoy, una universidad de masas¹³. Del mismo modo, se ha diversificado: en 1960, el 15.4% estudiaba en universidades privadas, mientras que actualmente lo hace alrededor del 35% (Winkler, 1990); la tendencia ha sido hacia la privatización de la educación universitaria.

Evidentemente ha ocurrido una masificación en cuanto al cuerpo docente; la universidad clásica estaba en manos de pocos profesores que impartían clases magistrales a pocos alumnos; hoy día ocurre exactamente lo inverso.

Históricamente, la universidad de América Latina tiene dos orígenes:

- i) La universidad católica traída por los españoles y vinculada a la Iglesia. Ésta brindaba una formación moral, ideológica y religiosa muy relacionada con el Estado. Dicha universidad transmitía el conocimiento adquirido sin mayor espacio para la investigación ni para la libertad de discusión.
- ii) La universidad francesa desde principios del siglo XIX. Este tipo de universidad fue creada a partir de la revolución francesa y reemplazó a las universidades existentes, vinculadas con el régimen de privilegio anterior a la revolución, por las grandes escuelas, en las cuales el Estado daba la educación; se trataba de una educación técnica que buscaba formar a la élite que iba a dirigir al país en el orden político post-revolución. Entonces, era un modelo de universidad subordinada al Estado.

Así, América Latina intentó copiar el molde francés; inclusive de acuerdo con Schwartzman (1993), la noción de "facultad" proviene de las grandes escuelas; en ellas, las facultades eran instituciones controladas por el Estado con normas muy estrictas, que otorgaban certificados de validez nacional. Tenían el privilegio de "facultar", en el sentido de autorizar el ejercicio de la profesión en nombre del Estado pues pertenecían a él. Luego, cuando se crean las universidades privadas también cumplen esa función y es por eso que el Estado

13. Schwartzman, Simón, "Políticas de educación superior en América Latina", en *Notas para el Debate 10*, Lima: GRADE, 1993, p. 29.

tiene que controlarlas. Hasta este momento, la función de investigación prácticamente no existe; ésta recién llega a América Latina hace dos décadas, a partir de la influencia alemana, inglesa y norteamericana.

En la universidad alemana se formaban los cuadros del Estado alemán; se buscaba una capacitación técnica y de conocimiento que elevara el papel de Alemania en el concierto mundial; aquí se observa por primera vez la investigación como una función inherente a la universidad. El modelo alemán combina al francés, en términos de la cercanía al Estado, con el inglés, del cual recoge su autonomía; la universidad se maneja con autonomía sin recibir regulaciones del Estado.

Por último, la universidad norteamericana incorpora elementos de la tradición inglesa y alemana pero trata de desarrollarlos mucho más en un contexto menos elitista.

De toda esta reseña, puede decirse que América Latina intenta, desde hace dos décadas, incorporar al modelo francés, elementos anglosajones; y esta mixtura ha generado conflictos y tensiones entre el gobierno y la universidad. Si a esto le agregamos la masificación de la universidad, tenemos sistemas universitarios que incluyen instituciones de orígenes distintos y de características y objetivos diferentes. No es el objetivo de esta investigación ahondar en estos detalles; basta con decir que el sistema es muy complejo y diferenciado pues el modelo es mixto, buscando compatibilizar tradiciones opuestas. Así, cualquier reforma va a plantear conflictos, pero en todo caso el sistema de financiamiento actual debe modificarse por uno más estable y que redunde en universidades eficientes (que logren sus objetivos a los menores costos posibles sin reducción en la calidad del servicio ofrecido) y equitativas (en términos de igualdad en el acceso).

2.3 El rol del gobierno en la educación universitaria

En primer lugar, en este punto no se verá el cómo debe invertir el Estado los recursos, pues esto será materia de las secciones dedicadas al financiamiento, sino más bien ¿en qué sentido se beneficia la sociedad de la inversión en educación superior?

Un sistema universitario puede evaluarse básicamente desde tres perspectivas relacionadas entre sí: eficiencia, equidad y financiamiento. La hipótesis básica de esta investigación es que las políticas de financiamiento, es decir, los mecanismos a través de los cuales el gobierno transfiere fondos a las instituciones de educación superior, tienen un importante efecto en la forma en que estos fondos se usan; se postula que deben proveer los incentivos adecuados para que las instituciones operen eficientemente. El ideal es que el sistema universitario presente tres características:

- i) Eficiente: dado el nivel de recursos que tiene, que produzca al mínimo costo.
- ii) Equitativo: entendido como equidad en el acceso.
- iii) Financiamiento estable, es decir, que provea las señales adecuadas para conseguir los objetivos anteriores y que no sea errático.

Sin embargo, un requisito previo es demostrar la necesidad de la intervención del gobierno en la educación universitaria; existe consenso en que las fuerzas competitivas en un contexto de libre mercado posibilitan un alto grado de eficiencia; pero la teoría económica ha reconocido que existen algunas situaciones en las cuales el libre mercado falla, es decir, situaciones en las que el libre mercado no funciona perfectamente; así, las "fallas del mercado" abren un espacio para un rol importante del gobierno.

Entonces, la pregunta clave es: ¿bajo qué condiciones los mercados competitivos conducen a la eficiencia económica?; la respuesta se resume en los dos teoremas fundamentales de la economía del bienestar. El primero de ellos sostiene que, bajo ciertas condiciones, los mercados competitivos llevan a una asignación de recursos que tiene una característica muy especial: no es posible una reasignación de recursos tal que algún agente económico pueda mejorar sin que empeore otro. Es claro que muchas reasignaciones pueden mejorar a algunos individuos; pero, en cada uno de esos casos, otros individuos estarán peor. Estas asignaciones de recursos, que tienen la propiedad de que ninguno puede mejorar sin que otro empeore, se llaman asignaciones Pareto-eficientes, en honor al economista italiano Wilfredo Pareto (1848-1923). Normalmente, cuando los economistas aluden al término eficiencia, se refieren a ésta en el sentido de Pareto.

El segundo teorema establece que en determinadas condiciones todas las asignaciones eficientes en el sentido de Pareto pueden lograrse mediante el mecanismo de mercado.

Cuando se dice que una economía es Pareto-eficiente no se hace ninguna referencia a qué tan justa es la distribución de ingresos; puede ser que un reducido grupo de individuos tenga muchos ingresos y otros vivan en situación de pobreza: en ese contexto no se podrá mejorar a los pobres sin empeorar a los ricos; por lo tanto, será eficiente pero no equitativo. La implicancia del segundo teorema es que si no estamos de acuerdo con la mencionada distribución de ingresos no es necesario abandonar el libre mercado. Simplemente debe redistribuirse la riqueza inicial y luego dejar el resto a las fuerzas competitivas.

Estos dos teoremas se cumplen sólo bajo ciertas condiciones iniciales; existen varias situaciones en las cuales no se cumplen; se les conoce como fallas del mercado y proveen la racionalidad para la actividad del gobierno. Estas fallas son las siguientes:

i) Ausencia de competencia

Para que el libre mercado funcione, debe haber competencia; en algunas industrias existen pocas firmas, cada una de las cuales controla una gran parte del mercado (si hubiera sólo una se llamaría monopolio), por lo que la competencia no se cumple. Sin embargo, hay casos en que resulta más barato que exista sólo una firma que muchas de ellas; en ese caso surge el llamado monopolio natural. Por ejemplo, es más barato tener un gran generador de electricidad para toda una ciudad que tener uno para cada distrito o comuna. En este caso aparece el rol del gobierno como regulador porque, de lo contrario, el monopolio puede restringir el producto para cobrar un precio alto. Regular no implica sustituir al mercado, sino proveer los incentivos adecuados para "replicar" las condiciones competitivas.

ii) Bienes públicos

Existen algunos bienes que no son provistos por el mercado o son ofrecidos en una cantidad insuficiente. Éstos presentan como principal característica la no exclusión, que significa que una vez producido el bien nadie puede ser excluido de los beneficios; por ejemplo, una vez que se instala un faro, cualquier

embarcación puede beneficiarse del mismo; como consecuencia de lo anterior, no puede cobrarse (o por lo menos no es eficiente) por su uso.

El libre mercado no lo producirá óptimamente; siguiendo con el ejemplo del faro, supongamos que el propietario de una embarcación decide libremente construirlo; como no se puede excluir del beneficio a otras embarcaciones, difícilmente podrá cobrar por su uso, por esa razón no será una inversión rentable. Así, no se producirán faros o se producirá una cantidad subóptima.

iii) Externalidades

Existen muchos casos en que las acciones de una firma o de un individuo afectan a otros individuos o firmas; la firma o el individuo impone un costo que no compensa (externalidad negativa) o genera un beneficio y no puede cobrar por ello (externalidad positiva).

Un ejemplo es la contaminación del aire; un automóvil que no está en buen estado contamina el aire, y disminuye su calidad por lo que impone un costo a los demás; ésta es una externalidad negativa. Otro ejemplo es el siguiente: si un vecino cuida su jardín exterior extiende sus beneficios a otros con una mejora en el paisaje, pero no puede cobrar por ello. Existen multitud de ejemplos; en el caso del automóvil que contamina, como el individuo no internaliza ese costo que genera a los demás, se producirán esas actividades en exceso.

Por lo tanto, sin una adecuada regulación del gobierno, por ejemplo, a través de las revisiones técnicas, la contaminación sería muy alta. Alternativamente, en el otro ejemplo, como el individuo no gozará de todos los beneficios, se tenderá a producir una menor cantidad que la deseada socialmente.

iv) Mercados incompletos

Aparecen cuando el mercado privado falla en proveer un bien, a pesar de que los costos de proveerlos son menores de lo que los individuos están dispuestos a pagar. Vinculando esto con la educación universitaria, pensemos en el mercado de capitales. Si fuera perfecto, un individuo que considera beneficiosa la educación universitaria, en el sentido de que los retornos futuros superarán a los costos, tendría incentivos para endeudarse; pero los prestamistas privados,

en la mayoría de los casos, no estarán dispuestos a otorgar préstamos para financiar la educación por la incertidumbre y el riesgo de los pagos futuros; a diferencia del capital físico, el capital humano no puede hipotecarse. Como consecuencia de ello, aquellos que no tienen fondos propios no podrán acceder a la educación superior. Esto provee, como se verá más adelante, la racionalidad para que el gobierno genere este mercado de préstamos educativos.

v) Fallas de información

El mercado privado puede proveer poca información, lo que origina que las decisiones individuales no puedan tomarse óptimamente. En el caso de la educación universitaria la falla es evidente. Cuando un individuo decide qué estudiar y dónde estudiar, necesita información sobre alternativas disponibles, estructuras de pago, cupos y vacantes, número de estudiantes inscritos en las distintas carreras, tendencias salariales en el mercado laboral, etc. Como la información es en buena medida un bien público, es eficiente que el Estado asegure la provisión de tal servicio, lo que no implica que la provea directamente.

Estas cinco fallas del mercado no son excluyentes entre sí, pueden darse simultáneamente. A continuación se analizarán éstas en el contexto de la educación universitaria.

La actividad universitaria puede dividirse, como hemos visto, en docencia, investigación y extensión. Con respecto a la docencia, la educación no sólo beneficia al individuo, sino a la sociedad en su conjunto. Entre estos beneficios sociales suelen mencionarse¹⁴: la diseminación social del conocimiento superior y la formación de personas habilitadas para conducir o participar en las ocupaciones más complejas de la sociedad; la formación de grupos dirigentes en la esfera política, cultural y económica, y la creación de una ciudadanía altamente educada como parece requerir la democracia; la generación de personal y conocimientos que, aplicados a los procesos económicos, contribuyen al crecimiento y elevan la productividad y la competitividad del país; la generación de oportunidades de acceso social y, con

14. Brunner, José Joaquín, *Estudio comparado sobre financiamiento de la educación superior en seis países de América Latina: estado actual, tendencias e innovaciones*, Documento de Trabajo, Serie Educación y Cultura No. 32, Santiago de Chile: FLACSO, 1993, p. 11.

ello, la distribución más equitativa de oportunidades para producir una mayor movilidad de las personas en la sociedad, etc.

Estas externalidades son difíciles de cuantificar pero abren un espacio para el Estado; esto no implica que la educación tenga que ser gratuita, pues así se desconocerían los beneficios individuales que recibe el egresado universitario; en todo caso, justifica una parte del aporte fiscal directo.

Otra justificación para el soporte público de la educación se origina en las implicancias distribucionales del financiamiento privado de la educación; si se dejara el sistema universitario al libre mercado sólo podrían hacerlo quienes pueden pagar. Hemos visto que, al no existir un mercado de capitales para financiar la educación, una política de libre mercado no sería equitativa; pero para lograr la equidad no se justifica la educación gratuita, pues si bien muchos individuos no pueden pagar hoy sí pueden hacerlo mañana, cuando estén insertos en el mercado laboral. Por eso se propone que el rol del gobierno debe ser el de generar este mercado de préstamos educativos, es decir, el gobierno debe proveer el mecanismo de financiamiento.

Adicionalmente, la sociedad como un todo también demanda educación superior porque la considera un bien meritório, por lo que debe ser alentada y difundida en relación a otros bienes y servicios; nuevamente el rol del gobierno es fundamental.

En cuanto a la actividad de investigación y el nuevo conocimiento resultante, hemos visto que en la mayoría de los casos es un bien público¹⁵; este producto es útil para toda la sociedad y por ello no puede venderse en forma privada. Entonces, al gobierno le corresponde financiar esas actividades. En otras palabras, la investigación general constituye un acervo que no es susceptible de venta a los usuarios individuales y tampoco es eficiente hacerlo, pues no puede aplicarse el principio de la exclusión. Estas características de la investigación hacen que la forma más eficiente de financiamiento corresponda al Estado, quien delega la producción a las universidades, que tienen economías de escala en la producción de la misma.

15. Larrañaga, Osvaldo, *Bases para un esquema de financiamiento universitario*, Santiago de Chile: Programa de Postgrado de Economía Ilades-Georgetown University, Serie Investigación 1-46, Santiago de Chile, 1992, p. 6.

En lo que respecta a la extensión, se incluyen actividades muy distintas entre sí, destinadas a usuarios específicos; por ejemplo, actividades culturales, recreativas, musicales y artísticas en general. En la medida en que la sociedad las considera bienes meritorios y que la universidad las produce y las difunde, el Estado debe asumir un rol fundamental para asegurar la provisión óptima.

Estas tres razones justifican la intervención estatal en el financiamiento, **pero no determinan en ningún sentido, la forma ni los métodos de financiamiento**. El análisis realizado en esta sección muestra que las universidades realizan labores muy diferentes entre sí. Esta característica de producción conjunta¹⁶ con beneficios sociales y privados origina que la **composición del financiamiento universitario provenga de fuentes dispersas**; además, exige que cada universidad cuantifique precisamente los costos en que incurre para cumplir cada función, aunque ello es complicado de realizar por las implicancias que tiene la producción conjunta.

3. Modelos de financiamiento: ¿Estado, mercado o ambos?

Tradicionalmente, en América Latina, las universidades públicas se han financiado con recursos del gobierno y las universidades privadas con recursos provenientes de los pagos de los alumnos, aunque esta separación no es absoluta, pues muchas universidades públicas cobran a sus alumnos y muchas universidades privadas reciben apoyo estatal. Adicionalmente, las universidades también tienen recursos propios resultantes de inversiones propias o de donaciones privadas. Por último, las universidades también pueden obtener ingresos por la venta de distintos servicios como, por ejemplo, consultoría al sector público o privado.

De hecho, el rol del Estado es importante; sin embargo, no puede dependerse exclusivamente de él, en tanto fuente de financiamiento, por dos razones principales:

16. Nerlove, Marc. "On Tuition and the Costs of Higher Education: Prolegomena to a Conceptual Framework", en Schultz, Theodore (ed.), *Investment in Education: The Equity-Efficiency Quandary*, The University of Chicago Press, 1971, pp 178-180.

- i) A partir de la década del sesenta, las políticas de la educación superior se orientaron a democratizar el acceso a la universidad; las causas pueden encontrarse en una rápida expansión de la educación primaria y secundaria, una demanda creciente por trabajadores calificados, la percepción cada vez más generalizada de que la educación universitaria representa el camino ideal para lograr la prosperidad, etc. En los países en desarrollo el impacto de estos factores fue dramático: la matrícula universitaria aumentó a tasas sin precedentes sin que los recursos gubernamentales para tal fin crecieran al mismo ritmo. Un ejemplo de ello ocurrió en la década de los ochenta; la mayoría de países que optaron por un programa de ajuste estructural (dada las crisis fiscales) se vieron forzados a contraer en términos reales el soporte gubernamental para la educación superior. El Cuadro No. 1 ilustra lo comentado.

Se observa que la declinación fue mayor a menor nivel de ingreso del país; obviamente, si se desea mantener la calidad de la educación en un contexto de finanzas públicas estables, es necesario que las universidades sean más eficientes -dado que cuentan con menos recursos- para reducir sus costos y/o diversificar sus fuentes de financiamiento.

Cuadro No. 1

GASTO PÚBLICO POR ALUMNO EN EDUCACIÓN SUPERIOR POR NIVELES DE INGRESO Y GRUPOS DE PAÍSES^{1/}

(En dólares constantes de 1979)

Nivel de ingreso	Número de países	1975	1980	1988
Bajo	8	2436	1925	1182
Medio-Bajo	6	4872	3289	1973
Medio-Alto	4	2175	1773	1258
Alto	16	7811	8205	6769

1/ De acuerdo con el Banco Mundial, los países de ingreso bajo son aquéllos con un PNB per cápita menor que 580 dólares en 1989; los de ingreso medio-bajo, entre 581 y 2.334; los de ingreso medio-alto, entre 2.335 y 5.999; y los de ingreso alto, más de 6.000 dólares.

Fuente: Albrecht, Douglass y Ziderman, "Students Loans: An Effective Instrument for Cost Recovery in Higher Education?", en *The World Bank Research Observer*, vol. 8, No. 1, 1993.

- ii) Existen muchas presiones para priorizar los recursos estatales a otros subsectores dentro del sector educación (en la segunda sección se vio que la inversión de fondos en la educación básica es socialmente más rentable) y/o a otros sectores como, por ejemplo, el sector salud. Esto ha llevado a que el presupuesto asignado a la educación superior haya sido errático; esta inestabilidad de fondos impide una planificación adecuada del uso de los mismos dentro de cada universidad.

Por lo tanto, es lógico repensar las modalidades clásicas de financiamiento; es necesario diversificar las fuentes de ingresos y además redefinir los mecanismos a través de los cuales el Estado transfiere los recursos, pues éstos condicionan la eficiencia y la equidad del sistema. Así, podemos dividir los modelos de financiamiento del siguiente modo.

3.1 Financiamiento burocrático o de dominancia del Estado

Esta modalidad predomina en las universidades públicas latinoamericanas y en la mayoría de los países europeos. Los gobiernos deciden en forma centralizada cuántos recursos serán destinados a las universidades y, dentro de ellas, cuánto a cada sector y tipo de actividad.

La definición del monto global de los recursos y su distribución entre instituciones es realizada por el Ministerio de Educación¹⁷ y las universidades y otras instituciones tratan de influir en esas decisiones. Luego de definidos los montos, queda poco espacio para decisiones internas de su distribución¹⁸.

La base teórica de este sistema es la noción de que las universidades son instituciones que desempeñan una función pública y que, por eso, deben ser financiadas y supervisadas por el gobierno. La ventaja para las universidades es la garantía de recursos continuos, aunque la realidad latinoamericana muestra que, dadas las restricciones presupuestarias del gobierno, los montos son cada vez menores en términos reales o en todo caso muy fluctuantes. Una desventaja obvia es la dependencia y además el hecho de que las autoridades se "sientan" en el derecho de inmiscuirse en el funcionamiento de la universidad.

17. En el caso peruano, se requiere la aprobación del Congreso.

18. Schwartzman, Simón. "Estado y mercado en el financiamiento de la educación superior", en *Notas para el Debate* 8, Lima: GRADE, 1993, pp 75-89

Cabe mencionar que el gobierno también subsidia los gastos de mantención y vivienda del estudiante. De acuerdo con Albrecht y Ziderman¹⁹, en muchos casos este subsidio excede las transferencias corrientes a las universidades.

Es importante añadir que el financiamiento y la provisión no deben ser necesariamente realizadas ambas por el Estado; puede ocurrir, como en el caso de Chile, que las universidades privadas se beneficien de aportes estatales (el Estado financia pero la provisión es privada) o que las universidades públicas cobren a los estudiantes (el Estado provee pero el financiamiento es privado). Sin embargo, en esta primera modalidad asumiremos que el Estado financia y provee; la provisión se suele justificar por los costos y el producto de naturaleza conjunta que entrega la universidad; además, en los países en desarrollo, escasos en capital, el Estado debe asumir la producción de los bienes públicos (ver la segunda sección). Pese a que la ola actual es privatizadora, en principio no habría objeción a que el Estado provea el servicio, siempre y cuando sea responsable, eficaz y eficiente; para que esto ocurra **debe diseñarse el marco de incentivos adecuados** (es decir, simular condiciones competitivas).

Lo anterior contrasta con el hecho, comentado en la segunda sección, de que el egresado universitario mejora notablemente su perfil de ingresos futuros por lo que debería asumir, de una manera diferida, el costo de educarse. También se justifica la presencia estatal por el argumento de las fallas del mercado.

¿Por qué esta modalidad, en su acepción más pura, entra en crisis?

- i) En primer lugar, trae consigo una politización y partidización de la vida universitaria²⁰; pues se genera una tensión que ha llevado en muchos países a una constante disputa por la autonomía de las universidades y eventualmente a situaciones de acomodo, en las que los gobiernos acuerdan dar los recursos y no interferir y las universidades aceptan, sino cooperar, por lo menos no hacer oposición sistemática y organizada a los gobiernos; es decir, se establece una **dependencia mutua**.

19. Albrecht, Douglas y Adrián Ziderman, *Financing Universities in Developing Countries*, Document No. PHREE/92/61, The World Bank, 1992, pp 35-46.

20. Schwartzman, Simón, *op cit*.

El problema es que se desvirtúa la razón de ser de las universidades, pues el gobierno no trata a las universidades como instituciones importantes, sino como poderosos grupos de presión; a su vez, las universidades ejercen su autonomía en la elección de sus dirigentes, en manifestaciones políticas y, principalmente, en el hecho de no rendir cuentas respecto del uso de los recursos que reciben de la sociedad; esta rendición de cuentas se conoce como *accountability*.

Este **conflicto universidad-gobierno impide atar el financiamiento a niveles mínimos de calidad en la formación profesional**; como resultado, egresan profesionales de baja calidad o con conocimientos poco relevantes que ni siquiera pueden dedicarse a lo que han estudiado. Otro factor importante es la masificación de la universidad: al ser gratis (a pesar de que quienes realmente la subsidian son todos los contribuyentes), la excesiva demanda por la misma puede ocultar problemas más profundos, como un desempleo abierto; es decir, el individuo opta por estudiar al no tener otras alternativas. En todo caso, el monto asignado debería atarse a niveles mínimos de rendimiento u otro tipo de criterios (ver la sección siguiente); este incentivo a que las universidades públicas compitan por los recursos puede reflejarse en una mayor eficiencia y calidad de la educación.

- ii) En segundo lugar, desde el punto de vista de la distribución del ingreso, hay una evidente transferencia de recursos en favor de todos los estudiantes, pues es gratuita; entre ellos se encuentra una proporción importante de alumnos que provienen de sectores medios y altos que podrían pagar su educación (ver la cuarta sección). En estas condiciones, es difícil que el sistema universitario racione por calidad, pues existirían constantes presiones de los estudiantes para expandir las vacantes de aquellas especialidades que otorgan mayor ingreso en el trabajo y un *status* social más elevado, las cuales, por lo general, tienden a ser las de mayor costo²¹.
- iii) Reducida eficiencia de las universidades; como las universidades tienen asegurados sus ingresos, que son proporcionados por el Estado, no tienen

21 Sanfuentes, Andrés, *op. cit.* pp. 19-26.

incentivos para mejorar la calidad de la docencia; esto ocurre porque la oferta se acomoda a la demanda. Lo que es más grave, los estudiantes no pueden presionar mucho por la calidad de la educación que reciben (en muchos casos no quieren hacerlo, pues creen en la teoría de la "educación como señal"; ver la segunda sección), ya que es gratis. Entonces, la única forma en que las universidades pueden responder ante la exigencia de dar educación a todos los que la demandan es sacrificando calidad o dejando de lado otras tareas importantes, como la investigación.

- iv) Reducción de los recursos públicos como consecuencia de las crisis fiscales y de las demandas sociales de otros sectores.

3.2 Modelo de libre mercado

En esta modalidad, los agentes privados son los encargados de determinar las decisiones sobre qué, cómo y para quién producir en la provisión de educación. Es completamente opuesto al modelo burocrático del acápite anterior. En su versión pura propone que el gobierno deje de financiar y regular las instituciones universitarias y de subsidiar a los estudiantes. En versiones más moderadas permanece la idea de desarrollar medidas de eficiencia económica de las inversiones educacionales, como las tasas de retorno, que orienten la distribución de recursos públicos para el sector y mecanismos compensatorios para garantizar la equidad en el acceso a la educación. En este sistema, las ventajas y las objeciones son múltiples.

Las universidades adoptan métodos empresariales de gestión; los cursos de mala calidad serían rechazados por los alumnos pagantes, aumentando así la calidad sin necesidad de regulación; los estudiantes, al tener que pagar, estarían más motivados para estudiar más y exigir una educación de mejor calidad; los recursos públicos podrían reasignarse a otras causas sociales más rentables, como la educación básica y la salud pública. En general, implica una transferencia del poder de decisión hacia los directivos de las universidades y, a través de ellos, a los "clientes" de la educación.

Sin embargo, hemos visto que la educación no es exclusivamente un bien privado, pues reporta beneficios a la sociedad como un todo; en ese sentido, al ser un bien público, se proveería en forma subóptima por lo que se hace necesaria la intervención estatal. Además de este problema de **eficiencia**,

existen dificultades con respecto a la **equidad**; el alto costo de la educación y la inexistencia de un mercado de capitales que financie créditos destinados a la enseñanza superior, impide el acceso a una mayoría de la población capaz de estudiar, agudizando el problema de la concentración de riqueza. Es claro que sólo los hijos de familias de altos ingresos podrían estudiar, con lo cual el racionamiento no sólo vendría por el precio, sino también por el ingreso familiar. Por otro lado, para que el libre mercado funcione adecuadamente debe proveer una **cantidad adecuada de información**, especialmente a los demandantes de la enseñanza, lo que no ocurre en los mercados educativos.

3.3 Sistemas mixtos

El análisis de estos dos modelos polares muestra que ninguno de ellos puede funcionar aisladamente; en el primer caso, el sistema es incapaz de garantizar la autonomía efectiva de las universidades así como el mantenimiento de su calidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos; en el segundo caso, no se toma en cuenta la naturaleza misma del producto educativo (bien público) ni se introducen consideraciones de equidad. Entonces llegamos a los sistemas intermedios, que toman elementos de ambos extremos.

Por un lado, se necesita cierta organización burocrática porque los gobiernos deben participar de alguna forma en la conducción de la educación superior, que no sólo responde al interés particular sino general; por otro lado, el uso de mecanismos de mercado controla los efectos nocivos de la burocratización estatal.

Entre estas alternativas surgen mecanismos que sirven para combinar adecuadamente los dos casos polares, como son los esquemas de aumentos en la recuperación de costos, el crédito fiscal, las estrategias de pago diferido, el financiamiento tributario, la diversificación de ingresos, mecanismos alternativos de transferencia de recursos gubernamentales, etc. En otras palabras, **se trata de garantizar el financiamiento de la educación superior, buscando que, en un contexto de eficiencia y equidad, las universidades logren sus objetivos primordiales: crear y difundir el conocimiento**. Disminuir la dependencia de los recursos fiscales, sin atentar contra la equidad del sistema e intentar atar el financiamiento al logro de ciertas metas, debe ser el objetivo del sistema de financiamiento.

Por ello, el sistema necesariamente debe ser mixto; en cualquier esquema de reforma, una proporción del financiamiento de las universidades públicas debe seguir teniendo como fuente principal al Estado; la justificación además de teórica es empírica: en ninguna parte del mundo, ni siquiera en los países más desarrollados, con sistemas privados de educación, las universidades pueden financiarse sólo con matrículas estudiantiles.

Por ende, no se trata de privatizar, en el sentido económico del término, todo el sistema universitario público; el asunto se orienta en otro sentido. En América Latina prácticamente se usa un solo mecanismo para asignar los recursos públicos a las instituciones públicas de educación superior. Se trata de un mecanismo que consiste en la asignación de aportes fiscales directos, que son automáticos porque cada año vuelven a aparecer en la Ley de Presupuesto Nacional. Estos recursos, como se vio en la sección 3.1, están asegurados porque las universidades no necesitan demostrar nada para obtenerlos; es decir, no están vinculados a ningún tipo de objetivos con el Estado. No es cierto que las universidades públicas logran así más autonomía, pues casi el 95% del aporte va directamente a pago de remuneraciones. En el contexto anterior no es posible que los gobiernos desarrollen política alguna de desarrollo de la educación superior; la universidad no tiene que preocuparse por el funcionamiento de la institución para obtener financiamiento, pues no se premia la mayor eficiencia.

4. Mecanismos de financiamiento estatal

4.1 Impacto en la eficiencia

Los mecanismos a través de los cuales los gobiernos transfieren fondos a las universidades públicas determinan en gran parte la forma en que estos fondos van a ser usados; en el sistema universitario actual, el mecanismo más utilizado es el de asignaciones presupuestarias anuales otorgadas automáticamente en favor de las instituciones que determina la ley, aquellas que poseen carácter público. En otras palabras, son aportes del tesoro público destinados directamente a las universidades sin estar "atados" a ningún objetivo específico. Normalmente, la mayoría de estas transferencias sirven para cubrir planillas,

quedando muy poco para la inversión. No están sujetas a ninguna meta de calidad o eficiencia; basta que la universidad cumpla sus funciones normales.

El sustento está en la autonomía universitaria. Este concepto tiene dos acepciones en la tradición latinoamericana: la primera implica que la comunidad universitaria, es decir, profesores, estudiantes y egresados, debe manejar la universidad, ésta es la acepción política; pero también existe la autonomía económica, que significa tener independencia en definir sueldos, manejo libre del presupuesto, reducción de personal, etc. Esta autonomía no existe, pues el uso del presupuesto es definido por el gobierno central. Existe la idea de que las universidades públicas son autónomas, que tienen derecho a recibir recursos de la sociedad (dado que son los contribuyentes los que generan el ingreso público) y que no tienen que rendir cuentas de lo que hacen; esta idea es "antidemocrática e inaceptable"²². La autonomía, como supone un compromiso con la sociedad, debe acompañarse de un adecuado sistema de evaluación de resultados.

En otras palabras, transferir fondos de manera inercial no provee los incentivos adecuados para generar eficiencia; por el contrario, crea un clima que no conduce a la eficiencia. El sistema de transferencia de fondos debe estimular la competencia entre universidades y debe lograr que sean más sensibles a las necesidades del mercado laboral.

Los mecanismos de financiamiento pueden clasificarse de distintos modos; los principales son:

De acuerdo con el sujeto del subsidio

En principio, el subsidio estatal puede tomar uno de los siguientes caminos, que no tienen que ser excluyentes entre sí: directamente a las universidades, como es usual en América Latina, o a través de los estudiantes. En el primer caso, la universidad es gratuita, en el sentido de que el estudiante no hace ningún desembolso directo por concepto de pensiones de enseñanza. En el segundo caso puede usarse el sistema de préstamos a los estudiantes (tema que se

22. Schwartzman, Simón, "Políticas de educación superior en América Latina", en *Notas para el Debate 10*, Lima: GRADE, 1993, p. 36.

desarrolla más adelante) o un sistema de vales o *vouchers*, propuesta planteada por Friedman (1979). En el sistema de *vouchers*, la idea es que todas las universidades cobren cuotas que cubran el costo total de los servicios educativos; se divide el monto a gastar anualmente en enseñanza superior entre el número de estudiantes que se desea subvencionar; luego se entregan los *vouchers* a los estudiantes por una cantidad equivalente. El Estado permitiría el uso de los mismos en las instituciones escogidas por el estudiante siempre que la enseñanza impartida sea del tipo que se quiere subsidiar. Adoptar esta posición propicia la competencia entre universidades, es decir, conduce a una utilización más eficiente de recursos²³.

Es interesante mencionar que el nivel del subsidio puede ser el mismo bajo las dos modalidades de asignación. En el caso de los subsidios a los estudiantes (sean *vouchers* o préstamos educativos) se genera un entorno de libre elección y de competencia entre las universidades conducente a una mayor calidad de la enseñanza. En el caso de las asignaciones directas, las universidades operan en un entorno más restringido; al no competir, disminuye la calidad y los estudiantes reducen sus posibilidades de elección.

De acuerdo con la utilización del subsidio

i) Pago por resultados (*Output Funding*)

Las transferencias se realizan en función de resultados como, por ejemplo, número de graduados y proyectos de investigación. El problema radica en controlar la calidad del graduado, pues la universidad tiene el incentivo para producir muchos graduados de baja calidad. De acuerdo con Albrecht y Ziderman (1992) este criterio se usa principalmente en países desarrollados como Francia, Holanda y Suecia. De esta manera, el énfasis está puesto en el número de graduados y no en la calidad de los mismos; el financiamiento se establece en función de metas futuras y busca que las universidades operen eficientemente, en el sentido de reducir el costo por alumno así como disminuir el tiempo de permanencia en la institución. Por ejemplo, en Finlandia, si el

23. Friedman, Milton y Rose Friedman, *Libertad de elegir*, Barcelona: Ediciones Orbis S.A., 1979, pp. 252-257.

estudiante tarda más del tiempo considerado normal, la universidad es penalizada.

ii) Pago por alumno (*Input Funding*)

En su acepción más simple, se introduce una fórmula que calcula el costo promedio por alumno; luego, el gobierno paga por el número de alumnos matriculados. Este financiamiento por fórmula puede ser más complejo, incluyéndose variables adicionales, como un costo promedio diferencial por áreas de estudio (dado que no todas las carreras cuestan igual), tasas de graduación, nivel de estudios (pregrado y postgrado), etc.

El objetivo es proveer a las universidades señales de qué comportamientos serán premiados o castigados, distribuyendo incentivos y desincentivos a través de la fórmula de asignación de recursos²⁴. En América Latina, el financiamiento por fórmula ha sido aplicado en Chile, a través del llamado aporte fiscal indirecto; éste vincula una parte de los recursos fiscales asignados a las universidades a los mejores alumnos captados por cada una, lo que se mide por los puntajes obtenidos en la prueba de aptitud académica²⁵.

Existen muchas alternativas; por ejemplo, para desincentivar la expansión exagerada de matrículas se puede pagar menos por estudiante adicional a partir de cierto nivel; también puede incluirse en la fórmula la forma en que se van a usar los recursos. En Japón se calcula el apoyo a las universidades privadas a partir del número de alumnos, pero se ajusta (la asignación puede reducirse hasta en un 50% o aumentarse hasta un máximo de 30%) en función de cuatro indicadores adicionales: la tasa que relaciona el número actual de alumnos con el número sugerido por el ministerio, la tasa número de estudiantes por profesor para cada facultad, la tasa gastos educativos no salariales por alumno y el balance de su presupuesto.

Todas estas opciones requieren que el gobierno establezca ciertos estándares vinculados con los costos para determinar cuánto se va a pagar a cada universidad. El problema es que es muy complicado establecer criterios

24. Brunner, José Joaquín, *op.cit.*, pp. 99-101

25. En Chile existe una prueba de admisión única a nivel nacional.

objetivos sobre cuál debería ser el costo ideal. Un método alternativo propuesto por Albretch y Ziderman (1992) es permitir que el sistema universitario establezca sus costos introduciendo mecanismos competitivos (*market oriented competition*); esto es, más que establecer los costos desde fuera del sistema, se incentiva a las instituciones a buscar los métodos más eficientes en la provisión del servicio, compitiendo por los fondos. En este entorno competitivo, las universidades pueden reducir sus costos vía la eliminación de ineficiencias.

¿Qué problemas presenta el financiamiento por fórmula? De no haber límites a la cantidad de ingresantes, el gobierno tiene una de dos alternativas: o incrementa el presupuesto a la educación universitaria o reduce su pago por estudiante. Un segundo problema se relaciona con el hecho de que estos mecanismos han fallado al proveer adecuados incentivos para la eficiencia; esto ha ocurrido porque la modalidad básicamente compensa los costos incurridos en salarios y capital físico necesario, pero realmente no establece estándares ideales de costo por alumno; de esta manera no incentiva a las instituciones a reducir sus costos. El financiamiento por fórmula provee los incentivos para una expansión ineficiente si la transferencia se basa en el costo unitario. Adicionalmente, si el gobierno restringe las vacantes por áreas de estudio, está determinando la oferta de profesionales, lo que puede no guardar relación con la realidad del mercado laboral; la rigidez llevaría al egreso de profesionales en carreras que se encuentran saturadas.

iii) Pago automático o presupuestos negociados

La mayoría de gobiernos del Tercer Mundo transfieren fondos automáticamente, sin vincularlos al funcionamiento interno de las universidades. En este contexto, la transferencia no depende de ningún criterio, como podrían ser el costo por alumno o el número de egresados, sino que está en función de un arreglo político entre la universidad y el gobierno.

Como se ha visto en el modelo de financiamiento de Dominancia del Estado (ver la tercera sección), las universidades, en este contexto, casi no tienen control sobre el número de vacantes, no sobre sus fuentes de financiamiento ni sobre cómo se van a utilizar los recursos; por lo tanto, cualquier reforma debe comenzar por alterar este marco institucional y por cambiar los mecanismos a través de los cuales se canalizan los recursos. Este entorno no incentiva a una mejora en el uso de los recursos, pues ello no se reflejaría en un aumento del

financiamiento; del mismo modo, si aumenta el financiamiento, esto no se deberá a un uso más eficiente del mismo.

Una práctica muy común es que las universidades presionen en el campo político (negocien) por recibir del gobierno por lo menos una cantidad similar a la recibida en el ejercicio presupuestario anterior. El gobierno, para evitar conflictos, aumenta en la misma proporción los fondos para cada universidad; pero como no se vincula a estándares de eficiencia, fallan al no otorgar los incentivos adecuados. En última instancia, las universidades con mayor capacidad negociadora logran incrementos mayores (*ad-hoc negotiations*).

Las consecuencias de este mecanismo son obvias: incertidumbre respecto del financiamiento futuro, falta de incentivos para la eficiencia, no permite que las universidades se adapten al mercado laboral o a las demandas de los estudiantes, etc.

Todo esto lleva a pensar en un nuevo marco institucional que preserve la autonomía; Albrecht y Ziderman (1992) recomiendan la creación de una instancia intermedia (*buffer institution*) entre el gobierno y las universidades buscando despolitizar las decisiones concernientes al financiamiento. Se trata de un comité de expertos compuesto por miembros de las universidades y técnicos vinculados con el quehacer universitario que evaluarían las necesidades de cada universidad, para luego presentar los requerimientos presupuestarios al gobierno; la idea es aislar a las universidades del campo político, es decir, que la universidad no sea un grupo de presión política sino una institución con metas y objetivos definidos. Este comité busca garantizar la autonomía pero rindiéndole cuentas del uso de los recursos al gobierno. Adicionalmente, controlaría la calidad, decidiendo, en algunos casos, inclusive el número de vacantes y su distribución por áreas de estudio. Así, el Comité haría las asignaciones presupuestarias a partir de criterios de pago por resultados y financiamiento por fórmula.

El punto clave es que el Comité mantenga una clara autonomía con respecto al gobierno y las universidades; debe tener autoridad real y no debe ocurrir que ante un desacuerdo con el gobierno, este último cambie a sus miembros; el espíritu es que se coloque en un punto medio entre las universidades y el gobierno y que sea lo más inmune posible ante presiones de ambos extremos.

En esta línea, en Chile²⁶ se creó el Consejo Nacional de Educación Superior; una de sus principales funciones es la de organizar y administrar el procedimiento de acreditación para las instituciones que se acojan a él, asignando los recursos del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior, al cual podrán postular los establecimientos que se hayan acogido al procedimiento de acreditación. Este Consejo evalúa y propone mejoras en lo que respecta a la calidad, efectividad y eficiencia de las actividades que las universidades inician autónomamente; además sirve al gobierno, que así asigna los fondos con determinadas metas de eficiencia, es decir, orienta los recursos sobre la base de criterios más sólidos.

Finalmente, los mecanismos descritos, en su forma pura, presentan fallas; el financiamiento por fórmula y el pago por resultados buscan eficiencia vía incentivos (con los defectos comentados), el pago automático claramente desincentiva la eficiencia y politiza la búsqueda de financiamiento. La alternativa del Comité de Expertos (*buffer organizations*) es claramente superior a las demás, siempre y cuando sea neutral e inmune a las influencias del gobierno y las universidades.

4.2 Impacto en la equidad

Un sistema universitario no sólo debe ser eficiente, sino también equitativo; el concepto de equidad se vincula con la "igualdad en el acceso" de individuos pertenecientes a distintos grupos sociales a seguir estudios universitarios; también se refiere a los efectos de la educación superior en la distribución de ingresos y en la movilidad social; por lo tanto, subyace el concepto de justicia.

Un hecho objetivo es el enorme crecimiento de la matrícula universitaria; sin embargo, no todos los grupos tienen igual acceso, pues éste depende de varios factores: el ingreso familiar, la educación de los padres, el sexo, el lugar de origen del estudiante potencial (rural o urbano), etc. Un acceso desigual tiene importantes consecuencias sobre la productividad, la movilidad social y el desarrollo regional. Podría pensarse que la "universidad pública gratuita" garantiza la igualdad en el acceso pero esto no necesariamente es así; pues, como veremos, las estadísticas muestran que muchos alumnos provenientes de

26. Brunner, José Joaquín, *op.cit.*, pp. 89-94.

los sectores pudientes (quintiles más altos de la distribución de ingresos) acuden a universidades gratuitas, por lo que el sistema no consigue el objetivo en su totalidad; es más, los resultados pueden ser aún peores²⁷.

En términos generales, este acceso desigual es la resultante de muchos factores; entre ellos destacan los altos costos privados de la educación superior y los inadecuados mecanismos de financiamiento. También influye la baja calidad de la educación primaria y secundaria que determina dificultades en los procesos de admisión a las universidades. Otro factor es la oferta limitada de educación superior en horarios compatibles con individuos que tienen que trabajar simultáneamente y la falta de información con respecto a los mecanismos de ingreso a las distintas universidades.

Una universidad pública gratuita puede resultar costosa, aunque esto aparentemente sea contradictorio, dado el alto costo de oportunidad en que incurre el estudiante; éste deja de trabajar a tiempo completo por lo que los ingresos familiares sufren una fuerte merma. Además, existen otros desembolsos vinculados a la educación como fotocopias, libros, transporte, mantención, etc. Este entorno limita el acceso a los estudiantes de bajos ingresos.

Ahora bien, este problema, en parte, no se origina en la educación superior sino antes. Las familias de altos ingresos normalmente envían a sus hijos a colegios privados de educación primaria y secundaria y por lo tanto están mejor preparados para un futuro en la universidad. Las familias de bajos ingresos no pueden afrontar los costos privados de la educación escolar por lo que deben asumir las conocidas dificultades de la educación en las escuelas públicas. Inclusive, los escasos alumnos pertenecientes a familias de bajos ingresos, que poseen las condiciones para estudiar en la universidad, llevan la carga adicional de tener que trabajar simultáneamente (porque su ingreso es una fracción importante del ingreso familiar), aparte de no contar con un entorno adecuado para desarrollar sus capacidades académicas.

Este conjunto de ideas nos invita a la reflexión; no basta que la universidad sea gratuita para asegurar equidad en el acceso, pues hay, como se ha revisado, otros factores (algunos ajenos al costo educativo en sí de la educación

27 En la octava sección se observará con nitidez este problema en la universidad peruana.

universitaria, como el nivel educativo de la secundaria) que influyen en la decisión del estudiante. Por eso, los mecanismos de admisión deben estar complementados con ayudas financieras sobre la base de la capacidad del alumno. En todo caso, los resultados son obvios: los individuos de grupos socioeconómicos bajos pierden productividad, disminuye la movilidad social y se produce una desigual distribución de los subsidios educacionales.

Sobre este último punto, cabe remarcar que la distribución de los subsidios a la educación superior depende de quién acude a la universidad y quién paga; como un alto porcentaje de los estudiantes provienen de familias de altos ingresos, resulta que se subsidia a quien no debería subsidiarse.

Entonces, la solución pasa por una adecuada focalización; la idea es reasignar recursos de ayuda financiera a estudiantes de bajos ingresos que muestren capacidades potenciales para el estudio. Esta ayuda no debe limitarse a una reducción o supresión de los costos de matrícula, sino que debe ser más integral; sólo así aumentará la probabilidad de que un alumno de bajos ingresos opte por estudiar en la universidad. En otras palabras, la ayuda debe incluir cierto porcentaje de los costos de vivienda, libros y otros materiales. Esta focalización posibilita la reasignación, pues los alumnos del quintil más alto de la distribución de ingresos deben pagar (ya que pueden hacerlo), mientras que los pertenecientes a los quintiles intermedios podrían disponer de un sistema de crédito estudiantil donde, como se analizará más adelante, el rol del Estado es fundamental.

Todo lo anterior lleva a cuestionar el mecanismo de financiamiento automático e inercial de las universidades públicas en América Latina. Se intenta, vía el expediente de la gratuidad de la enseñanza, solucionar el problema de la desigualdad en el acceso; pero en la medida en que el costo directo de la educación no es el único factor que lo impide, esta "gratuidad universal" finalmente beneficia a quienes no debería hacerlo (los que tienen altos ingresos); es decir, no es una política adecuadamente focalizada.

Este problema no es exclusivo del Perú; en Chile²⁸, un joven de ingresos altos (quintil V) tiene una probabilidad de 45% de seguir estudios superiores.

28 Larrañaga, Osvaldo, *Financiamiento universitario y equidad Chile 1990*. Serie Investigación I-45, Santiago de Chile: Ilades Georgetown University, 1992, pp 1-10

mientras que dicha probabilidad es casi diez veces menor (4.8%) para un joven de ingresos bajos (quintil I). Adicionalmente, la probabilidad de acceder a la educación superior es 56.8% para jóvenes cuyos padres habían cursado este tipo de estudios y es 8 veces más baja para hijos de padres con educación básica.

El caso peruano se analiza con más detalle en la octava sección; basta decir que del total de alumnos en universidades públicas, el 30.2% pertenece al quintil más alto de ingresos, mientras que sólo el 7.1% es parte del quintil 1 (el de ingresos más bajos)²⁹. Obviamente, el sistema actual de financiamiento no sólo no cumple su objetivo sino que subsidia a muchos alumnos que realmente pueden pagar, a pesar de que se percibe lo contrario, pues el argumento básico para la gratuidad es justamente beneficiar a jóvenes de bajos ingresos.

5. Recuperación de costos en la educación superior

Por lo general, los precios han jugado un rol poco importante en la generación de recursos para servicios educacionales en los países en desarrollo y no han sido usados para determinar quién tiene acceso a ellos³⁰. En lugar de ello, el sector público ha sido la principal fuente de financiamiento, quien a su vez ha obtenido los recursos de impuestos directos e indirectos, inflación o déficit fiscales financiados con endeudamiento.

La fragilidad del equilibrio presupuestario ha llevado a que la mayoría de países en desarrollo busque otras opciones; ya que la competencia por los escasos recursos del gobierno es cada vez más intensa. Por lo tanto, a menos que se encuentren fórmulas alternativas de financiamiento se disminuirá lo destinado a la educación superior, con lo cual se sacrifica el desarrollo de largo plazo de los países. En esta sección se analizará el rol de los precios en el financiamiento y la asignación de recursos en la educación superior.

29. Rodríguez Gonzales, José, *Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú*, Documento de Trabajo No. 9, Lima: GRADE, 1992, pp. 10-15

30. Jiménez, Emmanuel, *Pricing Policy in the Social Sectors*, Washington: The Johns Hopkins Press, 1987, pp. 1-3

5.1 Rol de las pensiones como precio de la educación universitaria³¹

El rol de los precios, en el sentido económico, es, por un lado, racionar la oferta disponible de un bien y, por otro, asignar recursos escasos entre las firmas que ofrecen el bien. Esto es genérico y la cuestión es si las pensiones pagadas en la universidad cumplen las funciones asignadoras de un precio en el sentido descrito.

Los libremercadistas sostienen que, bajo ciertos supuestos, el libre mercado lleva a resultados socialmente óptimos; pero cuando éste presenta fallas, como en el caso de bienes públicos y externalidades (ver la segunda sección), surge una divergencia entre los beneficios privados y sociales. La asignación ya no será óptima.

La mayoría de las universidades producen conjuntamente educación e investigación³² y es claro que las pensiones no cubren los costos. Siguiendo a Nerlove, el racionamiento, vía exámenes de admisión, sugiere que las pensiones no cubren los costos de producción correspondientes a la calidad del producto demandado. Por lo tanto, las pensiones no actúan como un precio en el sentido económico; lo cual se explica porque, para una estructura dada de pensiones, la demanda por el producto de la educación superior no sería óptima desde un punto de vista social; esto, a su vez, es el resultado de los efectos externos de la educación superior. Ante esta realidad, se propone **la creación de mecanismos de financiamiento que posibiliten que las pensiones actúen como un precio en el sentido económico o, por lo menos, que se acerquen lo máximo posible. La recuperación de costos es esencial en este sentido.**

5.2 La recuperación de costos: aspectos conceptuales

El análisis teórico de Nerlove, realizado en 1971, es consistente con los resultados encontrados por Jiménez en 1986. Los precios casi no se usan para financiar la educación y para determinar quiénes tienen acceso a ella. Conviene iniciar este acápite con algunas precisiones: el precio se definirá como el pago que hace el usuario, por unidad de servicio, al proveedor del mismo; la

31 En adelante usaré el término "pensiones" para aludir al término inglés *tuition* que debe entenderse como el pago por recibir enseñanza universitaria durante un período de tiempo

32 Nerlove, Marc. *op.cit.*, p. 182.

recuperación de costos por unidad de servicio será la proporción de este costo unitario, que es cubierto por el precio. Es obvio que una institución privada que cuenta como única fuente de financiamiento al pago de pensiones, debe mostrar altos niveles de recuperación de costos porque, de lo contrario, desaparecería del mercado. Esto no es necesariamente cierto para universidades con aportes parciales o totales del gobierno, quien obtiene los recursos de fuentes no vinculadas directamente con el servicio ofrecido como, por ejemplo, impuestos. Por ello, el análisis se va a centrar en este caso, ya que una alta recuperación de costos es esencial para resolver problemas financieros y para asegurar que los recursos sean proporcionales al número de estudiantes³³.

Esto último tiene un correlato empírico; dada la no existencia de precios³⁴, la educación superior provista por el Estado está basada en las asignaciones presupuestales del gobierno central (ver el Modelo de Financiamiento Burocrático de la sección anterior). Ante la crisis fiscal de la década anterior, disminuyó el flujo de recursos hacia los sectores sociales; como resultado surgió un espacio de mucha tensión y conflicto universidad-Estado, en lugar de una búsqueda racional de alternativas duraderas al problema.

La idea central es el incremento de la movilización de recursos privados de los estudiantes a las instituciones públicas; como la demanda por los servicios otorgados por las universidades públicas es creciente (dado que es gratuita) y los recursos que dispone el Estado son cada vez más limitados, se produce un desajuste, reflejando una subinversión en el sector³⁵. Ésta es una justificación obvia para analizar la opción de otorgarle un rol a las pensiones de enseñanza en la asignación de recursos. Adicionalmente aquí puede estar la base del exceso de profesionales de baja calidad: **estudiar es gratis y el servicio ofrecido es de mala calidad, pues no hay incentivos para que sea eficiente.**

Sin embargo, los aspectos positivos de incrementar la recuperación de costos, a través del surgimiento o el aumento de las pensiones de enseñanza, no debe ir en contra de los objetivos de equidad (en otras palabras, no debemos ir al otro extremo), pues puede ocurrir que los grupos más vulnerables, es decir, los de menores niveles de ingreso, pierdan capacidad de acceso. No es deseable,

33. Albrecht, Douglas y Adrián Ziderman, *op.cit.*, pp. 34-36.

34. Como es el caso de las universidades públicas en el Perú.

35. Jiménez, Emmanuel, *op. cit.*, pp. 77-102

ni justo, racionar la educación por capacidad de pago; como sostienen Albrecht y Ziderman (1992), la recuperación de costos puede incrementar la equidad al quitarse el subsidio a quienes pueden pagar, pero, sin medidas compensatorias, puede impedir el acceso de gente capaz, pero de bajos recursos. Por esta razón, **el reto para los encargados de hacer política educativa es combinar óptimamente la recuperación de costos con programas de apoyo (que podrían ser becas integrales) adecuadamente focalizados a los estudiantes de menores recursos.**

Antes de continuar conviene hacer más precisiones; ¿cómo estimar los costos por alumno en una universidad? Como apunta Nerlove (1971), la dificultad está en que las universidades producen investigación y educación en forma conjunta³⁶. Jiménez (1987) intenta salvar este problema viendo el asunto desde la óptica del gobierno: dado el monto global gastado por el gobierno en educación superior, ¿qué porcentaje del mismo es recuperado? Así, usa el indicador pagos de los estudiantes a gastos totales en educación superior, sin distinguir si esos gastos totales incluyen, además del gasto en pensiones, el desembolso por vivienda y transporte (es decir, la mantención) y gastos para fines de investigación. A manera de ejemplo, Jiménez calcula las tasas de recuperación de costos en educación superior para un conjunto de países en desarrollo: por ejemplo, Burundi aparece con 14.8, India con 29.1, Nigeria con 12.4, Turquía con 15.0, Chile con 25.0, Bolivia con 1.0 y Colombia con 0.7³⁷; pero, en Nigeria, la instrucción es gratuita y los estudiantes contribuyen con su mantención sólo parcialmente, mientras que en Colombia pagan todo el costo de mantención más un monto adicional. Por ello, la estadística puede llevar a engaños, pues parece que en Nigeria los estudiantes contribuyen más con los costos educacionales en relación a Colombia, siendo la realidad exactamente opuesta. Albrecht y Ziderman sostienen que el indicador no debe incluir los costos de mantención (a los otros costos se les llama institucionales).

Así, el indicador apropiado de recuperación de costos debe relacionar los pagos por pensiones de enseñanza de los estudiantes con los costos de instrucción. Claramente, en las universidades públicas peruanas, la tasa es casi cero, pues

36. Ésta es una simplificación operativa, pues las universidades son instituciones multiproducto. Ver Albrecht, Douglas y Adrián Ziderman, *op. cit.*, pp. 1-6.

37. Son pagos de enseñanza como porcentaje del costo público unitario

se paga sólo por el derecho a rendir la prueba de admisión; para obtener los costos de instrucción, deben restarse los gastos no relacionados con la docencia, como son los de investigación y servicios. Pero, dado el problema de que la universidad produce todo conjuntamente, es muy difícil, sino imposible, hacer la separación, por lo que las estadísticas son muy débiles en ese sentido. Inclusive, así se pudiera intentar una separación, no todas las universidades dedican el mismo porcentaje de su presupuesto a investigación, razón por la cual los valores probablemente esconderían detalles importantes. Sin embargo, un indicador aproximado puede ser el nivel de pensiones pagado en universidades privadas, en las cuales sólo existe docencia y funcionan eficientemente.

Pero el problema no se reduce a esto, ya que en América Latina los gastos de mantención exceden largamente a los costos de instrucción. En general, alimentación y vivienda constituyen porcentajes de gasto del ingreso más altos, en relación al mismo gasto en países desarrollados. Además, los gastos en materiales de estudio son muy altos.

5.3 Impacto en los grupos más vulnerables

La educación gratuita en los sistemas de educación superior tiene impactos regresivos en la distribución de ingresos; este "acceso democrático" no ha mejorado significativamente la participación de los grupos de bajos ingresos. Al respecto, el Banco Mundial³⁸ muestra información porcentual de los subsidios educacionales por niveles de ingreso para cuatro países: Colombia, Malasia, Indonesia y Chile; se observa que el 20% superior de la pirámide de ingresos reciben el 60%, 51%, 83% y 61%, respectivamente, de los subsidios educacionales. **Esto es regresivo, pues las capas más pudientes de la sociedad se benefician con el subsidio educacional;** esto es coherente con lo mostrado por Albrecht y Ziderman (1992), en el sentido de que los costos de mantención y transporte exceden al costo de instrucción. Por eso, en ausencia de políticas complementarias, los grupos de bajos ingresos no van a la universidad, aunque los desembolsos por concepto de instrucción sean cero; en otras palabras, se atenta contra la equidad.

Supongamos que las universidades públicas, partiendo de una situación inicial de gratuidad, decidieran cobrar por la enseñanza; consideremos tres grupos: los

38. Banco Mundial, *op.cit.*

que acuden a la universidad sin ninguna dificultad financiera; aquellos que sólo pueden cubrir los costos de instrucción y no los de mantención, y aquellos estudiantes capaces pero que no pueden solventar ninguno de los dos tipos de costos. La recuperación de costos no afecta al primer grupo, pero sí a los otros dos; entonces, puede desincentivarse a los estudiantes talentosos por un problema de capacidad de pago, lo que iría contra consideraciones elementales de equidad. Por eso, se aconseja combinar la recuperación de costos con subsidios focalizados y con un sistema de pagos escalonados para que cada uno pague lo que pueda pagar; el sistema ganaría en eficiencia, manteniendo la equidad en el acceso.

Así, la posibilidad de movilizar estos recursos depende de la elasticidad de la demanda; si ésta es inelástica, al subir las pensiones de enseñanza, la cantidad demandada casi no disminuirá, por lo que habrá un aumento en los ingresos totales de la universidad³⁹. Pero, al ser la elasticidad de demanda un parámetro agregado, no muestra exactamente lo que está ocurriendo con los sectores más pobres y, además, se está asumiendo que los costos de instrucción son los únicos costos, lo que no es cierto, pues; como se ha mencionado, los costos de mantención son muy importantes.

5.4 Opciones de política

De lo anterior puede concluirse que, cualitativamente, una reforma de la educación superior es posible, pues hay espacio para la recuperación de costos; a nivel cuantitativo, se necesita información que debe ser obtenida y procesada por la misma universidad, principal interesada en elevar la eficiencia y en recaudar más recursos, ya que así podrían incrementar los sueldos del personal docente y administrativo; desde esta óptica, no habría oposición a la reforma.

Se alude al término "reforma" pues habría que darle cierto grado de autonomía a las universidades públicas en la determinación de las pensiones; al hablar de "cierto grado" se pretende evitar los cobros desmedidos que vayan en contra de la equidad, por lo que el Ministerio de Educación debe regular. La clave está en que cada quien pague hoy lo que pueda pagar. Para muchos (los de altos ingresos) aparecerá la igualdad "poder pagar" con "deber pagar"; en otros casos,

39. Jiménez, Emmanuel, *op. cit.*

la diferencia debe cubrirse con sistemas escalonados de pensiones, pagos diferidos, etc.; y, en otros, con becas totales, pero adecuadamente focalizadas, para evitar la regresividad y posibilitar la equidad en el acceso. Como veremos en el caso peruano, las universidades privadas (aquellas que no reciben ningún subsidio del Estado) cumplen un rol importante, ya que la Constitución impone el requisito de implementar un sistema de pagos escalonados para mantener la equidad. Sin embargo, también este sistema presenta serias dificultades (ver la séptima sección).

Obviamente, implementar la recuperación de costos supone el diseño de subsidios directos a los estudiantes sin capacidad de pago, pero con capacidad de estudio. Aquí surgen otras fuentes: contribuciones directas del gobierno, donaciones, los mismos estudiantes mediante trabajos en horas libres dentro de la misma universidad, ayuda financiera externa, etc.

Finalmente, es fundamental mencionar que una reforma universitaria de este tipo puede tener detractores, comenzando por los mismos alumnos que antes de la reforma no pagaban nada y luego deben hacerlo; es decir, existe un obstáculo político a la implementación de la recuperación de costos. Esto puede minimizarse con un programa creíble de soporte a los alumnos de menores ingresos, mostrando los beneficios que puede obtener la universidad con los nuevos ingresos, en términos de mayor autonomía y de ofrecer un "producto educacional" de mejor calidad. La difusión de estas ideas es fundamental pero lo es aún más, la voluntad política para el cambio.

6. Políticas de préstamos a los estudiantes

6.1 Aspectos conceptuales

Como se vio en la cuarta sección, la equidad en el acceso requiere, por un lado, que quien se beneficie de la educación superior sea quien pague y, por otro, que nadie con capacidad y deseos de estudiar se quede sin hacerlo por razones económicas. Adicionalmente, los estudios empíricos muestran que los graduados universitarios pertenecen a los segmentos altos de la pirámide de ingresos⁴⁰; esto implica que un graduado universitario puede pagar, pero

40. Larrañaga, Osvaldo, *op. cit.*

probablemente no hoy día, sino cuando se materialice su flujo de ingresos futuro. Así, el financiamiento actúa como un nexo entre ambas etapas. Si hubiera un mercado de capitales perfecto, el Estado no tendría que intervenir, pero en la medida en que el sector privado no provee un mercado de préstamos educativos⁴¹, aparece el espacio para un rol del Estado. Por lo tanto, una política de créditos educativos es fundamental para la equidad.

El punto de partida es el reconocimiento de que la inversión en educación superior es rentable, pues eleva los flujos futuros de ingresos (ver la primera sección); entonces, el problema se reduce a disponer de mecanismos de crédito que permitan al estudiante endeudarse mientras estudia y amortizar el préstamo cuando ingrese al mercado laboral. El Estado asigna los recursos para la conformación del fondo crediticio, pero, a diferencia de la modalidad burocrática de financiamiento (ver la tercera sección), luego de un periodo, los préstamos comienzan a recuperarse, lo que lleva a disminuir progresivamente las transferencias gubernamentales⁴². Se deduce que, por un tiempo, el gasto fiscal será constante, luego disminuirá (cuando se inicie el pago) y finalmente se estabilizará.

Esta modalidad resulta más equitativa que la burocrática, en la cual las universidades reciben un monto determinado por el gobierno y la enseñanza es gratuita, pues en esta última los que realmente financian la educación universitaria son los contribuyentes a través de impuestos, quienes en promedio tienen un menor nivel de ingresos que los graduados universitarios; por eso no es equitativo. Con el sistema de préstamos, las universidades buscarán atraer estudiantes, pues así aumentarán sus ingresos; la competencia entre instituciones superiores llevará a una mejora en la calidad del producto educativo⁴³.

Sin embargo, también existen detractores; los críticos se basan en el hecho de que los estudiantes no estarán dispuestos a pedir prestado, que los préstamos educativos van a desanimar a los estudiantes de bajos ingresos y que la

41. Stiglitz, Joseph, *Economics of the Public Sector*, 2a. ed., Princeton University, 1986, pp. 367-383.

42. Este sistema inició su implementación en Chile en 1982.

43. Al respecto, ver Sanfuentes, Andrés, *op. cit.*; y Psacharopoulos, George y Maureen Woodhall, *op. cit.*

administración del sistema puede ser fuente de corrupción⁴⁴. Es importante mencionar que los mismos estudiantes se oponen a la reforma por la carga psicológica y monetaria que supone el hecho de contraer una deuda, lo que reduce sus posibilidades de desarrollo profesional, personal y familiar; después de todo "no tienen la culpa de no tener ingresos". Por eso, implementar el sistema requiere mucha transparencia e información a la sociedad, en especial a los padres o apoderados de los alumnos, quienes en la mayoría de los casos deciden el monto del crédito requerido por sus hijos.

6.2 Crédito tradicional *versus* crédito contingente⁴⁵

El crédito tradicional no "ata" el pago de la deuda al ingreso laboral futuro, es decir, el servicio de la deuda es fijo e independiente del deudor. En cambio, en un crédito contingente, por definición, se cancela una fracción del ingreso que, cada año, tienen los graduados universitarios. Esto es importante, ya que en el primer caso existe un componente de incertidumbre: los estudiantes tienden a rechazarlo puesto que no saben, a priori, los ingresos laborales que tendrán en el futuro. Otro argumento en contra del crédito tradicional es que discrimina contra los estudiantes de hogares más modestos, pues éstos no poseen más medios que su propia fuerza de trabajo para servir la deuda.

En favor del crédito contingente está el hecho de que, a medida que los años pasan, el profesional aumenta sus ingresos hasta que llegan a un máximo; en otras palabras, puede considerarse normal que, en los primeros años de egresados, los ingresos sean bajos en relación al nivel que tendrán unos años después. Además, esto no impide que aquellos que obtengan ingresos más rápidamente se beneficien menos del subsidio y paguen más rápido la deuda; es decir, no se discrimina contra los que generan ingresos lentamente, los cuales obviamente estarían perjudicados con el crédito tradicional; y se favorece, en términos de pagar la deuda en menor tiempo, a los que obtienen altos ingresos en los primeros años de trabajo.

44. En el caso chileno, en 1987, se trasladó la administración a las universidades. Ver Gazmuri, Pedro, *Alternativas de financiamiento del sistema universitario nacional*, Serie Documentos de Trabajo CPU No 42/91, Santiago de Chile: 1991, pp 13-17

45. Esta sección está basada en Larrañaga, Osvaldo, *Crédito estudiantil y acceso a la educación superior*, Serie Investigación 1-67, Santiago de Chile; Hades-Georgetown University, 1993; y Albrecht, Douglas y Adrián Ziderman, *op. cit*

Es importante explicar que la implementación no necesariamente supone que el Estado se encargue de la administración del sistema (puede ser una institución autónoma creada para tal fin o inclusive a través del sistema bancario). En Estados Unidos, los bancos privados han administrado los programas con o sin garantía estatal; éstos desembolsan y cobran el dinero a los estudiantes, mientras que el gobierno garantiza y subsidia los préstamos; existen tres ventajas al respecto: el gobierno no tiene que hacer desembolsos, la eficiencia del sector privado reduce costos y, por último, el gobierno no tiene que implementar un costoso aparato administrativo para llevar a cabo el programa. Esto no sólo es válido para el crédito contingente, sino para todo el sistema en general.

6.3 El crédito universitario: antecedentes históricos

Muchos países han aplicado este sistema como un mecanismo complementario de financiamiento para reducir la dependencia del aporte fiscal directo y para lograr, simultáneamente, equidad en el acceso a la educación superior.

En la década del cincuenta, los créditos universitarios fueron introducidos en Europa, Estados Unidos y la India. El pionero en América Latina fue Colombia en 1953 y hacia 1987 el 9% de los estudiantes usaba esa modalidad; Chile lo implementó en 1982. El uso de este instrumento ha sido una historia de éxitos y fracasos relativos, generando fuertes debates y controversias⁴⁶. Los distintos países lo han aplicado con diferencias en el grado de subsidio implícito en los créditos, plazos, formas de pago y esquemas de administración.

Por ejemplo, en Estados Unidos existen cuatro sistemas de crédito:

- i) Un sistema nacional de crédito directo a los estudiantes, introducido en 1958 y que tiene como población objetivo a los estudiantes universitarios más pobres;
- ii) Un sistema de crédito garantizado para los estudiantes, que se inició en 1965, orientado a estudiantes de ingresos ligeramente superiores a los estudiantes más pobres;

46 Gazmuri, Pedro, *op. cit.*, pp 17-20.

- iii) Un sistema orientado a estudiantes y apoderados que no califican para los sistemas subsidiados de crédito, aplicado desde 1981.
- iv) Un sistema dirigido a estudiantes de medicina y odontología (estudiantes de salud).

El primero de ellos es el más fuertemente subsidiado; el segundo cobra 2 puntos porcentuales más, pero aún mantiene un subsidio alto. Desde 1978, los sistemas se abrieron a todo tipo de estudiantes, pues antes de ese año sólo eran aplicables a estudiantes que demostraran necesidades económicas, lo que aumentó considerablemente el número de créditos otorgados: de un millón en 1978 a 3.5 millones en 1981. Esta tendencia sugiere proceder con cautela en el momento de determinar el tipo de alumnos susceptibles de recibir crédito.

En Estados Unidos, el financiamiento del crédito depende del tipo de programa; el primero de los mencionados es provisto por el gobierno federal; mientras que el segundo, por la banca comercial privada, que recibe una garantía del gobierno y una compensación adicional y superior al promedio por los costos de administración del sistema. Hacia fines de la década del setenta, se implementó el mercado secundario de créditos (Sallie Mae), dada la insuficiencia de bancos comerciales participantes del sistema; esto permitió transacciones de créditos entre los bancos privados, incrementándose en forma considerable los fondos disponibles.

En Canadá y Suecia, el sistema es ampliamente aceptado y es administrado por una agencia gubernamental; el Estado asume el capital, las garantías y paga los costos de administración.

En lo que respecta a América Latina, a mediados de 1980, existían 18 países que habían implementado el sistema entre los que destacan Chile, Colombia y Brasil. Perú también aparece pero con un sistema de pequeña cobertura a través de INABEC. Del mismo modo entraron en funcionamiento distintas instituciones cuya función principal era la administración de esos créditos. El financiamiento ha sido mixto; las fuentes más importantes han sido el Estado y organismos internacionales, como la AID y el BID, que normalmente exigen al gobierno fondos de contraparte (*matching funds*). En 1969 se fundó la Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo (APICE), orientada a promover el desarrollo de sistemas nacionales e internacionales para

el financiamiento de créditos educativos con la participación del sector público y del sector privado; adicionalmente, sirve como un organismo de asistencia técnica y organiza un evento sobre crédito universitario cada dos años.

Con respecto a Colombia, que constituye la experiencia más antigua, tiene una estructura de financiamiento muy diversificada; hacia 1979, 30% de los recursos provenían del Estado; 18%, de aportes del sector privado; 19%, de créditos bancarios; 5%, del Banco Central; 5%, del AID; y 20%, de las recuperaciones de los mismos créditos. El ideal es constituir un fondo rotatorio (*revolving fund*) de tal modo de minimizar las otras fuentes de financiamiento; esto implica que, en determinado momento, el crédito recuperado sirve para otorgar todos los nuevos créditos; en ese sentido, el sistema se autofinancia. Esto puede notarse en la simulación numérica aplicada al Perú en la novena sección.

Finalmente, la mayoría de los sistemas contempla un período de gracia máximo de dos años luego de egresados, para iniciar el pago y las distintas formas de cancelación del crédito, sea a través de la banca comercial, directamente a la institución encargada de administrar el crédito y descuentos automáticos de las remuneraciones de los profesionales, entre otras.

6.4 Recuperación de préstamos

La eficacia de cualquier esquema de préstamos depende de la tasa "recuperación de préstamos", es decir, un indicador que relaciona el monto prestado por el gobierno a los estudiantes con el retorno proveniente de los pagos. A manera de ilustración, en el caso chileno⁴⁷, la cuota que debía pagarse en 1989 había sido cancelada en un 38.2%, mientras que en 1990 la cifra ascendió a 17.3%.

Un programa ineficiente, en el cual el gobierno tiene una tasa baja de recuperación, resquebraja la esencia misma de la estrategia, pues el gobierno estaría asumiendo el pago de los préstamos y éste no es el objetivo del sistema. Teóricamente, la recuperación de préstamos depende de tres elementos: el monto del subsidio o la tasa de interés, las pérdidas en el pago por incumpli-

47 Consejo de Rectores Universidades Chilenas, *Financiamiento de los estudiantes universitarios*, Documento de Trabajo preparado por la Comisión Ampliada del Consejo de Rectores. Santiago de Chile: 1992, pp. 3-5

miento y los costos de administración. El estudio de Albrecht y Ziderman (1993) muestra que los porcentajes de recuperación han sido muy bajos, ¿esto implica el abandono del programa? Definitivamente no; lo que se requiere son medidas para mejorar el funcionamiento del sistema, tópico que se revisa en la siguiente sección.

6.5 Mejoras al sistema

La mayoría de programas de préstamos a los estudiantes están abiertos a todos los estudiantes, al margen de su necesidad o capacidad; esto puede ser costoso para el gobierno, más aún porque los préstamos son subsidiados. Por lo tanto, una primera tarea es una focalización más efectiva a quienes realmente lo necesiten, dado el costo que supone el subsidio a los préstamos. El acceso a los préstamos debe limitarse a aquellos estudiantes cuyas familias tienen un ingreso inferior a cierto valor; además, debe tomarse en cuenta el rendimiento escolar como indicador de un adecuado rendimiento en la universidad; así, se evitaría prestar dinero a estudiantes que no culminan sus estudios universitarios. Adicionalmente, debe vincularse el otorgamiento y el mantenimiento del préstamo a ciertos niveles mínimos de rendimiento académico en la universidad.

Por otro lado, algunos críticos sostienen la conveniencia de diseñar un esquema fijo de repago que siga aproximadamente la tendencia de crecimiento en los ingresos esperados. Finalmente, el otro problema importante es el incumplimiento en el pago por parte de los estudiantes; aquí es conveniente distinguir a aquellos individuos que realmente no pueden pagar de aquellos que evaden el pago. Por eso, es fundamental elegir adecuadamente la institución encargada de las cobranzas; si bien es cierto que otorgar la tarea a entidades autónomas o a la propia universidad es útil porque pueden ser más eficientes para los objetivos de focalización y selección de los estudiantes, no lo son en materia del uso. Albrecht y Ziderman (1992) proponen a los bancos y a los sistemas tributarios o a una deducción directa de las planillas de sueldos⁴⁸.

Entonces, el punto clave está no sólo en pensar "cómo cobrar" sino en el **diseño de un adecuado sistema de incentivos para que los individuos**

48. Ver, además, Gazmuri, Pedro, *op. cit.*

naturalmente prefieran pagar; esta compatibilidad de incentivos puede provenir, por ejemplo, de la deducción impositiva, de la fijación del monto máximo a pagar a un determinado porcentaje del ingreso del profesional, etc.

7. Otras alternativas

7.1 Financiamiento tributario

En esta estrategia se obtienen recursos adicionales a través del establecimiento de una sobretasa al impuesto progresivo a la renta o, alternativamente, un impuesto uniforme aplicable a todos los egresados de la educación superior. Teóricamente, el sustento es el siguiente: desde el momento en que el Estado subsidia la educación superior, asume parte del financiamiento de la creación del capital humano; éste produce un mayor flujo de ingresos al egresado universitario con respecto a aquel que no pasó por la universidad; pero, como en parte se debe al Estado, éste debe obtener algo a cambio; ese "algo" no sólo son los beneficios externos que recibe la sociedad, sino que es posible el cobro de un impuesto especial a los graduados, uniformes o progresivos.

Puede ser más recomendable el progresivo, pues no todos los profesionales reciben los mismos ingresos; además, hay que tener en cuenta la carga familiar, el estado de salud, etc. Por ello, lo aconsejable es que el impuesto tome la forma de una sobretasa al ya existente impuesto a la renta que incluye deducciones en su cálculo.

El Estado recauda ese monto y lo usa en las universidades; esto es coherente con el hecho de que la razón central de los impuestos es el gasto. Como se deduce, en esta estrategia el monto del tributo pagado no depende directamente del costo de la enseñanza recibida, favorece a aquellas profesiones con menor nivel de remuneraciones, etc.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que en el momento en que se aplique la reforma existirán estudiantes que desarrollaron su carrera universitaria, por ejemplo, cuando no existía un mercado de préstamos educativos; en ese sentido, grava a las generaciones pasadas aunque sólo parcialmente, porque sólo pagarían desde el momento en que se pone en marcha la estrategia; en otras palabras, no sería retroactivo.

Otra observación pertinente es que el Estado no tendría necesidad de destinar recursos adicionales a la educación superior, pues simplemente se canalizaría lo recaudado a las universidades. Todo esto supone que las universidades **tendrían que ser gratuitas**, ya que el estudiante contribuiría después (es decir, cuando esté en el mercado laboral) con su funcionamiento; en esencia, es una mezcla de la modalidad burocrática con la recuperación de costos en una forma más operativa. Ello obliga a complementar esta estrategia con medidas tendientes a garantizar la eficiencia de las universidades. Obviamente, se necesita de un servicio eficiente en la recaudación del tributo, pues el graduado tiene los incentivos para subvaluar sus ingresos; la alternativa es un impuesto uniforme, pero ello no es equitativo, puesto que no todos los profesionales obtienen los mismos ingresos.

Dos últimos inconvenientes de esta estrategia se relacionan con el hecho de que los estudiantes desearán permanecer mucho tiempo en la universidad o estudiar varias carreras, ya que la educación es gratuita y, por lo tanto, no vincula estudios a precios. Este inconveniente se soluciona con un adecuado marco regulatorio que podría ser poner un límite a los años para finalizar la educación universitaria. La otra dificultad radica en que si la educación superior sigue mostrando la tendencia creciente que tiene actualmente, los imponentes que tienen que financiarlo estarían contribuyendo a costear una masa de estudiantes mayor que la existente cuando ellos estuvieron estudiando⁴⁹.

7.2 Sistemas de aranceles diferenciados

En este sistema se divide a la población universitaria en dos grandes grupos: un primer grupo conformado por aquel conjunto de alumnos con un ingreso familiar suficiente para pagar directamente sus estudios, y un segundo grupo que no puede cubrir el total del pago o una parte del mismo; en función de cuánto pueda pagar cada alumno se establecen distintas escalas de pago, incluyéndose una de gratuidad absoluta.

Sin embargo, este sistema no es equitativo, pues si bien es cierto el alumno no puede hoy, sí puede hacerlo cuando ingrese al mercado laboral; además, es un sistema muy complejo de administrar en universidades de gran población

49, Sanfuentes, Andrés, *op. cit.*, pp 36-37.

estudiantil y existe el incentivo evidente del estudiante de ocultar información, ya que se enfrenta a la siguiente alternativa: pagar hoy o no pagar nunca. En el sistema de crédito universitario, la disyuntiva es pagar hoy o pagar mañana.

Se argumenta que este sistema es más justo que el de crédito universitario, pues en este último el alumno que egresa tiene que cargar con una deuda a diferencia del sistema de arancel escalonado; pero aquí el problema es más global dado que se alude a la distribución de ingresos existente en el país. El mismo criterio podría aplicarse a todos los bienes y servicios que produce el país, ¿por qué una familia de bajos ingresos paga el mismo precio por un kilogramo de azúcar que una familia de altos ingresos?⁵⁰. Esta dificultad debe enfrentarse a partir de políticas sociales más globales y no sólo a través de políticas de educación superior. Además, el sistema de crédito universitario es más redistributivo que el arancel diferenciado, pues está comprobado que los egresados de la universidad se ubican en los quintiles más altos de la distribución de ingresos, por lo que no tiene justificación -desde el punto de vista de la equidad- que no retornen a la sociedad el costo de su educación. Esos recursos así liberados podrían usarse en otros programas en favor del alivio de la pobreza extrema. A la inversa, con el arancel diferenciado se subsidia a los estudiantes con un problema temporal de financiamiento que, sin lugar a dudas, es necesario resolver, pero que una vez egresados serán parte de la población de altos ingresos.

Ahora bien, observando de manera aislada al sistema universitario, el arancel diferenciado es una política redistributiva al interior de la universidad. La cuestión es la siguiente: ¿deben implementarse políticas redistributivas al interior del mercado de cada bien y servicio que produce el país? La respuesta evidentemente es negativa, pues la redistribución debe realizarse con criterios más globales.

En resumen, con el arancel diferenciado surgen problemas administrativos, no existe ninguna recuperación de los recursos gastados, por lo que se requerirían aportes crecientes del Estado y no resulta equitativo en términos temporales; es decir, lo que se plantea no es que el sistema de arancel diferenciado sea negativo en sí mismo, sino que la alternativa de crédito universitario es claramente superior.

50 Adaptado de Sanfuentes, Andrés, *op. cit.*

7.3 Fuentes de diversificación de ingresos

Aquí se analizan alternativas complementarias a las anteriores. La universidad es multiproducto; ofrece distintos servicios que pueden usarse como fuentes adicionales de financiamiento. En esta sección se revisan alternativas distintas de la recuperación de costos, que en rigor alude a la generación de ingresos a través del cobro de las pensiones de enseñanza; es decir, cubre aquella parte de la docencia universitaria que no constituye un bien público.

En primer lugar, tenemos las **ventas de servicios**, que tienen el efecto de acercar más a la universidad con la sociedad; se ejecutan proyectos que sirven para el sector productivo. Un ejemplo ilustra lo anterior: a partir de 1991, cuando era claro el objetivo del gobierno peruano de reformar el sistema de seguridad social (el paso de un sistema de reparto a uno de capitalización individual), algunas universidades dictaron cursos especiales para capacitar al futuro personal de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); este servicio se cobra, pues beneficia directamente a las nuevas instituciones de previsión.

Del mismo modo, pueden implementarse y/o desarrollarse cursos específicos de capacitación bancaria, capacitación a microempresarios, cursos de cómo formar pequeñas empresas, cursos de idiomas, informática para empresas, etc. Se trata de **establecer un vínculo universidad-empresa** que incluye también servicios de consultoría, en los cuales, adicionalmente, podrían participar los alumnos de últimos años. Entonces, se trata de dos fuentes no excluyentes: ingresos por investigación aplicada a la industria e ingresos por cursos especialmente diseñados para fines específicos. Obviamente, la universidad tiene ventajas comparativas para desarrollar estas tareas, ya que cuenta con la infraestructura, los docentes y el prestigio mismo de la institución; el asunto está en focalizar adecuadamente los cursos.

Para que esto sea posible, es necesario que el Estado, a través de la Ley Universitaria, posibilite la flexibilidad suficiente y fomente la libre competencia al respecto, lo que redundaría en un aumento en la eficiencia del producto ofrecido; además, se entiende que estas actividades deben ser rentables desde el punto de vista privado.

En segundo lugar están **las donaciones y las contribuciones voluntarias**. Aquí cabe la posibilidad de convocar a los padres o apoderados de aquellos alumnos que se encuentran en la escala más alta de pagos y solicitarles donaciones en dinero o en especie (pues en muchos casos están relacionados con el sector industrial) a cambio de un reconocimiento público como benefactor de la universidad; en la medida en que la ley permita deducir esos montos para el pago de impuestos, los resultados son positivos. Del mismo modo, vía una actualización adecuada del estado de los graduados de la universidad, se puede convocar para los mismos fines.

En el mismo sentido, pueden establecerse contactos con distintas industrias. Dado que a éstas les conviene una alta capacitación de su futuro personal, se les puede ofrecer, a cambio de donaciones, la vinculación con los mejores alumnos de la universidad; esta alternativa es eficiente, pues mejora tanto a la empresa como a la universidad y a los mismos alumnos, ya que éstos tendrían que esforzarse académicamente para asegurar así un puesto de trabajo en el mercado laboral. Esta vinculación es necesaria para evitar el problema del *free rider*, puesto que la empresa debe tener la seguridad de que va a contar con esos alumnos. Inclusive la donación podría tomar la forma de becas, con el compromiso explícito de los alumnos de acudir a la empresa al concluir su formación; es una especie de crédito a cambio de trabajo futuro, obviamente, remunerado.

Una tercera posibilidad está en los **ingresos generados por activos**; muchas veces, la universidad recibe donaciones en la forma de, por ejemplo, terrenos; éstos pueden arrendarse y representar una fuente de ingresos; también pueden arrendarse las instalaciones de la universidad para eventos específicos. Dentro de este renglón puede considerarse el desarrollo de una editorial y librería, donde se comercializarían a gran escala las publicaciones de la institución. Se trata de darle un uso máximo a los recursos de la universidad.

Por último, es fundamental mencionar que la mayoría de los problemas de financiamiento de las universidades son el resultado de una rápida expansión de la matrícula sin recuperación de costos ni aumentos en los montos otorgados por el gobierno; las alternativas planteadas en esta sección no solucionan la causa última del problema, simplemente colaboran con su solución.

8. La universidad peruana: características y financiamiento

8.1 Introducción

El punto de partida es el reconocimiento de que existe un Estado que determina un marco institucional dentro del cual actúan las universidades; en el caso peruano y probablemente en la mayoría de países, lo hace a través de dos herramientas básicas: la Constitución Política del Perú (que define dos tipos de universidades, las públicas y las privadas), y la Ley Universitaria, que condiciona lo que podemos llamar la "libertad de acción de la universidad"; además, la universidad se desarrolla dentro de un entorno económico dado. Por ello, cualquier análisis debe partir de esa realidad, para así plantear alternativas que se enmarquen dentro de "lo posible". Por ejemplo, leyes muy reglamentaristas limitan el radio de acción y, por ende, al mismo tiempo, plantean la necesidad de crear "soluciones imaginativas", pues no puede esperarse cambios de leyes, al menos en el corto plazo. Al hacer referencia al entorno económico se intenta decir que debe asumirse la distribución del ingreso, el estado de desarrollo del país, la capacidad financiera del Estado, etc. como parámetros que influyen sobre la universidad, pero que ésta difícilmente puede alterar (al menos en el corto plazo). En los acápite que siguen se revisarán la rigidez y los resultados de este marco; en la sección siguiente se propone una reforma de las políticas actuales de financiamiento, lo que pasa, indudablemente, por alterar el marco legal.

8.2 Marco legal actual de financiamiento

De acuerdo con lo planteado al inicio de la sección, se revisa, en primer lugar, la actual Constitución Política del Perú (1993) en los artículos concernientes a la educación. En el artículo 16° se plantea que el Estado coordina la política educativa, formulando los lineamientos generales de los planes de estudio así como los requisitos mínimos de la organización de los centros educativos. En el mismo artículo se sostiene que **"es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas. Se da prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República"**. Como puede notarse aquí, hay una clara intención de equidad, entendida como el derecho a igualar oportunidades. En el artículo siguiente se

indica que **en las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.** Esto trae problemas, como veremos más adelante, pues la forma como se le asignan las transferencias dista de ser eficiente en cuanto a la calidad del servicio ofrecido; además, atenta contra la equidad, pues sólo se hace alusión a los costos directos de educarse.

El artículo 18° resulta de especial interés; sostiene que la educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y la investigación científica y tecnológica. Luego menciona que cada universidad es **autónoma** en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. ¿Hasta qué punto es real esta autonomía? Esta cuestión se irá dilucidando paulatinamente. El artículo siguiente sostiene que **las universidades gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural. Las donaciones y becas con fines educativos gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley.** Esto es importante para fines de alternativas de financiamiento.

Sin embargo, ésta no es toda la reglamentación. Existe también la **Ley Universitaria** (N°23733) promulgada con sus modificatorias en junio de 1994; la original, sobre la cual se realizaron las modificatorias, data de 1983. Destacan varios artículos; por ejemplo, el N°4 sostiene que **la autonomía inherente a las universidades se ejerce de conformidad con la Constitución y las leyes de la República e implica los derechos siguientes:**

- i) **Aprobar su propio estatuto y gobernarse de acuerdo con él;**
- ii) **Organizar su sistema académico, económico y administrativo**
- iii) **Administrar sus bienes y rentas, elaborar su presupuesto y aplicar sus fondos con la responsabilidad que impone la ley.**

Dentro de esto, la autonomía no es total; lo es para ciertas actividades; por ejemplo, cada universidad realiza un examen de admisión distinto, en fechas diferentes y con contenidos distintos. Sin embargo, en lo económico, es

reglamentarista y ello impide alternativas de financiamiento distintas a la del Estado.

Dos artículos más adelante se sostiene que las universidades son públicas o privadas, según sean creadas por iniciativa del Estado o particulares. Las primeras son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. En cuanto a las privadas, cualquier excedente que resultara de su ejercicio presupuestario anual será invertido en favor de la institución y en becas para estudios.

En el Capítulo XII "Del Régimen Económico" conviene mencionar que el artículo 76° menciona, entre otras cosas, que todas las universidades tienen derecho a la contribución pública de acuerdo con sus méritos y necesidades, siendo responsabilidad del Estado proporcionársela con magnitud adecuada para mantener y promover los niveles alcanzados por la educación universitaria. En el artículo N°77 se menciona que **son recursos económicos de las universidades, las asignaciones provenientes del tesoro público, los ingresos por concepto de leyes especiales y los ingresos propios.**

El artículo siguiente menciona que **la enseñanza en las universidades públicas es gratuita. El pago de pensiones en las universidades privadas se hará por el sistema de escalas. En los casos en que las universidades privadas reciban subsidios del Estado dedicarán una parte de ellos a becas y préstamos para los estudiantes.** Aquí cabe subrayar que la modalidad de préstamos (como el crédito educativo) no ha sido implementada, pues los alumnos sin recursos tienden a optar por la universidad pública, en muchos casos de menor calidad pero gratuita. Ya se ha visto que en el caso de las pensiones escalonadas la alternativa es "pagar hoy o no pagar", lo que genera evidentes distorsiones (ver la séptima sección).

Además, en el artículo 79° se menciona que **las universidades pueden establecer órganos y actividades dedicados a la producción de bienes económicos y a la prestación de servicios siempre que sean compatibles con su finalidad. La utilidad resultante es recurso propio de cada universidad.** Aquí se abren posibilidades para establecer servicios de consultoría, investigación (financiados con recursos internos o externos, etc.)

En los tres artículos siguientes se crean el Fondo de Ayuda del Profesional a las universidades, que se constituye con una contribución anual obligatoria de los egresados como un porcentaje de sus ingresos anuales; el Fondo de Desarrollo y Promoción Universitaria en cada universidad pública, constituido por las donaciones de dinero y valores hechas a su favor por personas naturales y jurídicas⁵¹; y la Corporación Financiera Universitaria, para obtener recursos destinados al financiamiento de los programas de inversión, de becas y bienestar estudiantil, de investigación y de proyecciones sociales. En la práctica, estos tres organismos han aportado muy poco.

El artículo N°84 sostiene que **cada universidad pública elabora su proyecto de presupuesto anual y lo remite a la Asamblea Nacional de Rectores antes del 30 de junio de cada año. La mencionada Asamblea eleva dichos proyectos al Poder Ejecutivo antes del 10 de agosto para su inclusión en el proyecto de presupuesto del sector público. Las asignaciones presupuestales de cada universidad son determinadas por el Poder Legislativo, sobre la base de las propuestas y la información recibida. El Congreso, al aprobar el presupuesto anual del sector público, ASIGNA AL CONJUNTO DE LAS UNIVERSIDADES UN PORCENTAJE DEL GASTO CORRIENTE DEL MISMO. DICHO PORCENTAJE NO PUEDE SER INFERIOR AL DEL AÑO ANTERIOR CON TENDENCIA AL INCREMENTO REAL DE ESA PARTIDA GLOBAL.** Aquí se nota la típica "asignación con criterios históricos", totalmente dependiente de la situación fiscal.

8.3 Evolución y tendencias de la universidad peruana

La universidad peruana no está ajena a los problemas señalados con respecto a la eficiencia, equidad y financiamiento, discutidos en la primera parte de esta investigación. Al igual que en otros países, ha ocurrido un enorme crecimiento de la población estudiantil universitaria; mientras que en 1960 se matricularon 30,102 alumnos (de los cuales el 90% lo hizo en universidades públicas), hacia 1993 el total ascendió a 368,072, alterándose también la composición, pues sólo el 64% acudió al sistema universitario público. Esto ha tenido su correlato en

51. El Poder Ejecutivo complementa dichos ingresos en el período presupuestal siguiente con aportes iguales al 50% de los recibidos en el curso del año por la universidad, pero los recursos de estos Fondos no pueden utilizarse para remuneraciones en más del 5%.

un crecimiento en el número de universidades: de 9 en 1960 (de las cuales la única privada era la Pontificia Universidad Católica del Perú) a 52 en 1992 (28 públicas y 24 privadas).

Entonces, ha habido un aumento en la cobertura del sistema educativo formal, y es importante mencionar la preferencia de los postulantes por universidades públicas (en promedio, 71% de los mismos entre 1970 y 1988) respecto de las privadas (29% en promedio), lo que puede explicarse por la gratuidad de la enseñanza, la amplitud de su distribución geográfica, la diversidad de especialidades ofrecidas, etc. Entre las principales carreras demandadas se encuentran Derecho, Contabilidad, Educación y Medicina, aunque esto ha mostrado mucha variabilidad a lo largo del tiempo.

El Cuadro No. 2 nos muestra lo comentado; mientras que en 1940 el 1% de los peruanos tenía algún nivel de educación superior, en 1993 ese porcentaje aumentó a 20%; puede verse que la misma tendencia tiene la educación secundaria, no así la primaria.

Cuadro No. 2

POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS, SEGÚN NIVEL MÁXIMO DE EDUCACIÓN ALCANZADO: PERÚ 1940-1993

(En porcentajes)

Nivel educativo	1940	1973	1981	1993
Ninguna educación	57.6	26.3	16.2	12.0
Algún año de primaria	36.9	47.7	42.7	31.3
Algún año de secundaria	4.7	20.4	31.0	35.0
Superior	0.9	4.4	10.1	20.1
Nivel no especificado	0.0	1.2	0.0	0.0

Fuente: GRADE, *Educación superior en el Perú: datos para el análisis*, Documento de Trabajo No. 9, Lima 1990 e INEI, Censos Nacionales 1981 y 1993.

Este aumento tanto de demanda, en términos de la población matriculada, como de oferta -número de universidades- no ha estado acompañado de un incremento similar en la calidad de la educación provista. En el Perú, las universidades públicas son gratuitas, pero si tenemos en cuenta que el gasto real por alumno

del Estado se ha reducido considerablemente, el resultado ha sido un ajuste por calidad; es decir, la calidad ha disminuido. Esto podría explicar el rápido desarrollo de las universidades privadas. El gasto público por alumno universitario fue en 1991 398 soles, lo que significó en términos reales el equivalente a 33% del monto gastado en 1970⁵².

8.4 ¿Por qué invertir en educación universitaria?

Esta interrogante cobra mucha relevancia en un contexto en el cual existe consenso respecto del rol de la educación en el crecimiento económico del país; desde los trabajos pioneros de Schultz⁵³ se ha avanzado mucho al respecto. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta la perspectiva individual y la perspectiva social. Esta última es fundamental para el diseño de una adecuada política pública en el sector educativo.

Mucho se menciona la existencia de una sobreoferta de profesionales en muchas áreas en el Perú; se citan como ejemplos al abogado trabajando de taxista o al ingeniero empleado como propagandista médico; entonces, desde el punto de vista individual, ¿es rentable la decisión de seguir estudios superiores?

Analizando las tendencias de la universidad peruana, se observa, a partir de la década del sesenta, un aumento desmesurado de las universidades, institutos, carreras y matrículas, así como de la demanda por las mismas. Existía una suerte de consenso respecto a que ser profesional era una de las mejores maneras en que los individuos podían asegurarse buenos ingresos, mejores oportunidades de empleo, prestigio y reconocimiento social. Existían dudas respecto a los beneficios sociales del crecimiento acelerado del sistema de educación superior, pero nadie cuestionaba los beneficios individuales que podían obtenerse.

La crisis de los años ochenta llevó al cuestionamiento de la utilidad de la inversión pública y privada en educación superior, usándose como argumento

52. McLaughlan de Arregui, Patricia, "La situación de las universidades peruanas", en *Notas para el Debate* 12, Lima: GRADE, 1994, p. 17.

53. Véase, por ejemplo, Schultz, Theodore, "Investment in Education", en *The American Economic Review*, vol. LI, No. 1, 1961, pp. 1-17.

la mala situación de los profesionales en el Perú, no sólo en cuanto a empleo, sino también en lo que se refiere a ingresos.

Sin embargo, conviene realizar un análisis más profundo; en primer lugar, ante una situación de crisis, la mayoría de la población empeora, pero se mantiene la misma estructura relativa entre profesionales y no profesionales; es decir, todos pueden estar peor; no obstante, en ese contexto, el profesional es el que sigue estando mejor. Esto puede verse en el Cuadro No. 3; entre 1981 y 1991, la proporción de graduados que permanecía inactiva se incrementó de 14.8% a 19.1%, inclusive aumentó el desempleo abierto de 2.6% a 4.5% entre 1986 y 1991.

Cuadro No. 3

**ACTIVIDAD ECONÓMICA, EMPLEO Y OCUPACIÓN DE LA POBLACIÓN
CON EDUCACIÓN SUPERIOR COMPLETA: PERÚ 1981-1991**

(En porcentajes)

	1981	1986	1991
Fuera de la PEA	14.8	17.7	19.1
PEA	85.2	82.3	80.9
PEA desempleada	3.8	2.6	4.5
PEA ocupada como profesional	70.6	65.2	61.7
PEA en otras actividades	25.6	34.8	33.8
PEA total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Mclauchlan de Arregui, Patricia, "Empleo, ingresos y ocupación de los profesionales y técnicos en el Perú", en *Notas para el Debate* 9, Lima: GRADE, 1993.

Pero éste es un análisis aislado, pues sólo toma en cuenta a la población con educación superior; es decir, esto no implica que los individuos con formación universitaria completa no mantengan un apreciable margen de ventaja sobre los demás grupos. A pesar de la crisis, el nivel de actividad de los graduados es todavía mucho mayor que el de la población con sólo educación secundaria. Esto puede verse en el Cuadro No. 4.

Cuadro No. 4

**ACTIVIDAD ECONÓMICA, EMPLEO Y OCUPACIÓN DE DOS
GRUPOS EDUCACIONALES: PERÚ 1981-1991**

(En porcentajes)

	1981		1991	
	Ed. Sec.	Ed. Sup.	Ed. Sec.	Ed. Sup.
Fuera de la PEA	45.5	14.8	33.9	19.1
PEA desocupada	8.3	3.8	6.6	4.5
PEA ocupada como profesional	7.0	70.6	17.1	61.7
PEA en otras actividades	84.6	25.6	76.3	33.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mclauchlan de Arregui, Patricia, *op.cit.*

Estos dos cuadros permiten afirmar que los individuos con educación superior tienen mayor probabilidad de ser parte de la Población Económicamente Activa y que, por último, a pesar de una caída más intensa que la experimentada por individuos con menores niveles educativos durante el proceso de ajuste económico, sus ingresos continúan siendo bastante más elevados que los percibidos por quienes sólo completaron la secundaria.

Adicionalmente a estos indicadores, pueden mostrarse algunos más: el Cuadro No. 5 muestra la relación entre pobreza y nivel educativo de los Jefes de Hogar. Como se observa, del total de la población, el 12.1% de los Jefes de Hogar tienen Educación Superior y sólo el 0.4% pertenece a la categoría de pobres extremos; lógicamente, a menor nivel de educación de los Jefes de Hogar, mayor nivel de pobreza.

También resulta interesante relacionar el nivel de pobreza con el nivel educativo; así, puede observarse un menor nivel de pobreza a mayor nivel educativo.

Cuadro No. 5

**CARACTERÍSTICAS DE LOS JEFES DE HOGAR,
POR NIVEL EDUCATIVO, 1994**

(Porcentaje respecto al número de hogares por niveles de pobreza)

Nivel educativo	Total población	Pobres		Total Pobres	No Pobres
		Extremos	No Ext.		
Ninguno	8.5	16.5	12.4	14.0	4.6
Primaria	41.2	61.4	48.2	53.2	32.7
Secundaria común	32.0	20.7	32.4	27.9	34.9
Secundaria técnica	1.1	0.1	1.2	0.8	1.4
Superior no universitario	5.1	0.9	2.3	1.7	7.5
Superior universitario	12.1	0.4	3.6	2.4	18.9

Fuente: Cuánto S.A., ENNIV 1994.

Cuadro No. 6

NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN DE 6 AÑOS Y MÁS, 1994

Nivel educativo	Total población	Pobres extremos	Total pobres	No pobres
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Ninguno	10.9	15.1	19.8	7.1
Primaria	38.7	48.4	57.1	29.8
Secundaria común	34.6	30.1	19.9	38.6
Secundaria técnica	1.0	0.8	0.5	1.1
Superior no universitario	5.6	3.0	2.0	7.9
Superior universitario	9.2	2.4	0.6	15.3
Otro	0.1	0.0	0.0	0.1

Fuente: Cuánto S.A., ENNIV 1994.

Del total de la población considerada pobre, sólo el 0.6% tiene educación universitaria; el grueso de los pobres se concentra en aquellos que tienen sólo educación primaria (57.1%).

De hecho, la educación universitaria es rentable desde el punto de vista individual; esto puede notarse analizando los ingresos relativos entre individuos por niveles de educación⁵⁴. Un individuo con educación superior universitaria gana 65% más que uno con educación secundaria, mientras que este último gana 21% más que aquel que sólo completó estudios primarios; éste no es un hecho aislado sino que constituye una tendencia, pues si se comparan los ingresos entre 1991 y 1994 se encuentra que todos los individuos (para cualquier nivel educativo) han aumentado sus ingresos promedio, pero existen disparidades. Los trabajadores con educación superior han visto incrementados sus ingresos en 25%, mientras que para aquellos con educación secundaria el aumento ha sido de sólo 12%.

Entonces, la educación universitaria es rentable, sea porque los profesionales acceden a actividades mejor remuneradas o porque son más productivos en actividades para las cuales están sobrecalificados. Esto refuerza el hecho de que el individuo con educación universitaria sí puede pagar por los estudios, pero cuando ingrese al mercado laboral; por ello es fundamental implementar el sistema de préstamos educativos.

Todo lo anterior tiene su correlato en las distintas tasas internas de retorno (TIR) por niveles educativos; los aspectos teóricos de la misma ya fueron discutidos (ver la primera sección). En un trabajo reciente, Rodríguez (1993) muestra los resultados que aparecen en el Cuadro No. 7.

Dicho cuadro nos muestra que no hay mucha diferencia entre la TIR privada y la TIR social; esto puede deberse al bajo nivel de gasto público por alumno en 1991⁵⁵ (que como es obvio llevó a una disminución en la calidad). Si se desea elevar la calidad con un mayor gasto educativo, es posible que disminuyan las TIR inicialmente, para luego aumentar; pero, si se mejora la

54. Saavedra, Jaime, *Educación e ingresos en el Perú*, ponencia presentada en el Seminario Internacional Desafíos de la Economía Peruana, Lima: Consorcio de Investigación Económica, 1995, pp. 1-4

55. Los cálculos tomaron como base la ENNIV 1991

calidad con los recursos existentes, las TIR pueden tener un comportamiento creciente. En el caso de esta investigación, se plantea un uso más eficiente de los recursos que induzca a una mejora en la calidad, básicamente a través de una alteración del sistema de incentivos; en ese marco, la relación financiamiento-eficiencia cobra mucha importancia.

Cuadro No. 7

TASAS INTERNAS DE RETORNO POR NIVELES EDUCATIVOS

	TIR Privada		TIR Social	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Primaria				
Lima	29.4	21.1	26.9	19.8
Resto Urbano	34.4	32.0	30.2	27.8
Zona Rural	39.8	35.4	28.2	24.7
Secundaria				
Lima	13.7	13.8	12.9	12.6
Resto Urbano	13.8	13.7	12.8	12.6
Zona Rural	16.7	18.9	13.8	14.9
Superior				
Lima	9.5	10.1	9.0	9.2
Resto Urbano	9.3	8.8	8.6	7.9
Zona Rural	10.8	13.3	9.5	11.3

Fuente: Rodríguez Gonzales, José, *Retornos económicos de la educación en el Perú*, Serie Documento de Trabajo No. 112, Lima: CISEPA-PUC, 1993.

Por otro lado, pese a las dificultades para el cálculo de la TIR, tanto privada como social, la educación es rentable comparada con inversiones en otras áreas; ahora bien, el hecho de que la TIR se incremente a menores niveles educativos no implica reducir los recursos destinados a la educación superior, sino que deben utilizarse de una mejor manera. Esta opción de política es relativa por las dificultades inherentes en el cálculo de la TIR (por ejemplo, no toma en cuenta los ingresos no monetarios).

El punto clave está en aumentar la eficiencia reorientando y rediseñando los modos de actuación del Estado, pues la demanda por estudios universitarios no sólo proviene de cada alumno individualmente, sino también de la sociedad

como un todo, que así también participa de los beneficios que otorga la educación universitaria: la creación y la difusión del nuevo conocimiento permiten, vía los efectos externos, incrementar la capacidad de crecimiento potencial de la sociedad, etc. Además, la sociedad como un todo también demanda educación por considerarla un bien meritorio⁵⁶, en el sentido de que debe ser alentada y difundida en relación a otros bienes y servicios. Desde el momento en que esto ocurre, se justifica la participación estatal para fomentar su provisión; el asunto está en cómo hacerlo; las propuestas de reforma se desarrollan en la siguiente sección.

8.5 Financiamiento de las universidades públicas: una visión histórica

El crecimiento explosivo de las universidades ocurre a partir de 1960; en ese año, se promulga la Ley Universitaria 13417; éste fue el primer instrumento legal que definió claramente la triple función universitaria de enseñanza, investigación y proyección social a la comunidad, entre otras reformas. En lo que se refiere al régimen económico, la ley tendía a elevar 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 pública⁵⁷. También se dispuso la construcción de ciudades universitarias, exonerando a las universidades de toda clase de impuestos, permitiendo deducir de impuestos las donaciones de particulares por el doble de su valor. Del mismo modo, se abrieron las puertas a la creación de nuevas universidades.

Todo esto es positivo, pero la ley no planteó un esquema financiero capaz de enfrentar a las mayores cargas que implicaba la puesta en marcha de este "nuevo modelo", ni incorporaba mejoras a la administración. Así, el **financiamiento estatal era algo natural y casi garantizado**; era la principal fuente de recursos y las universidades podían manejarlo en forma autónoma. Como apunta Gonzales Norris (1993), "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"⁵⁸. Obviamente, los recursos asignados

56. Sanfuentes, Andrés, *op. cit.*, pp. 19-22.

57. Gonzales Norris, José Antonio, "Asignación de recursos públicos para la educación superior universitaria: Perú 1960-1990", en *Notas para el Debate* 8, Lima: GRADE, 1993, pp. 37-74.

58. Gonzales Norris, José Antonio, *op. cit.*

a la universidad crecieron en la década del sesenta, inclusive más que la matrícula; pero, **dada la crisis de 1967, los presupuestos se estancaron, mientras la matrícula seguía creciendo.**

Adicionalmente, la Ley 13417 ampliaba la autonomía universitaria al proceso presupuestario; este proceso sería asumido totalmente por la universidad, con el control posterior del Estado. Las fuentes de los recursos eran las siguientes: rentas provenientes de los bienes propios de la universidad, subsidios y subvenciones otorgadas por el Estado a través del presupuesto de la República, las asignaciones originadas en leyes especiales y las donaciones de particulares. Es importante recalcar que, pese a que el otorgamiento de fondos no estaba atado a ninguna consideración de eficiencia en el servicio, el financiamiento no era problema, pues se buscaba modernizar y transformar a la universidad peruana para ponerla al servicio de la sociedad. En otras palabras, **mientras el Estado podía financiar (o, lo que es lo mismo, el sector público no entraba en crisis) el problema del financiamiento no se manifestaba, pero sí existía;** la prueba fue que con motivo de la crisis de 1967 el gasto dejó de aumentar, y entró en crisis el sistema universitario público.

Definitivamente, en 1968, cuando asumía el poder el gobierno militar del Gral. Velasco, el Estado ya tenía muchas dificultades para atender el gran crecimiento de la demanda por educación universitaria. En este contexto, el nuevo gobierno promulgó la Ley Orgánica de la universidad peruana, a través del Decreto Ley 17437 que, básicamente, creó el Consejo Nacional de la Universidad Peruana (CONUP) con el objetivo expreso de vincular a la universidad con el desarrollo económico y social del país. A través de la CONUP el gobierno buscaba **organizar y planificar centralmente el desarrollo de la universidad**⁵⁹. Así, la CONUP incursionó en la asignación de recursos a las universidades públicas y de subsidios a las privadas, recibiendo todas las facultades para evaluarlas, intervenirlas y, por último, para declarar su reorganización y receso. Además, el CONUP tenía que aprobar el presupuesto formulado por cada universidad, elevarlo al Ministerio de Economía y al Ministerio de Educación y, finalmente, canalizar los recursos.

Cabe mencionar que el CONUP consolidaba en su presupuesto particular los recursos propios generados por las universidades y los consideraba "renta del

59. Esto fue coherente con el modelo intervencionista del gobierno militar.

sistema", devolviéndolos luego mediante transferencias a la universidad que los generó⁶⁰.

Se buscaba así un progresivo autofinanciamiento de la enseñanza universitaria; esto era evidente en el hecho siguiente: la ley universitaria afirmaba que la educación superior debería ser gratuita únicamente para aquellos alumnos que no estaban en condiciones de cubrir el costo de la enseñanza, disponiendo que cada universidad estatal establezca un sistema escalonado de pensiones; el Estado se hacía responsable de otorgar becas integrales. En la práctica, la enseñanza fue gratuita.

Todo lo reseñado muestra una marcada dependencia de la universidad de la situación fiscal; a partir de 1970, el gobierno militar aumentó dicho presupuesto, pasando las transferencias del tesoro público de 30 millones de dólares en 1970 a 101 millones en 1975⁶¹. En el segundo quinquenio ocurrió una segunda crisis fiscal de proporciones (la primera ocurrió, como ya se vio, en 1967), y en 1978 se contrajeron las asignaciones a los niveles de principios de la década; esto puede apreciarse en la primera columna del Cuadro No. 9.

La declinación presupuestaria es más grave si se tiene en cuenta la pronunciada disminución del gasto anual por alumno en las universidades públicas, lo que se observa en el Cuadro No. 8.

Cuadro No. 8

GASTO POR ALUMNO EN 5 UNIVERSIDADES PÚBLICAS

(Intis reales 1979)

	1970	1975	1980	1986
U.N. Mayor de San Marcos	151.3	195.4	103.4	87.5
U.N. de Ingeniería	286.1	182.0	130.6	124.0
U.N. San Agustín	127.3	114.2	96.1	77.9
U.N. Agraria La Molina	765.8	760.2	464.0	567.7
U.N. de Piura	248.7	187.1	135.3	131.5

Fuente: GRADE, *op.cit.*

60. Gonzales Norris, José Antonio, *op. cit.*

61. McLauchlan de Arregui, Patricia y Ernesto Melgar, "Financiamiento de las universidades públicas en el Perú: respuestas a la crisis y al ajuste económico", en *Notas para el Debate* 8, Lima: GRADE, 1993, p. 24.

Cuadro No. 9

**PRESUPUESTO EJECUTADO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN,
GASTO PÚBLICO Y PBI: PERÚ 1970-1988**

Años	A	B/C	B/D	A/E
1970	12774	18.83	3.75	16.0
1971	14417	16.84	3.67	18.0
1972	13459	19.74	4.39	13.5
1973	16004	17.86	4.14	15.3
1974	13697	18.20	4.01	12.6
1975	19702	15.91	3.82	19.2
1976	14757	15.64	3.6	14.7
1977	14889	12.99	3.28	16.2
1978	12289	10.83	2.78	15.7
1979	14248	10.34	2.11	19.4
1980	19140	12.82	2.93	17.3
1981	19320	14.32	3.09	16.5
1982	20559	13.34	2.79	19.5
1983	18254	11.59	2.83	19.9
1984	17734	11.03	2.71	19.3
1985	15528	11.00	2.62	17.1
1986	22514	10.38	2.18	27.0
1987	25996	14.81	2.61	23.7
1988	14440	12.66	1.99	22.5

- A:** Presupuesto Ejecutado de Universidades Públicas en términos reales (1979=100; miles de intis corrientes).
- B:** Presupuesto ejecutado Ministerio de Educación en miles de intis corrientes, incluyendo educación básica, secundaria, superior universitaria y no universitaria.
- C:** Gasto Total del Gobierno Central (en miles de intis corrientes).
- E:** Presupuesto autorizado del Ministerio de Educación, en términos reales (1979=100).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de GRADE, *op.cit.*

La CONUP asignaba los recursos públicos a cada universidad en función a un **criterio histórico**; hubo intentos de definir criterios académicos y técnicos, pero ello llevaba la oposición política de las universidades que podían verse desfavorecidas⁶². Las universidades "luchaban" por mayores asignaciones; se vieron favorecidas aquéllas creadas luego de 1960. Por ejemplo, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (f.1551), que en 1970 recibía el 26% de los recursos, redujo su participación a 19.6% en 1989; la Universidad Nacional de Ingeniería (f.1875) pasó de 13.0% a 6.3% en el mismo período y así sucesivamente, mientras que la Universidad del Centro del Perú (f.1962) pasaba de 2.7% a 3.8% y la Universidad de la Amazonía (f.1961) aumentaba su participación de 1.8% a 2.1%. Por lo tanto, el CONUP fomentó la consolidación de las universidades posteriores a 1960 en un cuadro general de deterioro presupuestario de las universidades públicas.

En 1980 cambia el régimen político, se retorna a la democracia y entra en vigencia la Constitución de 1979, que restaura la autonomía universitaria en lo académico, económico, normativo y administrativo (funciones que antes eran llevadas a cabo por la CONUP); cada Rector quedó autorizado para aprobar internamente el presupuesto de su universidad.

Hacia fines de 1983, el gobierno del presidente Belaunde promulgó la Ley Universitaria 23733, que, con sus modificaciones, se analizó detalladamente en el acápite 8.2.

8.6 Financiamiento de las universidades privadas

En el Perú, puede decirse que las universidades privadas se autofinancian; si bien es cierto algunas de ellas han recibido aportes del Estado, la tendencia declinante (casi hasta su desaparición) ha llevado a que tengan que generar ingresos propios y captar donaciones. En promedio, **los ingresos propios representan el 70% del total, mientras que el 30% restante proviene de aportes del sector privado, como empresas y patronatos.**

En cuanto al destino del financiamiento, alrededor del 75% del gasto es gasto corriente (ver Cuadro No. 10), lo que implica que destinan un porcentaje mayor

62. Ver la cuarta sección, en la cual se desarrolla la idea de este componente político.

a gastos de inversión (en contraposición a las públicas, en las cuales este rubro es prácticamente inexistente).

Cuadro No. 10

**GASTO CORRIENTE DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS COMO
PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL: PERÚ 1978-1986**

Años	Porcentaje
1978	83.5
1980	74.8
1982	70.6
1984	79.5
1986	77.7

Fuente: GRADE, *op.cit.*

8.7 Críticas al actual sistema de financiamiento

Si bien es cierto la recopilación legal del acápite 8.2 puede resultar tediosa, es importante mencionarla porque muestra el marco dentro del cual se desarrolla la universidad. La Ley Universitaria siempre ha estado sujeta a controversias, pues peca de reglamentarista. Existe una Constitución, una Ley Universitaria y, además, cada universidad tiene sus propios estatutos; ¿cuál ha sido el resultado práctico?

8.7.1 Autonomía universitaria *versus* accountability

Existen dos tipos de universidades: las públicas, que son gratuitas, y las privadas, que se rigen por un sistema de pagos escalonados; ambas, de acuerdo con lo reseñado, tienen autonomía entendida como la conveniencia de que las universidades se desempeñen en el marco de auténticas libertades que garanticen una labor creativa y un cabal funcionamiento universitario. Sin embargo, en los artículos posteriores se legisla sobre múltiples aspectos, incluidos el régimen académico, administrativo y económico, que definen un marco rígido que restringe la iniciativa de cada universidad, contraviniendo el propósito del artículo N°4 que pretende precisamente dar libertades a cada

universidad para resolver estos puntos, de acuerdo con cada realidad y conveniencia institucional. Por lo tanto, queda muy poco espacio al Estatuto de cada universidad; se pretenden dar normas específicas sin tener en cuenta la diversidad de universidades en el Perú: universidades centenarias *versus* aquéllas de reciente creación, universidades con presencia nacional *versus* otras muy localizadas, universidades de naturaleza general *versus* aquéllas de naturaleza específica, universidades con infraestructura y equipos *versus* aquéllas que carecen de lo esencial, etc. Esta problemática compleja supone tener universidades con una sólida estructura académica y libres para que puedan alcanzar una alta eficiencia académica y de gestión universitaria.

Es por esta razón que el concepto de autonomía es trascendente; en este contexto, un marco legal excesivamente reglamentarista lleva a que el gobierno deje de lado su rol genérico de dictar normas universales e ingrese en el campo específico de acción de una universidad individual. Esto impide la libertad de acción de la entidad y, por lo tanto, viola la autonomía universitaria.

Entonces, la autonomía es el **derecho de las universidades para autogobernarse, dentro de la normativa general dictada por el gobierno**; esto conviene aclararlo con ejemplos; la autonomía significa que cada universidad debe definir su área de especialización buscando la mezcla óptima entre investigación y docencia, debe tener la libertad para escoger la organización y los métodos utilizados para lograr sus objetivos y escoger la forma en que atraerá a sus potenciales alumnos.

Pero la autonomía tiene límites; en la medida en que supone un compromiso social, las universidades están comprometidas con la sociedad civil dentro del marco de las libertades concedidas, por lo que no sólo forman parte de la sociedad, sino que se deben a ella. Así, la sociedad misma debe ejercer el control o *accountability*. Esto se manifiesta de distintas maneras; desde el momento en que las universidades perciben y hacen uso de fondos estatales, tienen la obligación de dar cuenta a la sociedad del uso de esos recursos que les han sido asignados. Por eso, la información no debe reducirse a presentar un balance de sus actividades, sino a explicar, con precisión, la manera en que se han usado los aportes que la sociedad les ha entregado.

En resumen, el vínculo entre universidad y sociedad es fundamental, pues, si bien es cierto la autonomía posibilita la libertad de acción para la universidad,

ésta no puede actuar al margen de la sociedad, quien debe realizar la actividad de control sobre las mismas. Esto último se conoce como *accountability* y es clave para lograr la eficiencia al interior de las universidades.

8.7.2 Ausencia de criterios de eficiencia

La visión histórica y la visión legal nos hacen ver que el financiamiento no ha sido utilizado como un mecanismo promotor de la calidad en la formación de profesionales. Los recortes presupuestarios han originado que la mayor parte de los recursos se destinen a gastos corrientes y muy poco a inversión. Además, en la medida en que el número de docentes y trabajadores administrativos siguió una tendencia creciente (para atender a un mayor caudal de alumnos), sus sueldos y sus salarios se deterioraron dramáticamente⁶³.

Por eso, en este esquema no es de extrañar que muchas universidades se convirtieran en verdaderos grupos de presión entre los poderes públicos en procura de recursos que escaseaban conforme se agudizaba la crisis fiscal. Esta batalla se libró en muchos escenarios: en el Congreso, entre los asesores del Ministerio de Economía, etc.; aún cuando logran incluir nuevos artículos a las leyes, éstos no se materializaban por la mencionada escasez de recursos.

Así, las universidades públicas se financiaron, en promedio, entre 1970 y 1984 del siguiente modo: **transferencias fiscales (87%), recursos propios (10%), aportes del sector privado (2%) y endeudamiento (1%)**.

Como ha podido notarse, en el sistema público hay mucho por hacer; lo único cierto es que los criterios predominantes de asignación de recursos han sido históricos y políticos, sin vincularlos en ningún caso a estándares de eficiencia y calidad. Nadie se esfuerza: ni profesores, ni alumnos; el resultado es la deficiente formación de los egresados de la mayoría de las universidades públicas; la gratuidad no provee incentivos y el Perú se enfrenta a una crítica realidad.

63. En nuevos soles de 1991, un profesor principal ganaba 541,2 en 1983 y 199,4 en 1993. Ver McLachlan de Aregui, Patricia, *op cit.*, p. 19

Este sistema de financiamiento público, definido por el marco legal revisado líneas arriba, tiene las siguientes implicancias:

- i) El esquema empleado, basado en asignaciones presupuestarias automáticas e "históricas", origina que el gobierno sólo **"pague la cuenta"** mediante transferencias del presupuesto de la República. Así, el gobierno cubre a la universidad pública que, haciendo un mal uso del concepto de autonomía, **no "rinde cuentas"**; pero el problema viene desde el gobierno, pues el financiamiento **no está atado** a ninguna consideración de eficiencia.
- ii) El financiamiento es "demandado" por las universidades al Gobierno, principalmente fijando su nivel de gasto a partir de lo que gastó el año anterior (de acuerdo con el marco legal, el monto asignado nunca puede ser menor) y en función de su "decisión" respecto a la expansión de sus actividades.
- iii) A partir de la implicancia anterior, la universidad ejerce "presión" para aumentar el gasto; como el personal goza de inamovilidad (la ley les garantiza el trabajo), está sujeto a reajustes por antigüedad y otros beneficios, por lo que el gobierno no puede evitar esas demandas. En la práctica, ello ha originado que el monto asignado cada año sea mayor que el del año anterior.
- iv) Como se vio en la tercera sección, lo anterior lleva a una suerte de "contrato implícito": el gobierno asegura las asignaciones y la universidad se compromete a evitar conflictos. Aun así aparecen pugnas, especialmente en períodos de crisis fiscal, pues en esos momentos el gobierno intenta reducir el monto asignado, aunque rara vez lo consigue; por eso, las universidades públicas abogan por mantener el esquema.
- v) Con el actual esquema de financiamiento, las autoridades universitarias no se preocupan por la eficiencia interna de las universidades, ya que ello no tendría impacto en mayores asignaciones; más bien, su labor se reduce a la gestión política de obtener más recursos para su institución.
- vi) El resultado es un contexto que **no contiene incentivos** para estimular la eficiencia, la productividad y el rendimiento de las universidades

públicas. Así, las asignaciones con criterio histórico se acomodan al grado de ineficiencia de la institución; el gobierno las valida para evitar conflictos políticos. La universidad se deteriora: menores sueldos al personal docente y administrativo, menor gasto por alumno, inversión nula, migración al sector privado de los investigadores de calidad, etc.

- vii) La combinación de gratuidad de la enseñanza con financiamiento público basado en criterios históricos atenta contra la equidad; muchos alumnos, que pertenecen a los estratos más altos de la pirámide de ingresos, reciben su educación universitaria sin costo alguno, obteniendo beneficios monetarios y no monetarios en el futuro.
- viii) Finalmente, se concluye que las universidades públicas son ineficientes: bajos niveles de graduación, alumnos que demoran muchos años en terminar sus estudios (si es que los culminan). Carecen de eficiencia interna porque no existe *accountability*; o, si existe, la hace un organismo gubernamental sin resultados positivos.
- ix) Todo lo anterior no implica dejar de lado el apoyo estatal; es innegable que es necesario, pero debe responder a criterios de eficiencia para así incrementar la calidad. Dado que los resultados son difíciles de cuantificar, el gobierno debe disponer de sistemas de acreditación y evaluación para desarrollar con éxito esta política de apoyo selectivo.

8.7.3 ¿Se logra la equidad?

Se trata de evaluar el contenido de equidad de la actual política de financiamiento; se busca ver si el subsidio es regresivo, en términos de que quienes lo reciben pertenecen a familias de altos ingresos.

En primer lugar, podemos recurrir al Cuadro No. 5 que presenta la distribución de los Jefes de Hogar según el nivel de educación. Puede notarse una clara relación entre el nivel educacional y el nivel de ingresos. El 53.2% de los Jefes de Hogar con educación primaria se concentran en el grupo de pobres, tanto extremos como no extremos, mientras que en ese renglón sólo el 2.4% tienen educación universitaria.

Este hecho se observa en la mayoría de países⁶⁴, lo que muestra la gran importancia de la educación en la generación de ingresos; por eso, si una política pública tiene como objetivo la equidad y la distribución de ingresos, debe enfatizar en la educación.

En el Cuadro No. 6 se observa el nivel educativo de la población de 6 años y más; puede verse que el 9.2% del total de la población tiene estudios superiores universitarios, mientras que el 49.6% alcanzó como máximo educación primaria; de estos últimos, el 76.9% se consideran pobres; claramente a mayor nivel de educación, menor pobreza.

El Cuadro No. 11 es aun más ilustrativo, pues muestra la distribución por estratos de la matrícula estatal; se observa que el 48.1% de los matriculados en la educación universitaria pública pertenece a los dos quintiles más altos de la pirámide de ingresos; aquí se nota la ausencia de una focalización adecuada del subsidio a las universidades; es decir, el dinero que sale del Estado favorece a individuos de altos ingresos contraviniendo claramente el objetivo de equidad. En otros términos, no se beneficia a quien debería beneficiarse; si además agregamos el hecho (como se ve en los Cuadros Nos. 5 y 6) de que a mayor nivel de educación, mayor nivel de ingresos, se concluye que el subsidio no sólo no es equitativo sino regresivo. Así se perpetúa una desigual distribución de ingresos.

Cuadro No. 11

DISTRIBUCIÓN POR ESTRATOS DE LA MATRÍCULA ESTATAL
(Porcentajes)

Quintiles	1	2	3	4	5
Total	19.4	26.2	23.7	18.0	12.7
Primaria	23.5	28.4	22.1	16.3	9.7
Secundaria	13.7	23.0	26.7	20.8	15.8
Superior no universitaria	8.6	13.4	26.7	28.3	22.9
Superior universitaria	7.1	25.0	19.8	17.9	30.2

Fuente: ENNIV 1986.

64. Para el caso chileno, ver Larrañaga, Osvaldo, *op. cit.*

El Cuadro No. 12 refuerza la percepción anterior, pues muestra la distribución del gasto público total en educación por niveles educativos y por estratos; a nivel general, el 34% está dirigido a los dos quintiles más altos, mientras que a nivel de la educación universitaria se observa lo mismo que en el cuadro anterior: se beneficia a la población de altos ingresos.

Cuadro No. 12

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EN EDUCACIÓN POR NIVELES EDUCATIVOS Y POR ESTRATOS

Quintiles	1	2	3	4	5
Total	17.1	25.5	23.4	18.5	15.5
Primaria	11.3	13.6	10.6	7.8	4.7
Secundaria	4.4	7.4	8.6	6.6	5.1
Superior no universitaria	0.3	0.5	1.1	1.1	0.9
Superior universitaria	1.1	4.0	3.2	2.9	4.8

Fuente: ENNIV 1986.

Resumiendo, la educación contribuye a elevar los ingresos y, a su vez, el nivel de ingresos determina el nivel de educación accedida, además de otros factores. De esta manera, dado el esquema actual de financiamiento, no puede afirmarse que el sistema universitario logre la equidad, y menos un grado razonable de movilidad social, ya que se perpetúa la desigual distribución de ingresos. Urge, pues, una reforma; se planteará que ésta debe venir desde la política general de financiamiento, dado que ésta condicionará los resultados de eficiencia y equidad. Esto no implica que el Estado deba reducir su aporte a la educación superior, sino que debe reasignarse, de modo que se financie, mediante un sistema de créditos, a aquellos estudiantes que no pueden pagar hoy sus estudios y a aquellas actividades como la investigación, que tienen fuertes efectos externos sobre la sociedad. Esto no implica dejar de lado una política selectiva de becas. La idea es solucionar la regresividad del sistema actual.

9. Hacia una propuesta de financiamiento

9.1 Consideraciones generales

El problema del financiamiento plantea muchas interrogantes. En el caso peruano, la Constitución prevaleciente, como se ha visto, reconoce dos tipos de universidades: las públicas, que son gratuitas, y las privadas. Esto ha llevado a una **autoselección** de la población estudiantil en función del nivel de ingreso familiar o personal y del costo "psíquico" (**estigma**) que supone para una persona de bajos ingresos acudir a una universidad privada, considerada para "ingresos medios y altos", bajo el supuesto de que reciba ayuda. Esto es coherente con la distribución del ingreso en el Perú, la cual muestra una excesiva concentración de la riqueza en muy pocas manos. Además, esto lleva a considerar a las universidades privadas como las de "alta calidad académica" y a las públicas como las de "baja calidad académica". Esto, salvo contadas excepciones, lleva a que las mejores oportunidades de trabajo se asocien a egresados de universidades privadas, no sólo por vínculos familiares con los empleadores sino porque es una realidad: las universidades privadas ofrecen una mejor formación académica, no están sujetas a huelgas, tienen mejor infraestructura, mayor orden y, por ende, un entorno mucho más adecuado para la recepción, creación y difusión de conocimiento, que es en última instancia la razón de ser de la universidad.

Ahora bien, también existe un efecto "reputación" al interior de las universidades privadas considerado muy importante en la decisión de postulación a la universidad; esto se debe a que se asumen costos para lograr un flujo alto de ingresos en el futuro (es decir, hay un desfase en el tiempo) y ello se vincula con mejores empleos que se ofrecen a egresados de ciertas universidades. Por ejemplo, es común que en las solicitudes de empleo a través de los diarios se exija a los postulantes que procedan de determinadas universidades. Por esta razón, entre otras, no creo que el problema se solucione simplemente aumentando el porcentaje que el Estado destina a las universidades públicas, pues el problema de fondo es la necesidad de una reestructuración global del sistema.

Proponer un esquema de financiamiento universitario debe partir de un conocimiento cabal de la realidad socioeconómica de un país. En el caso

peruano existen dos tipos de universidades: las públicas, las cuales son totalmente gratuitas, y las privadas, que por ley deben tener un sistema de pagos escalonados.

La reforma de la universidad peruana pasa, indudablemente, por modificaciones sustantivas al marco legal existente; a la idea de que el Estado tiene la "obligación" de financiar la educación superior, debe aumentarse la necesidad de que los aportes gubernamentales se determinen en función de la calidad de la enseñanza y de la relevancia de los proyectos de investigación y desarrollo. Esto no implica la "privatización" de la enseñanza, sino la puesta en marcha de un sistema de incentivos que, en un marco de equidad, promueva la eficiencia. Por lo tanto, los aportes directos del Estado deben mantenerse, pero no deben otorgarse solamente en función de criterios históricos. El hecho de no vender la idea de "privatizar" facilitará la disminución de la oposición política, común a toda reforma; debe hacerse notar que está, en el propio interés de los alumnos y de la universidad, la necesidad del cambio.

Si bien es cierto no existen "reformas iguales para países distintos", el marco general debe tender a proveer un financiamiento estable en el tiempo, lo que pasa por movilizar recursos no gubernamentales hacia las universidades; pero no todo queda ahí, pues esos recursos deben usarse eficientemente. Esto último supone generar el entorno legal adecuado para una toma de decisiones más libre de las universidades y un ambiente de "competencia por el financiamiento".

9.2 ¿Qué debe financiar el Estado?

En la segunda sección se definió a la universidad no sólo como un centro de recepción de conocimientos, sino de creación y difusión de los mismos; ello supone tres funciones: docencia, investigación y extensión.

Con respecto a la **docencia**, ésta presenta dos características:

- i) Bien privado, en el sentido de que el beneficiario directo es el alumno, al desarrollar capacidades y habilidades que le permiten obtener mayores ingresos que el resto de la población, una vez que se incorpora al mercado laboral. Por eso, en la mayoría de los casos, es el estudiante quien debe financiar su educación.

- ii) Genera efectos externos positivos para toda la sociedad; esta "demanda por la sociedad" es satisfecha por las universidades. La contribución de la universidad a la formación y el desarrollo del capital humano del país toma muchas formas: primero, las universidades tienen la responsabilidad de formar profesionales de alto nivel al servicio del país; segundo, crean conocimiento a través de la investigación y son un conducto para su adaptación al medio y posterior difusión; tercero, cumplen un rol social, pues posibilitan la movilidad social; y, cuarto, constituyen un lugar de debate en torno a temas de desarrollo y cambio.

Es por ello que le corresponde al Estado asumir parte del financiamiento de la docencia; además, ninguna universidad puede mantenerse sólo con pagos de matrícula. Esto no implica necesariamente la transferencia de recursos con criterios históricos, sino más bien vinculados a ciertas metas (ver acápite siguiente).

La **investigación** de naturaleza general y el conocimiento así generado tienen características de bien público; benefician a la sociedad y no puede excluirse a nadie de los beneficios; además, no se extinguen al ser consumidos por un individuo como sí ocurre con los bienes privados, por lo que le corresponde al Estado asegurar la producción vía el financiamiento directo. La investigación de naturaleza muy específica se aproxima más a un bien privado; al ser los beneficiarios directos identificables, les corresponde a ellos el financiamiento. Con respecto a la **extensión**, caben las mismas precisiones.

9.3 ¿Cómo debe financiar el Estado? Ejes de la propuesta

El sistema de financiamiento debe garantizar la eficiencia y la equidad del sistema; la **equidad** implica que debe pagar quien estudia. Como la educación universitaria es una inversión, los beneficios de la misma están diferidos en el tiempo, concentrándose los costos en los primeros años, es decir, mientras el individuo estudia. Por ello, no puede pagar hoy, pero sí mañana. Entonces, el Estado debe generar este mercado de préstamos educativos; el sistema no sería equitativo si existiera alguna discriminación para acceder a este mercado; en otras palabras, surge la discriminación si al requisito de pago se le agrega la imposibilidad de acceder al sistema de financiamiento. Más adelante se desarrolla un modelo de crédito educativo, incluyéndose simulaciones numéricas.

Sin embargo, esta opción no significa la desaparición de un sistema de becas; éstas se mantendrían y su objetivo sería compensar desigualdades de oportunidades en etapas anteriores de la vida de los estudiantes; se trata de premiar a los mejores entre los pobres vía una política selectiva de becas adecuadamente focalizada.

Con respecto a la **eficiencia**, los recursos deben transferirse de un modo que se incentive a las universidades a producir al mínimo costo; lo cual se logra brindando señales que induzcan a una competencia por los fondos; esto se materializa vía el financiamiento por fórmula y/o el pago por resultados, temas discutidos en la cuarta sección.

Adicionalmente, el Estado debe proveer la información -dada su característica de bien público- a los estudiantes para que tomen sobre mejores bases sus decisiones sobre qué y dónde estudiar.

Como puede observarse, el rol del Estado surge como consecuencia de las "fallas del mercado" analizadas en la segunda sección: externalidades (en docencia), bienes públicos (en docencia e investigación), mercados incompletos (ausencia de un mercado de créditos educativos) y fallas de información (dado que la información es un bien público).

Una última consideración se vincula con el financiamiento de carreras poco rentables desde el punto de vista privado pero muy rentables socialmente, un ejemplo claro de esto es la pedagogía. Como el Estado es el principal empleador (profesores de colegios públicos) hay dos alternativas: subir los salarios de los profesores con los recursos liberados por la implementación del mercado de préstamos educativos o cobrar por la enseñanza para luego implementar un sistema de reembolso en función del sector laboral, pues no obtiene igual ingreso un maestro de una escuela pública que un maestro de una escuela privada.

A todo esto se le debe agregar una mayor flexibilidad normativa que permita a las universidades ampliar sus posibilidades de diversificación de ingresos. A continuación se desarrollan los ejes de la propuesta.

9.3.1 Aportes fiscales competitivos

El punto clave es el diseño de un marco adecuado de incentivos para que las universidades compitan por los fondos; así se premia la eficiencia y se castiga la dejadez. Esto se logra combinando un esquema de financiamiento por fórmula, es decir, premiando con más financiamiento a las universidades que logren reducir el costo por alumno sin disminuciones en la calidad con un pago asociado a resultados en función de algunos estándares, como el número de graduados, nuevamente controlando la calidad.

Para que esto funcione es necesario crear una instancia intermedia entre la universidad y el gobierno (*buffer organization*) que estaría compuesta por expertos en la materia inmunes a presiones de ambos extremos (este punto se desarrolló en la cuarta sección). Dicha instancia elaboraría una nueva Ley Universitaria y propondría una política general sobre la Educación Universitaria en el Perú; sus funciones regulatorias serían: garantizar la autonomía universitaria; actuar como una Superintendencia, en el sentido de una evaluación continua de las universidades para controlar la calidad; actuar como un organismo consultivo, para mejorar los niveles de calidad y eficiencia de las actividades que las universidades emprendan autónomamente; e informar periódicamente al público sobre el avance del sistema universitario proponiendo recomendaciones. Este Comité sugeriría el monto de los aportes otorgados por el Estado, los cuales estarían en función del comportamiento de las universidades.

9.3.2 El sistema de créditos educativos

El aumento de los ingresos debe provenir, en primer lugar, del establecimiento de esquemas de recuperación de costos, a través de la implementación de un sistema de préstamos educativos, en el cual el Estado tiene el rol de "crear" ese mercado; los alumnos, como directos beneficiarios de la educación superior, deben pagar, ahora o después. La idea del sistema de pagos escalonados sólo es factible en universidades con un pequeño universo de alumnos, por lo que éste no puede existir en universidades con gran población estudiantil; además, atenta contra la equidad, pues el alumno debe pagar con los ingresos que va a generar en el futuro.

Las donaciones deben incorporarse a manera de un fondo paralelo al de créditos educativos, cuya finalidad sea otorgar becas de mantención y no de

instrucción, salvo contadas excepciones. Obviamente, las universidades con mejor rendimiento captarán más donaciones, que en este contexto serán complementarias y no sustitutas del fondo de crédito educativo. Así, las donaciones deben dirigirse a gastos de mantención, pues los de instrucción deben cubrirse mediante la estrategia de pagos diferidos.

Lo ideal es que las propias universidades, paulatinamente, generen su propio fondo de créditos educativos; en el proceso de transición, las privadas pueden hacerlo, pues actualmente casi se autofinancian; en lugar del sistema de pagos escalonados, en el cual no recuperan el dinero, deben otorgarlo vía préstamos, liberando recursos para otros fines fundamentales de la labor universitaria, como la investigación. Las universidades públicas, inicialmente (dado el marco legal existente hasta antes de la reforma), requerirían que el Estado reoriente los mecanismos a través de los cuales otorga el financiamiento. Esta fuente estaría dentro de los aportes directos del Estado.

9.3.2.1 Crédito tradicional *versus* crédito contingente

En el caso peruano, se observa en el Cuadro No. 4 que aquellos que tienen estudios universitarios completos obtienen como ingresos más del doble del registrado por aquellos con secundaria completa; en este sentido, la educación universitaria es rentable. Es por esta razón y, por el hecho de que los universitarios beneficiados de la gratuidad no son precisamente aquellos provenientes de los hogares más pobres (ver Cuadros Nos. 11 y 12), que la educación universitaria debe ser cobrada; entonces, se trata de un argumento de equidad.

Sin embargo, para evitar la discriminación, todos deben poder pagar; algunos podrán hacerlo mientras estudian, pero otros no; es a ellos a quienes debe beneficiar el esquema de financiamiento. Por lo tanto, ocurriría discriminación sí y sólo sí algunos no pudieran acceder al sistema de financiamiento. Como el mercado no genera tal sistema, el Estado debe "crear" el mercado de préstamos educativos, para que algunos "estudien ahora y paguen después".

Es importante mencionar que la puesta en marcha de lo anterior no implica suprimir las becas de estudio; éstas compensan, de algún modo, desigualdades de oportunidades originadas en etapas anteriores de sus vidas. Así, las becas

deben entenderse como un premio y una compensación, por lo que deben focalizarse adecuadamente, entregándose a los mejores entre los pobres⁶⁵.

Por lo tanto, en lo que corresponde a la docencia de pregrado, la implementación del nuevo sistema de financiamiento supone el cobro de la educación a través de préstamos educativos y, simultáneamente, una política selectiva de becas como estímulo a los estudiantes provenientes de los hogares más pobres.

Respecto a las condiciones en que debe otorgarse el crédito, existen, principalmente, dos posibilidades: establecer un servicio de deuda fijo para que la deuda se pague en un determinado número de años (crédito tradicional) o relacionar el cobro con el futuro ingreso laboral obtenido por el estudiante (crédito contingente).

Antes de continuar, deben comentarse los efectos en eficiencia de este sistema; como los alumnos van a pagar sus estudios, sea ahora o en el futuro, las universidades van a competir por ellos, por lo que las decisiones y las preferencias de los alumnos van a reflejar el nivel académico y el prestigio de las instituciones. A manera de ejemplo, una universidad no va a aumentar indiscriminadamente sus vacantes, pues el prestigio de la institución es función de la calidad de los egresados; así, las universidades van a competir por los alumnos, lo que redundará en un producto educativo de mayor calidad.

La experiencia de otros países, en especial de Chile⁶⁶, muestra la superioridad del crédito contingente sobre el crédito tradicional; esto es básicamente por razones de equidad. En primer lugar, la inversión en educación tiene un componente de incertidumbre, pues no se puede saber con exactitud el rango en el cual fluctuarán los ingresos laborales futuros. Bajo el crédito tradicional puede ocurrir que los ingresos sean relativamente bajos, por lo que ello obligaría a destinar un porcentaje muy alto de los ingresos para el servicio del mismo. Aquí, claramente, se discrimina contra los estudiantes que provienen de hogares modestos que, obviamente, no estarán dispuestos a asumir el riesgo.

65. Larrañaga, Osvaldo, *Bases para un esquema de financiamiento universitario*, Serie Investigación I-46, Santiago de Chile: Ilades-Georgetown University, 1992.

66. Larrañaga, Osvaldo, *Crédito estudiantil y acceso a la educación superior*, Serie Investigación I-67, Santiago de Chile: Ilades-Georgetown University, 1993.

En segundo lugar, la evidencia empírica muestra que para un joven proveniente de hogares ricos es más simple conseguir un mejor empleo en términos relativos; aquí cabe otra precisión: las tasas de retorno son una medida promedio, por lo que ocultan altas disparidades. No es cierto que todos obtengan el mismo retorno. El crédito tradicional no toma en cuenta este hecho.

Una tercera razón se vincula con otro hecho comprobable empíricamente; en términos generales, un egresado que recién ingresa al mercado de trabajo probablemente no obtenga ingresos muy altos en los primeros años, sino que éstos siguen una tendencia creciente en el tiempo; entonces, es clara la superioridad del crédito contingente.

El punto clave está en que el estudiante internalice el pago que debe hacer; ello colaborará con una adecuada decisión de qué y dónde estudiar. Además, se esforzará mucho más en el logro de la meta propuesta, pues ello lo llevará a un mejor empleo en el futuro y por tanto a una menor carga de la deuda. Si el servicio de la deuda fuera fijo, se reducirían los incentivos para un estudio eficiente. Entonces, la reforma se enmarca en una decisión individual y no en una decisión del Estado o de la universidad; éste es el espíritu del nuevo sistema.

Para que la decisión tomada por el futuro estudiante sea la mejor, necesita información sobre las opciones que tiene: las pensiones anuales, los salarios esperados por carrera, las vacantes, las universidades sujetas al nuevo sistema, etc. Ahora bien, en la medida en que la información es un bien público, lo lógico es que el gobierno provea este servicio; esto es "incentivo-compatible", pues al gobierno le convienen las mejores decisiones, ya que así asegura una alta recuperación de los préstamos.

9.3.2.2 Simulaciones numéricas

Los argumentos anteriores muestran la necesidad de implementar un sistema de crédito contingente; la recuperación del crédito depende del monto prestado, de la tasa que grava al ingreso y del período de recuperación. A continuación se presentan dos simulaciones: una individual y una de todo el sistema.

a) Simulación individual

Aquí se verá lo que ocurre con el pago de la deuda desde el punto de vista del estudiante. En los Cuadros Nos. 13 y 14 se presenta el resultado de una simulación de crédito contingente; para ella, se ha asumido lo siguiente:

1. Se consideran cuatro niveles de pensiones: 2,000, 1,500, 1,000 y 500 dólares anuales.
2. Los estudiantes reciben el 100% del financiamiento.
3. Los estudiantes pagan el 5% de su ingreso laboral para servir la deuda.
4. La tasa de interés real es de 4%; es decir, la deuda se acumula hasta el quinto año a ese interés y cuando el individuo comienza a pagar se sigue aplicando sobre los saldos pendientes.
5. Se consideran tres tipos de individuos: los que logran ingresos altos (18,000 dólares anuales), los de ingresos medios (12,000 dólares anuales) y los de ingresos bajos (6,000 dólares por año). En los tres casos se trata de ingresos iniciales.
6. Los ingresos laborales crecen a una tasa de 6% anual, para cada tipo de individuo.

En el Cuadro No. 13 se muestra la deuda acumulada al quinto año; las cifras están expresadas en dólares:

Cuadro No. 13

PENSIONES Y DEUDA ACUMULADA AL QUINTO AÑO

Caso	Pensión anual	Deuda
I	500	2,816
II	1,000	5,854
III	1,500	8,449
IV	2,000	11,266

A continuación se presentan los resultados de la simulación, en términos del número de años necesarios para servir la deuda, a partir de los supuestos planteados líneas arriba.

Cuadro No. 14

CRÉDITO CONTINGENTE: NÚMERO DE AÑOS PARA PAGAR LA DEUDA

Caso	Ingresos del profesional		
	Alto	Medio	Bajo
I	4	5	9
II	7	10	17
III	9	13	23
IV	12	17	29

Si se vincula el costo de la carrera con el nivel de ingreso futuro (carreras baratas en términos relativos llevan a ingresos bajos, etc.), resulta que el período promedio de recuperación se sitúa alrededor de los 12 años. Si el gobierno coloca un tope (en años) al pago de la deuda (y luego la condona) aparecería un subsidio, pues el estudiante no pagaría el monto total adeudado. Se entiende que si la tasa que grava al ingreso es mayor o si no existe un número tope de años o si el alumno solicita menos del 100% de financiamiento, el subsidio desaparece.

En lo posible, el subsidio, expresado en el número de años a partir del cual se condona la deuda, debe evitarse porque genera incentivos perversos; por ejemplo, un alumno tenderá a pedir un mayor crédito que el que realmente necesita para así ser "sujeto del subsidio". Por eso, paralelamente a este sistema, una adecuada y debidamente focalizada política de becas es fundamental; así, se logra eficiencia y equidad.

b) Simulación del sistema

Ahora se simulará el sistema completo, es decir, se verá lo que ocurre con la recuperación de la deuda y con el pago de los individuos simultáneamente. Para ello, se partirá de los siguientes supuestos:

1. Si bien es cierto el ideal es aplicar la propuesta de crédito contingente a todos los alumnos del sistema universitario, la simulación se hará sólo para los matriculados en universidades públicas. Los datos para el Perú muestran que en 1990 se matricularon 360,000 alumnos en el sistema universitario (tanto público como privado), de los cuales el 64% lo hizo en universidades públicas y el 36% en privadas⁶⁷. Por lo tanto, la simulación se hará sobre un universo de 230,400 alumnos.

2. La distribución por estratos de la matrícula estatal universitaria ha sido del siguiente modo⁶⁸:

Quintil	1	2	3	4	5
Porcentaje	7.1	25	19.8	17.9	30.2

Se asumirá que los que provienen del quintil 1 (extremadamente pobres) reciben beca completa, mientras que aquellos que están en el quintil 5 pagarán "hoy" por los estudios; así, el crédito universitario estará disponible para los tres quintiles intermedios, es decir, para el 62.7% de los alumnos; esto significa 145,152 alumnos.

3. De ese total, se asumirá la siguiente distribución de alumnos en cada uno de los casos planteados en la simulación individual; esto se resume en el Cuadro No. 15:

Cuadro No. 15

DISTRIBUCIÓN DE ALUMNOS POR TIPO DE CARRERA

Caso	Costo anual	Número de alumnos	%
I	500	58,060	40
II	1000	43,546	30
III	1500	29,030	20
IV	2000	14,516	10
Total		145,152	100

67 No incluye a alumnos de postgrado. McLauchlan de Arregui, Patricia, *op. cit.*

68 Rodríguez Gonzales, José Antonio, *op. cit.*, p. 33.

La distribución se basa en una aproximación de los matriculados en universidades por áreas de estudio en 1989⁶⁹:

Ingeniería: 22%	Educación: 12%
Medicina: 10%	Agropecuarias: 4%
Ciencias Administrativas: 21%	CCNat. y Exactas: 8%
CCSS y de la Computación: 16%	Derecho: 9%
Artes y Humanidades: 1%	

Cabe mencionar que esta composición ha sido muy variable en el tiempo; por ejemplo, en la década del sesenta, la carrera de educación representaba el 27% del total y hacia 1989 disminuyó a 12%. Además, por efectos de la implementación del sistema de crédito, puede esperarse una recomposición tal como la planteada en el sentido de que una minoría tendería a matricularse en carreras caras por lo que significa el pago posterior (dada la incertidumbre de ingresos futuros). En este sentido el sistema colabora con una mejor toma de decisiones; sólo aquellos que realmente se sientan capacitados y con deseos de estudiar estarán dispuestos a asumir una deuda mayor en el futuro, bajo la predicción de que sus ingresos laborales también tenderán a ser mayores.

4. Se asumirá que los 145,152 alumnos que se encuentran en los quintiles intermedios solicitan el 100% de financiamiento, lo cual implica que el total desembolsado por el sistema, por tipo de carrera, será el que aparece en el Cuadro No. 16.

Cuadro No. 16

DESEMBOLSO TOTAL DEL SISTEMA
(Alumnos sujetos al crédito)

Caso	Total desembolsado por año	Monto acumulado al 5° año
I	29'030,000	163'525,278
II	43'546,000	245'293,549
III	43'545,000	245'287,916
IV	29'032,000	163'536,544
Total	145'153,000	817'643,287

69. GRADE, *Educación superior en el Perú: datos para el análisis*, Documento de Trabajo No. 9, Lima: 1990, p. 29.

5. Para el cuadro anterior, se mantiene el supuesto de que la deuda crece al 4% de interés real anual.

6. Sin embargo, ése no es el total desembolsado por el gobierno, pues en el supuesto 2 se explicó que se entregarían becas al 7.1% del total de alumnos matriculados en universidades públicas (los que corresponden al quintil más bajo), es decir, a 16,359 alumnos. Para ver "lo que le cuesta al gobierno" se asumirá que los becados siguen la misma distribución de aquellos que pueden optar por el crédito educativo. Esto se observa en el Cuadro No. 17.

Cuadro No. 17

DESEMBOLSO TOTAL DEL SISTEMA

(Alumnos becados)

Caso	Costo anual	Número de alumnos	Total
I	500	6544	3'272,000
II	1000	4908	4'908,000
III	1500	3272	4'908,000
IV	2000	1635	3'270,000
Total		16,359	16'358,000

Entonces, inicialmente el gobierno inyectará anualmente:

- i) 16'358,000 dólares no recuperables, pues se trata de becas.
- ii) 145'153,000 dólares sujetos a crédito y, por lo tanto, recuperables.

Este monto anual de 161'511,000 es coherente con la evolución del presupuesto ejecutado de las universidades públicas en el Perú, como puede verse en el apéndice estadístico. Aquí se reproducen los montos para el período 1986-1992.

Cuadro No. 18

**PRESUPUESTO EJECUTADO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS:
PERÚ 1986-1992**
(En dólares constantes)

Años	Monto
1986	143'797,734
1988	67'623,513
1990	98'194,567
1991	173'053,145
1992	121'604,756

El comportamiento errático muestra que de haberse implementado en 1991 hubieran sobrado recursos para ser usados en otros fines⁷⁰. Esto es el resultado de no beneficiar a quienes pueden pagar hoy sus estudios (los que corresponden al quintil más alto), becar a quienes provienen de hogares muy pobres (quintil 1) y permitir el crédito a los que pertenecen a los quintiles intermedios. Nótese que se asume que a éstos se les está financiando el 100% de los estudios vía crédito.

7. Con respecto al crecimiento anual de los matriculados, se asumirá 0%; esto se justifica porque la implementación del nuevo sistema de financiamiento atraerá sólo a los que realmente están dispuestos a estudiar (pues ya no es gratis) y, además, porque antes de pensar en crecer, debe mejorarse en todos los niveles el sistema universitario.

8. Se mantiene el supuesto de tres tipos de individuos: los que generan ingresos altos al entrar al mercado laboral (18,000 dólares anuales), los de ingresos medios (12,000 dólares) y los de ingresos bajos (6,000 dólares).

9. Se considerará que, de los egresados, el 20% generará ingresos altos; el 40%, ingresos medios; y el 40%, ingresos bajos. Esto se sustenta en el Cuadro

70. En el apéndice estadístico puede observarse que las universidades públicas casi no destinan nada a inversión.

No. 19 que muestra los ingresos promedios, por profesión, así como el porcentaje de alumnos.

Cuadro No. 19

INGRESOS PROMEDIO Y PORCENTAJE DE ALUMNOS POR PROFESIÓN

Ingreso promedio mensual por profesión^{1/}	% de alumnos^{2/}
Abogacía: 415	9
Administración: 382	9
Contabilidad: 344	9
Economía: 580	10
Educación: 285	12
Análisis de sistemas: 273	4
Ingeniería eléctrica: 709	5
Ingeniería industrial: 782	10
Ingeniería mecánica: 508	5
Enfermería: 149	2
Medicina: 397	12
Psicología: 142	2
Otros	11

1/ En soles de agosto de 1991. McLauchlan de Arregui, Patricia, "La situación de las universidades peruanas", en *Notas para el Debate*, 12, Lima: GRADE, 1994.

2/ Aproximado sobre la base de GRADE, *op.cit.* y de McLauchlan de Arregui, Patricia, *op. cit.*

10. El crédito es contingente al ingreso, gravando el 5% anual de éste, que a su vez crece al 6% anual.

11. Cada año ingresa una nueva generación sujeta a los mismos supuestos; del mismo modo, anualmente, el sistema inyecta 145'153,000 dólares, los cuales están afectados por el interés de 4% anual.

Con estos supuestos, el sistema comienza a funcionar; como cada año ingresa una nueva generación, el total pagado, por año, sigue una tendencia creciente hasta alcanzar un estado estacionario. Esto se muestra en el Cuadro No. 20: se presenta el año en el cual se alcanza el estado estacionario (es decir, el monto pagado ya no crece más) y el nivel, expresado en dólares, del monto; ahí, ya se habría constituido el fondo rotatorio.

Cuadro No. 20

FONDO ROTATORIO DE CRÉDITO

Caso	Año en que se logra el estado estacionario	Monto
I	14	181'298,156
II	22	321'168,308
III	28	343'970,664
IV	34	255'329,972

En el Cuadro No. 21 se muestran los pagos por los cuatro casos, desglosados año a año, hasta alcanzar el estado estacionario; la simulación está hecha para 145,152 alumnos, de los cuales 29,032 (el 20%) generarán ingresos altos; 58,060 (el 40%), ingresos medios; y 58,060 (el 40%), ingresos bajos.

Cuadro No. 21

PAGOS ANUALES HASTA LOGRAR EL FONDO ROTATORIO

Año	Generación	Pago por individuo por niveles de ingreso			Total recaudado
6	1	900	600	300	78,382,800
7	1	954	636	318	83,085,768
	2	900	600	300	78,382,800
8	1	1,011	674	337	88,050,012
	2	954	636	318	83,085,768
	3	900	600	300	78,382,800
9	1	1,072	715	357	81,750,624
	2	1,011	674	337	88,050,012
	3	954	636	318	83,085,768
	4	900	600	300	78,382,800
10	1	1,136	758	379	77,582,044
	2	1,072	715	357	81,750,624
	3	1,011	674	337	88,050,012
	4	954	636	318	83,085,768
	5	900	600	300	78,382,800

(continúa)

(continuación)

Año	Generación	Pago por individuo por niveles de ingreso			Total recaudado
11	1	1,204	803	401	72,229,048
	2	1,136	758	379	77,582,044
	3	1,072	715	357	81,750,624
	4	1,011	674	337	88,050,012
	5	954	636	318	83,085,768
	6	900	600	300	78,382,800
12	1	1,204	851	426	67,565,936
	2	1,136	803	401	72,229,048
	3	1,072	758	379	77,582,044
	4	1,011	715	357	81,750,624
	5	954	674	337	88,050,012
	6	900	636	318	83,085,768
13	7	900	600	300	78,382,800
	1	1,353	902	451	69,391,762
	2	1,276	851	426	67,565,936
	3	1,204	803	401	72,229,048
	4	1,136	758	379	77,582,044
	5	1,072	715	357	81,750,624
14	6	1,011	674	337	88,050,012
	7	954	636	318	83,085,768
	8	900	600	300	78,382,800
	1	1,434	956	478	67,949,052
	2	1,353	902	451	69,391,762
	3	1,276	851	426	67,565,936
15	4	1,204	803	401	72,229,048
	5	1,136	758	379	77,582,044
	6	1,072	715	357	81,750,624
	7	1,011	674	337	88,050,012
	8	954	636	318	83,085,768
	9	900	600	300	78,382,800
15	1	1,52	1,014	507	40,208,070
	2	1,434	956	478	67,949,052
	3	1,353	902	451	69,391,762
	4	1,276	851	426	67,565,936

(continúa)

(continuación)

Año	Generación	Pago por individuo por niveles de ingreso			Total recaudado
16	5	1,204	803	401	72,229,048
	6	1,136	758	379	77,582,044
	7	1,072	715	357	81,750,624
	8	1,011	674	337	88,050,012
	9	954	636	318	83,085,768
	10	900	600	300	78,382,800
	1	1,612	1,075	524	41,659,662
	2	1,52	1,014	507	40,208,070
	3	1,434	956	478	67,949,052
	4	1,353	902	451	69,391,762
	5	1,276	851	426	67,565,936
	6	1,204	803	401	72,229,048
	7	1,136	758	379	77,582,044
	8	1,072	715	357	81,750,624
	9	1,011	674	337	88,050,012
	10	954	636	318	83,085,768
	11	900	600	300	78,382,800
	17	553	1,139	570	41,301,534
	18	--	1,207	604	36,130,738
	19	--	1,279	640	29,720,914
	20	--	1,357	678	31,497,550
	21	--	1,438	719	33,396,112
	22	--	278	762	24,814,844
	23	--	--	808	14,073,744
	24	--	--	856	14,909,808
	25	--	--	908	15,815,544
	26	--	--	962	16,756,116
	27	--	--	1020	17,766,360
	28	--	--	1,081	15,333,646
	29	--	--	1,146	6,653,676
	30	--	--	1,215	7,054,290
	31	--	--	1,388	7,478,128
	32	--	--	1,365	7,925,190
	33	--	--	1,477	8,401,282
	34	--	--	733	4,255,798
35	--	--	--	--	

Obsérvese que lo único que diferencia al pago de un año del siguiente es el pago de la primera generación; este proceso continúa hasta que esa generación culmina el pago (en los tres tipos de individuos). Por lo tanto, para simplificar la presentación, a partir del año 17 sólo mostraré lo que ocurre con esa generación. Para obtener el total anual se suma esa cantidad al total del año anterior.

El pago total anual evolucionará hasta alcanzar el estado estacionario en el año 34 con un monto total igual a 1101'767,100 dólares (ver Cuadro No. 22).

Cuadro No. 22

EVOLUCIÓN DEL PAGO TOTAL ANUAL

Años	Monto pagado
6	78,382,800
7	161,468,568
8	249,518,580
9	331,269,204
10	408,850,975
11	481,080,296
12	548,646,232
13	618,037,994
14	685,987,046
15	726,195,116
16	767,854,778
17	809,156,312
18	845,287,050
19	875,007,964
20	906,505,514
21	939,901,626
22	964,716,470
23	978,790,214
24	993,700,022
25	1,010,233,614

(continúa)

(continuación)

Años	Monto pagado
26	1,026,898,730
27	1,044,665,090
28	1,059,998,736
29	1,066,652,412
30	1,073,706,702
31	1,081,184,830
32	1,089,110,020
33	1,097,511,302
34	1,101,767,100
35	1,101,767,100

Cabe mencionar que en el año 12 el gobierno ya no necesita inyectar nuevos recursos, pues ya se ha constituido el fondo rotatorio; es decir, el monto recaudado sirve para financiar los nuevos préstamos. Esto se observa en el Cuadro No. 23.

Cuadro No. 23

NECESIDAD DE FONDOS DEL ESTADO, POR AÑO

Año	Deuda acumulada	Pago
6	817,643,287	78,382,800
7	919,790,026	161,468,568
8	939,613,437	249,518,580
9	868,657,771	331,269,204
10	709,843,230	408,850,975
11	463,991,065	481,080,296
12	133,186,319	548,646,232
13	-281,119,189	618,037,994

Supongamos que el gobierno condona la deuda en el año 20, es decir, 15 años después de iniciados los pagos; en ese caso, aparecerá un subsidio igual a lo "que se deja de pagar"; ese total ascendería a 194'634,538 dólares por generación.

9.3.3 Fuentes de diversificación de ingresos

Adicionalmente, es urgente que se complementé lo anterior con mecanismos de diversificación de ingresos, lo que supone, entre otras medidas:

a) Creación de un fondo de becas, a partir de compromisos institucionales con empresas del sector privado a cambio de ubicar a los futuros profesionales en el mencionado sector cuando hayan terminado los estudios. Esto implica la recepción de fondos por la universidad, siendo ésta la que decide la forma como los asigna.

b) Establecer organizaciones internacionales con universidades de otros países latinoamericanos con el fin de presentar una propuesta a los países en desarrollo para lograr donaciones que exonerarían de impuestos a las personas, tanto naturales como jurídicas, de aquellos países que realicen una donación.

d) Establecer una política activa de donaciones, lo que puede conseguirse con las siguientes alternativas:

- Compromisos con empresas vinculadas con, por ejemplo, el sector construcción, para que realicen donaciones, no en dinero sino en material, ofreciendo a cambio la ayuda preprofesional de los mismos alumnos (a quienes el trabajo les podría servir como tesis), además de las exoneraciones de impuestos por ley.

- Convocando semestralmente a los padres de familia de aquellos alumnos que no soliciten créditos (dado que ello supone que pertenecen a familias de altos ingresos), para pedirles donaciones a cambio de exoneraciones de impuestos.

e) Al interior de la universidad, crear una Comisión de Bienestar Estudiantil, integrada por profesores de la misma, bajo supervisión directa del Consejo Universitario, que haga un estudio real de la situación socioeconómica del alumno; aquí hay varios puntos:

- Ofrecer ayuda, inclusive desde la postulación, es decir, no esperar que el alumno ingrese sino atraerlo y, previa presentación de documentos que

acrediten su situación económica, exonerarlo inclusive de los derechos de pago por el examen de admisión.

- Los alumnos que no ingresaron recogen sus expedientes, mientras que con los que ingresaron simplemente se continua el estudio. Esto es para evitar un doble trabajo: la misma Comisión de Becas se encargaría tanto del postulante como del alumno dentro de la universidad. Así, cuando el alumno solicita el crédito, la Comisión ya tiene avanzado el estudio del expediente.
- f) El crédito no estaría condicionado a rendimiento académico, pues esto genera una presión adicional en el estudiante en el sentido siguiente: el alumno con dinero puede tener notas bajas, mientras que el alumno sin dinero no. Sin embargo, esto no implica que el crédito no deba pagarse en el futuro.
- g) Crear trabajos a tiempo parcial dentro de la misma universidad que estarían dirigidos a los alumnos becados, para que de esta manera aumente su identificación con la universidad como institución.
- h) Extender el radio de acción de la universidad, ofreciendo cursos especializados a bancos, instituciones de seguros, carreras cortas, cursos de especialización, etc., lo cual representaría una fuente importante de ingresos propios.
- i) En la medida en que la autonomía, como se mencionó, supone un compromiso con la sociedad, desarrollar actividades de proyección social, enviando alumnos del último año de estudios a lugares de bajos ingresos para colaborar con la creación, la organización y el desarrollo de la microempresa, inclusive esto podría servir como mecanismo para que los alumnos elaboren sus tesis.
- j) Realizar publicaciones que difundan el interés de la universidad por comprometerse con la realidad; la venta de estas publicaciones, en la cual podrían participar alumnos, puede constituir una importante fuente de ingresos.
- k) Ingresos generados por los activos de la universidad.

l) Diseñar políticas de vinculación universidad-empresa para captar donaciones, proyectos de consultoría e investigación aplicada (que, en la medida en que tiene beneficiarios directos, debe ser cobrada), programas de asistencia técnica, cursos de formación especialmente diseñados para satisfacer las demandas empresariales, etc. Esto supone la creación de una instancia administrativa, al interior de la universidad, que tenga como objetivo fundamental este "estrechamiento de vínculos" con el sector empresarial, vía la gestión de mecanismos de articulación, determinación de precios y distribución de los beneficios.

Bibliografía

Albornoz, Mario, *El sistema de financiamiento a la educación superior*, Documento de Trabajo No. 1/85, Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, 1985.

Albrecht, Douglas y Adrián Ziderman, "Student Loans: An Effective Instrument for Cost Recovery in Higher Education?", en *The World Bank Research Observer*, vol. 8, No. 1, 1993.

Albrecht, Douglas y Adrián Ziderman, *Financing Universities in Developing Countries*, Document No. PHREE/92/61, The World Bank, 1992.

Allard Neumann, Raúl, *Marco jurídico-institucional y estructura de financiamiento del sistema universitario chileno*, Documento de Trabajo No. 60/93, Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, 1993.

Arias, Luis Alberto, *Política fiscal y reforma tributaria*, Documento de Trabajo No. 10, Lima: GRADE, 1990.

Banco Mundial, *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política*, Washington: 1986.

Becker, Gary, *Gobierno, capital humano y crecimiento económico*, Cuadernos de Divulgación, No. 1, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1992.

Becker Gary, *Human Capital*, New York: Columbia University Press, 1964.

Birdsall, Nancy; David Ross y Richard Sabot, "Inequality as a Constraint on Growth in Latin America", en *Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America*, París: OECD, 1995.

Brodersohn, Mario y María Ester Sanjurjo, *Financiamiento de la educación en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

Brunner, José Joaquín, *Estudio comparado sobre financiamiento de la educación superior en seis países de América Latina: estado actual, tendencias e innovaciones*, Documento de Trabajo, Serie Educación y Cultura No. 32, Santiago de Chile: FLACSO, 1993.

Brunner, José Joaquín y Guillermo Briones, *Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform*, Documento de Trabajo N° 29, Santiago de Chile: FLACSO, 1992.

Brunner, José Joaquín, *Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina. Bases para un nuevo contrato*, Documento de Trabajo No. 62/91, Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria, 1991.

Castañeda, Tarsicio, *Combatiendo la pobreza*, Cuadernos de Divulgación No. 10, Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado, 1993.

Centro Interuniversitario de Desarrollo, Proyecto PNUD/UNESCO/CHI/86-003, *Financiamiento y gestión universitaria en América Latina*, Santiago de Chile: 1987.

Consejo de Rectores Universidades Chilenas, *Financiamiento de los estudiantes universitarios*, Documento de Trabajo preparado por la Comisión Ampliada del Consejo de Rectores, Santiago de Chile: 1992.

Corporación de Promoción Universitaria, *Tendencias de la educación superior, elementos para un análisis prospectivo*, Santiago de Chile: 1990.

CREASALC-UNESCO, "Estrategias y alternativas de financiamiento en instituciones latinoamericanas y caribeñas de educación superior", en *Educación Superior* No. 27-28, Caracas: 1989.

Cuánto S.Á., *Perú en números 1995*, Lima: 1995.

Cuánto S.A., *Retrato de una familia peruana. Niveles de vida 1994*, Lima: 1995.

Deninson, E., *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before us*, New York: Comitee on Economic Development, 1962.

Desormeaux, Jorge y Matko Koljatic, "El financiamiento de la educación superior desde una perspectiva libertaria", en *Financiamiento de la educación superior: antecedentes y desafíos*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1990, pp. 79-130.

Ehrenberg, Ronald y Robert Smith, *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*, USA: Harper Collins Publishers, 1988.

Flores Medina, Rosa, "El gasto social en la década de los ochenta", en *Moneda*, No. 36, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 1991.

Friedman, Milton y Rose Friedman, *Libertad de elegir*, Barcelona: Biblioteca de Economía, Ediciones Orbis S.A., 1979.

Gazmuri, Pedro, *Alternativas de financiamiento del sistema universitario nacional*, Serie Documentos de Trabajo CPU No. 42/91, Santiago de Chile: 1991.

Gertler, Paul y Paul Glewwe, *The Willingness to Pay for Education in Developing Countries; Evidence from Rural Peru*, LSMS paper No. 54, Washington: The World Bank, 1989.

Giraldez, Roxana y María del Carmen Quiñónez, "Capital humano, stock, inversión y otras estimaciones", en *Apuntes 32*, Lima: CIUP, 1993, pp. 33-59.

Gonzales Norris, José Antonio, "Asignación de recursos públicos para la educación superior universitaria: Perú 1960-1990", en *Notas para el Debate 8*, Lima: GRADE, 1993.

GRADE, *Educación superior en el Perú: datos para el análisis*, Documento de Trabajo No. 9, Lima, 1990.

Hachette, Dominique, "Financiamiento de la educación universitaria", en Lehmann, Carla (ed.), *Financiamiento de la educación superior: antecedentes y desafíos*, Santiago de Chile: Foro de la Educación Superior, 1990.

Jiménez, Emmanuel, *Pricing Policy in the Social Sectors*, Washington: The Johns Hopkins University Press, 1987.

Larrañaga, Osvaldo, *Crédito estudiantil y acceso a la educación superior*, Serie Investigación I-67, Santiago de Chile: Ilades-Georgetown University, 1993.

Larrañaga, Osvaldo, *Bases para un esquema de financiamiento universitario*, Serie Investigación I-46, Santiago de Chile: Programa de Postgrado de Economía Ilades-Georgetown University, 1992.

Larrañaga, Osvaldo, *Financiamiento universitario y equidad: Chile 1990*, Serie Investigación I-45, Santiago de Chile: Ilades-Georgetown University, 1992.

Lavados, Hugo, *Antecedentes sobre el financiamiento y la eficiencia de la educación superior en Chile*, Serie Documento de Trabajo No. 5/89, Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria, 1989.

Lavados, Hugo, *Financiamiento de la educación superior*, Documento de Trabajo No. 19/89, Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria, 1989.

Lavados, Hugo, *Financiamiento de la educación superior*, Documento de Trabajo No. 22/89, Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria, 1989.

Lavados, Iván, *La educación superior en Chile*, Concepción: Universidad de Concepción, 1992.

Lavados, Iván, *Financiamiento de la educación superior*, Documento de Trabajo No. 43/91, Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria, 1991.

Lee, Hansen W., "Equity and the Finance of Higher Education", en Schultz, Theodore (ed.), *Investment in Education*, Chicago: The University of Chicago Press, 1971.

Lemaitre, María José; Iván Lavados y Hugo Lavados, "Diagnóstico y perspectivas de la educación superior en Chile", en *El sistema educacional chileno*, Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria, 1986.

Leslie Larry, "Rates of Return as Informer of Public Policy", en *Higher Education* 20, Kluwer Academic Publishers, 1990.

Lucas, Robert, "On the Mechanics of Economic Development", en *Journal of Monetary Economics*, XXII, 1972, pp. 3-42.

Mabres, Antonio, "Problemas y perspectivas de las universidades peruanas", en *Notas para el Debate* 12, Lima: GRADE, 1994.

McLauchlan de Arregui, Patricia, "Dinámica de la transformación del sistema educativo en el Perú", en *Notas para el Debate* 12, Lima: GRADE, 1994.

McLauchlan de Arregui, Patricia, "La situación de las universidades peruanas", en *Notas para el Debate* 12, Lima: GRADE, 1994.

McLauchlan de Arregui, Patricia, "Empleo, ingresos y ocupación de los profesionales y técnicos en el Perú", en *Notas para el Debate* 9, Lima: GRADE, 1993.

McLauchlan de Arregui, Patricia y otros, "Educación superior en América Latina: políticas comparadas", en *Notas para el Debate* 10, Lima: GRADE, 1993.

McLauchlan de Arregui, Patricia y Ernesto Melgar, "Financiamiento de las universidades públicas en el Perú; respuestas a la crisis y al ajuste económico", en *Notas para el Debate* 8, Lima: GRADE, 1993.

Nerlove, Marc, "On Tuition and the Costs of Higher Education: Prolegomena to a Conceptual Framework", en Schultz, Theodore (ed.), *Investment in Education*, Chicago: The University of Chicago Press, 1971.

Nueva Ley Universitaria, Lima: 1994.

Psacharopoulos George, "Return to Education: a Further International Update and Implications", en *Journal of Human Resources* 20, N° 4, 1985, pp. 583-604.

Psacharopoulos, George, *Higher Education in Developing Countries*, World Bank Staff Working Papers No. 440, 1980.

Psacharopoulos, George y Maureen Woodhall, *Educación para el desarrollo, un análisis de opciones de inversión*, publicado para el Banco Mundial, Madrid: Editorial Tecnos, 1987.

Psacharopoulos, George y Ying Chu Ng, *Earnings and Education in Latin America. Assessing Priorities for Schooling Investments*, Working Paper 1056, Washington: The World Bank, 1992.

Revista *Moneda* No. 22, Educación para todos, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, Lima: 1990.

Rodríguez Gonzales, José, *Retornos económicos de la educación en el Perú*, Serie Documentos de Trabajo No. 112, Lima: CISEPA-PUC, 1993.

Rodríguez Gonzales, José, *Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú*, Documento de Trabajo No. 19, Lima: GRADE, 1992.

Romer, Paul, "Increasing Returns and Long-Run Growth", en *Journal of Political Economy*, vol. 94, No. 5, 1986.

Sanfuentes, Andrés, "Comportamiento universitario y políticas de financiamiento", en *Financiamiento de la educación superior: antecedentes y desafíos*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1990, pp. 131-224.

Sanfuentes, Andrés, *Políticas económicas para la universidad*, Santiago de Chile: Programa de Postgrado en Economía, Ilades-Georgetown University, 1990.

Sanfuentes, Andrés, "Desarrollo de las universidades privadas en Chile", en *Estudios Sociales* No. 58, Trimestre 4, Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria, 1988.

Sanfuentes, Andrés, "Financiamiento y universidad: antecedentes y alternativas", en *La educación superior en Chile: riesgos y oportunidades en los '80*, Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria, 1985.

Saavedra, Jaime, *Educación e ingresos en el Perú*, ponencia presentada en el seminario internacional "Desafíos de la Economía Peruana", Lima: Consorcio de Investigación Económica, 1995.

Schwartzman, Simón, "Estado y mercado en el financiamiento de la educación superior", en *Notas para el Debate 8*, Lima: GRADE, 1993.

Schwartzman, Simón, "Políticas de educación superior en América Latina", en *Notas para el Debate 10*, Lima: GRADE, 1993.

Schultz, Theodore, "Optimal Investment in College Instruction: Equity and Efficiency", en Schultz, Theodore (ed.), *Investment in Education*, Chicago: The University of Chicago Press, 1971.

Schultz, Theodore, "Investment in Human Capital", en *The American Economic Review*, vol. LI, No. 1, 1961.

Seminario, Bruno; Arlette Beltrán y Ana Sueyoshi, *La política fiscal en el Perú 1970-1989*, Cuadernos de Investigación No. 14, Lima: CIUP, 1992.

Spence, Michael, "Job Market Signaling", en *Quarterly Journal of Economics* 87, 1973, pp. 355-74.

Stiglitz, Joseph, *Economics of the Public Sector*, 2a. ed., Princeton University, 1986, pp. 367-383.

Tedesco, Juan Carlos, *Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina*, Lima: Asociación de Publicaciones Educativas (Tarea), 1992.

Téllez, Jorge, "Alternativas para el financiamiento de la educación superior: examen de programas de crédito educativo y formulación de otros esquemas", en *Revista IGLU* No. 5, Quebec: Organización Universitaria Interamericana, 1993.

Terrones, Marco y César Calderón, "Educación, capital humano y crecimiento: el caso de América Latina", en *Notas para el Debate 9*, Lima: GRADE, 1993.

Pontificia Universidad Católica del Perú, III Seminario sobre Análisis y Perspectivas de la Educación en el Perú, Lima: Departamento de Educación, 1990.

Universidad del Pacífico, Estatuto, Lima: 1984.

Universidad de San Martín de Porres, Estatuto, Lima: 1984.

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Estatuto, Asociación de Publicaciones Educativas (Tarea), Lima: 1984.

Winkler, Donald, *Higher Education in Latin America. Issues por Efficiency and Equity*, World Bank Discussion Papers No. 77, 1990.

Zymelman, Manuel, *Fondos públicos para financiar la educación*, México: Editorial Pax-México, 1974.

Anexo

EL CASO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

Este caso puede considerarse como un modelo de la actual universidad pública, dado que se trata de la universidad más antigua del Perú, y que, además, alberga más alumnos y recibe la asignación más alta dentro del Presupuesto de la República. Esto último, como hemos revisado líneas atrás, no responde a criterios claros, limitándose la Ley a estipular que se "asignará una parte de los gastos corrientes". Esta universidad se rige por un Estatuto vigente emitido por **Resolución Rectoral N°78337 del 24 de setiembre de 1984. En el Capítulo XII "Del Régimen Económico y Administrativo"**, en su artículo 263, sostiene que la universidad, para el mejor cumplimiento de sus fines y objetivos, requiere del adecuado sustento económico que el Estado tiene **la obligación** de cumplir. **Este aporte constituye una parte proporcional del fondo asignado a las universidades del país, cuyo monto no puede ser menor del 6% del Presupuesto de la República.** En el artículo siguiente se hace alusión a la autonomía de la universidad que se define como el principio básico que rige la utilización efectiva y racional de los recursos.

En el artículo No. 272 se arguye que la universidad está sujeta al sistema nacional de control: debe rendir cuenta del ejercicio precedente elevando un informe a la Contraloría General y al Congreso de la República.

Aquí hay varios puntos saltantes. Primero, no existe un criterio claro de asignación, lo cual prácticamente anula los incentivos para mejorar la calidad de la enseñanza. Segundo, la *accountability* es ejercida por otro organismo estatal, lo que lleva a que en la práctica este control sea casi nulo. Su principal fuente de financiamiento, entonces, está constituida por las asignaciones que otorga el Tesoro Público a través del Presupuesto General de la República (monto arbitrariamente otorgado). Estos ingresos pueden ser ordinarios y extraordinarios (artículo N°284): los ordinarios son los correspondientes a las asignaciones de acuerdo con las provisiones presupuestarias anuales comprendidas en el Presupuesto General de la República; y los extraordinarios son los aportes complementarios que son otorgados por el Estado, a través de

asignaciones especiales. No aparece ningún sistema de incentivos que lleve a mayor eficiencia.

En la medida en que la situación económica se agrava, se incrementa el número de postulantes (dado que es gratis) y disminuye la asignación, desapareciendo los ingresos de "asignaciones especiales". Así, claramente, la universidad **no puede sostenerse** y esto deviene en huelgas (tanto de profesores como de alumnos, cuando se intenta cobrar algo) que finalmente terminan en una pésima calidad; es decir, el producto se restringe por financiamiento. El resultado, como es de suponer, es deficiente, desde cualquier punto de vista. Profesionales deficientes difícilmente pueden abordar con éxito el mercado de trabajo, por lo que la asignación de recursos fue ineficiente.

Apéndice Estadístico**Cuadro No. 1****GASTO EN EDUCACIÓN POR PAÍSES 1987**
(Como porcentaje del PBI)

Panamá	5.5
Costa Rica	4.6
Venezuela	4.3
Chile	4.0
Ecuador	4.0
Honduras	3.6
Bolivia	3.0
Perú	2.2
El Salvador	2.1
Uruguay	1.7

Fuente: Banco Mundial, *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política*, Washington: 1986.

Cuadro No. 2**PARTICIPACIÓN ESTATAL EN LA MATRÍCULA DE
NIVEL UNIVERSITARIO**
(En porcentaje)

1960	89.7
1970	74.6
1975	70.1
1980	74.6
1985	65.4
1990	67.5
1991	63.4
1992	62.8
1993	64.1

Fuente: Ministerio de Educación y Cuánto S A

Cuadro No. 3

**COMPOSICIÓN DE LA MATRÍCULA EN EL
NIVEL SUPERIOR SEGÚN MODALIDAD**
(En porcentaje)

Años	Universitaria	No universitaria
1960	88.6	11.4
1970	81.7	18.3
1975	81.3	18.7
1980	79.8	20.2
1985	78.4	21.6
1990	67.9	32.1

Fuente: Ministerio de Educación.

Cuadro No. 4

**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN
EDUCACIÓN POR NIVELES EDUCATIVOS**
(En porcentaje)

Años	Primaria	Secundaria	Superior no universitaria	Superior universitaria
1965	59	23	3	16
1969	57	24	2	16
1973	54	28	3	15
1977	53	25	3	19
1981	47	31	3	20
1985	48	32	4	16
1987	43	30	3	24

Fuente: Ministerio de Educación

Cuadro No. 5

DISTRIBUCIÓN POR ESTRATOS DE LA MATRÍCULA ESTATAL, 1986
(En porcentaje)

Nivel educativo	Quintiles				
	1	2	3	4	5
Total pública	19.4	26.2	23.7	18.0	12.7
Primaria	23.5	28.4	22.1	16.3	9.7
Secundaria	13.7	23.0	26.7	20.8	15.8
Superior no universitaria	8.6	13.4	26.7	28.3	22.9
Superior universitaria	7.1	25.0	19.8	17.9	30.2

Fuente: ENNIV, 1986.

Cuadro No. 6

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EN EDUCACIÓN
POR NIVELES EDUCATIVOS Y POR ESTRATOS
(En porcentaje)

Nivel educativo	Quintiles				
	1	2	3	4	5
Total	17.1	25.5	23.4	18.5	15.5
Primaria	11.3	13.6	10.6	7.8	4.7
Secundaria	4.4	7.4	8.6	0.6	5.1
Superior no universitaria	0.3	0.5	1.1	0.1	0.9
Superior universitaria	1.1	4.0	3.2	0.9	4.8

Fuente: ENNIV, 1986.

Cuadro No. 7

**DISTRIBUCIÓN POR NIVELES EDUCATIVOS DE LA
DEMANDA EFECTIVA PÚBLICA**

(1986)

(En porcentaje)

Nivel educativo	Quintiles					Costo unitario
	1	2	3	4	5	
Total público	100			924		
Primaria	74.1	66.0	57.1	55.2	46.5	678
Secundaria	23.9	29.7	38.3	39.0	42.1	1025
Superior no universitaria	0.6	0.7	1.5	2.1	2.4	2950
Superior universitaria	1.4	3.6	3.2	3.8	9.0	3111

1/ El costo unitario está expresado en intis de 1985.

Fuente: ENNIV, 1986.

Cuadro No. 8

GASTO PÚBLICO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

(En porcentaje)

	Quintiles				
	1	2	3	4	5
Dist. de la población	20				
Dist. de la población en edad de educarse	23	24	22	17	14
Dist. de matrícula	19.3	23.2	22.2	18.3	17
Dist. de matrícula pública	19.4	26.2	23.7	18	12.7
Dist. del gasto	17.1	25.5	23.4	18.5	15.5

Fuente: Rodríguez Gonzales, José, *Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú*, Documento de Trabajo No. 19, Lima: GRADE, 1992.

Cuadro No. 9

**INSTITUCIONES Y ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS EN EL PERÚ
(1960-1993)**

Años	Públicas		Privadas		Total	
	Número	Matrícula	Número	Matrícula	Número	Matrícula
1960	8	27,040	1	3,207	9	30,247
1970	21	81,486	10	27,744	31	109,230
1980	25	183,317	10	73,903	35	257,200
1990	28	237,142	23	146,736	51	383,878
1991	28	237,068	23	136,993	51	374,061
1992	28	242,459	23	143,240	51	385,739
1993	28	235,943	24	132,129	52	368,072

Fuente: Asamblea Nacional de Rectores y Cuánto S.A.

Cuadro No. 10

**GASTO PÚBLICO EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS
(Intis reales de 1979)**

Universidades	1970	1975	1980	1983	1985
U. Mayor de San Marcos	151.3	195.4	103.4	74.0	56.6
U. San Antonio de Abad	106.4	127.0	59.5	50.9	50.6
U. de la Libertad	250.8	184.3	103.7	81.9	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 Amazonía	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

(continúa)

(continuación)

Universidades	1970	1975	1980	1983	1985
U. Federico Villareal	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 Carrión	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 Mayolo				152.5	132.8
U. de San Martín				261.1	233.1
U. de Ucayali				437.6	257.7

Fuente: GRADE, *Educación superior en el Perú: datos para el análisis*, Documento de Trabajo No. 9, Lima: 1990.

Cuadro No. 11

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO EJECUTADO DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS : PERÚ 1970-1992

Años	En nuevos soles constantes	En dólares constantes
1970	145,651,687.4	87,094,093.9
1972	154,777,325.7	78,098,080.1
1974	165,091,344.9	103,581,695.6
1976	182,619,334.4	120,260,490.3
1978	147,878,347.0	83,958,515.9
1980	239,501,799.8	181,338,447.3
1982	243,500,665.1	182,411,151.0
1984	209,215,360.8	119,643,184.0
1986	287,549,895.0	143,797,733.9
1988	230,787,989.1	67,623,512.6
1990	100,614,841.6	98,194,566.1
1991	133,943,134.0	173,053,144.7
1992	91,018,695.0	121,604,756.4

Fuente: MacLauchlan de Arregui, Patricia, "La situación de las universidades peruanas", en *Notas para el Debate* 12. Lima: GRADE, 1994.

Cuadro No. 12

MATRICULADOS POR UNIVERSIDAD: PERÚ 1960-1992

Años	Total	Públicas (%)	Privadas (%)	Número de universidades
1960	30,102	89.77	10.23	9
1965	64,089	83.87	16.13	26
1970	107,228	75.30	24.70	31
1975	173,689	74.26	25.74	32
1980	255,614	71.40	28.60	35
1985	354,097	64.50	35.50	44
1990	383,878	61.70	38.30	51
1991	374,061	63.40	36.60	51
1992	385,739	62.80	37.20	51
1993	368,072	64.10	35.90	52

Fuente: MacLauchlan de Arregui, Patricia, *op. cit.*; y Cuánto S.A.

Cuadro No. 13

**REMUNERACIONES MENSUALES DE DOCENTES UNIVERSITARIOS:
PERÚ 1983-1993**

(En nuevos soles de 1991)

Fecha	Principal	Asociado	Auxiliar
Mayo 1983	541.2	460.7	380.3
Febrero 1986	1,075.3	770.0	697.0
Octubre 1987	1,828.7	1,463.0	1,005.8
Enero 1990	273.2	218.5	150.2
Mayo 1990	357.8	286.2	196.8
Julio 1990	329.5	263.6	181.2
Octubre 1992	210.7	180.6	150.5
Diciembre 1993	199.4	169.2	145.7

Fuente: MacLauchlan de Arregui, Patricia, *op. cit.*

Cuadro No. 14

**PARTICIPACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EDUCATIVO EN EL
GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL**

(En nuevos soles corrientes)

Años	Gasto público en educación (a)	Gasto total del gobierno central (b)	(a)/(b) (%)
1970	9.03	48	18.84
1974	17.94	99	18.17
1978	49.98	430	11.62
1982	499	3,633	13.74
1986	12,763	78,027	16.36
1988	109,550	713,260	15.36
1990	136,280,000	1,136,971,000	11.99
1991	533,932,000	4,454,551,000	11.99

Fuente: Ministerio de Educación.

Cuadro No. 15

**INGRESOS MENSUALES PROMEDIO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO
DE LA PEA OCUPADA: LIMA 1986-1992**

(En soles de agosto de 1991)

Nivel educativo	1986	1989	1990	1992
Sin instrucción	212	90	133	89
Primaria incompleta	312	107	208	111
Primaria completa	367	144	210	109
Secundaria incompleta	291	129	216	116
Secundaria completa	466	184	259	165
Superior pedagógica incompleta	153	n.d.	137	121
Superior pedagógica completa	538	n.d.	260	153
Superior tecnológica incompleta	419	178	308	192
Superior tecnológica completa	712	169	337	233
Superior universitaria incompleta	496	203	367	239
Superior universitaria completa	1,072	293	572	429
PEA total	473	180	287	190

Fuente: McLauchlan de Arregui, Patricia, *op. cit.*

DOCUMENTOS DE TRABAJO

1. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Lineamientos para un programa de estabilización de ajuste drástico*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1992, 34 pp.
2. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *El programa económico de agosto de 1990: evaluación del primer año*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1992, 42 pp.
3. Portocarrero S., Felipe, *Religión, familia, riqueza y muerte en la élite económica. Perú: 1900-1950*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1992, 88 pp.
4. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Los problemas del orden y la velocidad de la liberalización de los mercados*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1992, 60 pp.
5. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *De la desinflación a la hiperestanflación. Perú 1985-1990*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1992, 71 pp.
6. Portocarrero S., Felipe y Luis Torrejón M., *Las inversiones en valores nacionales de la élite económica. Perú: 1916-1932*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1992, 57 pp.
7. Arias Quincot, César, *La Perestroika y el fin de la Unión Soviética*, Lima: CIUP, 1992, 111 pp.
8. Schwalb, María Matilde, *Relaciones de negociación entre las empresas multinacionales y los gobiernos anfitriones: el caso peruano*, Lima: CIUP, 1993, 58 pp.
9. Revilla, Julio E., *Frenesí de préstamos y cese de pagos de la deuda externa: el caso del Perú en el siglo XIX*, Lima: CIUP, 1993, 126 pp.
10. Morón, Eduardo, *La experiencia de banca libre en el Perú: 1860-1879*, Lima: CIUP, 1993, 48 pp.

11. Cayo Córdova, Percy, *Las primeras relaciones internacionales Perú-Ecuador*, Lima: CIUP, 1993, 72 pp.
12. Urrunaga, Roberto y Alberto Huarote, *Opciones, futuros y su implementación en la Bolsa de Valores de Lima*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1993, 86 pp.
13. Sardón, José Luis, *Estado, política y gobierno*, Lima: CIUP, 1994, 128 pp.
14. Gómez, Rosario, *La comercialización del mango fresco en el mercado norteamericano*, Lima: CIUP, 1994, 118 pp.
15. Malarín, Héctor y Paul Remy, *La contaminación de aguas superficiales en el Perú: una aproximación económico-jurídica*, Lima: CIUP, 1994, 88 pp.
16. Malarín, Héctor y Elsa Galarza, *Lineamientos para el manejo eficiente de los recursos en el sector pesquero industrial peruano*, Lima: CIUP, 1994, 92 pp.
17. Yamada, Gustavo, *Estrategias de desarrollo, asistencia financiera oficial e inversión privada directa: la experiencia japonesa*, Lima: CIUP, 1994, 118 pp.
18. Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *El programa de estabilización peruano: evaluación del período 1991-1993*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1994, 44 pp.
19. Portocarrero S., Felipe y María Elena Romero, *Política social en el Perú 1990-1994: una agenda para la investigación*, Lima: CIUP-CIID-SASE, 1994, 136 pp.
20. Schuldt, Jürgen, *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Lima: CIUP, 1994, 84 pp.
21. Gómez, Rosario y Erick Hurtado, *Relaciones contractuales en la agroexportación: el caso del mango fresco*, Lima: CIUP, 1995, 100 pp.
22. Seminario, Bruno, *Reformas estructurales y política de estabilización*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1995, 153 pp.
23. L. Dóriga, Enrique, *Cuba 1995: vivencias personales*, Lima: CIUP, 1996, 94 pp.

*Se terminó de imprimir
el 26 de febrero de 1996
en los talleres gráficos de la
Universidad del Pacífico
Avenida Salaverry 2020
Lima 11 - Perú*