



## Boletín oficial de UMBRAL: *Observatorio de Educación Superior del Consorcio de Universidades*



### *Financiamiento e ingresos en universidades peruanas*

En este número:

Financiamiento en América Latina

Características del financiamiento en el Perú

En este séptimo número del boletín especializado de Umbral se aborda el financiamiento e ingresos de las instituciones de educación superior en la región con un énfasis en las características de financiamiento e ingresos en las universidades peruanas.



## Financiamiento en América Latina

En América Latina, los mecanismos de financiamiento de las Instituciones de Educación Superior (IES) son heterogéneos, no solo porque el manejo de los recursos destinados a este sector están determinados por indicadores económicos del país, la cantidad de población en edad correspondiente a este nivel educativo, y las dinámicas de matrícula y la presencia del sector privado (García de Fanelli, 2019), sino que dichas fuentes están también ampliamente condicionadas por la tipología institucional y los marcos regulatorios de cada país (Arias *et al.*, 2021; Brunner y Miranda, 2016).

Arias, Elacqua y González-Velosa (2017) —en Arias *et al.* (2021)— señalan que existen dos principales esquemas de financiamiento para las IES en la región: (i) transferencias de fondos públicos directamente a las IES (subsídios a la oferta), y (ii) mecanismos de financiamiento directo a estudiantes<sup>1</sup> (subsídios a la demanda), siendo el primero de ellos el mecanismo de asignación de fondos más común en América Latina (Salmi y Hauptman, 2006). Siguiendo esta clasificación, al 2019, gran parte del presupuesto público para la educación superior en países de América Latina estaba destinado para el financiamiento directo de las IES (Arias *et al.* 2021; Brunner y Miranda, 2016); tal es el caso de Colombia, en donde el porcentaje de presupuesto público en forma de financiamiento directo a las IES asciende al 65%, y en República

Dominicana, Perú y México, estos montos constituyen, respectivamente, el 83%, 92% y 90% del total del presupuesto. Sin embargo, en el caso de Chile, del total del presupuesto público destinado a la educación superior, solo el 19% es financiamiento directo a las IES (subsídios a la oferta), mientras que el 20% y 61% es destinado a créditos y becas, respectivamente (subsídios a la demanda).

Así como existe una gran variedad respecto de los montos destinados a las universidades, existe también una gran heterogeneidad en el número de instituciones, por país, que reciben financiamiento estatal directo para su funcionamiento. Tal como se describe en Arias *et al.* (2021), al 2020, en Colombia, del total de universidades, solo el 13,9% recibe financiamiento público directo; en el caso de Costa Rica, solo el 8,5%; en Perú, el 36,6%; en República Dominicana, el 96,9%; y en Chile, el 64,4%. Sin embargo, en este último país, y en República Dominicana, las universidades privadas también pueden contar con financiamiento público directo, esto a través de la participación y adjudicación a proyectos de fondos concursables en el caso Chile, y el cumplimiento de la normativa estipulada en la Ley 139-01 para el caso de República Dominicana.

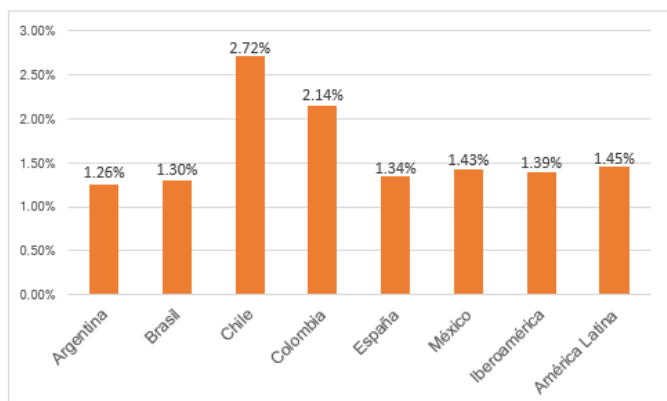
En Iberoamérica, al 2018, la inversión en educación superior fue de 1,39% del PIB, mientras que en América Latina fue de 1,45% (OEI, 2022). Entre aquellos países que superan dichas cifras se encuentran Chile, con 2,72%, y Colombia, con 2,14%. A nivel regional, este documento de la OEI (2022) señala

---

<sup>1</sup> Estos mecanismos se reflejan principalmente en becas y créditos estudiantiles.

que ha habido un aumento considerable en el gasto público destinado a este sector entre los años 2010 y 2017. Si bien el aumento del gasto público ha tenido un comportamiento errático, el gasto total (que incluye el gasto privado) “ha tenido menos fluctuaciones” (Sáinz y Barberá, 2019, p. 36).

**Gráfico 1. Gasto total en educación superior en relación al PBI**



Fuente: OEI (2022)

En su informe *Educación Superior en Iberoamérica*, Brunner y Miranda (2016) enfatizan también en la heterogeneidad de las políticas de financiamiento de la educación superior en Iberoamérica. Los autores destacan, por ejemplo, que el gasto público en instituciones de educación superior de la región, se destina principalmente al gasto corriente de dichas instituciones; es decir, al pago de remuneraciones del personal académico y administrativo. Por otro lado, Brunner y Miranda (2016) destacan, al igual que Arias *et al.* (2021), que en los sistemas de educación superior de Iberoamérica predomina el financiamiento directo a las instituciones (subsidios a la oferta), siendo Chile y Portugal las excepciones, en cuyos sistemas predomina el financiamiento centrado en los estudiantes (subsidio a la demanda), a través de programas de becas y créditos.

Finalmente, respecto de las políticas de financiamiento durante el periodo 2011 a 2015, Brunner y Miranda (2016) señalan que los subsidios estatales se distribuyen principalmente, en la mayoría de países de la región, bajo la forma de aportes no condicionados; sin embargo, para el caso de Ecuador y Honduras, los subsidios destinados a este sector son principalmente bajo la forma de aportes condicionados (dirigidos a proyectos, metas, según desempeño, resultados, fórmulas o fondos competitivos).

Durante la pandemia, y según una encuesta sobre COVID-19, cerca de dos tercios de países de la OECD aumentaron su presupuesto destinado a educación y continuaron haciéndolo el 2021 (OECD, 2021). En el caso de la educación superior, las distintas entidades del Estado tomaron diversas acciones (financieras y no financieras) dirigidas a las IES. Al respecto de las ayudas financieras, Arias *et al.* (2021, p. 36) señalan que estas constituyen “transferencias extraordinarias directas a las IES y reorientación de recursos financieros”, mientras que las acciones no financieras son “ayudas en recursos físicos, técnicos y pedagógicos”. Así, en su encuesta realizada a siete países de la región se señala que Colombia, Perú y República Dominicana tomaron como medidas las transferencias monetarias excepcionales, mientras que Brasil optó por la compra de materiales, equipo, y conectividad. Dentro del primer grupo, Arias *et al.* (2021) destacan que, dada la normativa de cada país, Colombia y Perú solo otorgaron dichos fondos a IES públicas, mientras que en República Dominicana se otorgó un fondo extraordinario de USD 3,1 millones a la Universidad Autónoma de Santo Domingo y bonos a universidades privadas destinados a subsidiar la

reinscripción de estudiantes desertores debido a la pandemia. En el caso de Chile, finalmente, Arias *et al.* (2021) señala que el gobierno “reorientó” los recursos destinados a fondos concursables en 2020 a proyectos de educación a distancia, lo cual benefició a instituciones públicas y privadas que participaron en dichos concursos y fueron adjudicadas con proyectos. En el caso peruano —tal como se describe en Minedu (2021)— el Estado destinó 598 millones de soles para la atención de la emergencia sanitaria en universidades y desde Pronabec se amplió la oferta de becas y créditos, a través de la creación de la Beca Continuidad de estudios.

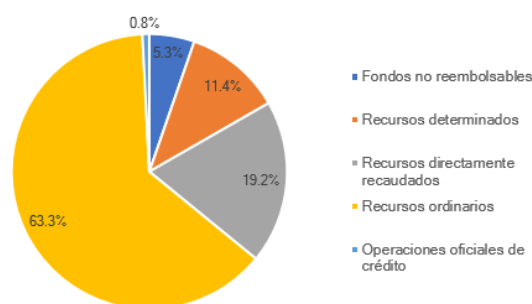
## Características del financiamiento en el Perú

Tal como se especifica en el *III Informe Bienal* (Sunedu, 2022), el financiamiento de instituciones universitarias en el Perú está organizado de la siguiente manera: primero, para el caso de instituciones de gestión pública, el financiamiento se basa en la asignación presupuestal estatal y otras fuentes secundarias (canon minero y/o recaudaciones propias); segundo, para el caso de instituciones de gestión privada, el financiamiento proviene de rentas, pensiones e inversiones de promotores educativos. Asimismo, el Estado peruano, a través del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec), financia los estudios de alumnos y alumnas con buen desempeño académico y escasos recursos económicos.

### Universidades públicas

A nivel nacional, el presupuesto de universidades públicas, según fuente de financiamiento, se distribuye como sigue (SUNEDU, 2022):

Gráfico 2. Presupuesto de universidades públicas, según fuente de financiamiento



Fuente: Sunedu (2022)

En el caso de las universidades públicas, el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas brinda acceso directo a los montos disponibles de presupuestos de todas las universidades desde el 2009 hasta la actualidad. Así, se pueden obtener medidas desagregadas no solo de los presupuestos manejados durante cada período sino también de los montos y formas de gastos que realizan a través del tiempo. Las series de presupuestos totales de las universidades públicas se compone de cinco tipos de fuentes de ingresos: recursos ordinarios, recursos directamente recaudados, recursos por operaciones oficiales de crédito, donaciones y transferencias y recursos determinados. Estos se encuentran disponibles en dos fuentes de información pública. Los recursos ordinarios se obtienen en la plataforma de transparencia económica del estado, en la consulta sobre Gasto Mensual; mientras que, el resto de las fuentes se encuentran en la consulta sobre Ingreso diario. De esta manera, se construye tanto el presupuesto total como su desagregado. Sobre la base de esa información, se analizarán tres puntos: las tendencias en el presupuesto y su importancia en relación con la economía; las tendencias en los componentes; y, los avances en gasto en formación de pregrado y en inversiones.

## ¿Cuáles son las tendencias en el presupuesto de las universidades públicas?

La Tabla n.º1 presenta los montos totales asignados a las universidades públicas dentro del pliego de Educación en el portal de transparencia económica del estado tanto en moneda corriente<sup>2</sup> como en términos reales a precios del 2021<sup>3</sup> para las universidades públicas licenciadas.

Tabla n.º1

Año	Presupuesto Asignado a Universidades Públicas, millones de soles		
	S/.	S/. 2021	# Universidades
2014	4413.7	5449.4	45
2015	4391.4	5193.5	46
2016	4376.0	5013.2	46
2017	4523.9	5112.8	47
2018	4838.5	5351.0	47
2019	5292.3	5743.7	47
2020	4868.6	5181.7	47
2021	5085.7	5085.7	47

Fuente: Portal de Transparencia Económica – MEF.

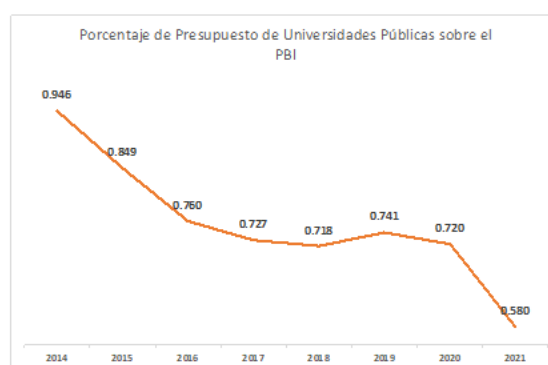
En el contexto de los cambios que el estado peruano ha venido implementando para mejorar la situación de las universidades en el país, el presupuesto asignado a este conjunto de universidades tiende al alza durante todos los años, con la excepción de ligera caída entre el 2015 y 2016. El año de inicio de la pandemia representa una caída en el presupuesto total del sistema público Universitario, al haberse reasignado algunos fondos para atender la emergencia. A pesar de ello, la caída no representó un retroceso de gran tamaño. Para el 2021, sobre la base del presupuesto aprobado el 2020, se recuperan los montos superando todas las asignaciones previas, con excepción del 2019. En general se tiene un fuerte nivel de sostenibilidad del presupuesto en un contexto de crisis.

<sup>2</sup> Valor a precios de cada año

No obstante, la fuerte presión inflacionaria durante los últimos años reduce de manera importante los montos reales administrados por las universidades públicas. Por ejemplo, en términos reales, el presupuesto total del 2021 representa una disminución de alrededor de 11% frente al pico del 2019.

A pesar de dicho esfuerzo por sostener y aumentar los recursos de las universidades públicas, el crecimiento del presupuesto no logra estar de la mano con el crecimiento de la economía en su conjunto. Como se ve en el gráfico n.º 3, el presupuesto total para el 2014 representó un poco menos del 1% del PBI de ese año. En los siguientes años, este indicador tiende a estancarse en alrededor de 0.7% del PBI entre el 2016 y el 2020. La disminución brusca entre el 2020 y el 2021 indica que el incremento experimentado en el presupuesto para el 2021 ha sido más bajo que el crecimiento de toda la economía. Esto también puede interpretarse como una posibilidad de expandir el presupuesto de todas las universidades públicas de manera que al menos siga con la tendencia previa.

Gráfico 3



Fuente: Portal de Transparencia Económica – MEF.

<sup>3</sup> Esto significa que se ajustan los valores de acuerdo con la inflación acumulada en cada año con respecto al año base 2021.

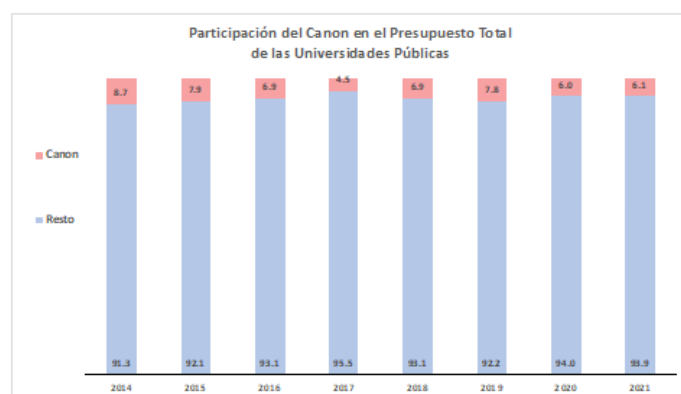


## ¿Cuáles son las tendencias en los componentes principales del presupuesto en universidades públicas?

Las universidades públicas cuentan con distintas formas de financiamiento, desde transferencias de otras instituciones dentro del estado hasta estrategias de generación de recursos propios. En esta sección, se detalle el rol de dos fuentes particulares de ingresos. En primer lugar, los ingresos recaudados como transferencias de canon, a partir de la explotación de distintos recursos naturales en las áreas cercanas a las universidades; en segundo lugar, de los recursos que las propias universidades recaudan a través de la puesta en marcha de sus servicios.

En el caso del canon, el presupuesto asignado a cada universidad se encuentra dentro de las fuentes de recursos determinados dentro de las plataformas de transparencia económica. El gráfico n.º 4 presenta la importancia del canon en el presupuesto total de cada año. Este fluctúa alrededor del 8% y 4% del presupuesto total en distintos años. A diferencia de otras formas de generación de recursos, los ingresos por canon dependen directamente del rendimiento del mercado del recurso al cuál se anclan. En el caso del canon por actividades de extracción minera, la disponibilidad de estos recursos depende directamente de la volatilidad del mercado. Es decir, en periodos de “buenos vientos” las universidades en áreas beneficiadas por estos ingresos van a disponer de un mayor ingreso mientras que en periodos de “malos vientos” los recursos no van a estar disponibles.

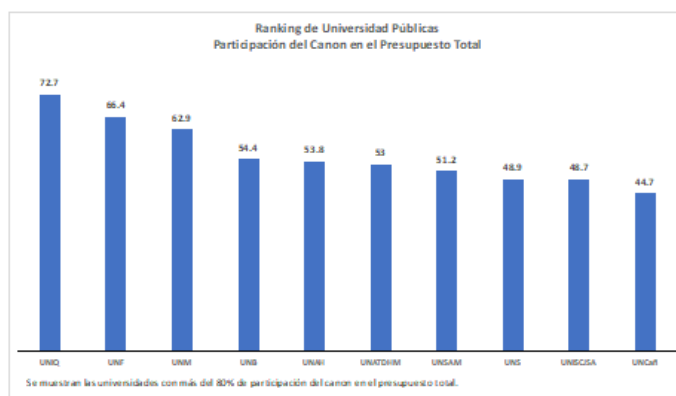
Gráfico 4



Fuente: Portal de Transparencia Económica – MEF.

La dependencia a este tipo de recursos puede impactar al desarrollo de las universidades, en tanto la planificación de los usos de los recursos se hace dependiente de la rentabilidad del mercado de los *commodities* que se explotan en el área. Como se ve en gráfico n.º 5, con excepción de universidades de gran tamaño como la Universidad Santiago Antúnez de Mayolo (UNSAM) y en menor medida las Universidades San Agustín de Arequipa y San Antonio Abad de Cusco, las universidades con mayor dependencia a los ingresos por canon son universidades de áreas menos urbanas. Adicionalmente, la mayoría de estas universidades tienen presupuestos mucho más pequeños que aquellos de universidades de mayor tamaño en áreas urbanas.

Gráfico 5



Fuente: Portal de Transparencia Económica – MEF.

Un segundo componente en el presupuesto es el de los recursos recaudados directamente. A diferencia de los recursos por canon, que son más exógenos a la administración propia de las universidades en tanto dependen del mercado internacional, los recursos directamente recaudados se vinculan con la capacidad propia de las universidades por generar formas alternativas de ingresos.

**Gráfico 6**



Fuente: Portal de Transparencia Económica – MEF.

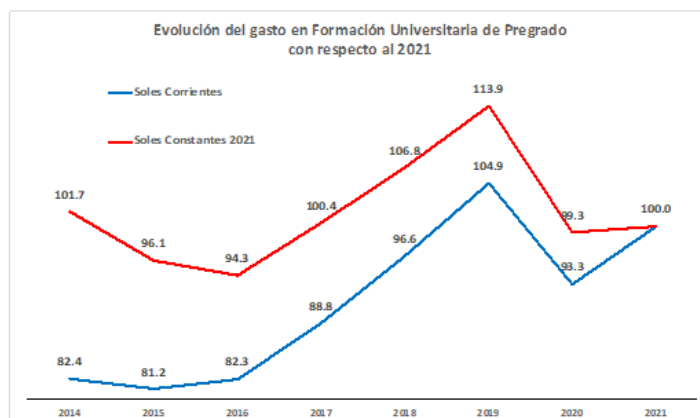
El gráfico anterior presenta su importancia en el presupuesto total de cada año. La tendencia en este componente indica cierto retroceso en los últimos años, en particular en el 2020 y 2021, quizás por el contexto de la pandemia. Además, el esfuerzo fiscal traducido en transferencias a las universidades podría haber disminuido el rol de los recursos recaudados directamente dentro del presupuesto.

### ¿Cuáles son los avances en los gastos de las universidades públicas?

La principal categoría presupuestal de gasto en las universidades nacionales es el gasto en Formación Universitaria de Pregrado. Esto comprende todos los gastos alrededor de la puesta en marcha de la educación superior: tanto inversiones en mejoras de infraestructura como gastos en el personal docente y administrativo de cada universidad.

Dentro de los años de análisis se encuentra un incremento en el gasto, en particular en el 2019, al igual que se encontró en el presupuesto total. El gráfico n.º 7 presenta la evolución de este gasto en términos relativos al gasto del 2021. Esto significa que, en términos del 2021, el gasto del 2014 representa alrededor de 82% en términos nominales y 101% en términos reales. En la misma línea del presupuesto, el crecimiento de este gasto implica un esfuerzo fiscal importante pero también sugiere que es posible expandir más el gasto. Esto se hace más claro cuando se controla por la inflación. Frente al 2019, el gasto del 2021 representa una caída de más del 13% y de poco más del 1% con respecto al 2014.

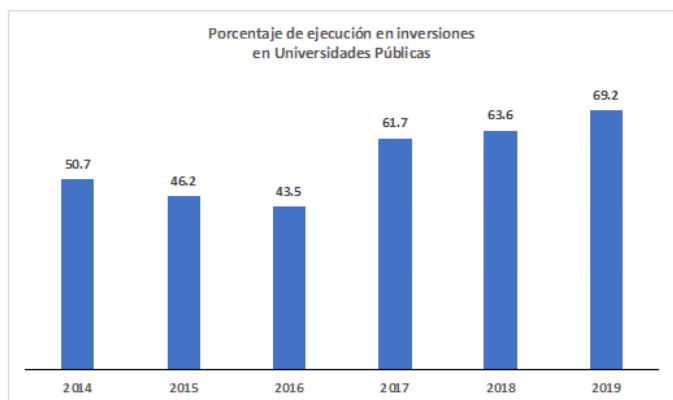
**Gráfico 7**



Fuente: Portal de Transparencia Económica – MEF y SUNEDU.

En el mismo sentido de mejora, la capacidad de gasto en inversiones ha venido en aumento durante los últimos años. El gráfico n.º 8 presenta el avance en la ejecución de inversiones hasta el 2019. De acuerdo con MINEDU (2021), esta mejora reciente se debe directamente a la asistencia técnica brindada a las universidades públicas luego de la promulgación de la Ley Universitaria.

**Gráfico 8**



Fuente: MINEDU (2021).

### Universidades Privadas

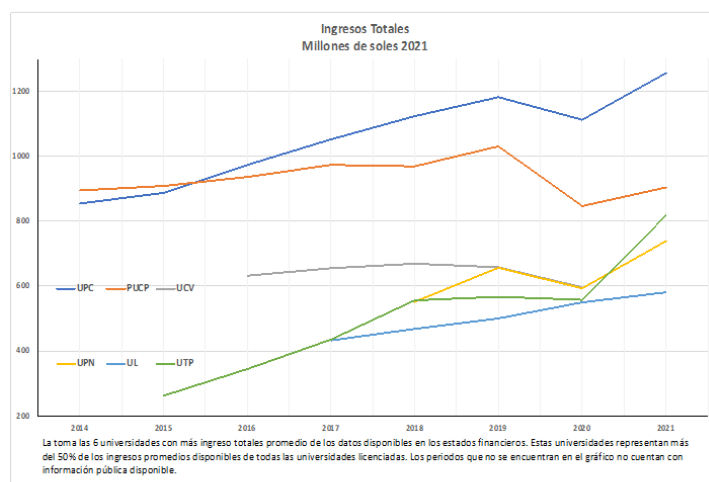
El artículo 11 de la Ley Universitaria N.º 30220 establece que las universidades licenciadas deben publicar de manera oportuna distintos tipos de información relevante para el manejo de la universidad. Un aspecto importante es lo que se debe publicar de los estados financieros, pues estos permiten construir, a través del tiempo, las distintas tendencias económicas que enfrentan las universidades en relación con sus niveles de ingresos, costos y rentabilidad. Esto ha permitido aumentar el nivel de transparencia de los resultados económicos de las universidades. Sin embargo, si bien algunas universidades empiezan a registrar su información financiera desde el 2014, otras van actualizando su información a partir de años posteriores y otras no lo registran. Esto, lamentablemente, no permite tener una perspectiva homogénea de todas las tendencias económicas en estas universidades.

Las fuentes principales de financiamiento de instituciones universitarias de gestión privada (asociativas y societarias) provienen de sus propios ingresos. Así, en la recopilación realizada por Sunedu (2022), las universidades privadas

asociativas, si bien tuvieron un crecimiento entre los años 2014 y 2017, para el año 2018 dichos ingresos tuvieron un decrecimiento del 5,2%, llegando así a S/. 3,358.3 millones. Por otro lado, para el caso de las universidades privadas societarias, estas tuvieron un crecimiento sostenido de sus ingresos en el periodo 2014-2018, pasando de tener S/. 1,991.9 millones en el 2014 a S/. 3,559.9 millones cuatro años después.

A pesar de esto, se puede observar que solo seis universidades cubren más del 50% de los ingresos promedios reales para los datos observados desde el 2014 (Gráfico n.º 9). De este grupo, la mayoría presenta incrementos reales en sus montos de ingreso.

**Gráfico 9. Evolución de principales universidades privadas en términos de ingreso, S/2021.**



Fuente: Estados Financieros de cada Universidad.

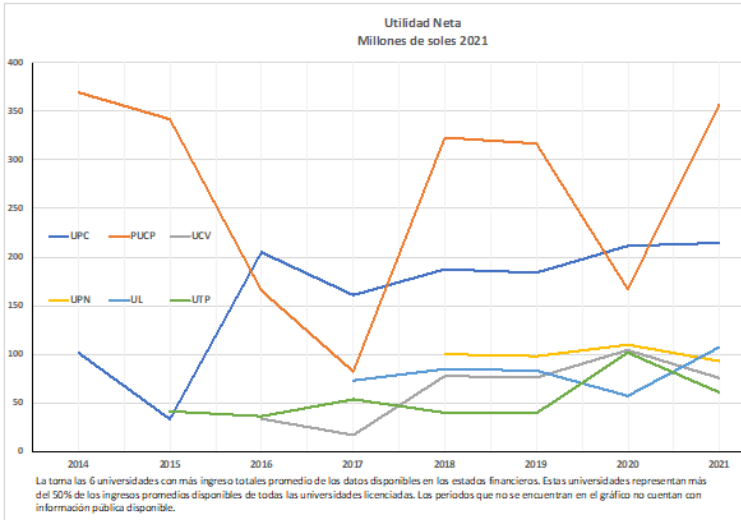
Este conjunto de universidades también corresponde a las universidades de mayores utilidades netas dentro de los datos observados en los estados financieros. Dentro de este conjunto, las tendencias indican cierto aumento ligero en la utilidad de las universidades a partir del 2015<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Las utilidades de esas seis universidades representan aproximadamente un poco menos

de 3/4 del presupuesto total de universidades públicas.



Gráfico 10. Evolución de la utilidad neta de las principales universidades privadas a fin de periodo, S/2021.

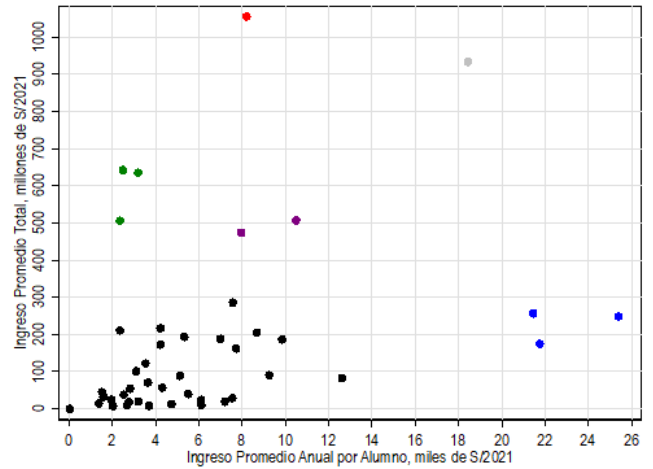


Fuente: Estados Financieros de cada Universidad.

A pesar de que el grueso de ingresos y utilidades se concentra en pocas universidades, la dinámica de generación de recursos en cada una de ellas puede diferenciarse. El Gráfico n.º 11 identifica distintos grupos de universidades privadas licenciadas de acuerdo con su ubicación en el plano de ingresos totales *versus* ingresos por alumnos. De este esquema se identifican seis agrupamientos de universidades de acuerdo al tipo de relación de ingresos totales *versus* ingresos por alumnos. Las universidades que se encuentran en el extremo inferior derecho con altos ingresos por alumno, de color azul en el diagrama, sostienen su economía en cobros relativamente altos hacia los hogares. Así, se financia el presupuesto de las universidades con una población estudiantil relativamente pequeña en términos de sus ingresos totales.

En contraste, es posible identificar universidades con el enfoque contrario en donde se sostienen muy altos ingresos en base a cobros relativamente pequeños. Estas universidades están de color verde en el diagrama.

Gráfico 11. Gráfico de dispersión entre el ingreso promedio total y el ingreso promedio total por alumno, S/2021.



Fuente: Estados Financieros de las universidades y SUNEDU.

## Conclusiones

El Perú en el contexto posterior a la implementación de la ley universitaria ha venido destinando más recursos a las universidades públicas. De igual manera, ha venido mejorando la ejecución de dichos recursos, gracias a los programas de mejora en la gestión implementados en los últimos años. No obstante, comparativamente a otros países, el Perú tiene un nivel bajo de inversión en educación superior en relación al PBI (García de Fanelli, 2019) y la inflación ha reducido la capacidad de esos recursos. No hay manera de seguir avanzando en la transformación de las universidades sino se mejora aún más el acceso a su financiamiento.

Sin embargo, también es importante destinar dichos recursos de manera más estratégica. Por ejemplo, cabe preguntarse, a la luz de los datos, si es válida la estrategia de abrir universidades públicas pequeñas y cercanas a zonas de recursos naturales o más bien es más estratégico destinar

recursos a universidades grandes y de mayor capacidad académica, las cuales pueden expandirse a zonas más alejadas tratando de asegurar buenas oportunidades y calidad para sus estudiantes.

Por otro lado, a pesar de los avances, existen todavía oportunidades de mejora en el acceso a información sobre ingresos de universidades privadas. Se puede observar a su vez que son pocas las universidades que concentran la mayor cantidad de recursos privados, pero al mismo tiempo que aquello se relaciona con estrategias de generación de ingresos diferentes. Son las universidades masivas las que mayores ingresos totales tienen. Queda pendiente el análisis de cómo las estrategias económicas están redundando en mejoras de calidad.

## REFERENCIAS

- Arias, E., Elacqua, G., & González-Velosa, C. (2017). Aprovechando al máximo la educación superior. En M. Busso, J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina, & L. Ripiani (Edits.), *Aprender Mejor. Políticas públicas para el desarrollo de habilidades* (pp. 233-263). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Aprender-mejor-Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-para-el-desarrollo-de-habilidades.pdf>
- Arias, E., Elacqua, G., López, Á., Téllez, J., Peralta, R., Ojeda, M., Blanco, Y., Pedró, F., Vieira do Nascimento, D., & Roser, J. (2021). *Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe: financiamiento para los estudiantes*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378257>
- Brunner, J. J., & Miranda, D. A. (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2018/09/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016.pdf>
- Ferreira, M. M., Avitabile, C., Botero Álvarez, J., Haimovich Paz, F., & Urzúa, S. (2017). *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*. Directions in Development - Human Development. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26489/9/9781464810145.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- García de Fanelli, A. (2019). “El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento”, en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 111 a 126.
- OECD (2021), *The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a23bb23-en>
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (2022). *Panorama de la educación superior en Iberoamérica a través de los indicadores de la Red INDICES. Relevamiento 2021*. Papeles del Observatorio N. 22. Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad (OCTS) de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). <https://oei.int/publicaciones/papeles-del-observatorio-n-22-panorama-de-la-educacion-superior-en-iberoamerica-a-traves-de-los-indicadores-de-la-red-indices>
- Salmi, J., & Hauptman, A. M. (2006). *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. The World Bank

Group.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/965151468314986713/pdf/383240EWPSno401TertiaryEd1Financing.pdf>

Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (2021). *III Informe bienal sobre la realidad universitaria en el Perú*. Sunedu.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3018068/III%20Informe%20Bienal.pdf?v=1649883911>

UNESCO-IESALC (2021). *Pensar más allá de los límites: perspectivas sobre los futuros de la educación superior hasta 2050*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura & Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC)

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377529>