

SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

CUADERNO N° 28

**¿EXTRAER PARA EDUCAR?
BOOM DE COMMODITIES. CONSTRUCCIÓN ESTATAL Y
UNIVERSIDAD PÚBLICA**

Eduardo Dargent Bocanegra - Noelia Chávez Angeles

Enero 2016

SOCIOLOGIA ANTROPOLOGIA
CIENCIA POLITICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
SOCIOLOGÍA ANTROPOLOGÍA
CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO

DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS SOCIALES



PUCP



CUADERNO DE TRABAJO N° 28

**¿EXTRAER PARA EDUCAR?
BOOM DE COMMODITIES. CONSTRUCCIÓN ESTATAL Y
UNIVERSIDAD PÚBLICA¹**

Autores:

EDUARDO DARGENT BOCANEGRA - PUCP, edargent@pucp.pe

NOELIA CHÁVEZ ANGELES- PUCP, chavez.ns@pucp.pe

Enero, 2016

¹ Esta ponencia presenta parte de la investigación del proyecto interdisciplinario “Agendas Globales, Traducciones Locales: capacidades estatales en el contexto del boom extractivo” y que fue financiada por la Dirección General de Investigación de la PUCP.

Editado por la Pontificia Universidad Católica del Perú -
Departamento de Ciencias Sociales, 2015
Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú
Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 4300
Fax: (51-1) 626-2815
dptoccss@pucp.edu.pe
www.pucp.edu.pe/departamento/cienciassociales/

Eduardo Dargent Bocanegra y Noelia Chávez Ángeles
¿EXTRAER PARA EDUCAR? BOOM DE CONMODITIES.
CONSTRUCCIÓN ESTATAL Y UNIVERSIDAD PÚBLICA

Lima, Departamento de Ciencias Sociales, 2016

Diseño y diagramación: **K&J Soluciones Gráficas** de Elit León Atauqui
Calle Santa Francisca Romana 395, Lima
Teléfono: 657-1260
Correo electrónico: elit.leon@gmail.com

Primera edición: Enero, 2016

ISBN 978-612-4320-00-2

Resumen

En el año 2003 se modificó la Ley del Canon a fin de dirigir recursos a las universidades públicas de regiones productoras para promover la “investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional”. El boom de *commodities*, iniciado el 2004, hizo que estos montos se incrementaran exponencialmente y cerca de 3000 millones de soles (cerca de un billón de dólares) fueran dirigidos a estas universidades. Sin embargo, los resultados no han tenido el impacto deseado en la investigación, observándose serios problemas de ejecución del gasto. Proponemos que las características y legados de tres instituciones involucradas en la aprobación e implementación de la norma explican por qué no se han aprovechado de la mejor manera estos recursos: el Congreso, la universidad pública y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Entre un Congreso que con legisló sin evaluar la distancia entre ley y realidad, una universidad pública débil y controlada por camarillas de docentes, y un MEF preocupado en controlar el gasto y no en generar incentivos que promuevan un mejor uso del mismo, se está perdiendo la oportunidad de la abundancia. El caso bajo análisis sirve como un ejemplo micro de lo que sucede a nivel del Estado en tiempos de abundancia: los intereses en juego, la debilidad estatal y los legados institucionales impiden un aprovechamiento adecuado de los recursos para la construcción del Estado.

Índice

Introducción	7
1. Boom de commodities, construcción estatal y brecha de implementación.....	8
2. Canon y universidad pública: montos, flexibilización e impacto.....	10
3. Determinantes del fracaso: congreso voluntarista, universidad débil, tecnócratas rígidos.	18
3.1. Congreso de la República.	18
3.2. Universidad Pública: entre Debilidad Institucional y Camarillas de Poder.....	21
3.3. MEF: Control de gasto sin Alternativas.....	25
4. Conclusión.....	27
5. Bibliografía	29

Introducción

La Ley N° 28077 del año 2003 realizó diversas modificaciones a la Ley de Canon (Ley N° 27506 del 2001), norma que determina la distribución de recursos provenientes de las actividades extractivas (ingresos por minería, gas, madera, petróleo, entre otros) en las regiones productoras. Una de ellas mandó que el 5% del total de canon regional iría a las universidades públicas para ser invertidos en “investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional”. Inspirada en el canon petrolero, que desde los años setenta otorga similar porcentaje a instituciones educativas superiores en cuatro regiones para investigación y otros fines, la norma buscaba promover conocimientos útiles para el desarrollo local. El aumento exponencial del precio de los minerales un año después, dio lugar a que las universidades públicas beneficiadas reciban en estos años cerca de tres mil millones de soles (aproximadamente un billón de dólares actuales) en recursos.

Diez años después de iniciadas dichas transferencias es claro que la medida no ha tenido el impacto deseado. Como muestran investigaciones y reportes de evaluación de la norma (Portocarrero 2013; INNOVA PUCP 2012; Comisión de Ciencia y Tecnología (CCTI) 2013; Garfías 2011) y nuestro propio trabajo, no se observan mejoras sustantivas en la investigación, y en general en la calidad, de las universidades públicas. Ante la incapacidad de las universidades públicas de gastar los fondos en investigación, desde el año 2006 el Congreso permitió que el dinero se utilice para infraestructura. Buena parte de los montos transferidos se mantienen sin usar en cuentas bancarias, y los fondos que sí se utilizan son gastados en su mayoría en infraestructura. Si todo sigue como hasta ahora, el boom de materias primas pasará y las universidades peruanas mantendrán su bajo nivel académico y administrativo; el shock de recursos habrá ayudado a renovar infraestructura pero no a fortalecer sustancialmente a esta institución.

¿Qué explica que la norma no haya tenido el impacto deseado? Si bien responder a un incremento tan alto de recursos sería difícil incluso para organizaciones más competentes, la respuesta de fondo va más allá de problemas de adaptación a la abundancia. Como veremos, no observamos un intento de adaptación al aumento de recursos para utilizarlos en investigación. En base a entrevistas con funcionarios y actores de la reforma, la revisión del proceso legislativo y trabajos e informes previos sobre el tema, además de trabajo de campo en dos universidades (Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, UNSA, y Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco) que reciben cuantiosos fondos del canon, proponemos, más bien, que las características y legados de las instituciones involucradas en la aprobación e implementación de la norma explican el deficiente resultado actual. Entre un Congreso que legisló sin evaluar la distancia entre

buenas intenciones y realidad, una universidad pública débil, controlada por actores poco interesados en su reforma y donde los pocos investigadores existentes no cuentan con un entorno adecuado para mejorar su desempeño, y un MEF preocupado en controlar el gasto y no en generar incentivos para un mejor uso de dichos recursos, se está perdiendo la oportunidad de la abundancia.¹

Proponemos que el caso bajo análisis es ilustrativo de lo que sucede en diversas áreas del Estado en tiempos de abundancia: en vez de aprovechar los recursos para fortalecer y construir un mejor Estado, organizaciones débiles terminan atrapadas en su propia precariedad organizativa y en legados institucionales que impiden cambios sustantivos que las fortalezcan. El caso, entonces, hace aportes teóricos y prácticos sobre las barreras al fortalecimiento estatal en países en desarrollo en tiempo de abundancia de recursos.

El artículo tiene el siguiente orden. En primer lugar, se discute por qué este caso es útil para entender la dificultad de construir Estado en periodos de abundancia y cómo se relacionan los hallazgos con trabajos anteriores sobre cambio institucional y reformas en la región. Luego, se detallan los cambios que ha sufrido la norma y documentamos su limitado impacto. En la tercera parte, el centro del trabajo, se explica el papel jugado por las instituciones mencionadas para llegar a este resultado. Finalmente, presentamos algunas conclusiones sobre las lecciones teóricas y prácticas que nos deja el caso.

1. Boom de commodities, construcción estatal y brecha de implementación

Como han resaltado diversos autores, los periodos de crecimiento económico motivados por aumentos en los precios de materias primas en la región con frecuencia no conducen a un significativo fortalecimiento institucional ni estatal (Bulmer-Thomas; Paredes 2013; Ghezzi y Gallardo 2013; Kurtz 2013). Más bien, estos autores resaltan cómo en algunos casos las trayectorias de debilidad estatal se mantienen a pesar de estos booms de recursos naturales (Paredes 2013; Kurtz 2013). Entre las causas para esta continuidad se menciona que legados previos de debilidad estatal e institucional llevan a que la

¹ El prolijo trabajo de Marco Garfias (2011) brinda conclusiones similares a la nuestra en lo que respecta a la debilidad institucional de la universidad pública como fuente del problema del pobre impacto de la norma en la investigación: limitadas capacidades académicas, debilidad organizacional, mala gestión, captura de redes no meritocráticas, entre otros, impiden superar el “descalabro académico y administrativo y de gobierno que se inició por múltiples razones en la década de 1960” (Garfias 2009, 6). Además de mirar el fenómeno cinco años después de concluido el trabajo de Garfias, el presente artículo brinda un enfoque teórico menos centrado en la universidad y la investigación, y más enfocado en las demás instituciones involucradas.

abundancia se pierda en gasto clientelista, corrupción, y no se activen procesos de reforma que fortalezcan al Estado. La inyección de recursos puede terminar beneficiando a sectores cuyos intereses particulares se oponen a un desarrollo más amplio, que incluso usarán dichos fondos para fortalecer sus posiciones.

Proponemos que el presente caso ilustra procesos que se repiten a nivel estatal durante los periodos de boom económico en la región. En este caso vemos cómo una institución pública no logra aprovechar cuantiosos recursos para fortalecerse significativamente, situación que se repite en diversas instituciones del Estado peruano. Los legados de debilidad institucional de la universidad pública y el tipo de directivos que ha capturado su administración limitan la posibilidad de mejorar el nivel de estas organizaciones. A pesar de existir recursos económicos para realizar cambios que la fortalezcan, las autoridades no promueven agendas de reforma profunda que permitan resolver las causas profundas de esta debilidad interna.

El caso también muestra la responsabilidad de actores políticos y sectores más profesionales del Estado para no utilizar estos abundantes recursos en forma adecuada. Como veremos, las entidades que debían promover esos cambios, como el Congreso en un primer momento y el MEF luego, también fracasan o se desentienden del problema. El Congreso legisla sin evaluar el contexto en que operará la norma ni considerar las dificultades de su implementación. Esta forma “legalista” de hacer leyes es una constante en el país, pero la extrema debilidad de los partidos políticos hace que esta situación sea todavía más dramática en los últimos años. Si el horizonte de tiempo de los políticos es muy corto, no se enfocarán en realizar reformas de mediano plazo. El MEF, por su parte, es una organización más profesional pero que actúa para evitar el gasto ineficiente, no como un innovador institucional capaz de promover incentivos para un uso más constructivo de los recursos. Fortalecido en la década de los noventa, cuando jugó el papel de cajero que debía controlar el gasto irresponsable en el país, el MEF ha tenido dificultades para adaptarse a tiempos de abundancia.

El estudio también dialoga con trabajos previos sobre el cambio institucional y la forma inadecuada en que se conducen las reformas en América Latina. Muestra claramente lo que Merilee Grindle ha llamado “brecha de implementación”, la distancia entre una norma y su aplicación (2009). Esta brecha tiene diversas causas: debilidad estatal de los órganos a cargo de aplicar la norma; mal diseño; oposición política, de actores económicos o sociales a las políticas; entre otros. El caso ilustra dos de estas causas: un irreal (e irresponsable) diseño de la norma y legados institucionales en las organizaciones encargadas de su implementación.

Anteriores trabajos han resaltado lo frecuente que resulta que reformadores adopten políticas sin evaluar las dificultades de su ejecución ni el contexto en que se aplicarán. Kurt Weyland (2005; 2006; 2009), por ejemplo, discute la forma en que los reformadores políticos o burocráticos copian políticas públicas o instituciones del extranjero sin evaluar con cuidado su impacto. Del mismo modo Evans (2004), resalta cómo lo que denomina “monocultivos”, injertos institucionales, suelen fracasar en la sociedad de acogida, por no considerar los reformadores el contexto ni el entorno en que va a funcionar la institución trasplantada. Élités políticas y burocracias débiles y poco profesionales favorecen esta copia acrítica que en algunos casos no solo conducen a cambios sin mayor impacto: dichas reformas pueden incluso dar lugar a negativas consecuencias inesperadas.

Si bien en este caso no se hace referencia a un modelo externo, sí observamos la premura del legislador al copiar una norma previa, el canon petrolero dirigido a la educación superior en cuatro regiones, sin evaluar su efecto durante tres décadas ni sus dificultades de implementación. Y para hacer más amplia la brecha de implementación, a este inadecuado diseño y aprobación de la norma se suma una organización débil y otra rígida en la fase de ejecución, tampoco consideradas en el diseño. La Universidad pública, tanto por débiles capacidades institucionales como por intereses de sus autoridades, fracasa en adaptarse al reto planteado por la norma. El MEF, por su lado, intenta llenar este vacío, pero lo hace sin apuntar a incentivos o reformas que impacten en la calidad de la universidad: en su papel de cajero, cumple con su función y garantiza que el gasto no sea ejecutado con fines inadecuados, pero no contribuye a replantear la discusión sobre el gasto.

En lo que sigue presentamos evidencia de las causas que explican este débil impacto de la norma. Pero antes es necesario señalar cómo ha ido cambiando la norma a través de estos diez años, así como fundamentar la afirmación sobre su pobre impacto en la investigación y en la universidad pública en general.

2. Canon y universal pública: montos, flexibilización, flexibilización e impacto

Diversos debates sobre los criterios de distribución establecidos en la Ley de Canon (Ley 27506) aprobada el año 2001, y los cambios producto del proceso de regionalización del año 2002, llevan a que durante los años 2002 y 2003 se presenten en el Congreso más de veinte proyectos proponiendo reformas a la norma. Cuatro de estos proyectos, todos de congresistas de regiones receptoras de canon, mencionan la necesidad de dirigir recursos a las universidades públicas. Producto de estos debates se aprueba en el 2003

la Ley N° 28077, que contiene la siguiente modificación en la distribución del canon²:

*Artículo 6. Inciso 2. (...) Los gobiernos regionales entregarán el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional. El Canon Petrolero mantiene las condiciones actuales de su ejecución”.*³

Así, las universidades públicas en estas regiones eran beneficiadas con sumas considerables, que además se incrementarían exponencialmente por el aumento abrupto del precio de los minerales a partir del 2004. De acuerdo a un informe de la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación del Congreso, los recursos por canon dirigidos a universidades públicas han aumentado más de 20 veces en la última década (Cuadro N°1). El número de universidades que recibe el recurso también ha crecido, de diecinueve el 2005 a cuarentainueve hasta el 2014, en parte como resultado de la creación de 16 universidades públicas más durante el gobierno de Alan García (2006-2011).

Cuadro N° 1: Recursos del Canon transferidos a Universidades Públicas, 2004-2013*	
2004	33,88
2005	79,71
2006	129,34
2007	175,12
2008	281,69
2009	333,81
2010	277,13
2011	373,08
2012	446,82
2013	828,5

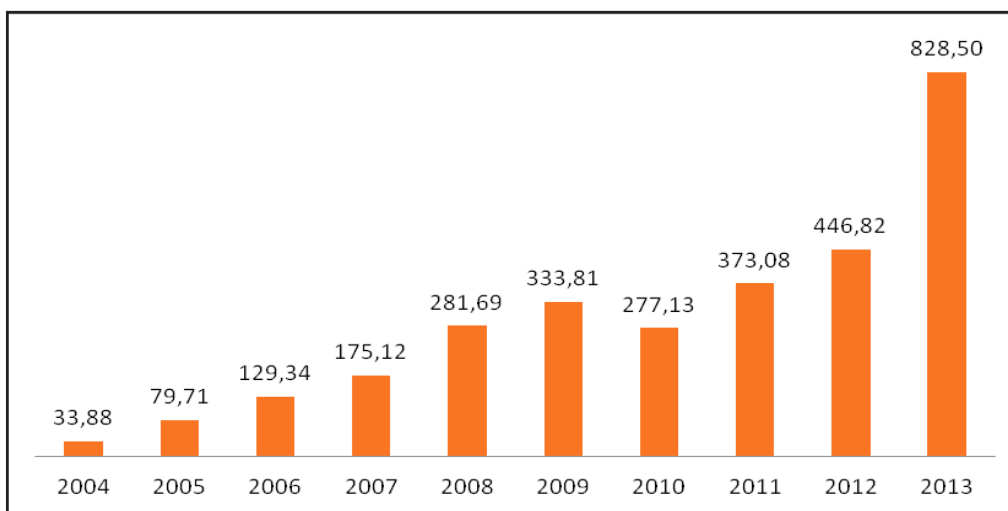
Fuente: Elaboración propia. En base al Informe final de CCTI, 2013 y Corresponsales, 2014

*En millones de nuevos soles

2 Los tipos de canon que se pagan en el Perú son: el Canon Minero, Canon Hidroenergético, Canon Gasífero, Canon Pesquero, Canon Forestal y Canon y Sobrecanon Petrolero. Los cinco primeros son regulados por las Leyes 27506, 28077 y 28322; mientras que el denominado Canon y Sobrecanon Petrolero se regula mediante legislación especial para cada departamento. El canon Petrolero se reparte a las regiones de Loreto, Ucayali, Piura y Tumbes.

3 La excepción en el caso del Canon Petrolero se refiere a que las universidades ya beneficiadas con ese recurso tenían un régimen más abierto que no limitaba el gasto a la investigación y también contiene disposiciones especiales que permiten se entregue a otros centros de educación superior.

GRÁFICO N° 1: Recursos del Canon transferidos a Universidades Públicas, 2004-2013*



Fuente: Elaboración propia. En base al Informe final de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, 2013. Pp. 9 y Corresponsales, 2014

*En millones de nuevos soles

En un inicio la ley no contemplaba especificaciones sobre cómo usar los fondos lo cual condujo a que la Universidad Nacional de Cajamarca se apresurara a presupuestar para el 2004 una serie de proyectos de investigación que incluían considerables suplementos salariales para los profesores investigadores (Garfias 2011: 40-41). Estos proyectos ocasionaron el temor del MEF, que buscó evitar que el dinero se atomice y reparta entre los profesores universitarios como un aporte al sueldo sin que se garantice investigación de calidad. Algo similar ya había ocurrido en los años noventa con el Fondo Especial de Desarrollo Universitario (FEDU). Este fondo, supuestamente dirigido a reforzar la investigación, se convirtió en la práctica en un suplemento salarial otorgado sin mayor evaluación de calidad o impacto y así se mantiene (Garfias 2011: 19-26).

De acuerdo a uno de los funcionarios del MEF a cargo de ejecutar esta norma en el 2004, el Ministerio intentó negociar con las universidades a fin de establecer criterios que aseguren la calidad de las investigaciones. Pero tras diversas solicitudes a las universidades y a la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) (órgano que representaba hasta el años 2014 a las universidades peruanas públicas y privadas) el MEF acude al Congreso para limitar esta posibilidad (entrevista con Arróspide 2014). Así, el Congreso aprueba una norma que prohíbe el uso de recursos del canon para remuneraciones o actividades empresariales, candados que se renuevan cada año en la Ley de Presupuesto. Además, desde ese momento el MEF aplicará normas de gasto público para regular estos fondos, las cuales no son las más útiles para lidiar con las necesidades propias de una investigación y sus imprevistos. Esto progresivamente se ha ido flexibilizando para permitir una mejor ejecución del gasto, pero continúa siendo un problema.

Ante la magnitud de los recursos y la dificultad del gasto en investigación por parte de las universidades, desde el 2005 el MEF ha ido flexibilizando y precisando los destinos del gasto.⁴ Se aprueban así una serie de leyes, Decretos de Urgencia y Decretos Supremos en ese sentido. Entre los principales, en la Ley de Presupuesto del año 2007 (Ley 28927) se autorizó el uso de recursos para proyectos de inversión pública que sean conducentes a mejorar la investigación, lo cual es interpretado en forma bastante amplia en adelante. En la actualidad se puede utilizar hasta un 50% del total del canon recibido en proyectos de inversión pública, con la condición de que no sean con fines empresariales. Asimismo, en la ley de presupuesto del 2008 se señalan prioridades en el destino de esos fondos: “investigaciones de ciencia aplicada relacionadas con la salud pública y prevención de enfermedades endémicas; sanidad agropecuaria; preservación de la biodiversidad y el ecosistema de la zona geográfica de influencia donde se desarrollan las actividades económicas extractivas y utilización eficiente de energías renovables y procesos productivos”. Luego, la ley de presupuesto del 2013 autoriza a usar estos fondos para actividades tendientes a la acreditación internacional. Y desde el año 2014, además, se autoriza utilizar una parte de los fondos para contratar personal que pueda preparar proyectos de inversión. Esta flexibilización ha permitido a las universidades desarrollar obras en infraestructura, no siempre vinculada a la investigación (auditorios, laboratorios de computación, cercos perimétricos, entre otros).

¿Por qué señalamos que la norma no ha cumplido con su objetivo? Una primera conclusión es que en una considerable proporción del dinero que ingresa a las partidas presupuestales no está siendo ejecutado. De acuerdo a la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso solo el 34.5% del total de recursos del Canon transferidos entre el 2004 y el 2012 ha sido ejecutado. Similares hallazgos ofrecen dos reportes independientes que han analizado esta problemática, situando la ejecución del gasto en alrededor del 25-30%. (Portocarrero 2013; INNOVA PUCP 2012).

CUADRO N°2: Uso de Recursos del Canon transferidos 2004-2012 *		
Ejecutado	744	34.5%
Saldo	1410	65.4%
TOTAL	2156	100%

Fuente: Informe final de la CCTI, 2013. Pp. 9

*En millones de nuevos soles

4.1 Universidades evaluadas

4 La complicada evolución de estas modificaciones se encuentra en Garfias 2009, 38-42; ANR 2013, 10-16 y en Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología 2013, 2-4.

El Cuadro N°3 precisa la utilización del canon de las 10 universidades que reciben mayor cantidad de recursos. Se basa en dos fuentes de financiamiento donde ingresan los montos del canon: Donaciones y Transferencias, y Recursos Determinados, y se comparan con los gastos disponibles en la base de datos del SIAF-SP del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La mayoría de universidades han ejecutado menos del 30% de los recursos transferidos, y de las tres universidades que han ejecutado más del 50%, dos de ellas, la Universidad de la Amazonía Peruana y la Universidad de Piura reciben canon petrolero (como ya se ha indicado, tienen regulaciones distintas que facilitan la ejecución de los fondos).

CUADRO N°3: 10 universidades con mayor asignación de recursos del Canon 2004-2012					Proyectos de Inversión**
Universidad	Asignación de Recursos*	Monto no ejecutado*	EJECUTADO %	Tipo de canon	
UN San Antonio de Abad del Cusco	355,76	270,76	24%	Canon minero, regalías y canon gasífero	128 (2007)
UN Jorge Basadre de Tacna	174,15	158,63	9%	Canon minero y regalías	53 (2006)
UN San Agustín de Arequipa	139,02	114,58	18%	Canon minero y regalías	89 (2005)
UN de Moquegua	136,41	127,21	7%	Canon minero y regalías	24 (2009)
UN de Piura	131,66	47,53	64%	Canon y sobrecanon petrolero.	158 (1999)
UN del Santa – Nuevo Chimbote	120,52	79,52	34%	Canon minero y regalías	30 (2007)
UN Antúnez de Mayolo – Ancash	120,52	37,12	69%	Canon minero y regalías	72 (2007)
UN Daniel Alcides Carrión – Pasco	101,42	76,97	22%	Canon minero y regalías.	24 (2007)
UN de la Amazonía Peruana - Iquitos	96,62	5,31	98%	Canon y sobrecanon petrolero	51 (1999)
UN de Cajamarca	94,03	88,27	6%	Canon minero y regalías	11 (2007)

Fuente: Elaboración Propia a partir del Informe final de la CCTI, 2013. Y el Informe de la ANR, 2013. 41 Universidades evaluadas

*En millones de nuevos soles

** 1999-2012: Con fondos del Canon, Sobrecanon, Regalías Mineras y FOCAM. Comprendidos en los rubros de Donaciones y Transferencias, y Recursos Determinados.

Una baja ejecución no sería un problema si es que los recursos se están usando en forma adecuada para fortalecer a las universidades. Pero, además, la enorme mayoría de este dinero se ha ejecutado en infraestructura, lo cual sin duda es necesario pero no suficiente para fortalecer la calidad en capacidad docente y de investigación. Si bien se trata de una normativa compleja, es posible identificar la existencia de dos grandes bloques en cuando al uso del canon: las investigaciones científicas y los proyectos de inversión pública. En el informe “Panorama de la investigación de la universidad peruana” de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR 2012), se hace un desagregado de estos dos rubros para el periodo 2011. Hemos resumido estos montos en cada uno de los cinco Consejos Regionales Universitarios (CRI) existentes: Sur, Norte, Centro, Amazónico y Lima.

CUADRO N°4: Canon ejecutado en el 2011 en proyectos de inversión y de investigación en las universidades públicas por CRI									# Investi-gaciones 2013
CRI	TRANSFE-RENCIA	%	EJECUTADO INVESTI-GACIÓN	%	EJECUTADO INVERSIÓN	%	SALDO	%	
Amazónico	11,842,481	100	1,458,065	12%	4,965,441	42%	5,418,975	46%	195
Centro	58,215,272	100	548,132	1%	5,917,041	10%	51,750,099	89%	1008
Lima	5,295,276	100	189,126	4%	392,575	7%	4,713,575	89%	583
Norte	145,884,512	100	270,015	0.2%	78,486,079	54%	67,128,418	46%	582
Sur	424,166,273	100	610,338	0.1%	38,636,241	9%	384,919,694	91%	343

Fuente: Elaboración Propia. A partir del Informe de la DGI-ANR. 2012. Pp. 74. Y el informe de la DGI-ANR.2013b.

Como se aprecia en el Cuadro N°4, la ejecución de los recursos en Proyectos de Investigación es mucho menor que en el rubro de Proyectos de Inversión. En los CRIs Sur, Lima y Centro donde el saldo no ejecutado gira alrededor del 90%, hay un priorización en los proyectos de inversión. El CRI del Centro gasta el 10% en proyectos de inversión y solo 1% en Investigación, el CRI de Lima tiene un 7% versus un 4% en investigación, y el CRI del Sur ejecuta el 9% en proyectos de inversión y solo un 0.1% en investigación. Del cuadro se desprende que en las regiones que cuentan con Canon y Sobrecanon Petrolero se priorizan también los proyectos de inversión. El CRI del Norte gasta el 54% de sus recursos en proyectos de inversión y solo un 0.2% en investigación, mientras que el CRI Amazónico ejecuta el 42% en proyectos de inversión frente a un 12% en investigación. La situación no ha cambiado sustancialmente. La Contraloría General de la República, en un informe del 2013, señala que apenas 14% de recursos

fueron ejecutados en investigación pero además encuentra que algunas universidades casi no hacen uso de estos recursos: 15 universidades no ejecutaron ni siquiera el uno por ciento de los fondos y de ellas, 13 no gastaron ni un sol.⁵

Los proyectos de inversión sí se han incrementado progresivamente. De diez proyectos presentados en el 2001 por cuatro universidades pasan a ser 49 en el 2005 cuando 19 universidades recibieron los fondos del canon. En el 2011 el número de proyectos ascendió a 225 en 40 universidades y en el 2012 se registraron 298 en 49 universidades, de los cuales 176 tuvieron algún grado de Ejecución del Gasto. Entre el 2001 y el 2012 se han presentado y registrado 1822 proyectos de inversión por parte de las universidades públicas del país, de los cuales 1287 muestran fondos girados en la Ejecución de Gasto, de acuerdo a los registros del MEF (ANR 2013a: 20-21). Esto es, las universidades ven los fondos como una fuente de financiamiento para infraestructura. Si bien como señalamos este es un gasto necesario en la alicaída universidad pública peruana, resulta insuficiente para mejorar la calidad académica e incrementar la investigación.

Más allá de esta baja ejecución de gasto en investigación, ¿cuál ha sido el impacto a nivel de incrementar la capacidad de hacer investigación? Pues sería posible que incluso esta baja ejecución haya tenido un impacto importante al dinamizar la investigación. Es difícil precisar este impacto pues, como se puede apreciar, hay diferencias entre el tipo de universidades que reciben el canon. Pero con la información recogida, evaluaciones previas que incluyen estudios de caso, y dos visitas de campo a dos universidades tradicionales, en teoría de las mejor consolidadas para aprovechar estos recursos, podemos concluir que esto tampoco viene sucediendo.

Primero, a pesar de los mayores recursos no se observa un aumento sustantivo en universidades peruanas, ni tampoco comparable al aumento que se ha dado en otros países de la región en los últimos años. Por supuesto, ello no es un reflejo directo del uso del canon pues las mediciones incluyen todo tipo de universidades, pero sirve para tener una idea general del cambio a través del tiempo en más de una década de aplicación de la norma. De acuerdo a SCImago Journal & Country Rank, el Perú se encuentre en el puesto 77 de producción científica con 8963 documentos publicados, entre 1996 y el 2007. Al 2012 la mejora no ha sido alentadora. Nos encontramos en el puesto 74, con 1203 documentos publicados ese año. Aunque hay un ligero aumento en la producción científica, si comparamos la producción peruana con el aumento de la producción de países vecinos este aumento ha sido muy modesto.

Más interesante para nuestro tema, si tomamos una fotografía interna del estado de la

5 Nota de Prensa 133 de la Contraloría General de la República "Universidades Públicas solo ejecutaron el 14.1% de los recursos del Canon que deben destinar a investigación científica". 27/12/2013.

investigación académica en nuestro país es claro que la norma no ha cambiado una trayectoria de continuos problemas para investigar dentro de la universidad pública de regiones, especialmente aquella en la que se concentra el canon. Prueba de ello, son las cifras en investigación que contrastan Lima con las demás regiones. Para el año 2011 el número total de publicaciones científicas universitarias en el Perú es de 2559. De estas, 1991 fueron producidas por universidades de Lima, es decir, el 77% (Universidad Coherente 2012: 6). Las universidades públicas y privadas de las 23 regiones del Perú restantes sólo producen el 23% de publicaciones. Como muestran los estudios de Asensio (2014a y 2014b), que también confirman esta centralización de la producción, hay un ligero aumento en la producción, más sustantivo en el caso de uno de nuestros casos, la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cuzco (UNSAAC). Pero la mirada más detallada que ofrece el autor muestra que en una importante proporción el crecimiento se da en instituciones privadas de Lima y que no se trata de investigadores principales nacionales, sino de investigadores incluidos entre los varios autores de publicaciones de ciencias naturales (biología, medicina).

Estudios de caso incluidos en reportes sobre el uso del Canon universitario muestran este bajo impacto de la norma: no se realizan concursos para acceder a los fondos, y cuando se hacen los problemas burocráticos y de ejecución retrasan los proyectos (Portocarrero 2013; INNOVA PUCP 2012). El trabajo de campo realizado en Arequipa y Cusco muestra una clara tendencia: los proyectos de investigación tienen problemas de ejecución y son pocos (aunque en Cusco se ha logrado iniciar más proyectos que en Arequipa).

Universidades receptoras de canon como la UNSAAC, por ejemplo, han creado vicerrectorados de investigación con el propósito de reforzar esta actividad, pero los informes de investigación publicados a los que tuvimos acceso no constituyen publicaciones arbitradas ni indexadas. El comentario unánime por parte de profesores investigadores involucrados en proyectos en curso y de distintas disciplinas es que cuesta mucho ejecutarlos por problemas administrativos, tanto que no hay incentivo para hacerlo dado el tiempo que toma, las responsabilidades que se asumen y el nulo incentivo monetario dada la prohibición de gozar de suplementos salariales (Entrevistas a Aguilar 2014, Quispe 2014, Urrunaga 2014, Warthon 2014, Zamalloa 2014). Y estas dificultades hacen que otros investigadores no vean este financiamiento como atractivo (Entrevista a Bueno 2014).

Por su parte, la UNSA también cuenta con trabas que internas que dificultan la investigación académica a pesar de contar con profesores investigadores. La famosa Línea UNSA - bono o remuneración extra financiada con recursos propios que se otorga a los docentes y personal administrativo que llevan a cabo proyectos de investigación -, no cuenta con criterios de calidad, validez o plagio, ni exige resultados, permitiendo que los docentes cobren la bonificación presentando informes trimestrales que ninguna

oficina revisa seriamente. Asimismo, de los 73 proyectos de investigación ganadores de dinero del canon a partir de la primera (y única) convocatoria que realizó la universidad en el 2010⁶, ninguna había recibido el dinero para su ejecución al 2014 debido a trabas burocráticas en la universidad y los organismos desconcentrados del MEF que evalúan la viabilidad del proyecto a través del SNIP.

En resumen, toda la información apunta a que la universidad pública se ha adaptado a la norma aumentando su capacidad de gastar en proyectos de inversión pero no realizando cambios sustantivos que hayan mejorado la capacidad y posibilidad de investigar (Garfias 2009: 11; Portocarrero 2009; INNOVA PUCP 2012). Eso sin mencionar quejas recibidas off-the record sobre los jurados de selección en los concursos realizados en diversas universidades públicas para acceder a los proyectos: autoridades sin experiencia académica y de investigación, dando lugar a proyectos de dudoso valor científico y establecidos por criterios de política interna. Si bien la mejora en infraestructura era una demanda necesaria en universidades abandonadas por el Estado, la imagen que queda es una de continuidad, con pocos cambios de fondo en la capacidad de las universidades beneficiadas. Asimismo, los investigadores que realizan su trabajo en condiciones difíciles tampoco han visto en estos fondos una solución a sus múltiples carencias. ¿Qué explica este resultado?

3. Determinantes del fracaso: congreso voluntarista, universidad débil, tecnócratas rígidos.

Proponemos que son tres las organizaciones estatales que tienen responsabilidad en la deficiente ejecución de la norma: el Congreso, la Universidad Pública y el MEF. El primero al diseñar una norma simbólica y de difícil implementación y luego desatenderse del proceso. Segundo, la Universidad Pública por sus legados de debilidad institucional y por incentivos de quienes ocupan el gobierno universitario que impiden reformas internas para adaptarse a la norma. Finalmente, el MEF que, teniendo las capacidades y la influencia para re-dirigir el proceso, se ha limitado a evitar el gasto o flexibilizar criterios para permitir el uso en obras públicas. Los discutimos en ese orden.

3.1. Congreso de la República

Los problemas comenzaron en el Congreso de la República. Lo más saltante de la revisión de documentos y debates en el Pleno referidos a la aprobación de las modificaciones a la Ley del Canon es que aspectos centrales a ser considerados si se buscaba transferir

⁶ Luego de la publicación de los resultados se aprobaron investigaciones adicionales, llegando a ser un total 87 proyectos de investigación ganadores aproximadamente.

recursos a las universidades públicas, como eran los antecedentes del uso del canon petrolero así como la debilidad de la universidad pública y su clientelismo interno, no fueron discutidos. La dimensión de implementación está ausente del debate, las referencias que se hacen son sobre los efectos deseados y bondades de la norma, no sobre sus probables efectos y enormes desafíos.

Como se discutió antes, a partir del año 2001 se presentan propuestas en el Congreso para reformar la Ley del Canon. Los pedidos se centraban en modificar reglas de distribución que no beneficiaban lo suficiente a los distritos de los que se extraía el recurso. El Congreso finalmente establece una distribución que mejora la situación de los distritos productores pero además distribuye los recursos a los gobiernos regionales creados en el reciente proceso de regionalización.

En el marco de estos debates cuatro proyectos de ley plantean dirigir recursos hacia las universidades públicas. Todos estos proyectos proponían entregar fondos a las universidades para el desarrollo de infraestructura y adquisición de materiales (similar a la norma de canon petrolero) sin hacer mención exclusiva a la investigación. De los cuatro proyectos, solo dos trataban exclusivamente dicho tema, y apenas uno presentaba un breve análisis fundamentando la reforma. Todos los proyectos hacían referencia a las disposiciones en favor de la universidad pública en las normas sobre canon petrolero. De acuerdo al Canon Petrolero, regulado en leyes especiales para cada región beneficiada, un 5% del recurso se dirige a las universidades e institutos públicos sin especificar el uso de esos fondos, y en dos regiones se otorga un 3% adicional a centros de investigación regional (Instituto de la Amazonía). El proyecto más serio justificaba su propuesta con algunas reflexiones sobre la necesidad de reemplazar estos recursos por mayor “nivel de educación y tecnológico” (Proyecto 1498-2001-CR). Como se verá en lo que sigue, en este caso no vemos ninguna referencia puntual a una agenda global en boga. El desarrollo sostenible y el reemplazo de recursos extraíbles por capacidades locales ni se mencionan para sostener la necesidad de la reforma.

La Comisión de Energía y Minas elabora en base a los diversos proyectos presentados un dictamen (junio 2003) sobre la nueva distribución del canon. El dictamen propone que las universidades sean destinatarias directas de los fondos del canon (5% del total) y en una disposición final precisa que solo podrán utilizarse dichos fondos para “gastos de infraestructura física, tecnológica e informática, así como para la implementación de material bibliográfico y laboratorios científicos (...)”. La justificación al proyecto también hace mención a la ley de canon petrolero, señalando que había permitido dirigir recursos a las universidades para su beneficio y como evidencia se señalan recientes desembolsos. Pero no encontramos en el dictamen una discusión de cómo se ha aplicado dicha norma ni su impacto sobre las cuatro universidades beneficiadas. Tampoco se discutió sobre la capacidad y organización interna de la universidad pública, como veremos un tema central al momento de implementar la norma.

En la primera sesión en que se debatió el proyecto de ley (21 de agosto del 2003) tampoco encontramos una discusión sobre estos temas. La mayoría intervenciones se centraron en otros aspectos referidos a la distribución territorial de los recursos. En lo que respecta a la universidad, se precisó que según la Constitución este fondo se dirige a instancias de gobierno territorial. Por ello, era necesario incluir la transferencia a las universidades como parte del gasto del gobierno regional, lo cual se haría en los dictámenes posteriores. Pero más interesante para nuestro tema es observar de dónde salió el impulso para modificar un proyecto y dirigir los fondos exclusivamente a la investigación. Dos congresistas propusieron poner más énfasis en la investigación. Por un lado, muy someramente, el congresista Villanueva Mansilla sugirió precisar que el total de los recursos debían dirigirse a investigación e innovación tecnológica, además de aumentarse la proporción para las universidades a 15% del total del Canon. A decir del Congresista, su interés era potenciar el desarrollo tecnológico local, un tema descuidado por el canon (Entrevista con Villanueva 2014). Por otro, la Congresista Doris Sánchez, miembro de la bancada de gobierno e investigadora en temas de biología en San Marcos, indicó que sugería incluir el fomento a la investigación como uno de los gastos permitidos.

En la siguiente sesión, el 28 de agosto, la norma ya tenía el contenido finalmente aprobado, incluyendo la mención al gasto “exclusivo en investigación científica y tecnológica” y eliminando la disposición final del proyecto anterior que permitía realizar otros gastos en infraestructura y materiales. Esa fue la norma concertada y aprobada en el Pleno, apenas con dos votos en contra en su primera votación y ninguno en la segunda (aunque con amplia inasistencia, probablemente pues ya se había concertado la aprobación de la norma).

Resulta increíble para cualquier observador informado sobre lo que implica la investigación de alto nivel que se hayan destinado millones de dólares a instituciones debilitadas sin explorar su capacidad para gastar estos montos ni si este destino del dinero era el más adecuado. Si bien se puede argumentar que los recursos millonarios recién se darían en los años siguientes con la subida de precios de los minerales, los montos al 2003 ya eran considerables como para no considerar su impacto. La idea de entregar dinero para la investigación local resultaba atractiva, y fue aprobada mayoritariamente. Y no solo por legisladores de regiones mineras, que veían con interés electoral esta norma (Garfías 2011:39), sino por todas las bancadas.

En los años siguientes el Congreso ha perdido interés en la implementación de la norma pesar del aumento de fondos y su acumulación sin ser utilizados. El legislativo apoyó al MEF a regular la forma en que se utilizarán los fondos a través de normas especiales y disposiciones de la Ley de Presupuesto, pero básicamente ha perdido dirección en el proceso, dejándolo en manos de la universidad pública y el MEF. Una excepción a este desinterés es el reciente trabajo de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología,

la cual ha realizado un reporte detallado sobre el uso del dinero del Canon por las universidades receptoras. Su Presidente en el 2014, Jesús Hurtado, ha presentado a título individual diversos proyectos de Ley buscando redirigir parte de estos recursos para reforzar la investigación en universidades públicas y privadas. En su opinión la universidad pública está sobrepasada con esta responsabilidad y deben buscarse alternativas que eviten se pierda el dinero (Entrevista a Hurtado 2014). Más allá de lo inadecuado de insistir en el uso de todos los fondos en la investigación, lo que nos parece irreal, es positivo que se observe una real preocupación por la situación actual y en buscar alternativas.

3.2 Universidad Pública: entre Debilidad Institucional y Camarillas de Poder.

La situación de la Universidad Pública también explica este resultado. Por un lado, el legado de debilidad burocrática y académica de la universidad pública peruana hace difícil aprovechar los recursos. Pero sobre todo merece especial atención un gobierno universitario con fuertes incentivos para mantener el statu-quo y evitar reformas meritocráticas que permitirían un mejor uso de recursos. Ello no favorece a los investigadores que todavía están en la universidad pública ni a atraer nuevos investigadores que la fortalezcan.

Una universidad pública débil difícilmente podía aprovechar la oportunidad de los recursos. Si bien no podemos abundar en el tema, es relevante señalar que las causas de la debilidad de la universidad pública son diversas y con raíces profundas: gobiernos y partidos políticos que respondieron a una demanda de democratización de la universidad a mitad de siglo sin aumentar sus magros presupuestos ni adoptar planes de desarrollo; los efectos de la politización y radicalidad que impidieron poner en agenda el tema de la calidad académica; gobiernos que se desentendieron de la universidad pública, vista como un problema antes que una posibilidad; la violencia política que golpeó directamente a la universidad, desprestigiándola frente a la opinión pública y motivando la salida de profesores y de alumnos de calidad; y como veremos los abusos de camarillas que detentan el poder en forma clientelista y entienden la autonomía como una protección de sus intereses (Lynch 1990; CVR 2003; MINEDU 2005; Degregori y Sandoval 2009).

Como resultado de estos procesos de debilitamiento institucional, la universidad pública tiene una limitada capacidad de investigar. Las excepciones suelen estar en universidades de Lima (universidades Agraria, de Ingeniería, o San Fernando, la Facultad de Medicina de la UNMSM), algunas facultades en universidades de regiones donde algunos investigadores han construido con mucho esfuerzo redes internacionales de apoyo a la investigación. Para colmo, los grupos de profesores capacitados en investigación y

algunos centros especializados que pueden conducir el tipo de trabajos que demanda la norma del canon, se encuentran con trabas burocráticas, problemas administrativos, dificultades para gestionar y procesar los fondos, así como aprobar los proyectos de infraestructura para la investigación autorizados.

Un problema general que muestra esta debilidad, pero a la vez es ya causa de que se mantenga el statu quo, es que la investigación carece de criterios meritocráticos internos de evaluación. Un ejemplo se encuentra en la forma en que se trataba la investigación en la Universidad Pública antes de la aprobación de la norma y que todavía se mantiene. Como hemos señalado, los fondos de investigación asignados en los años noventa a la universidad fueron utilizados como suplementos salariales con poca o nula fiscalización (Garfias 2011: 19-26). Los docentes presentan proyectos de investigación en temas genéricos que eran aprobados por sus respectivos departamentos. Luego se informaba sobre los resultados de los mismos. En todo el proceso abundaba el formalismo, pero la fiscalización sobre la calidad o impacto era inexistente. En la práctica, estos fondos sirvieron como suplementos salariales sin un impacto en la producción de investigación desde la universidad. Los informes de investigación recogidos en la UNSAAC para esta investigación muestran similares deficiencias: en su mayoría no terminan siendo publicados en revistas especializadas, bibliografía desactualizada y temas que no son propiamente investigaciones sino exposiciones de alguna problemática. Se mezclan así todo tipo de productos, sin importar su nivel o calidad. Esta forma de actuar y el nivel de la producción previa justificaba el temor del MEF a que el canon fuera utilizado para fines diferentes a los señalados en la norma: pudo convertirse en suplementos salariales sin impacto en la calidad.

Otro ejemplo de debilidad institucional que traba la investigación en la universidad pública, es la deuda que la UNSA tiene con los docentes que ganaron los fondos del canon a través del concurso de proyectos de investigación en el 2010. Como los proyectos ganadores tenían un formato distinto al de los proyectos de inversión aprobados por el SNIP, la Oficina de Programación e Inversiones del MEF (OPI) de Arequipa, dio un plazo de un año para que los proyectos pasaran al formato adecuado. De acuerdo a las entrevistas, los docentes ganadores rehicieron los documentos hasta cuatro veces durante el 2011 sin encontrar respuesta de las Oficinas de Logística y Planificación y la Oficina de Planeamiento de la UNSA. Durante el 2012 y 2013 lograron reuniones con autoridades que reconocieron la desconexión de las oficinas de la universidad y se armó un equipo de docentes y estudiantes que adaptaran los proyectos al formato SNIP. A pesar de haber concluido el trabajo, el dinero aún no es desembolsado, y varios docentes han desistido de sus proyectos. Aquellos profesores investigadores reconocidos en sus facultades prefieren financiamiento externo a la universidad. En la facultad de medicina se ha logrado equipar un laboratorio a través de las redes internacionales de uno de los profesores del área, y las investigaciones que realiza son financiados por el Estado o la empresa privada. Asimismo, profesores de ciencias sociales prefieren aliarse a

institutos de investigación externos o formar los suyos propios como CEDER-Arequipa.

Pero es importante hacer énfasis en otro aspecto que debió ser evaluado. Los recursos eran en teoría un incentivo importante para adaptarse a la norma. Pero un problema interno, también histórico, hacía difícil dicha adaptación: la forma que ha adoptado el gobierno universitario en la mayoría de universidades públicas. Los trabajos arriba citados también resaltan el manejo clientelar que determina el gobierno de las universidades y la manera en que el concepto de autonomía universitaria se ha pervertido para mantener el *statu quo* (Degregori y Sandoval 2009: 39-41; MINEDU 2005).

Conforme a las reglas vigentes, las autoridades universitarias son elegidas por sus pares docentes (2/3 de los votos) y los representantes estudiantiles (1/3 de los votos). Es importante para la continuidad construir coaliciones de apoyo que permitan mantener a estas coaliciones en los cargos, garantizando el acceso a los limitados recursos de la institución. Estas elecciones no pasan por el prestigio académico de los candidatos o sus propuestas de gestión, sino que privilegia a quienes garanticen dicha continuidad. No existen, o se han relajado considerablemente, mecanismos de evaluación, sanción o fiscalización de los profesores nombrados. Y dada la debilidad académica y de investigación de los recursos humanos existentes, tenemos como resultado fuertes incentivos para que las cosas no cambien sustancialmente: la meritocracia, entendida como reglas de ascenso más claras y contrataciones de mayor nivel, afectaría a los hoy beneficiados por el sistema. Ello evidentemente afecta a los investigadores con una vocación de mayor apertura y de aprobación de criterios meritocráticos de evaluación.

En efecto, las investigaciones sobre el tema, así como en las entrevistas realizadas para este trabajo, se resalta cómo la ideologización clientelista de ayer ha sido reemplazada por una suerte de pragmatismo también clientelista que usa los recursos internos para mantener estas camarillas de poder. Esta forma de gobernar lleva a que sea costoso hacer cambios pues modificaría las reglas del juego interno (Lynch 1990; Villacorta 2012; Chávez 2014; Entrevistas con Mori y Sandoval 2014). Los trabajos que han mirado de cerca el funcionamiento de la Universidad Pública Peruana resaltan los problemas antes mencionados: control sobre la elección de docentes (Villacorta 2012, 179-180), contratación de personas cercanas a las autoridades y de baja calidad académica (Villacorta 2012: 181-182; Lynch 1990), corrupción para lograr el apoyo de tercios estudiantiles (Villacorta, 2012: 181; Chávez 2013). La imagen que aparece es la de estudiantes y docentes de calidad desmotivados y críticos, pero que aceptan la situación pues ven pocas posibilidades de cambio (Nureña et al 2014; Entrevista a Mori 2014).

Estas autoridades beneficiadas por el sistema patrimonialista vigente verían peligrar sus posiciones de poder si se realizan cambios meritocráticos en respuesta a los incentivos del canon. Si bien los recursos no pueden utilizarse para mejoras salariales,

los recursos ordinarios pueden dirigirse a atraer docentes más capacitados para realizar investigaciones que contarían con recursos de financiamiento. La organización por el contrario ha sido bastante resistente a discutir esos cambios, privilegiando las demandas de flexibilidad en el gasto de investigación e infraestructura antes que promover una reingeniería interna a nivel de calidad docente y contrataciones. Incluso aumentos salariales a los docentes en la década pasada, que podrían haber servido para atraer nuevos docentes a la universidad, no han producido ese resultado.

Por otro lado, la abundancia de recursos administrado por gobiernos universitarios sin una fiscalización es un caldo de cultivo para actos de corrupción. Así lo revelan instituciones como Desco Sur y la Red Anticorrupción de Arequipa, que han investigado la ejecución del canon en la UNSA. Encontraron que las partidas presupuestales ejecutadas no siempre responden a necesidades de infraestructura y equipamiento para investigación. Se adquieren, por ejemplo, unidades vehiculares (camionetas) que usan las autoridades (rector, vicerrectores y jefes de oficina) y no los docentes investigadores, y cuyos montos de ejecución final no coinciden con los costos reales de los vehículos (Red Nacional Anticorrupción de Arequipa, 2012: 41). Por otro lado, se ha encontrado que asignan partidas presupuestales a proyectos que tienen denominación “Sin Producto” por montos mayores a 32 millones de soles (Pinto, 2012: 41)

Los diagnósticos de sectores vinculados a la universidad pública no discuten estos problemas de organización interna como parte central del problema. La ya desaparecida ANR realizó un diagnóstico y concluye que el problema está en “la restricción del uso del recurso para el pago de remuneraciones o retribuciones de cualquier índole, la sobrecarga académica, la falta de infraestructura adecuada y la poca claridad de la Ley del Canon para este fin (ANR 2013a, 5).” Se culpa del impacto limitado de la norma a la rigidez del MEF y a la sobrecarga lectiva de los docentes. En una entrevista con Rosa Luz Pacheco, entonces Directora de la Dirección General de Investigación de la ANR, reiteró este diagnóstico, señalando que existen investigadores en la universidad pública pero los incentivos no los favorecen (Entrevista a Pacheco 2014).⁷

Estos aspectos son relevantes, pero no van al centro del problema. Efectivamente, la restricción de otorgar remuneraciones o retribuciones de cualquier tipo funciona como un desincentivo para que los docentes-investigadores inviertan tiempo en una actividad, algo normal en cualquier universidad donde se hace investigación. Sobre eso discutiremos al resaltar la poca flexibilidad del MEF. Sin embargo, como hemos señalado, algo que no se menciona en el reporte y documentos de la ANR es que el problema se origina cuando se intentó utilizar estos fondos en forma tal que las investigaciones fueran en realidad

⁷ En forma similar, un grupo de académicos, uno de ellos de la Universidad de Moquegua, considera que la falta de estímulo en las remuneraciones explica el bajo interés en utilizar el canon (Mendoza Blanco et al 2012).

suplementos salariales, como tradicionalmente se había hecho. Y si bien los diversos cambios a la normativa hacen poco clara la Ley del Canon, a grandes rasgos desde el 2006-2007 se sabe qué espera el MEF de las universidades públicas para autorizar los gastos en investigación. Las precisiones han ido más por el lado de proyectos de inversión, que es donde se están dirigiendo los gastos en forma mayoritaria. Entonces, no vemos que estos sean los problemas de fondo al tratar esta problemática, sino la débil capacidad de investigación de la universidad peruana y sobre eso no se ve una adaptación meritocrática.⁸

Entonces, hay responsabilidades internas que van mucho más allá de problemas de sobrecarga docente. Se extraña una autocrítica sobre las condiciones internas que dificultan la adaptación a la norma. Volviendo al punto anterior, era claro que los antecedentes mostraban que la implementación requería de un sistema de incentivos que promoviesen la meritocracia para evitar que los recursos refuerzan las estas tendencias clientelistas, o incluso dirigir los recursos hacia otros fines que impulsen dicha meritocracia. Ello no sucedió.

3.3 MEF: Control de gasto sin Alternativas

Diversos autores han señalado el enorme poder de la tecnocracia del MEF en el Perú actual (Durand 2006; Vergara 2012; Dargent 2011; 2015). En parte por la debilidad de los políticos, hoy los tecnócratas del MEF son considerablemente influyentes, capaces tanto de avanzar sus agendas como de bloquear proyectos que se les opongan. Este poder surgió tras la crisis económica de los años ochenta, se consolida durante las reformas de mercado de la primera mitad de los noventa y se mantuvo en el resto de la década y tras a la transición democrática del año 2000. Este proceso marca la forma de actuar de la organización: el MEF se convirtió en un cajero encargado de limitar el déficit e impulsar reformas de mercado, receloso del gasto estatal y de proyectos que considera estatistas.

Estos legados explican en buena cuenta su aproximación al tema de la universidad pública y el canon. Su principal preocupación fue evitar la posibilidad de gasto en salarios. El tema de los salarios trasciende este caso concreto: el MEF observa que una tendencia negativa en los aumentos de presupuesto de instituciones públicas es que se busca dirigir estos recursos hacia mejoras salariales sin pensar en la calidad de la gestión y servicio al ciudadano. Es decir, que los recursos nutran ineficiencia sin iniciar reformas. Uno de sus exfuncionarios señala que sin mecanismos de vigilancia

8 Acierta la ANR (2012), más bien, en otras de sus propuestas dirigidas al fomento de la investigación al reconocer la importancia de reforzar los recursos humanos para realizar investigación de calidad, pero estos temas no son discutidos en sus documentos dedicados al gasto del canon.

e incentivos para el cambio aumentar salarios no garantizará un buen servicio, y ese era el temor con los aumentos salariales con fondos de investigación en la universidad pública (Entrevista con Arróspide 2014).

Como se ha discutido, nuestra evaluación indica que no debería criticarse al MEF por haber actuado para limitar un gasto que muy probablemente hubiese llevado a torcer el propósito inicial de la norma. Y la posibilidad de dirigir gastos para actividades empresariales, no de investigación, también era preocupante. Pero el punto central para atribuir responsabilidad al MEF en esta situación es que, ante la ausencia de un marco legal específico para la ejecución del gasto, prefirió poner candados, asimilar el gasto a otros procesos de gasto público muy distintos a una contratación, y no buscar alternativas para lograr un gasto con real impacto. La flexibilidad se ha dado en los procesos vinculados a infraestructura, pero en investigación se ha sido mucho menos proactivo, y menos en re-pensar incentivos meritocráticos para fortalecer la universidad pública.

Por supuesto, el MEF podría señalar que no le corresponde promover un cambio de normas ni agilizar el gasto. Esa función corresponde a los políticos o a las propias universidades. Y que incluso hicieron más de lo que les correspondía al solicitar a las universidades y a la ANR evaluar el tema. Como señala el encargado de implementar la norma desde el MEF, se intentó encontrar una solución desde el ministerio al inicio del proceso (Entrevista con Arróspide 2014). Sin embargo, el poder del MEF en el Estado peruano es considerable y cuenta con los mecanismos para negociar y dirigir un uso adecuado de recursos. Pudo, por ejemplo, desarrollar incentivos para facilitar la ejecución del gasto manteniendo salvaguardas, o promover formas de ejecución que recojan las particularidades de la investigación. Como sugerimos en la conclusión, dada la debilidad de sectores políticos y burocráticos, tal vez era el único que podía plantear una redefinición de la norma para impactar en las universidades públicas, pero no lo hizo.

Consideramos que hay también un tema más de fondo para explicar este desinterés, por ahora tentativo y sin evidencia suficiente. El fuerte vínculo entre el MEF y las reformas de mercado, la promoción de políticas ortodoxas por más de veinte años, no lo hace una institución amigable con reformas en la universidad pública. La opción de mercado desde los años noventa fue promover la universidad privada y no la pública, considerada una institución incapaz de resolver el problema de la educación superior en el Perú. En ese sentido, no existe urgencia sobre el tema y es fácil desatenderse del problema. Esta percepción es compartida por diversas élites empresariales y en medios de comunicación, que no tienen a la universidad pública como una de sus prioridades. En términos más generales, ideología y no solo pragmatismo también juegan en este poco interés en discutir la reforma de la universidad pública en el Perú.

4 Conclusión

El caso muestra cómo la oportunidad brindada por abundantes recursos para cambiar la trayectoria de debilidad de una institución se viene perdiendo por una serie de factores. Estos factores son comunes en organizaciones débiles y poco profesionales que abundan en los Estados de la región. Principalmente: debilidad estatal precedente y legados organizativos negativos (universidad pública); la manera formalista de diseñar normas sin evaluar las dificultades de implementación (Congreso), y la ausencia de interés por parte de instituciones que, teniendo mayor capacidad estatal, evitan involucrarse en el tema (MEF).

Vemos cómo las diversas organizaciones involucradas en el uso del canon para investigación han fracasado en establecer procedimientos o reglas que permitan implementar la norma. Por ejemplo, se pudo establecer mecanismos para que instituciones prestigiosas evaluaran y aprobaran los proyectos de investigación. Asimismo, evaluar cómo brindar algunos beneficios al investigador (reducción de carga lectiva, aumento salarial, bonos de producción, entre otros). Al mismo tiempo, pudo demandarse que se realizaran reformas de fondo en la universidad pública para desarrollar capacidades reales de investigación a cambio de flexibilizar el uso de los fondos. O se pudieron utilizar los recursos para reforzar centros de investigación ya existentes que sí pudiesen utilizar los fondos asignados, autorizando la contratación de personal académico y técnico especializado.

Este caso concreto, entonces, ejemplifica diversos procesos que se dan en el Estado cuando aumentan los recursos en forma considerable y que dificultan un buen uso de los mismos. Más que hablar de una “maldición de los recursos”, término que hace pensar que un Estado está peor por tener mayores recursos, lo correcto en la mayoría de los casos es señalar que países con instituciones débiles muy probablemente no podrán utilizar estos recursos para invertirlos en su desarrollo y un fortalecimiento estatal sustantivo (Paredes 2013; Kurt 2013). Similares problemas también son comunes en gobiernos locales y regionales que reciben recursos del canon.

Probablemente en el Perú, donde los partidos políticos han perdido considerable relevancia y donde los políticos suelen quedarse tiempos cortos en sus cargos dada la alta volatilidad, la situación sea más grave. Políticos sin horizontes de tiempo medio, sin organizaciones que los sobrevivan, tendrán menos interés en usar dichos recursos para realizar reformas que solo tendrán impacto en el mediano y largo plazo. La lección general, entonces, es que élites políticas débiles y un Estado con capacidades limitadas, hacen difícil aprovechar estas mejores condiciones.

Concluimos con un tema que llamó nuestra atención a lo largo de toda la investigación. Es sorprendente que si el objetivo era reforzar el desarrollo regional a través de la universidad pública, ningún actor involucrado hubiese señalado que había varias

acciones posibles además de promover la investigación. La razón para aprobar este tipo de normas es que las regiones extractivas requieren potenciar sus capacidades humanas y su diversidad productiva como forma de compensar la pérdida de recursos no renovables (minería y petróleo). La investigación puede contribuir a esta mejora, sin duda, pero no solo toma tiempo ver sus frutos, sino que además dista de ser la única medida posible. Las consultorías e informes citados recomiendan precisamente revisar la norma para evaluar otros mecanismos de mayor impacto.

Si de lo que se trataba era de mejorar el desarrollo local, el objetivo debió ser también mejorar la formación de profesionales y contribuir a la diversidad productiva. Es decir, se pudieron utilizar los fondos para promover un cambio de fondo en universidades públicas: sistemas de reclutamiento de profesores de calidad bajo condiciones competitivas, reglas meritocráticas de ascenso, reforzar las competencias de los alumnos, establecer incentivos a la calidad académica y productividad, entre otros (ver las conclusiones y recomendaciones de Portocarrero 2013e INNOVA PUCP 2012). Por lo demás, una plana docente más capacitada muy probablemente también llevaría indirectamente a mejorar la investigación. Antes que pensar en apurar los fines, debió pensarse en cómo fortalecer los medios para cumplirlos. Al parecer el boom de recursos pasará sin que veamos un cambio sustantivo en una institución esencial para el desarrollo sostenible como es la universidad pública.

5. Bibliografía

Asamblea Nacional de Rectores (ANR) Dirección General de Investigación
2013 *Utilización del Canon para Investigación en la Universidad Pública con Fondos de Canon*, ANR: Lima.

Asamblea Nacional de Rectores (ANR) Dirección General de Investigación
2013 “Presentación: Investigación con Fondos del Canon en la Universidad Peruana”, ANR: Lima. Disponible En: http://issuu.com/unjbg.ocim/docs/9.investigaci__n_con_fondos_del_can

Asamblea Nacional de Rectores (ANR) Dirección General de Investigación
2012 *Panorama de la Investigación en la Universidad Peruana*, ANR: Lima.

Asensio, Raúl H.

2014 “¿Quién Escribe más y Por qué? Cambios Recientes en la Geopolítica de la Producción Científica en América Latina y el Caribe”, Documento de Trabajo N 235, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Asensio, Raúl H.

2014 “Demasiado Parecidos para Llevarnos mal” En: José Joaquín Brunner Ried, Orazio J. Bellettini Cedeño y Adriana M. Arellano Albuja (Eds.), *Más Saber América Latina, Potenciando el Vínculo entre Think Tanks y Universidades*, Santiago de Chile: Grupo Faro y Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales.

Mendoza Blanco, Werner et al

2012 “El Paradigma de la Investigación científica en el Perú y el canon minero”. En: *Ciencia y Desarrollo*, V15:1.

Bulmer-Thomas, Víctor

2011 *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México: FCE.

Chavez, Noelia

2014 Los circuitos políticos: incentivos para la actividad política de los estudiantes universitarios. El caso de la Universidad Nacional de la Amazonía peruana – Iquitos, 2002-2012. Tesis de Licenciatura. Lima: PUCP.

CCTI Comisión de Ciencia y Tecnología

2013 Informe Estado del gasto de los recursos del canon recibidos por las universidades públicas. Congreso de la República. Lima.

Comisión de la Verdad y Reconciliación

2003 *Las Organizaciones Sociales: Las Universidades*. Tomo III. Informe Final, Lima: CVR, pp. 581-615.

Dargent, Eduardo

2015 *Technocracy and Democracy in Latina America*; Cambridge: Cambridge University Press.

Dargent, Eduardo

2011 "Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Experts in Latin America". En: *Comparative Politics*, 43:3 (April), pp. 313-332.

Degregori, Carlos Iván

1990 *Ayacucho 1969 – 1979, el surgimiento de Sendero Luminoso*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Degregori, Carlos Iván y Pablo Sandoval

2009 *Antropología y antropólogos en el Perú: la comunidad académica de ciencias sociales bajo la modernización neoliberal*, Lima: IEP; Buenos Aires: Clacso.

Pinto Arenas, Patricia

2012 *Reporte Regional de Arequipa N°16: Vigilancia de las Industrias Extractivas*. Arequipa: Desco.

Durand, Francisco

2006 "El Problema del Fortalecimiento Institucional Empresarial", En John Crabtree (Ed.), *Construir Instituciones: Democracia, Desarrollo y Desigualdad en el Perú desde 1980*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Evans, Peter

2004 "Development as Institutional Change the pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation", en *Studies in Comparative International Development*, 38, pp 30-52.

Garfias, Marcos

2011 "La investigación en la universidad pública regional y los fondos del canon 2004-2008". Documento de Trabajo, 165. Serie Educación, 3, Lima:IEP.

Ghezzi, Piero y José Gallardo

2013 *¿Qué se Puede hacer con el Perú? Ideas para Sostener el Crecimiento Económico en el Largo Plazo*, Lima: Universidad del Pacífico, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Grindle, Merilee

2009 “La brecha de la implementación” En: *Política Pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.F.: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

INNOVA PUCP

2012 “Informe en Borrador presentado por Sociedade Portuguesa de Inovação y Serviguide e INNOVAPUCP: Consultoría para Mejorar el Uso de los Recursos del Canon por Parte de las Universidades Públicas”, Proyecto PE-T1052.

Kurtz, Marcus

2013 *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*, New York: Cambridge University Press.

Lynch, Nicolás

1990 *Los Jóvenes Rojos de San Marcos: Radicalismo Universitario de los Años 70*, Lima: El Zorro de Abajo Ediciones.

Ministerio de Educación del Perú (MINEDU)

2005 *Informe sobre la Universidad en el Perú*, Lima: Oficina de Coordinación Universitaria.

Paredes, Maritza (2012). *Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s*, Tesis doctoral: Departamento de Desarrollo Internacional. Universidad de Oxford.

Portocarrero, Javier (2013). “Impacto del Canon y Regalía Minera destinado a las Universidades Públicas en la Investigación Científica y Tecnológica y en el Desarrollo Regional: Análisis y Propuestas Normativas”. Programa de Mejoramiento Continuo de la Gestión de las Finanzas Públicas de Perú. Proyecto PMC 05-2013.

Red Nacional Anticorrupción de Arequipa

2012 *Proyecto de Vigilancia Universitaria*. Arequipa: Centro de Estudios para el Desarrollo Regional.

Universidad Coherente

2012 “Investigación Científica y Canon Minero en las Universidad Públicas ¿Por dónde empezar?” En: Observatorio Universitario. N° 8. Lima.

Vergara, Alberto

2012 “Alternancia sin alternativa: ¿Un año de Humala o veinte años de un sistema?”, *Revista Argumentos*, 6:3 (Julio). <http://revistargumentos.org.pe/alternancia_sin_alternativa.html >

Weyland, Kurt

2009 “Institutional Change in Latin America: External Models and their Unintended Consequences.” In: *Journal of Politics in Latin America*, V57, N° 2, pp. 262-295.

Weyland, Kurt

2006 *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*, Princeton: Princeton University Press.

Weyland, Kurt

2005 “Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform.” In: *World Politics*, vol. 57, N° 2, pp. 265-295

Entrevistas

Aguilar, Elsa. Profesora del Departamento Académico de Biología, Universidad San Antonio Abad del Cusco. Cusco, 1 de diciembre 2014.

Arróspide, Mario. Ex Funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas durante la aprobación de las modificaciones a la Ley de Canon. Experto en gestión pública. Lima, 1 de abril de 2014.

Bueno, Antonio. Profesor del Departamento Académico de Ingeniería, Universidad San Antonio Abad del Cusco. Cusco, 1 de diciembre 2014.

Garfias, Marco. Investigador del IEP, experto en temas de investigación y universidad pública. Lima, 19 de febrero de 2014.

Hurtado, Jesús. Congresista. Presidente de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología del Congreso de la República. Lima, de marzo de 2014.

López, Sinesio. Profesor de Ciencias Sociales en San Marcos. Lima 16 de enero del 2014.

Luízar, Celina. Profesora del Departamento Académico de Química, Universidad San

- Antonio Abad del Cusco. Cusco, 1 de diciembre 2014.
- Mori, Jorge. Director de Asociación Universidad Coherente y ex dirigente universitario. Lima 8 de febrero de 2014.
- Pacheco, Rosa Luz. Directora de la Dirección de Investigación Asamblea Nacional de Rectores. Lima, 7 de febrero de 2014.
- Quispe, Maritza . Profesora del Departamento Académico de Biología, Universidad San Antonio Abad del Cusco. Cusco, 1 de diciembre 2014.
- Sandoval, Pablo. Profesor de Antropología en San Marcos e investigador del Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 28 de enero de 2014.
- Urrunaga, Emma. Profesora del Departamento Académico de Química, Universidad San Antonio Abad del Cusco. Cusco, 1 de diciembre 2014.
- Warthon, Julio. Profesor del Departamento Académico de Física, Universidad San Antonio Abad del Cusco. Cusco, 1 de diciembre 2014.
- Villanueva, Édgar. Congresista por Apurímac (2001-2006). Lima, 3 de abril de 2014.
- Zamalloa, Marco Antonio. Profesora del Departamento Académico de Física, Universidad San Antonio Abad del Cusco. Cusco, 2 de diciembre 2014.

