

CLAVES

PARA EL DEBATE PÚBLICO

MODELO DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ESTUDIOS, REFLEXIONES Y PROPUESTAS

NÚMERO 68 / NOVIEMBRE DE 2020

CLAVES

PARA EL DEBATE PÚBLICO

Modelo de financiación de la educación superior

ESTUDIOS, REFLEXIONES Y PROPUESTAS



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Noviembre, 2020

Producción

Dirección Nacional de Planeación y Estadística
Unimedios



ANÁLISIS

Cómo leer el presupuesto de la Universidad Nacional de Colombia y los costos por estudiante¹

CARLOS ALBERTO GARZÓN GAITÁN

Director Nacional de Planeación y Estadística, Universidad Nacional de Colombia

Profesor Asociado del Departamento de Ingeniería Química y Ambiental.

La relación complejidad – equidad

El Sistema de Universidades Estatales SUE es heterogéneo y diverso. Varios esfuerzos técnicos se han hecho, por parte de equipos especializados conformados por funcionarios de las Universidades integrantes del SUE, en los últimos 15 años, para comprender y medir la complejidad de las Universidades y poder hacer consideraciones objetivas de eficacia, eficiencia y efectividad.

La complejidad de las Universidades se origina en:

- a. La diversidad de misiones, que tiene que ver con el peso relativo que tiene en las instituciones cada una de las tres funciones misionales: docencia, investigación y extensión o interacción con la sociedad, y con la manera como cada universidad integra estas tres funciones alrededor de la formación individual y colectiva.

La UNAL en 2019 tiene 578 grupos de investigación categorizados por Colciencias, 40 reconocidos y 324 registrados para un total de 942 grupos, integrados por 1.888 investigadores lo cual representa el 22,8% del total nacional de grupos y el 26,74% de

¹Agradecemos los aportes a este documento del profesor Gerardo Mejía Alfaro inspirador de la metodología de costeo y quien ejerció como Gerente Nacional Financiero y Administrativo de la Universidad Nacional de Colombia.

- investigadores reconocidos; mientras que la Universidad de Antioquia ocupa el segundo lugar con 272 grupos (10,6%), le sigue la Universidad del Valle con 173 grupos (6,74%);
- b. La Docencia o formación, la cual aporta a la complejidad, la diversidad de oferta de programas curriculares y la naturaleza de las áreas de conocimiento a la que pertenecen dichos programas, no es lo mismo incursionar en ciencias básicas, ciencias humanas, ciencias económicas o las artes). Se suman los niveles de formación: profesional, especialización, maestría o especialidad médica o doctorado.
 - c. La calidad ofrecida, tanto a nivel académico como de gestión institucional, está demostrado que, abstrayéndose del capital intelectual y de los estilos de aprendizaje de los estudiantes, la calidad y magnitud del valor agregado tiene una relación directa con la formación y experiencia del personal docente (En la UNAL, laboran 1.695 PhD y 985 MSc). Tiene que ver, además, con su dedicación y con la relación cuantitativa de estudiantes por cada profesor en equivalentes de tiempo completo.
Para la calidad entran en juego también, el diseño curricular, los enfoques y prácticas pedagógicas y didácticas, las tecnologías en uso, los campus universitarios concebidos como aula total, con las interacciones humanas y ambientales que propician, los enfoques y ofertas de bienestar y la experiencia colectiva en la vida universitaria para formar actitudes además de aptitudes propias de los buenos ciudadanos, el bilingüismo, la movilidad académica nacional e internacional, entre otras. Uno de los objetivos estratégicos de la Universidad Nacional descrito en el Plan Global de Desarrollo: “Proyecto cultural y colectivo de Nación 2019–2021” es: “Generar ambientes para la formación de profesionales altamente calificados, con autonomía, capacidad crítica y conciencia social, que interioricen, apropien y generen conocimiento científico, tecnológico, innovador, artístico y humanístico para aportar a la construcción de nuestra nación, a través de la armonización de las funciones misionales y la interdisciplinariedad”.
 - d. La distribución espacial de la oferta de servicios y la distancia y accesibilidad de cada sede en relación con las otras partes del sistema, aún dentro de una misma ciudad; pero, fundamentalmente si se trata de una institución multicampus regional o nacional como es el caso de la Universidad Nacional de Colombia con sus nueve sedes, cinco ubicadas en la región andina: Bogotá, Medellín, Manizales, Palmira y La Paz, y cuatro en las fronteras nacionales: Orinoquia, Amazonas, Caribe y Tumaco.
 - e. El valor agregado, es decir, falencias que hay que compensar entre los capitales intelectuales, culturales y sociales con los que llegan los estudiantes y el umbral de calidad que desea alcanzar la universidad con ellos, de acuerdo a su propósito superior.
 - f. La naturaleza y cantidad de las acciones afirmativas que se deben aplicar para garantizar la equidad entre los estudiantes de acuerdo a su vulnerabilidad. Todas estas dimensiones están afectadas directamente por el tamaño de la oferta y la magnitud e intensidad de las acciones misionales que la institución despliega.

El tamaño, a medida que crece más allá del óptimo, va generando también deseconomías de escala, costos de burocracia, ineficiencia y grandes retos de gobernabilidad. Los costos de una universidad están determinados por todas estas variables más aquellas relacionadas con la evolución del índice de precios específico para la educación superior, especialmente en lo relacionado con el talento humano académico y el de soporte administrativo. También es un elemento diferenciador de los costos las capacidades y actividades orientadas a la difusión del conocimiento a la sociedad como disponer de emisoras, programadora de televisión, periódicos nacionales y revistas. (La UNAL edita 31 revistas indexadas por Colciencias: 29,25% del total nacional, le sigue la Universidad de Antioquia con 15 (14,15%), la UPTC con 8 (7,55%) y la Universidad de Caldas también con 8 revistas.

Se debe tener en cuenta, además, que muchos de los costos recurrentes están determinados por leyes nacionales como aquellas que regulan lo salarial y las políticas de estímulos a la productividad académica de los docentes, fijadas por decreto, los cuales tienen un gran peso en la estructura de costos global, especialmente en universidades intensivas en investigación,

como la Universidad Nacional. Algunas universidades, como la UNAL, tienen también bajo su responsabilidad bienes de interés cultural que requieren ser conservados y mantenidos sin que se cuente con algún apoyo estatal adicional.

No es procedente entonces, reclamar “trato igual” por parte del Estado a instituciones tan diferentes, como las que conforman el sistema de educación superior. Conviene mejor establecer un “trato equitativo” o “trato justo” y financiar de manera sostenible a cada institución de acuerdo a los costos reales y a sus apuestas de crecimiento definidas autonomamente.

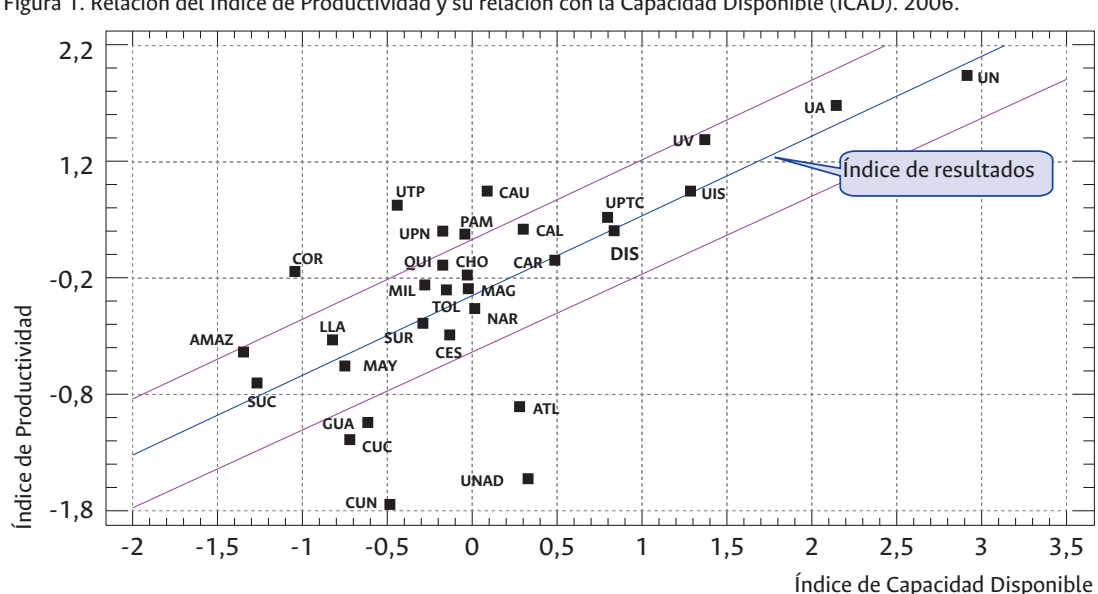
Este trato desigual equitativo tiene dos implicaciones de política pública: que la evaluación del desempeño de las instituciones se haga en relación con sus propias capacidades y no en comparación con las universidades más complejas y que lo “razonable” en efectividad se juzgue en relación con la tendencia en el desempeño del sistema de universidades en conjunto.

La diversidad institucional no es una característica negativa, al contrario, es bienvenida y constituye un factor de resiliencia del sistema. Entre más diversidad de la oferta más posibilidades de selección para los jóvenes, siempre y cuando la oferta cumpla las características de excelencia en la calidad.

El objetivo de política no puede ser entonces que todas las partes del sistema logren la misma complejidad, pues las misiones y los ámbitos territoriales de cada Universidad son diferentes. El propósito social puede plantearse más en el sentido de que las diversas complejidades se articulen en una configuración sistémica que permita que todo el sistema mejore permanentemente y que los estudiantes y ojalá los docentes y el personal administrativo puedan fluir a través del sistema en la búsqueda de las capacidades y ambientes que anhelan y como una forma de transferir lo que son, conocen y saben hacer.

En la Figura No. 1 se muestra, a manera de ejemplo, una línea de base elaborada en el 2006 por los expertos estadísticos del SUE, Roberto Behar Gutiérrez, Universidad del Valle; Juan Delgado Lastra, Universidad de Antioquia; Jorge Martínez Collantes, Universidad Nacional de Colombia y Gabriel Yáñez Canal, Universidad Industrial de Santander, en la que puede verse la relación entre la complejidad de las capacidades de las universidades estatales y los resultados obtenidos en productividad académica.

Figura 1. Relación del Índice de Productividad y su relación con la Capacidad Disponible (ICAD). 2006.



Fuente: “Una Propuesta metodológica para la construcción y modelación de los Indicadores de gestión de las Universidades Públicas Colombianas” (Ed.) Bogotá, Colombia 2006. Sistema de Universidades Estatales SUE.

La política de Estado también debe posibilitar la evolución de las instituciones ya sea que ellas se regulen o adapten mutando su ADN; pero, siempre pensando como sistema con sus especialidades, roles y relaciones. Las universidades pueden autónomamente adoptar estrategias para aprovechar las oportunidades que el contexto nacional e internacional ofrece para crecer o transformarse y concertar con el Estado la financiación que se requiere para lograrlo.

Los reclamos de trato justo deben entonces entenderse como anhelos de trato proporcional a las complejidades individuales y a los consensos sobre crecimiento responsable y no como la obligación de transferir recursos a cada institución, tal y como lo hace el Estado con las universidades más complejas Nacional, Antioquia y Valle.

La asignación de presupuestos por parte del Estado es entonces, una tarea técnico política compleja que implica conocer la intimidad de las instituciones, de su visión e impronta y dista mucho de resultar del uso de modelos de asignación simples. Esta tarea se complica más para los gobiernos si lo que desean, como debe ser, que el sistema evolucione y crezca. Avanzar en una propuesta de política de Estado para atender estas variables hasta adoptar un modelo de asignación de presupuestos válido para el largo plazo, desborda el propósito de este documento de manera que, nos concentraremos en mostrar cómo se deben analizar los costos de la Universidad Nacional de Colombia. Una propuesta de modelo se encuentra ya en etapa de prueba y existe un acuerdo en el SUE sobre su conveniencia.

Por otro lado, y antes de proponerse el modelo actual, el SUE² había trabajado en varios escenarios de criterios de distribución de recursos sobre la base de indicadores y ponderaciones que han sido discutidos en diversas oportunidades sin que se haya llegado a un consenso entre los rectores. Por eso, finalmente el Ministerio de Educación decidió el cómo distribuir los nuevos recursos apropiados dándole primacía a la política de cierre de brechas. A continuación presentamos dos imágenes: la primera describe las variables y las ponderaciones usadas para las simulaciones y la segunda la distribución que quedaría siguiendo los criterios de complejidad (escenario 2), que es la que justifica porque la Universidad Nacional recibe del presupuesto nacional lo que recibe. Noten las distancias que existen entre la UNAL y las siguientes universidades públicas. Estas simulaciones se hicieron en el 2017.

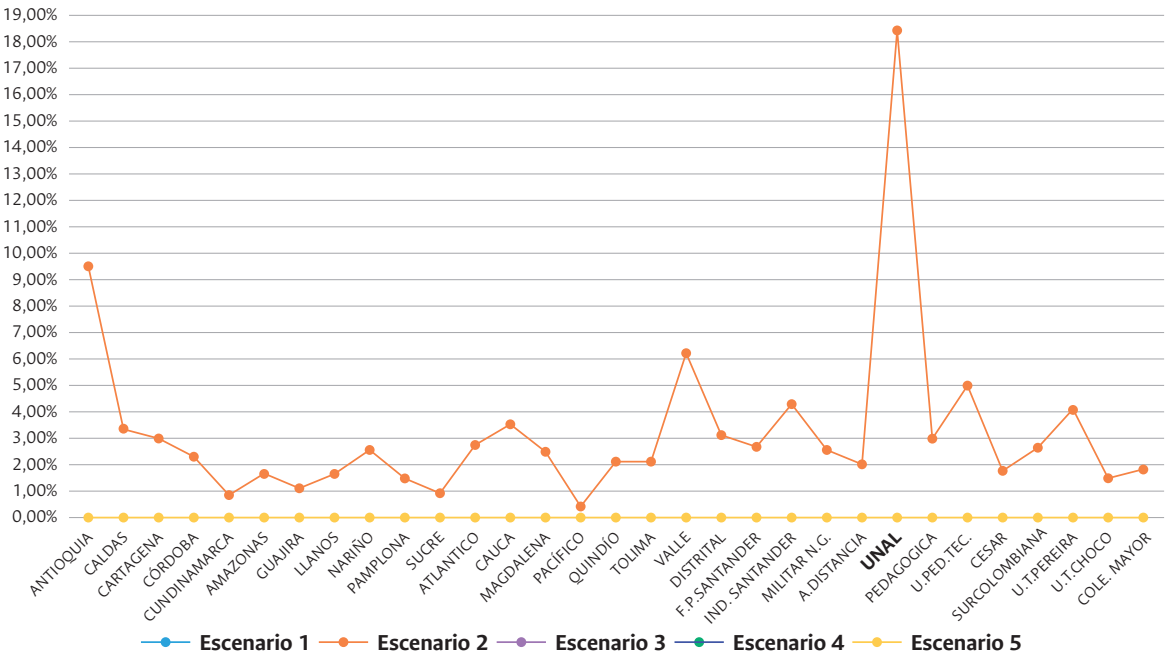
² Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros del SUE. Propuesta de modelo de distribución de recursos. Abril 18 de 2017.

Propuesta preliminar distribución entre universidades del SUE											
Escenarios Propuestos											
Factor	Variable o Indicador	Brechas		Complejidad		Neutro		Reunión Marzo 22		Movable	
		Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Escenario 5					
Estudiantes	Cobertura Total Matrícula Ponderada PRE + POS	15%	10%	15%	10%	10%	25%	15%	10%	10%	20%
	Participación Posgrado sobre la IES	10%	10%	10%	5%	10%					
	Tasa de Graduación	0%	0%	0%	0%	0%					
	Retención 2015	0%	0%	0%	0%	0%					
Capacidad/ Complejidad	Capacidades generadas por Transferencias Nación	20%	30%	10%	0%	20%	20%	30%	40%	20%	40%
	Impacto Decreto 1279	0%	20%	20%	40%	20%					
Calidad	Grupos de Investigación Ponderados	5%	5%	5%	0%	5%	25%	25%	20%	5%	20%
	Investigadores Ponderados	5%	10%	5%	5%	5%					
	Relación de Programas Acreditados/Acreditables	10%	5%	10%	10%	5%					
	Saber Pro 2015	5%	0%	5%	5%	5%					
Fortalecimiento Docente	Mejoramiento relación de No. de estudiantes por docente	30%	10%	20%	25%	20%	30%	20%	25%	20%	20%
		100%	100%	100%	100%	100%			100%	100%	

NOTA: Estos escenarios son puestos a consideración de la Junta Directiva del SUE. Se deja un escenario 5 movable para efectos de simulación.

El Ministerio de Educación conformo 4 grupos de 8 Universidades, cada uno, entre el SUE. En el primer grupo están: la Universidad Nacional de Colombia (18.13), Antioquia (9.45), Valle (6.13), UIS (4.25), Pedagógica Nacional (2.87), Cauca (3.5), Tecnológica de Pereira (4.03) y Caldas (3.25). Es curioso que no esté en este grupo la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC (4,88).

Escenario 2. Distribución de recursos Reforma Tributaria



Los costos de la Universidad Nacional de Colombia, base 2019³

La fuente de la información para establecer los costos anuales es la contabilidad de la UNAL, no el presupuesto del año correspondiente. También es necesario diferenciar entre el presupuesto total de la Universidad y el presupuesto neto que soporta la operación de la institución en cada año.

Para el año 2019 el presupuesto total ejecutado de la Universidad fue de \$ 1.927.848 millones de los cuales \$ 972.209 millones eran aportes de la Nación y \$ 955.649 millones de recursos propios. Para ese mismo año los recursos utilizados en la gestión de la Universidad ascendieron a \$ 1.289.559 millones⁴.

El presupuesto total de la Universidad incluye el flujo anual de pensiones de cuyo fondo simplemente somos gestores de información para el fondo fiduciario y corresponden al efecto de las pensiones anteriores a la Ley 50/93. Los aportes de la UNAL a la EPS UNISALUD de régimen especial, la cual es operada por la Universidad no se toman en cuenta por separado dado que ya están incluidos en los gastos de personal; incluye, además, los recursos recibidos por venta de servicios de consultoría y educación continua o de investigación contratada. El presupuesto de la Universidad no incluye los recursos de regalías dado que por Ley deben manejarse de forma independiente de la contabilidad. El tema de regalías debe analizarse más profundamente pues su destino es inversión y toda inversión más temprano que tarde demanda recursos de funcionamiento.

El error más común que se comete por parte de los analistas al tratar de inferir el costo por estudiante consiste en tomar el presupuesto total de ingresos de la UNAL y dividirlo por el número de estudiantes. También se incurre en error cuando se toman solamente los aportes de la Nación a la Universidad, incluyendo las pensiones y los aportes a salud, y este monto se divide por el número de estudiantes

Otro error común consiste en hacer equivalente el costo por estudiante solo con los aportes de la Nación por estudiante sin considerar, al momento de comparar entre universidades públicas, los demás aportes por transferencias de los departamentos y municipios y los recursos propios.

³Gerencia Nacional Financiera y Administrativa. (2020). *Informe de Resultados Sistema de Costos 2019*. Universidad Nacional de Colombia.

⁴Memoria financiera (Ed.) (2018) Bogotá, Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Gerencia Nacional Administrativa y Financiera.

Para el año 2017, por ejemplo, las transferencias de la Nación, de los departamentos y de otros entes territoriales al sistema fueron de cuatro billones doscientos cuarenta y cinco mil novecientos sesenta y un mil millones de pesos (\$ 4.245.961) de inversión y funcionamiento a todas las universidades públicas; de esta cifra los entes territoriales le aportaron cuatrocientos cuarenta y cuatro mil ochocientos veinticinco millones (\$ 444.825) a solo 16 instituciones territoriales de un total de 32.

Un tercer error consiste en comparar “costos” entre universidades públicas y privadas incluyendo unos rubros en unas y otros diferentes en otras; este error se comete al comparar los costos por estudiante de la Universidad Nacional de Colombia con los costos de las matrículas en una universidad privada; no solo se incluye lo que no debe ser incluido, sino que, solo lo hacen en la UNAL y en la universidad privada no, caso típico las pensiones. ¿Qué tal si incluyeran en el cálculo de los costos de un estudiante de la Universidad de los Andes, todas las pensiones que se pagan a todos los funcionarios que han pasado en la historia de esa Universidad?

El cuarto error se comete al darle tratamiento a las inversiones anuales como si el estudiante las consumiera o se depreciaran en un 100% en el mismo año; en la estructura de costos solo debe incluirse la depreciación. Eso pasa cuando se confunden acumulaciones de capacidades con flujos de recursos.

Para hacerse una idea de los ingresos totales de las universidades públicas del sistema en un año muestra, en este caso 2017, se presentan a continuación los datos consolidados a nivel nacional.

Consolidado de ingresos de las universidades públicas 2017. En millones de pesos		
Transferencias de la Nación	Funcionamiento	3.501.137
	Inversión	299.999
	Subtotal transferencias Nación	3.801.136
Transferencias territoriales y otras		444.825
Recursos de estampillas		403.062
Recursos propios	Matrículas de pregrado y posgrado	1.106.445
	Otros ingresos propios	2.410.082
	Subtotal recursos propios	3.516.527
Total ejecución de ingresos		8.165.549

Fuente: Vicerrectoría Administrativa y Financiera, UTP. Comisión Técnica de Vicerrectores Administrativos y Financieros SUE.

Hechas todas estas salvedades y consideraciones de equidad, complejidad y trato equitativo, llamaremos costos de la gestión general de la UNAL a los recursos netos que realmente se invierten en la operación anual para el logro de los fines misionales. Para el año 2019 esta cifra equivale a \$ 1.289.559 millones.

La base de la asignación de los costos se fundamenta en el consolidado de los tiempos asignados por cada uno de los docentes a las diversas actividades académico administrativas que desempeñan; se toma en cuenta, además, la distribución de los empleados administrativos entre quienes apoyan directamente las funciones misionales, un laboratorista, por ejemplo, y los que apoyan la gestión administrativa de los niveles centrales, un contador por ejemplo. Presentar al detalle la metodología de análisis de costos de la Universidad Nacional desborda el propósito de este documento.

Una cifra gruesa, un promedio de costos semestrales por estudiante, que en la práctica no significa mucho, pero que empieza a controvertir los cálculos mal hechos, muestra que, dado que en el año 2019 se realizaron en los dos semestres 90.191 matrículas de pregrado y 17.368

de posgrado para un total de 107.559 matrículas, el costo promedio semestral por estudiante sin diferenciar un estudiante de pregrado de uno de doctorado e incluyendo los costos de investigación y extensión fue de \$ 10'203.889 pesos de 2019. Esto permite afirmar que el 100% de los estudiantes de la Universidad es subsidiado en diversas proporciones por el Estado. Los niveles de subsidio por nivel de formación y sede de la Universidad son monitoreados por la Gerencia Nacional Administrativa y Financiera.

Para avanzar en un análisis más detallado, los objetos de costos serán los de docencia, investigación y extensión. Otros costos incluyen gastos administrativos y costos de servicios públicos, servicios de aseo y vigilancia, nómina de personal administrativo, y demás erogaciones que no se pueden identificar al detalle con los objetos de costos.

Para la UNAL la extensión o interacción con la sociedad se desarrolla en múltiples dimensiones una de las cuales es la consultoría. El tiempo que dedican los profesores y la gestión y soporte que dichas actividades requieren, comprende todas las modalidades entre las cuales se cuenta: proyectos de innovación y gestión tecnológica, consultorías y asesorías, la interventoría, la evaluación de programas y políticas, los conceptos, servicios académicos de intercambio de conocimientos y experiencias, educación continua y permanente, realización de eventos; servicios docente asistenciales, proyectos de creación artística, innovación social, transferencia de conocimiento, prácticas y pasantías universitarias o proyectos de cooperación internacional.

En relación con la consultoría desarrollada por las Sedes Andinas, y para facilitar el análisis, se puede hacer una analogía concibiéndola como una empresa de la Universidad que en el año 2019 prestó servicios a la sociedad, los cuales representaron ingresos por \$ 206.424 millones; pero, que los costos para generar esos servicios, calculados desde la contabilidad, representaron \$ 170.769 millones de pesos, lo cual implica que para la gestión general solo ingresaron por consultorías \$ 35.655 millones.

Los costos de la función extensión incluyen transferencias al privado interno (personal académico que recibe estímulos financieros y estudiantes que se contratan) y al privado externo, servicios personales, servicios tecnológicos, compra de equipos e insumos y gastos generales. Es posible que se negocie en contratos de consultoría con los entes externos que equipos que se requieren para ejecutar los proyectos, queden de propiedad de la Universidad, en ese caso aplicaría para ellos, en el sistema de costos no la inversión total sino la depreciación por año de esos equipos.

Al asignar los otros costos y gastos a las tres funciones misionales se llega a que la docencia de pregrado costo en el año 2019 \$ 584.156 millones, lo cual representa un 45,4%; que la docencia de Posgrado costo \$ 282.068 millones, lo cual representa un 21.9%; que la investigación, desarrollo e innovación costo \$ 230.614 millones, lo cual representa el 17.9%; y que la extensión costó \$191.012 millones, representando el 14.8 %. (Una cosa es lo que se factura y otra la forma como se distribuyen los costos a cada función).

En el PGD 2019–2021 se señala que: “Aspectos como la creatividad, la innovación, el liderazgo y el espíritu emprendedor son cada vez más valorados en la sociedad del conocimiento, lo que impone nuevos retos a la Universidad en materia de armonización de las funciones misionales. La UNAL tiene la responsabilidad de fomentar -en todas sus acciones- la investigación, la extensión, el desarrollo de la creatividad y el pensamiento crítico en espacios interdisciplinarios y de experimentación, con formas de organización académica que permitan resolver de manera ética y colaborativa cuestionamientos individuales, del entorno y de la sociedad. La creatividad genera cambios y, apoyada en la innovación, permite que esos cambios sean exitosos y generen impactos apropiados, asociados a nuevos productos, procesos o servicios tecnológicos que impulsan el conocimiento, la economía, el bienestar humano y ambiental.”

Dado que la UNAL es intensiva en investigación y que los resultados y aprendizajes de la extensión revierten de distintas formas a todos los estudiantes, dependiendo de su nivel de formación y del grado de involucramiento de los estudiantes en estas actividades; considerando, además, que nuestros estudiantes incursionan a la investigación desde la primera clase y que se trabaja intensamente en la articulación de las tres funciones misionales y en la gestión humana desde bienestar, estos costos se deben distribuir de acuerdo a la intensidad de estas funciones

en cada nivel llegando a un gran aproximado de **costos anuales** por nivel de formación a pesos de 2019 así: pregrado \$ 17.3 millones, especialización \$ 18.6 millones, especialidades médico quirúrgicas \$ 57 millones, maestrías \$ 44.2 millones y doctorado \$ 55.7 millones.

Los costos de los estudiantes de programas especiales de admisión PEAMA, en las sedes de frontera, son muy superiores al promedio del pregrado, presentando en el año 2.019 un costo promedio para pregrado de \$ 33 millones y en el posgrado de \$ 142,4 millones, en dichas sedes.

Para evaluar la evolución de los costos para los años 2016 a 2019 se presentan a continuación los datos en pesos constantes del 2016:

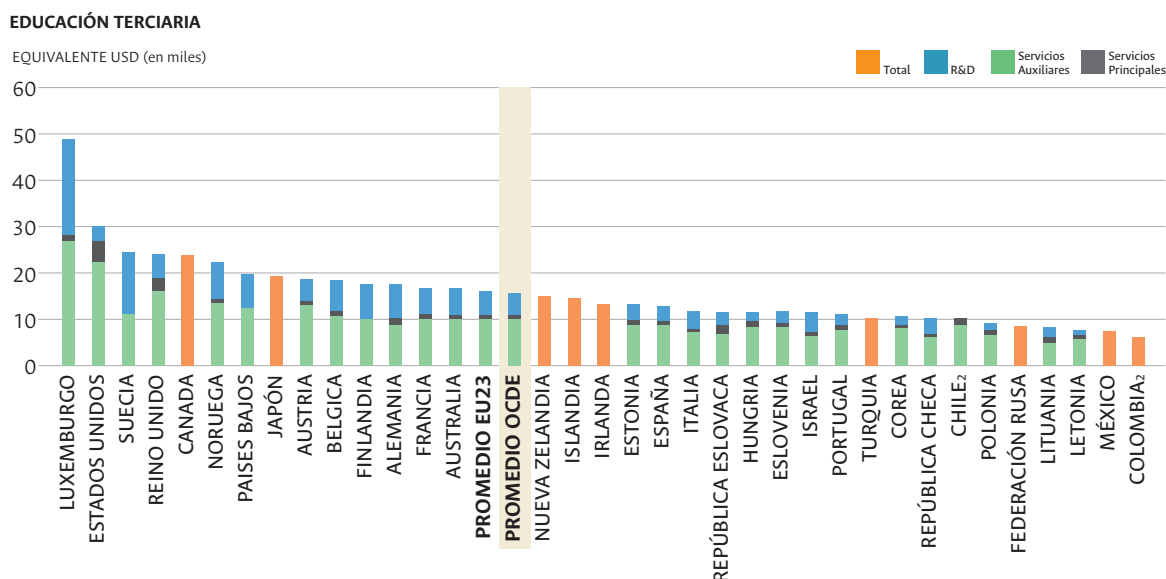
Costos anuales por estudiante, indexados con base a 2016. En millones de pesos				
	2016	2017	2018	2019
Pregrado	11.2	12.4	13.4	15.5
Especialización	13.2	12.9	14.3	16.6
Especialidad Médica	98.1	73.2	66.1	50.7
Maestría	27.2	30.8	34.2	39.5
Doctorado	37.4	42.8	49.1	50.1

Fuente: Gerencia Nacional Financiera y Administrativa. (2020). Informe de Resultados Sistema de Costos 2019 - 2016. Universidad Nacional de Colombia.

Para ilustración, cuando se considera que el Estado en Colombia invierte demasiado en educación terciaria, cabe mencionar que Colombia y México invierten 3.600 USD/ estudiante año, ocupando el último lugar en ese grupo de países; mientras que el promedio de los países de la OECD es de 15.600 USD/ estudiante año.

(Ver *Education at a Glance 2019: OECD Indicators* © OECD 2019)

Gasto total por estudiante año en los países de la OECD



1. La educación primaria incluye programas preescolares. Las cifras de educación postsecundaria no terciaria se tratan como insignificantes.

2. Año de referencia 2017.

Los países están clasificados en orden descendente del gasto total en instituciones educativas por estudiante equivalente a tiempo completo.

Fuente: OCDE/UIS/Eurostat (2019), Tabla C1.2. Ver sección Fuente para obtener más información y el Anexo 3 para obtener notas: <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>

Información sobre datos para Israel: <https://oe.cd/israel-disclaimer>



PROPUESTA

Metodología de cálculo de los aportes de la Nación al presupuesto para el funcionamiento y la inversión de las universidades públicas

CARLOS ALBERTO GARZÓN GAITÁN

Director Nacional de Planeación y Estadística de la Universidad Nacional de Colombia
Profesor asociado del Departamento de Ingeniería Química y Ambiental.

La presente propuesta se orienta exclusivamente al Sistema de Universidades Estatales y recoge las experiencias vividas por el sistema desde la aprobación de la Ley 30 de 1992. No cubre, por lo tanto, propuestas orientadas al sistema de educación superior en su conjunto. Mientras no exista una política de estado que defina la participación en la oferta pública y privada de la educación técnica y tecnológica y el papel de instituciones como el SENA en esa apuesta, va a ser difícil proponer mecanismos de financiación y la política de fomento para el mejoramiento del sector en su conjunto y para diseñar las distintas sinergias que es preciso alcanzar entre las partes del sistema. Estas son tareas que le corresponden principalmente al Ministerio de Educación Nacional.

Transformar el modelo de asignación de presupuesto estatal para las universidades públicas ha sido una preocupación creciente desde que se comenzaron a mostrar síntomas de insostenibilidad en la operación de las instituciones debido a un crecimiento de la cobertura presionada por el aumento de la población joven que no se correspondió con el modelo de financiación, la matrícula en universidades públicas pasó de 365.000 estudiantes en 2005 a 612.000 en 2019. Esta tendencia al crecimiento vino acompañada de otros cambios como la diversificación en la oferta de posgrados, la formación de los profesores universitarios a los más altos niveles, la actividad intensa de investigación en algunas universidades, la internacionalización y la movilidad de

estudiantes entre regiones del país y a nivel internacional, los procesos de acreditación de calidad y la inclusión de población vulnerable que genera más inversiones en bienestar.

Tomando en consideración estos hechos, que son manifestación de las políticas públicas y la poca capacidad económica de las familias para financiar los estudios universitarios de los hijos, se ha generado una oferta nueva privada que depende para sostenerse fundamentalmente de la oferta de crédito público y privado subsidiado y no subsidiado, lo cual condujo a una primacía de lo privado sobre lo público en educación superior y a un marchitamiento de la oferta pública, en algunos casos promovida por los gobiernos. La matrícula pública en educación superior paso de representar el 55,4% en 2010 a 51% en 2018; mientras que la matrícula universitaria representó solamente el 39,5% en el mismo año.

Ha sido ampliamente demostrado que el éxito educativo de los estudiantes está directamente afectado por su disponibilidad de recursos para sostenerse mientras estudia, de manera que, la oferta pública y el crédito han sido factor clave para sostener la demanda creciente por cupos. Apostar entonces por la oferta pública es una solución estructural viable y un camino seguro para la inclusión y la equidad.

Constituye un gran reto académico, técnico y político encontrar y adoptar un modelo de asignación estatal de recursos a las universidades públicas y un modelo de distribución equitativa entre instituciones. Se presenta aquí una primera versión para comenzar a abordar este proceso que esperamos logre expresar adecuadamente lo que la sociedad espera de las universidades.

No se trata de un asunto simple. Comenzamos bosquejando el diseño lo más completo posible; el cual será sometido a prueba con los datos históricos y, ante la ausencia de algunos datos tendrá una etapa de transición y ajuste periódico hasta que demuestre su confiabilidad y sostenibilidad.

Política pública para la educación superior y modelo de financiación

El modelo de financiación de la oferta pública debe corresponder, a las siguientes premisas de una política pública:

- La matrícula en las universidades públicas debe representar al menos el cincuenta por ciento del total del sistema universitario.
- El sistema de educación superior pública debe crecer en amplitud y profundidad. Crecer en cobertura sin un correspondiente esfuerzo por mejorar en los factores que hacen la calidad y sin considerar la pertinencia de lo misional puede ser un gran salto al vacío. Olvidarse de la tarea de la inclusión de población vulnerable y del trabajo por la equidad, en todas sus dimensiones o, perder de vista el propósito superior de formar ciudadanos integrales éticos con consciencia social pueden ser motivos de fallas estructurales en la materialización de los fines de lo público.
- El modelo debe reconocer el fortalecimiento de las plantas docentes y administrativas como factor clave y necesario para garantizar, además del cierre de brechas entre instituciones, altos niveles de calidad y de sostenibilidad de las instituciones de educación superior públicas.
- El modelo debe reconocer la complejidad del sistema y su diversidad a la vez que propender por el cierre de brechas regionales, institucionales e incluso sociales que caracterizan nuestra realidad nacional. Se requiere, por lo tanto, una estrategia de doble vía: estímulo y reconocimiento al logro y, fomento - subsidio.
- El cierre de brechas implica inversiones y esfuerzos incrementales para subsanar deficiencias evidentes en los niveles de educación básica y media en las regiones y zonas urbanas en donde se concentra la población con mayores carencias. Como consecuencia de la guerra y el desplazamiento estas deficiencias y desigualdades no se presentan solamente a nivel rural sino urbano dentro de una misma ciudad.
- El modelo ha de ser coherente con la realidad colombiana: la formación a nivel de doctorado y las maestrías de investigación tienen, en este período, un impacto orientado fundamentalmente al mundo académico o a los centros e institutos sectoriales. La investigación en las universidades es el factor determinante para generar una capacidad

innovadora a nivel social, como país. Esa responsabilidad de ser semilla de cambio estructural y factor de competitividad nacional debe ser protegida y estimulada hasta que se logre un nivel más alto de capacidades en el mundo de la empresa, las organizaciones, los servicios y a nivel social.

- Un efecto colateral de lo anterior es que debe seguirse apoyando, por parte del gobierno nacional, la productividad de los docentes hasta que los productos, resultados e impactos de la actividad de las Universidades sean más relevantes tanto a nivel nacional como internacional y el sector privado se involucre en el desarrollo científico y tecnológico nacional y tenga una posición más favorable frente al riesgo de inversión.
- Por otro lado, es estratégico mantener ofertas académicas en áreas esenciales para el país a pesar de que en la actualidad tengan baja demanda, como sucede en las áreas relacionadas con lo rural, las ciencias agrarias, las ciencias humanas, las ciencias básicas o las artes. Esto implica desarrollar una estrategia de fortalecimiento de esas áreas y de promoción en los jóvenes de ofertas curriculares atractivas y la toma de decisiones informadas por parte de los jóvenes y sus familias sobre las ofertas existentes y su potencial futuro.
- Se fomentará la cooperación y no la rivalidad entre los actores del sistema desde los doctorados hasta la formación técnica y entre el ecosistema de educación, ciencia y tecnología, la innovación y el emprendimiento con alto valor. Este aspecto es clave para acelerar el cierre de brechas y para hacer sostenible el modelo financiero en el largo plazo.

Los componentes del modelo de financiación

El modelo de asignación y distribución de recursos financieros para las universidades que conforman el Sistema Universitario Estatal SUE consta de varios componentes: el presupuesto destinado al funcionamiento y el destinado a la inversión que tradicionalmente han ido a la base presupuestal y otras fuentes coyunturales de distribución de recursos.

El componente uno, orientado al crecimiento sostenible de los recursos provistos por el Estado y requeridos para el funcionamiento de las universidades públicas, consta de varios factores: a) el presupuesto para el funcionamiento con ajustes por diferenciales salariales derivadas de cambios en calidad, en especial de contratación y formación de nuevos profesores para mejorar la relación estudiantes por profesor y estudiantes por profesor con doctorados y maestrías; b) los índices de costos de la educación superior pública; c) los nuevos costos generados cada año por la productividad docente; d) el presupuesto orientado específicamente a aumentos de cobertura y, e) el presupuesto para el cierre de brechas interinstitucionales y regionales

Sobre el componente de inversión se hará referencia más adelante dado que uno de sus factores va a la base mientras que otros son coyunturales o esporádicos.

El modelo se basa en la concurrencia de responsabilidades tanto de la Nación como de los entes territoriales (departamentos y municipios). El modelo deberá ser concertado con los entes territoriales para asegurar la sostenibilidad de sus aportes, tomando en consideración las profundas desigualdades entre los departamentos de Colombia.

Componente 1.

Aportes de la Nación para el presupuesto para el funcionamiento

Este factor del modelo de asignación de recursos está orientado al crecimiento sostenible del presupuesto para el funcionamiento de las universidades públicas el cual es **provisto por el Estado* a través de transferencias nacionales y territoriales**. La propuesta de asignación de recursos de este factor, para cada institución y por vigencia, consta de las siguientes variables centrales:

* Este no incluye los recursos propios generados por las universidades a través de matrículas y prestación de servicios, ventas de bienes tangibles o intangibles, entre otros.

- Presupuesto actual de ingresos (línea base) ajustado por el Índice de Costos de la Educación Superior-ICES de las universidades públicas provisto por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE,
- Presupuesto asignado por el costo de los nuevos puntos docentes derivados de la aplicación del Decreto 1279 de 2002;
- Presupuesto asignado para la vinculación de nuevos docentes y administrativos para cierre de brechas de calidad existentes en las universidades (sin considerar aumento de cobertura) y, finalmente,
- Presupuesto para el funcionamiento derivado de las decisiones del ejecutivo y el legislativo que impactan las finanzas y fuentes de financiación de las universidades.
En este último factor se incluye también la compensación de gastos pasados que dejaron de ser financiados, por ejemplo, lo correspondiente a haber propiciado detrimento significativo de la calidad en todas sus dimensiones.

Las fórmulas correspondientes se encuentran en el Anexo 1, el cual hace parte integral de este documento.

Políticas públicas asociadas a este componente son:

1. Se cambia la política de usar el Índice de Precios al Consumidor IPC para aumentar el presupuesto de las universidades públicas por el Índice de Costos de la Educación Superior - ICES de las universidades públicas establecido por el DANE. El Sistema Universitario Estatal SUE, en conjunto con el DANE, de manera coordinada y periódica estudiarán y ajustarán el contenido del ICES con base en las nuevas realidades de los costos asociados a la educación superior pública.
2. El Estado reconoce a las instituciones los cambios netos sucedidos en el año anterior, a cada vigencia, en la nómina de docentes de planta derivados de la aplicación del Decreto 1279 que estimula la productividad docente.
3. Para reducir los cambios en una vigencia relacionados con los aumentos de salarios docentes, derivados de la aplicación del Decreto 1279, estos puntos solo se reconocerán a partir de enero 1° del año siguiente, con el fin de que la apropiación presupuestal para nómina no se modifique, por este motivo, durante la misma vigencia. Los comités institucionales de asignación de puntaje seguirán operando como lo hacen ahora solo que los nuevos puntos asignados a cada docente se acumularán a lo largo del año. Esta propuesta implica la modificación del Decreto 1279 pues allí se estipula que debe reconocerse el aumento al docente a partir de la fecha de aprobación de los puntos por parte de los comités de puntaje de cada Universidad.
4. Para aquellas universidades que reciben transferencias de los entes territoriales, la política del gobierno nacional deberá ser concertada con los entes territoriales respectivos para asegurar la concurrencia de esfuerzos y la sostenibilidad a largo plazo de las instituciones.

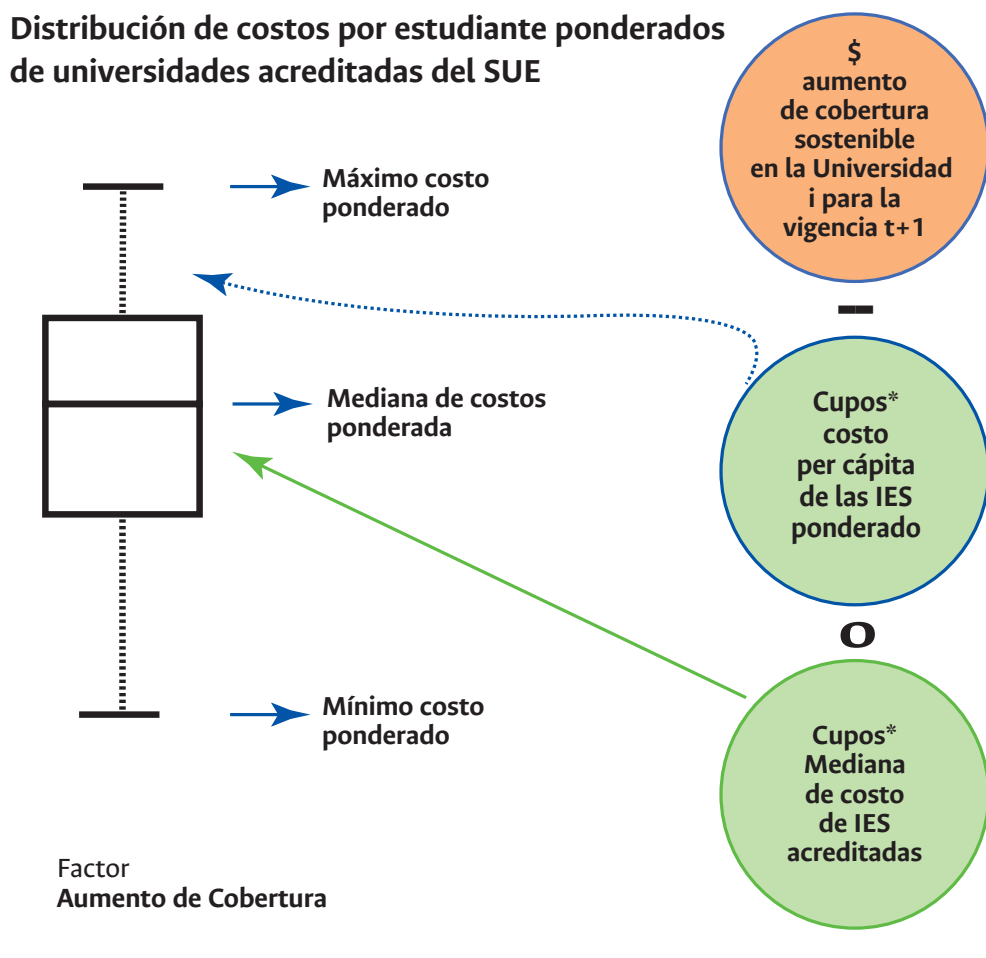
Presupuesto incluyendo aumentos de cobertura

Para garantizar un crecimiento sostenible y con calidad en el número de matriculados, es decir, permanente a lo largo del tiempo e independiente de las coyunturas políticas y económicas, las decisiones presupuestales en materia de cobertura estarán orientadas al aumento de la base presupuestal de funcionamiento que soporten dichos incrementos a largo plazo. Esto es fundamental si se mantiene la meta de cobertura bruta de educación superior del 80% al año 2034

Los costos asociados al aumento en el número de matriculados en cada uno de los niveles de formación en las universidades públicas se derivarán de una metodología estandarizada construida por el Sistema Universitario Estatal SUE.

Hasta tanto no se disponga en el SUE de una metodología aprobada y aplicada para la estimación de los costos asociados a la formación de calidad en cada una de las universidades, el presupuesto de funcionamiento aprobado y destinado al aumento de cobertura, por universidad,

equivaldrá al ingreso per cápita de funcionamiento proveniente del Estado ponderado por cada tipología de la formación en pregrado (distancia, virtual y presencial) siempre y cuando este valor, para cada institución sea superior a la mediana del costo per cápita ponderado de la formación de las universidades acreditadas institucionalmente y que hacen parte del Sistema Universitario Estatal SUE.



En los demás casos, y con el fin de ir cerrando brechas de calidad, el presupuesto de funcionamiento aprobado y destinado al aumento de cobertura, por universidad, equivaldrá a la mediana del costo per cápita ponderado de la formación de las universidades acreditadas institucionalmente y que hacen parte del Sistema Universitario Estatal SUE.

Los ponderadores empleados para el cálculo de los costos per cápita, por tipología de formación, en pregrado son: distancia (0.3), virtual (0.3) y presencial (1).

Las ponderaciones de referencia se han utilizado en varias ocasiones, por ejemplo, para asignar los recursos del programa “Ser Pilo Paga” o para distribuir los recursos de estampilla pro Universidad Nacional y demás Universidades Públicas.

El presupuesto por concepto de aumento de cobertura en las universidades públicas, además de incluir los ponderadores antes expuestos, en todo caso, dependerá tanto de la decisión autónoma de las universidades en lo relacionado con sus metas de crecimiento como de la gestión y disposición de los recursos financieros requeridos por parte de los ministerios de Educación y de Hacienda y Crédito Público.

Se contará con un periodo de máximo 5 años, a partir de la promulgación de la Ley que modifique los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para que el Sistema Universitario Estatal SUE disponga de una metodología estandarizada que permita la estimación de los costos reales de la formación superior pública de calidad en Colombia.

Ajuste por aumento de cobertura de poblaciones especiales o poblaciones vulnerables

Con el fin de fomentar el acceso sostenible de poblaciones vulnerables y especiales al Sistema Universitario Estatal SUE y reconocer, por parte del Estado, a través de las transferencias nacionales y territoriales para el funcionamiento, los sobrecostos que la formación de estas poblaciones implican, se propone aumentar los aportes orientados al aumento de la cobertura de los miembros que pertenecen a estas poblaciones en un 30% respecto del costo estimado para la formación de las poblaciones regulares.

En un principio, harán parte de las poblaciones especiales los individuos pertenecientes a: poblaciones indígenas, poblaciones afrodescendientes, aspirantes víctimas del conflicto interno armado, estudiantes provenientes de municipios con altas Necesidades Básicas Insatisfechas NBI y/o en extrema pobreza, aspirantes provenientes de regiones o municipios apartados de los grandes centros urbanos y aspirantes provenientes de poblaciones rurales ubicadas en regiones vulnerables.

Políticas públicas relacionadas:

1. Se cambia el criterio general de que se puede hacer más con lo mismo, por la financiación sostenible del crecimiento de la cobertura con calidad de acuerdo a las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y concertadas con cada Universidad cada cuatro años.
2. Inicialmente se asume que la financiación permanente destinada por el Estado a la universidad pública está orientada especialmente para la formación en pregrado. La financiación de la formación posgradual depende de otros mecanismos y formas de financiación que involucran además al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
3. Se usará transitoriamente el ingreso de funcionamiento ponderado por estudiantes de pregrado según la tipología de la formación, mientras se dispone de una metodología estandarizada y aplicada por cada universidad para el establecimiento de los costos de formación.
4. Se dispondrá de un periodo máximo 5 años para que el Sistema Universitario Estatal SUE disponga de una metodología estandarizada que permita la estimación de los costos reales de la formación superior pública de calidad en Colombia por Universidad.
5. Los programas especiales de admisión tomarán en consideración sus correspondientes sobre costo. El Ministerio de Educación Nacional en conjunto con las universidades que hacen parte del SUE definirán qué poblaciones y qué requisitos socioeconómicos deben cumplir los aspirantes que hacen parte de las poblaciones especiales a ser financiadas. Esto con el fin de asegurar transparencia en los subsidios y criterios de focalización objetivos
6. Para el caso de las universidades del SUE que presentan limitaciones estructurales en términos de calidad académica se recomienda, en una primera fase, orientar los recursos financieros incrementales a la reducción y el cierre de estas brechas de calidad antes de pensar en aumentos de cobertura.
7. No se aumentará la cobertura en aquellas universidades que presentan niveles críticos en las brechas de calidad actualmente existentes según el comportamiento observado en referentes nacionales e internacionales, hasta que la institución ponga en marcha una hoja de ruta para superar estas dificultades.

Presupuesto para cierre de brechas interinstitucionales.

Este factor del modelo de financiación de las universidades públicas está orientado al cierre de brechas existente en la actualidad entre las universidades que conforman el Sistema Universitario Estatal SUE –diferentes al aumento de plazas docentes y administrativas incluidos en factores anteriormente mencionados. Para ello, se creará un fondo decreciente durante un periodo de 10 años, fondo que soporte una inyección significativa en los primeros años de recursos principalmente orientados a funcionamiento y una parte para inversión en aquellas

instituciones que presenten falencias de calidad o cuellos de botella para cobertura. Los recursos de funcionamiento apropiados irán a la base presupuestal de dichas instituciones, mientras que los recursos de inversión destinados al cierre de brechas no constituirán base presupuestal.

Estos aportes decrecientes serán apropiados sobre la base de programas de mejoramiento establecidos por cada universidad los cuales serán formalizados como corresponsabilidad ante el Ministerio de Educación, dichos planes deberán hacerse corresponder en alcance con los periodos de los planes nacionales de desarrollo.

Presupuesto proveniente de recursos de inversión orientados a la base presupuestal (Artículo 86 Ley 30 de 1992 y otras fuentes).

Este factor del modelo de financiación del Sistema Universitario Estatal SUE de las universidades públicas está orientado a la disposición y el crecimiento de los recursos de inversión dirigidos a la base presupuestal y derivados del Artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y otras posibles fuentes de financiación. En adelante estos recursos, además de conservarse en las condiciones actuales por universidad se ajustarán, como mínimo, por el Índice de Costos de la Educación Superior - ICES correspondiente a las Universidades Públicas provisto por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y, tenderán a crecer en el mismo porcentaje de aumento del PIB nacional.

Políticas:

1. Se cambia la política de usar el Índice de Precios al Consumidor IPC para aumentar el presupuesto de recursos de inversión provenientes del Artículo 86 de la Ley 30 de 1992 orientados a la base presupuestal de las universidades públicas por el Índice de Costos de la Educación Superior - ICES de las universidades públicas establecido por el DANE.
2. El Estado continúa la política de orientar una proporción de los recursos disponibles para la inversión, por vigencia, a la base presupuestal disponible para el funcionamiento de las universidades que hacen parte del SUE y crecerá al ritmo de crecimiento del PIB nacional y, como mínimo crecerán proporcionalmente al índice de costos de la educación superior pública.

Componente 2.

Presupuesto de inversión y otras fuentes coyunturales.

Como ha sido costumbre en los últimos años el MEN dispondrá de recursos adicionales para inversión organizados en bolsas concursables para financiar apuestas de política coyunturales.

El modelo aquí establecido se evaluará y ajustará al menos cada 12 años a partir de la fecha de su adopción.

El modelo de financiación de las Universidades públicas.

Anexo 1: Modelo matemático

Fórmula para Tráferencia del Estado para funcionamiento del año t+1 asignado a la institución i

$$(PF_{i,t+1})_1 = PF_{it} * [1 + (IC_t)] + \{(\Delta P_{i,t}) * (VP_{t+1}) * MPP_{i,t+1}\} + \{PND_{i,t+1} + PNA_{i,t+1}\} + PDS_{i,t+1}$$

Donde:

$(PF_{i,t+1})_1$: Tráferencia del Estado para funcionamiento del año t+1 asignado a la institución i

PF_{it} : Tráferencia del Estado para funcionamiento en el año t a la institución i.

IC_t : Variación porcentual del Índice de Costos de la Educación Superior de las universidades públicas - ICES provisto por el DANE.

$\Delta P_{i,t}$: Diferencia entre el total de puntos docentes acumulados por la institución i al 31 de diciembre del año t respecto del total de puntos acumulados por la institución i en el año t-1.

VP_{t+1} : Valor del punto docente proyectado para el año t+1 y asignado mediante Decreto nacional.

$MPP_{i,t+1}$: Factor multiplicador proyectado de la universidad i, en el periodo t+1, por prestaciones sociales de ley. Equivale al incremento real prestacional derivado de los nuevos puntos docentes multiplicado por 12 meses.

$PND_{i,t+1}$: Presupuesto para nuevas plazas docentes en la universidad i, en el periodo t+1, acordadas y aprobadas por el Estado y orientadas al cierre de brechas de calidad existentes -sin aumento de cobertura- teniendo en cuenta referentes nacionales e internacionales. Estos recursos incrementan la base presupuestal.

$PNA_{i,t+1}$: Presupuesto para nuevas plazas de personal administrativo en la universidad i, en el periodo t+1, acordadas y aprobadas por el Estado y orientadas al cierre de brechas de calidad existentes -sin aumento de cobertura- teniendo en cuenta referentes nacionales e internacionales. Estos recursos incrementan la base presupuestal.

$PDS_{i,t+1}$: Presupuesto para el funcionamiento de la universidad i, en el año t+1, derivado de decisiones del ejecutivo y el legislativo que impactan las finanzas y fuentes de financiación institucionales.

—

Presupuesto incluyendo aumentos de cobertura

Fórmula

$$[(PF_{i,t+1})_2 = (PF_{i,t+1})_1 + PFC_{i,t+1}]$$

Donde:

$(PF_{i,t+1})_2$: Presupuesto de funcionamiento del año t+1 asignado a la institución i con aumento de cobertura; factor 2.

$(PF_{i,t+1})_1$: Presupuesto de funcionamiento del año t+1 asignado a la institución i sin aumento de cobertura; factor 1.

$PFC_{i,t+1}$: Presupuesto de funcionamiento del año t+1 asignado a la institución i para aumento de cobertura, en donde:

$$PFC_{i,t+1} = \left(\frac{(PF_{i,t})_1}{MP_{i,t}} \right) + C_{i,t+1} \quad \text{Si } \frac{(PF_{i,t})_1}{MP_{i,t}} > MC_{t,SUE-Acreditadas}$$

O

$$PFC_{i,t+1} = MC_{t,SUE-Acreditadas} * C_{i,t+1} \quad \text{Si } \frac{(PF_{i,t})_1}{MP_{i,t}} \leq MC_{t,SUE-Acreditadas}$$

Donde:

$(PF_{i,t})$: Presupuesto de funcionamiento transferido por la nación y los entes territoriales en el año t a la institución i .

$MP_{i,t}$: Total de matriculados en pregrado en el año t en la institución i ponderada por tipología de formación según los siguientes criterios: distancia 0.3; virtual 0.3 y presencial 1:

$MP_{i,t} = 3.33 * \text{Total est. Pregrado distancia} + 3.33 * \text{Total est. Pregrado virtual} + 1 * \text{Total est. Pregrado presencial.}$

$MC_{t,SUE-Acreditadas}$:

Mediana, en el año t , del costo per cápita ponderado en pregrado de la formación de las universidades acreditadas institucionalmente y que hacen parte del Sistema Universitario Estatal SUE.

n : Total de universidades que conforman el Sistema Universitario Estatal SUE.

$C_{i,t+1}$: Total nuevos estudiantes matriculados en el año $t+1$ en la institución i como resultado de la apuesta de aumento de cobertura ponderados por tipología de la formación en pregrado según los siguientes criterios: distancia 0.3; virtual 0.3 y presencial 1. Para el año $t+1$ en la universidad i , el total de nuevos estudiantes ponderados derivados del aumento de cobertura equivaldrá a:

$C_{i,t+1} = 0.3 * \text{Total nuevos Est. de pregrado a Distancia} + 0.3 * \text{Total nuevos Est. de pregrado Virtual} + 1 * \text{Total Est. de Pregrado presencial.}$



CONVERSACIÓN

El asunto del déficit, los faltantes y el dinero en los bancos

ÁLVARO VIÑA VIZCAINO
Gerencia Nacional y Financiera

CARLOS ALBERTO GARZÓN GAITÁN
Dirección Nacional de Planeación y Estadística

¿Existe alguna diferencia entre déficit y faltante?

Los dos términos, déficit y faltante están ligados al tema presupuestal, a la programación y a la ejecución; como también a la contabilidad.

Es importante mencionar que las cifras contables y presupuestales no son comparables, en tanto los principios que regulan cada aspecto difieren, por lo que en materia contable sus registros se hacen aplicando el principio de causación; y, por el contrario, en materia presupuestal los registros se realizan a través de caja para los ingresos y de causación para los gastos.

Adicionalmente, la información es utilizada para propósitos diferentes, ya que mientras el objetivo del resultado contable del ejercicio es reflejar de manera razonable el resultado de la gestión de la administración de la Universidad; por el contrario, la información presupuestal tiene como propósito mostrar que la estimación de los ingresos garanticen la financiación de los gastos para el cumplimiento de las funciones misionales de la Universidad durante la respectiva vigencia.

La programación del presupuesto de una vigencia tiene un componente histórico, inercial y un componente del ámbito de las expectativas y decisiones del planificador financiero; sin embargo, ambos realmente, son inciertos. Las realidades cambian de una vigencia a otra; el ejemplo está vigente hoy: los efectos de la pandemia

El término “faltante presupuestal” se refiere más a en qué grado se cumplen las expectativas del planeador financiero respecto a los ingresos presupuestados en determinada vigencia. Puede decirse que el faltante es establecido por el planeador financiero cuando sobre estima el presupuesto de ingresos, consciente claro está de lo que sería el deber ser”, o cuando subestima los gastos imprescindibles.

Un deber ser, es por ejemplo, que la calidad en la Universidad no decaiga, que la infraestructura física no se deteriore, que la disponibilidad de internet crezca, en especial en las sedes de frontera, que no se deteriore lo ambiental, que se soporte académicamente y desde bienestar a la población vulnerable, etc.

¿En qué casos se puede dar exceso de optimismo en la proyección de los ingresos?

- En los ingresos derivados de la venta de servicios de consultoría.
- En las proyecciones de estudiantes matriculados de pregrado o de posgrado. A propósito, ¿sabían ustedes que la cantidad de estudiantes matriculados de postgrado en la UNAL ha venido decayendo en los últimos cinco años? Solo ha crecido la matrícula en especialidades médicas.
- En las proyecciones de recaudo de estampillas las cuales están muy ligadas a la dinámica económica nacional.
- En las proyecciones de éxito en la gestión de regalías.
- En las proyecciones de la distribución de recursos adicionales para las universidades públicas.

Cabe precisar que el faltante presupuestal al ser una expectativa tanto del ingreso como del gasto, y atendiendo el principio de la anualidad presupuestal fenece al cierre de la vigencia, al no concretarse ni apropiarse esos recursos en el presupuesto y por lo tanto no tiene afectación contable, en tanto, que el déficit presupuestal, si podría tener efecto contable cuando las obligaciones se causen y se paguen sin contar con el recaudo respectivo.

También podría darse que exista déficit presupuestal al cierre de la vigencia cuando los ingresos programados son inferiores a los recaudados, y por lo tanto no hay recursos disponibles para el pago de los compromisos de bienes o servicios legalmente adquiridos en el año en que se originaron (gastos ciertos) cuyo pago se realiza con recursos de la siguiente vigencia que de no ser subsanados con recursos adicionales en la siguiente vigencia, se van acumulando de vigencia en vigencia. Por ejemplo, puede suceder que el recaudo de matrículas estimado no alcance a cubrir los gastos estimados en la vigencia, sin embargo es deber legal de toda entidad pública cumplir con el pago de dichas obligaciones.

Desde el punto de vista contable, el resultado del ejercicio puede ser un excedente o un déficit, resultante del desarrollo de todas las actividades de la entidad: misionales y de apoyo; es decir, que para el caso de la UNAL también se incluye en el resultado a Unisalud, al Fondo Pensional y Unimedios, lo que conlleva a generar un resultado del ejercicio con factores que influyen en la determinación de un excedente general, aunque estos tengan una destinación específica y no se pueda contar con ellos para cubrir gastos de funcionamiento.

¿Cómo el déficit se acumula de una vigencia a otra?

Si la Universidad deja de pagar un compromiso legal que corresponde a este año, por ejemplo las cesantías e intereses de las cesantías, y tiene que esperar a que le ingrese el presupuesto del siguiente año para tener recursos para girar ese pago, se le está quitando recursos disponibles a la siguiente vigencia. Y si sucede, como ha pasado en los últimos años, que en la siguiente vigencia pasa lo mismo pues los dos valores se suman. Para entender esto hay que decir que todo depende de cómo discurren las cosas en cada vigencia pues pueden recibirse recursos adicionales para funcionamiento que pueden mitigar o contrarrestar el problema como sucede en estos momentos después de la negociación del gobierno con el movimiento estudiantil y profesoral y el trabajo de los rectores del SUE. Se ha mitigado el problema, pero no se ha resuelto de manera sostenible.

¿En qué casos se presenta faltante presupuestal y déficit presupuestal?

El principal factor que se afecta con el déficit son los gastos asociados a la nómina del personal docente y administrativo. Este es un monto incierto pues depende de muchas variables: la productividad docente, las vacantes que deben llenarse a lo largo del año, las vacantes que quedan por la pensión renuncia o muerte de funcionarios, la diferencia de salarios entre la vacante y el perfil y experiencia de las personas que lo reemplazan, la presencia de otros factores externos que determinan los salarios derivados de normas oficiales, las comisiones del personal por períodos superiores a un semestre, las modificaciones en la carrera profesional de los funcionarios administrativos, los compromisos derivados de los acuerdos sindicales, etc.

Hay otras dimensiones del faltante presupuestal que si en algún momento se presentan tienen consecuencias diferentes como las ligadas a servicios públicos, las relacionadas con mantenimiento de la infraestructura física y tecnológica, la contratación de personas por prestación de servicios que desempeñan funciones de funcionamiento y que de no proveerse afectan la calidad del servicio académico o administrativo, entre otras.

Un caso extremo que podría darse es el del déficit presupuestal, que aunque no se ha presentado en la Universidad Nacional por efecto de la pandemia del Covid-19, es probable que ocurra al cierre de 2020 al disminuirse los ingresos, derivando en el incumplimiento del pago de las obligaciones. Por ejemplo, de no efectuarse el recaudo estimado de matrículas o inscripciones de admisión, que financian una serie de gastos en la vigencia se podría incumplir en el pago de dichas obligaciones.

¿Por qué se presenta déficit contable si hay tanto dinero en los bancos y en general en el sector financiero?

Lo primero que hay que aclarar es que no todos son dineros de la Universidad. Haciendo un ejercicio con corte a Junio 30 del 2020:

Hay depósitos e inversiones financieras por \$ 1.015.374 millones.

¿En dónde están ubicados todos esos recursos?

En cuentas corrientes: 23.428 millones

En cuentas de ahorro: 641.890 millones

En CDT 149.194 millones

En fondos de inversión 200.862 millones

Por qué la Universidad tiene tantos recursos en cuentas corrientes y cuentas de ahorro que no generan “rentabilidad”? ¿Internamente en la Universidad quién es el responsable de gestionar específicamente esos recursos?

Se precisa que los recursos recibidos por la Universidad se enmarcan en su objeto misional; en ese sentido, de acuerdo al tipo de recurso recibido, su definición y destinación, se hace necesario que el recaudo y la administración de los mismos, se custodie en cuentas corrientes y/o de ahorros. Los siguientes son algunos argumentos que soportan el saldo de recursos al cierre de cada mes, en cuentas corrientes y/o de ahorros:

- Recursos transferidos mensualmente (a cuentas corrientes) por el Gobierno Nacional para el funcionamiento y la inversión (gastos de personal y gastos generales); posteriormente, son transferidos a cuentas de ahorro para su posible rentabilidad antes de ser destinados a la ejecución de los gastos. (**)
- Recursos con destinación específica, recibidos en el marco de la ejecución de Convenios Interadministrativos, que establecen la apertura de una cuenta corriente y/o de ahorros para su administración, ejecución y control de rendimientos financieros. (**)
- Recursos del préstamo de la banca comercial - Findeter - con destinación específica, que establece la apertura de una cuenta de ahorros para su administración, ejecución y control de rendimientos financieros. (**)
- Recursos del Sistema General de Regalías, -con destinación específica, que establece la apertura de una cuenta de ahorros para su administración, ejecución y control de rendimientos financieros. (**)

- Recursos retenidos mensualmente en la ejecución de contratos derivados de convenios y proyectos, para el pago mensual y/o bimestral - de Retención en la fuente, Impuesto de Industria y Comercio, Contribuciones, Estampillas Nacionales, Distritales y Departamentales, a entes de control fiscal, en el marco de la obligación que tiene la Universidad por su calidad tributaria de gran contribuyente. (**)
- Venta de bienes y servicios misionales (pregrado, posgrado, extensión e investigación), que por políticas bancarias deben ser recaudados en cuentas corrientes; posteriormente, son transferidos a cuentas de ahorro y/o inversión para su rentabilidad antes de ser destinados a la ejecución de los gastos.
- Venta de servicios de Unisalud, Editorial y Unimedios, que por políticas bancarias deben ser recaudados en cuentas corrientes; posteriormente, son transferidos a cuentas de ahorro y/o inversión para su rentabilidad antes de ser destinados a la ejecución de los gastos.
- Recursos de Estampillas Nacionales, Distritales y Departamentales con destinación específica, que por lineamientos legales deben ser recaudados en cuenta de ahorro; posteriormente, de requerir mayor rentabilidad, se constituyen en inversión financiera antes de ser destinados a la ejecución específica del gasto.

Por lo anterior, y considerando que algunos de estos recursos (**) tienen una destinación específica e inmediata en el tiempo, es inviable su inversión financiera y deben mantenerse en cuentas corrientes y/o de ahorro hasta su ejecución.

Para responder la otra pregunta tenemos que ir de lo general a lo particular. Los responsables son los ordenadores del gasto delegados por las normas internas de la Universidad.

Los niveles centrales responden por:	459.883
Los fondos especiales:	475.266
UNISALUD:	79.388
Regalías	837

Las regalías se manejan aparte, no hacen parte del presupuesto de la UNAL (Ley 1530 de 2012), pero su seguimiento y control lo hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. Desagregando estas cifras: Los niveles centrales: \$459.883 incluyen recursos así:

- UGI del nivel central: \$ 35.973
Saldos de proyectos de inversión en ejecución así correspondan a vigencias anteriores \$178.172; avances y anticipos; recursos recibidos en administración; ingresos recibidos por anticipado; otros pasivos diferidos; construcciones en curso, los \$ 46.303 millones están incluidas en los registros de los proyectos de inversión (hacen parte de los \$ 178.172); vigencias futuras.
- UGI de los fondos especiales \$ 89.105;
Saldos de proyectos de investigación en ejecución así correspondan a vigencias anteriores; avances y anticipos; recursos recibidos en administración; ingresos recibidos por anticipado; bonos pensionales; otros pasivos diferidos; obras en curso; vigencias futuras.

¿Por qué presentan aparte los recursos de UNISALUD?

Primero es necesario decir que la ley 647 de 2001 establece el sistema propio de seguridad social en salud para las universidades estatales y su financiación es principalmente por las cotizaciones cuyos afiliados son los miembros del personal académico, a los empleados y trabajadores, a los pensionados y jubilados de la Universidad.

En esa línea, el Acuerdo 024 de 2008 del Consejo Superior Universitario establece que Unisalud es una unidad especializada con organización propia y administración de recursos independiente, a su vez el régimen financiero de la Universidad (Acuerdo 153 de 2014) establece que Unisalud es una Unidad Especial cuyo propósito es el ejercicio de funciones no misionales asignadas por la Ley, y por lo tanto es necesario tener separado los recursos por efectos de organización y control.

Unisalud está adscrita a la Rectoría y forma parte de las Unidades de Gestión Especializadas de la Universidad; fue creada para administrar lo referente a la Seguridad Social en Salud de los empleados de la Universidad; su objeto es específico y sus servicios distan de lo misional, razón por la cual el seguimiento del portafolio de sus recursos se muestra por separado.

Con respecto a la contabilidad ¿Por qué en el estado de resultados de 2019 “se generan excedentes” y se sigue hablando de déficit?

Desde el punto de vista contable el resultado del ejercicio en una entidad se ve reflejado en el Estado de Resultados, el cual, presenta las partidas de ingresos, gastos y costos de la entidad, con base en los ingresos generados y recursos consumidos durante el periodo; por lo que el efecto neto de estas partidas pueden generar un excedente o déficit CONTABLE del ejercicio desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre. Para el ejercicio del año 2019 se presenta un excedente, así:

Ingresos totales:	\$ 1.550.348 millones
Gastos Totales:	\$ 365.844 millones
Los costos de ventas:	\$ 1.052.377 millones
Excedente del ejercicio:	\$ 132.127 millones

Si hay excedentes del ejercicio ¿Por qué presionan tanto, todos los años, por más presupuesto a los Ministerios de Hacienda y al de Educación?

Porque si se desagrega la cifra de excedentes del ejercicio, esta se deriva de lo siguiente:

Utilidades del Fondo Pensional: \$ 75.274 millones. Por Ley estos “excedentes” son sagrados, no se les puede cambiar el destino.

Recaudo de estampillas \$ 80.979 millones. Tienen destino específico para inversión, no se les puede trasladar a financiar funcionamiento.

Déficit del ejercicio- Depurado: \$ -24.126 millones. Ligados fundamentalmente a gastos de personal. Como se mencionaba arriba, se pagan con recursos de la siguiente vigencia.

El resultado del Fondo Pensional está representado en las transferencias recibidas de la Nación para la concurrencia en el pago del pasivo pensional, esto quiere decir que estos ingresos son destinados al pago de los pasivos pensionales por lo que son de destinación específica para el fondo pensional; pero, esta situación debe reflejarse dentro del Estado de Resultados de la Universidad, como una única entidad contable pública.

Los ingresos de estampillas constituyen excedente del ejercicio de la Universidad, ya que no tienen una asociación directa con los gastos y costos del Estado de Resultados, puesto que estos recursos son utilizados en la inversión de infraestructura, dado que su ejecución es reconocida en los activos de la Universidad y por ende incrementan el patrimonio.

¿Por qué contablemente lo recibido por el Estado para cubrir pensiones se considera un “excedente” si no se puede usar en el logro de objetivos misionales?

Es política contable fijada por Ley. Así lo concibe la contabilidad pública

Por Ley del gobierno nacional los recursos recibidos por la nación para cubrir el pasivo pensional solo pueden ser utilizados para este fin al tener destinación específica; adicionalmente, contablemente con la implementación del marco normativo contable en convergencia con las normas internacionales de contabilidad para sector público, se reconoció el cálculo actuarial del pasivo pensional como un pasivo a cargo de la Universidad.

Y, los recaudos de estampillas ¿por qué son “excedentes del ejercicio”, desde el punto de vista de la contabilidad?

En este caso, estos recaudos son fruto de gestiones institucionales para mejorar los ingresos de la Universidad, pero no se conciben como aportes de la Nación ni se derivan de la prestación de servicios educativos o de cualquier otra índole. En el fondo son aportes derivados de actividades relacionadas con la dinámica privada de inversiones en infraestructura; así corresponda, alguna parte a inversiones, a las que hace el mismo Estado contratando particulares. Por ejemplo, por

la inversión que hizo la Universidad en el nuevo edificio de aulas de ciencias tuvo que aportar a ese recaudo de estampilla pro Universidad Nacional y demás universidades estatales.

Estos ingresos provenientes de estampillas no son resultado de la cadena de valor de gestión del conocimiento y la cultura o del desarrollo humano que ejecutamos todos los días, aunque se deriven de gestiones legales de las administraciones y las comunidades universitarias. Pero, estos recursos, como los de regalías, tienen destinación específica para inversión, no se pueden usar para funcionamiento.

¿Contablemente qué pasa con esos recursos de inversión recibidos en determinada vigencia?

Mientras se van ejecutando hacen parte del activo corriente. Al iniciarse su ejecución pueden estar comprometidos en construcciones en curso, mejoras en infraestructura física o tecnológica o en inversiones que están descritas específicamente en cada una de las normas que las soportan.

Esas inversiones van mutando a medida que se van materializando; al final de las vigencias pueden acrecentar el patrimonio tangible o intangible de la Universidad porque finalmente son parte de los insumos necesarios para que la acción académica discurra y no solo son edificios o laboratorios sino lo que resulta en formación de alto nivel, innovaciones tecnológicas y sociales, patentes, creaciones artísticas, modelos de utilidad, capital social en las comunidades, transferencia del conocimiento.

Una vez las obras terminan, se generan dos hechos reales: los gastos de funcionamiento derivados de las nuevas inversiones ya se trate de vigilancia, aseo, servicios públicos, mantenimiento, comienzan a acrecentar los problemas de financiación del funcionamiento; y, en segundo lugar, debe apropiarse la depreciación por uso para que, por ejemplo en el caso de equipos robustos de investigación que son muy costosos se vayan ahorrando recursos cada año para cambiar esos equipos que se vuelven obsoletos cada vez en ciclos más cortos por la evolución tecnológica. Como puede verse, tampoco pueden ser usados para financiar el funcionamiento de la Universidad.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA