

Investigaciones y productos CID



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

N° 16

ISSN 2027-8780

Abril 2014

Apuntes sobre las finanzas de la
Universidad Nacional

*Notes on the Finances of the
National University of Colombia*

Jorge Armando Rodríguez

CID Centro de
Investigaciones
para el Desarrollo

APUNTES SOBRE LAS FINANZAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL*

*Jorge Armando Rodríguez***

Resumen

Este artículo presenta un breve análisis de las finanzas de la Universidad Nacional de Colombia, con énfasis en el periodo transcurrido desde la expedición de la Ley 30 de 1992, contrastando su situación con la del conjunto de universidades públicas del país. Se refiere a las diferentes formas de financiamiento de la Universidad, en especial a los aportes presupuestales de la Nación y a los recursos propios, así como también a los recursos aprobados por una reforma tributaria del 2012 (Impuesto sobre la renta para la equidad, CREE) y una ley del 2013 (Estampilla pro Universidad Nacional y demás universidades estatales). Sería deseable –señala el autor– adoptar una política de larga duración de financiación de la educación superior pública.

Palabras clave: Financiación de la educación superior, Educación superior pública, presupuesto de gobierno para universidades, Universidad Nacional de Colombia.

Código de Clasificación JEL: H52, H75, I22.

* Documento preparado para la Audiencia Pública “La Universidad Nacional: una asignatura pendiente del Gobierno”, llevada a cabo el 27 de febrero de 2014 en Bogotá. Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor y no comprometen a la U.N.

** Director, Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Universidad Nacional de Colombia.

NOTES ON THE FINANCES OF THE NATIONAL UNIVERSITY OF COLOMBIA

Abstract

This paper presents a brief analysis of the finances of the National University of Colombia, with emphasis on the period since the enactment of Law 30 of 1992, contrasting its situation with that of the aggregate of public universities in the country. It refers to the different forms of university financing, especially the contributions of Colombia's central government budget and the University's own resources, as well as the resources approved by a 2012 tax reform and a 2013 law (e.g., the so-called Pro National University Stamp). It would be desirable –the author points out– to adopt a long-term policy of public higher education financing.

Keywords: Financing of higher education, Public higher education, Government funding of universities, National University of Colombia.

JEL Classification: H52, H75, I22.

En esta colección se publican ensayos; resultados de investigación previos o concluidos; documentos producto de consultorías; reflexiones de investigadores adscritos al Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID; documentos de investigadores invitados a eventos realizados por el CID; y, en general, documentos caracterizados por su rigurosidad científica y pertinentes a un contexto específico o coyuntural.

Investigaciones y productos – CID **ISSN 2027-8780**

Investigaciones y productos FCE-CID puede ser consultada en el portal virtual:

<http://www.fce.unal.edu.co/publicaciones/>

Director Centro Editorial-FCE
Álvaro Zerda Sarmiento

Equipo Centro Editorial-FCE
Nadeyda Suárez Morales
Maria del Pilar Ducuara López
Jesús David Suárez Sosa

Contacto: Centro Editorial FCE-CID
Correo electrónico: publicac_fcebog@unal.edu.co

Este documento puede ser reproducido citando la fuente. El contenido y la forma del presente material es responsabilidad exclusiva de sus autores y no compromete de ninguna manera al Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, ni a la Facultad de Ciencias Económicas, ni a la Universidad Nacional de Colombia.

Rector

Ignacio Mantilla Prada

Vicerrector General

Jorge Iván Bula Escobar

Facultad de Ciencias Económicas

Decano

José Guillermo García Isaza

Vicedecano

Rafael Suárez

Centro de Investigaciones para El Desarrollo CID

Director

Jorge Armando Rodríguez

Subdirectora

Vilma Narváez

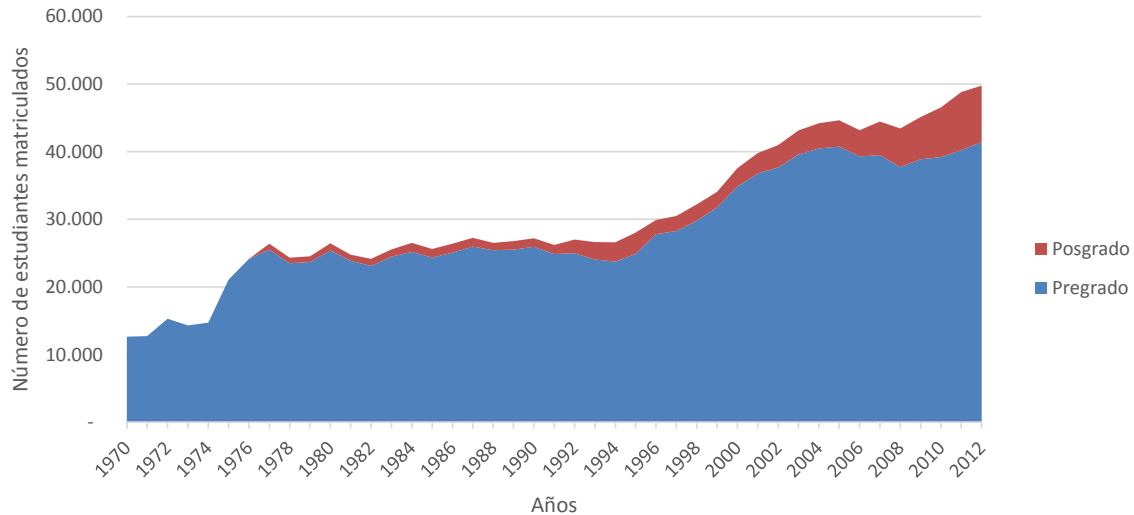
Contenido

Resumen.....	2
Abstract.....	3
Apuntes sobre las Finanzas de la Universidad Nacional.....	6
Bibliografía.....	18
Fuentes de los datos.....	18

Apuntes sobre las finanzas de la Universidad Nacional

La población estudiantil de la Universidad Nacional de Colombia (U.N.) ronda en la actualidad las 50 mil personas, alrededor del doble de la existente al momento de la adopción de la Ley 30 de 1992 y cerca de cuatro veces el número de estudiantes matriculados en 1970 (Gráfico 1). El crecimiento de la población estudiantil de la U.N. fue particularmente rápido entre 1995 y 2003, luego de experimentar un marcado estancamiento durante la década de los ochenta (un periodo de largos y frecuentes cierres del claustro) y durante los primeros años de la década de los noventa; más tarde, entre 2009 y 2011, volvió a crecer de manera importante. El número de estudiantes de posgrado ha ido aumentando paulatinamente y ese grupo ha llegado a representar algo menos de la quinta parte del total de estudiantes de la universidad.

Gráfica 1. Población estudiantil de la Universidad Nacional de Colombia (1970-2012)

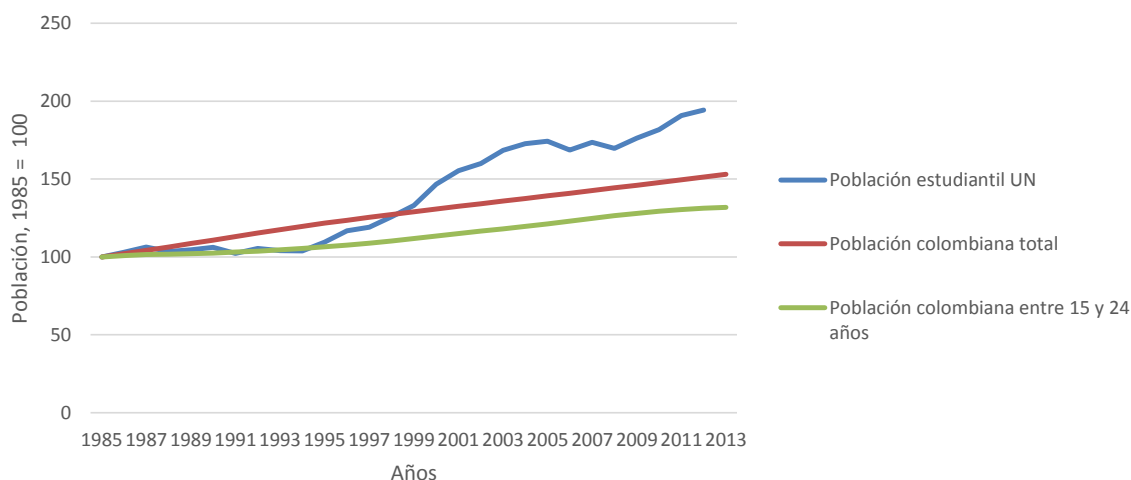


Fuente: elaboración del autor con base en datos de la U.N.

Por otra parte, bajo la Ley 30 de 1992 el número de estudiantes matriculados en la U.N. ha tendido a ser más dinámico que la demanda *potencial* de cupos en la educación superior en

el país, medida por la población colombiana entre los 15 y 24 años de edad¹, como se observa en la Gráfica 2.

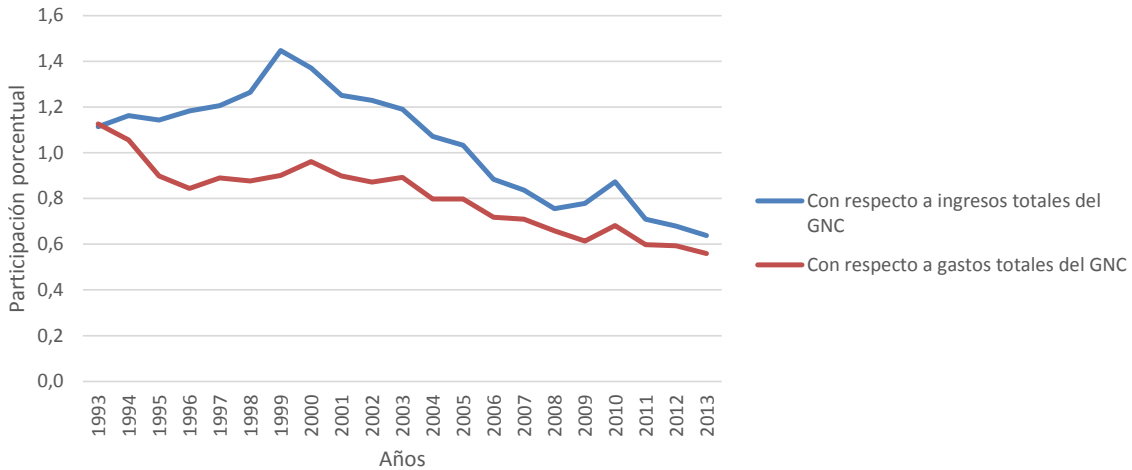
Gráfica 2. Evolución de la población estudiantil de la U.N. frente a la población colombiana



Fuente: elaboración del autor con base en datos de la U.N. y el DANE.

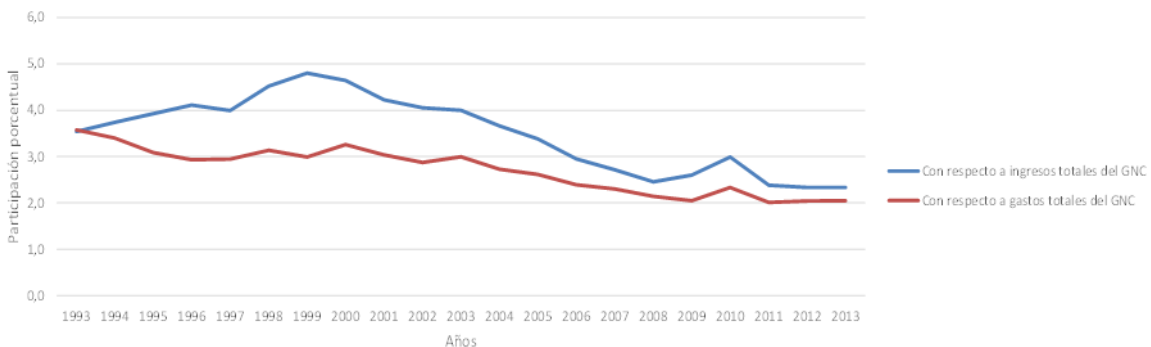
Al menos con respecto a la situación observada en 1993, y a contrapelo de la expansión de la población estudiantil, la asignación de recursos del presupuesto nacional no ha sido en general favorable a la U.N., con excepción, en cierta medida, del periodo 1998-2000. En el año 2000 los aportes presupuestales de la Nación a dicha universidad alcanzaron 1,4% de los ingresos totales y 1% de los gastos totales del gobierno nacional central (GNC), como se muestra en la Gráfica 3. Desde entonces tales aportes han caído de manera casi continuada hasta situarse en 0,6% tanto de los ingresos como de los gastos del GNC en 2013. En términos de participación presupuestal, esto equivale a una disminución de más o menos la mitad entre los años 2000 y 2013.

¹ El comportamiento de la demanda *efectiva* de cupos en la U.N. puede ser significativamente diferente del comportamiento registrado por la señalada demanda potencial, si la institución en cuestión está, como es probable que sea el caso, entre las universidades preferidas por los aspirantes.

Gráfica 3. Aportes presupuestales de la Nación a la Universidad Nacional de Colombia

Fuente: elaboración del autor con base en datos del Ministerio de Hacienda y el Banco de la República.

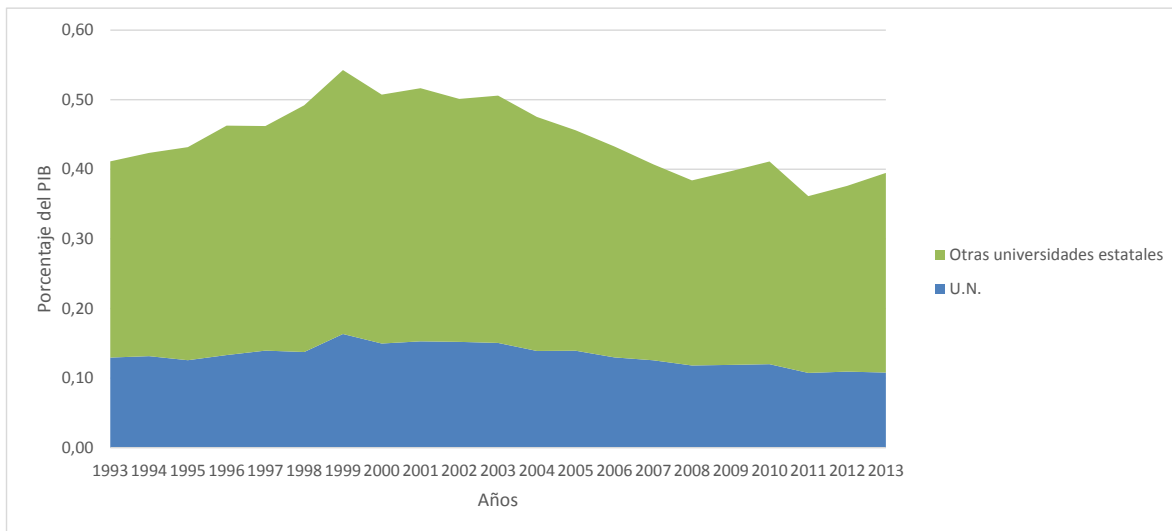
Vale la pena señalar que lo acontecido con la Universidad Nacional se inscribe dentro de un fenómeno más general, de características similares, que ya lleva cerca de década y media de duración (2000-2013): la pérdida de terreno presupuestal por parte de las universidades públicas (estatales), consideradas en conjunto. Con respecto a los gastos del GNC, los aportes presupuestales a este grupo se ubicaron en 2% en 2013, en descenso desde el pico del 3,3% alcanzado en el año 2000 (Gráfica 4). Con respecto a los ingresos del GNC, los guarismos son algo mayores, aunque la tendencia descendente se mantiene.

Gráfica 4. Aportes presupuestales de la Nación a las universidades públicas (estatales)

Fuente: elaboración del autor con base en datos del Ministerio de Hacienda y el Banco de la República.

La educación superior puede ser vista, desde una perspectiva económica, como un bien superior, en el sentido de que su demanda tiende a crecer más rápido que el ingreso de los habitantes (sobre todo cuando se parte de niveles bajos de cobertura), como hay indicios de que ha venido ocurriendo en el agregado desde hace algún tiempo en Colombia. No obstante, desde el punto de vista presupuestal, la evidencia indica que la educación superior pública (estatal) ha venido recibiendo un tratamiento de bien inferior, en el sentido de que los aportes de la Nación han venido decreciendo como proporción del ingreso nacional (Gráfica 5), aproximado por el PIB, y, como ya se vio, de los ingresos del propio gobierno nacional. Dicho decrecimiento podría eventualmente justificarse si se partiera de unas asignaciones presupuestales altas, de acuerdo con algún estándar de referencia. Sin embargo, resulta poco creíble describir como ‘altos’ unos aportes del gobierno nacional que, para el conjunto de las universidades públicas, incluida la U.N., alcanzaron el 0,54% del PIB en 1999, el año de mayor contribución relativa, y el 0,39% del PIB en el 2013, con disminuciones más o menos sostenidas en el ínterin.

Gráfica 5. Aportes presupuestales de la Nación a la universidad pública: participación en el PIB



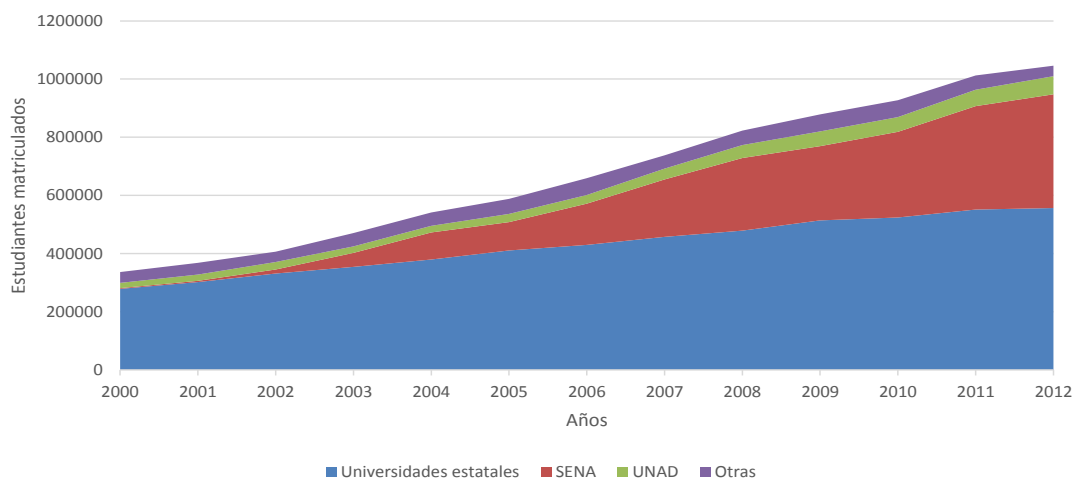
Fuente: elaboración del autor con base en datos del Ministerio de Hacienda y el DANE.

Es de señalar que la U.N. ha sido destinataria, en promedio, del 29,7% de los aportes presupuestales de la Nación a las universidades públicas en el periodo 1993-2013. No se registran grandes fluctuaciones en esta variable, pero cabe resaltar que en el periodo

examinado el año de mayor participación de la U.N. en los aportes a las universidades públicas fue 1993 y el de menor fue el 2013.

Las instituciones clasificadas por el MEN como de educación superior pública (u oficial) han contribuido a la ampliación de la cobertura registrada en este tipo de educación en periodos recientes (Gráfico 6), pero la mayor parte de la expansión, entre las instituciones estatales, es atribuible al SENA, entidad que probablemente ha recibido mayor apoyo presupuestal que las universidades, en términos comparables².

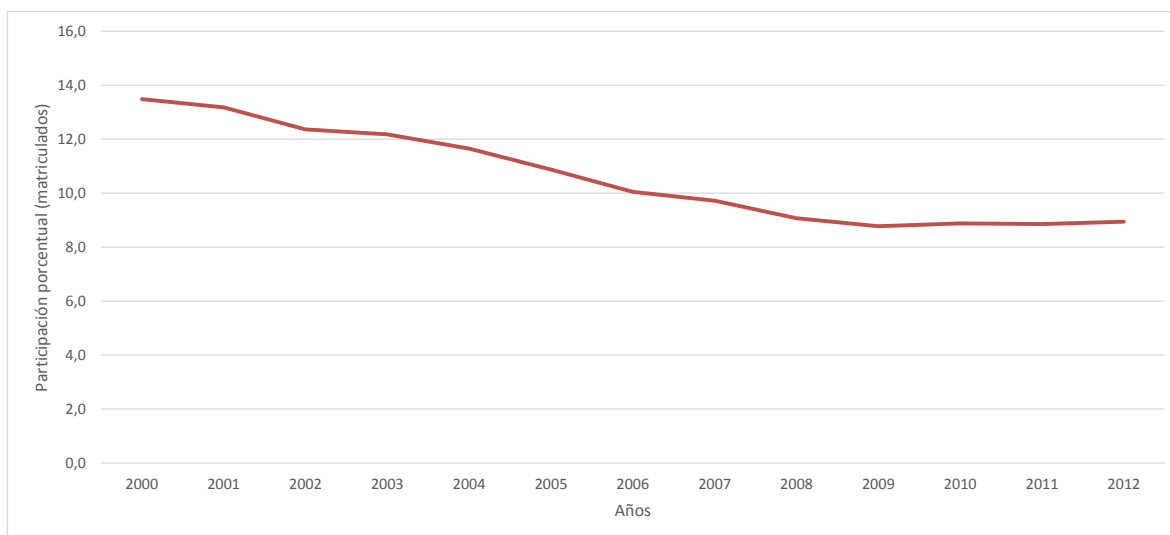
Gráfica 6. Población estudiantil en instituciones de educación superior públicas (estatales)



Fuente: elaboración del autor con base en datos del Ministerio de Educación Nacional.

Si bien el número de estudiantes matriculados ha aumentado de manera importante en la U.N., en el resto de las universidades estatales lo ha hecho en forma más rápida. Como resultado, la participación de la Universidad Nacional dentro de la población estudiantil de las universidades públicas ha tendido a bajar, situándose en 8,9% en 2012 (Gráfica 7).

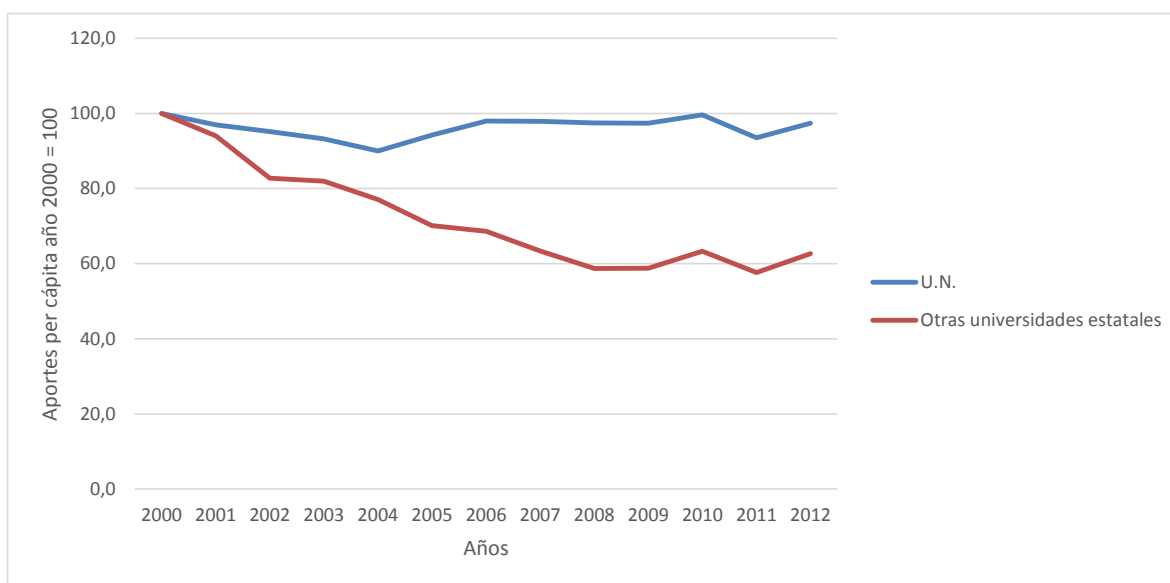
² La discusión sobre las asignaciones presupuestales a la educación universitaria y a la educación técnica debería considerar sus respectivos méritos y necesidades, sin descalificar *a priori* a la una o a la otra.

Gráfica 7. Población estudiantil de las universidades públicas: participación de la U.N. en el total

Fuente: elaboración del autor con base en datos del Ministerio de Educación Nacional y la U.N.

La Universidad Nacional ha aumentado su población estudiantil con recursos del presupuesto nacional ligeramente decrecientes en términos reales por estudiante matriculado, con respecto a los asignados en el año 2000 (Gráfica 8). Mientras tanto, en el periodo 2000-2012 las demás universidades públicas, tomadas en conjunto, se embarcaron en la expansión del número de matriculados con aportes reales per cápita todavía en mayor declive. En estas condiciones, puede afirmarse que el crecimiento de la productividad del país, expresada en términos per cápita, no ha beneficiado presupuestalmente a las universidades públicas, ni a la U.N. ni a las demás instituciones, aunque a estas últimas les ha ido peor a este respecto.

Gráfica 8. Aportes presupuestales de la Nación a las universidades públicas por estudiante matriculado, a precios constantes

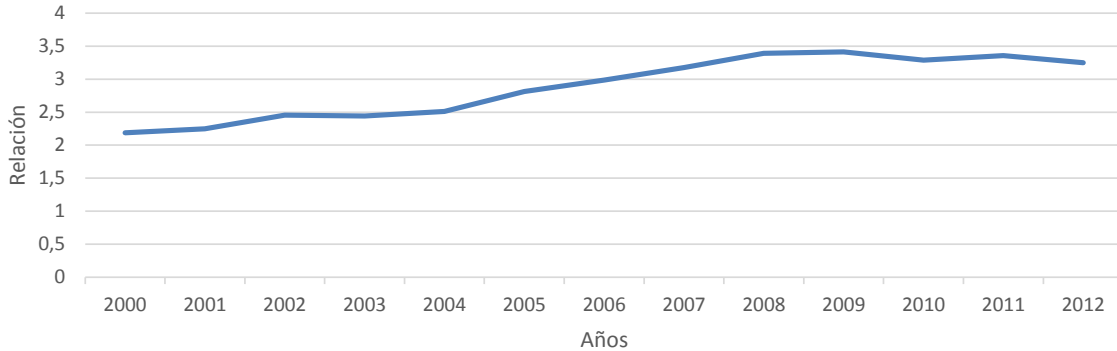


Fuente: elaboración del autor con base en datos del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación Nacional, la U.N y el DANE.

En algunos círculos prevalece la idea de que lo que se debe hacer no es aumentar las asignaciones presupuestales de la Nación a la educación universitaria pública sino redistribuir los recursos actuales entre las instituciones de educación superior. En la práctica, eso significaría, por ejemplo, trasladar recursos hacia el SENA y/o hacia universidades privadas o estatales distintas a la U.N. Esto supone, entre otras cosas, que los actuales aportes de la Nación a las universidades públicas por estudiante (\$4,2 millones de pesos de 2010 por año para el agregado de universidades) son suficientes para proveer una educación superior de calidad y para ampliar el acceso a la misma de manera significativa. Tal supuesto luce bastante dudoso, más teniendo en cuenta que ‘la bolsa’ que se quiere redistribuir dista de ser voluminosa (estamos hablando de aportes a las universidades públicas de 0,39% del PIB, no de 1%, 2% o 3% de ese agregado). Si bien a la U.N. le va mejor –o menos mal– que al resto de universidades en términos de presupuesto (Gráfico 9) y también de calidad, parece claro, según la evidencia presentada, que si se desea que la universidad pública desempeñe un papel protagónico en la satisfacción de las necesidades

del país en educación superior de calidad, habría que revisar al alza las asignaciones presupuestales a la misma.

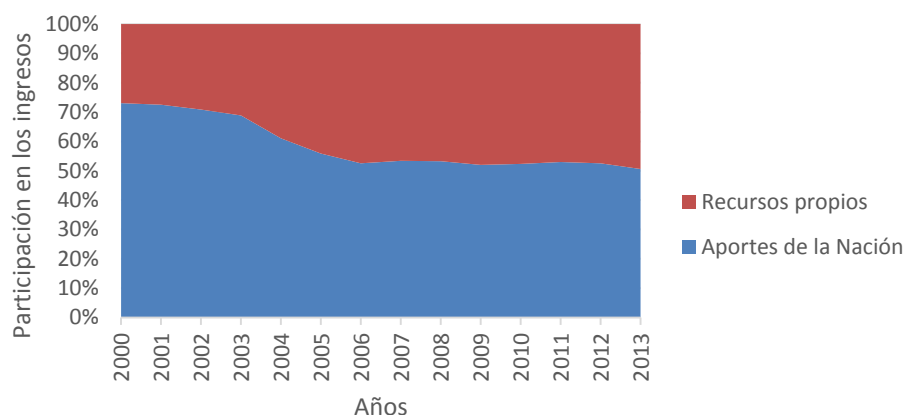
Gráfica 9. Aportes presupuestales a la Universidad Nacional con respecto a los aportes al conjunto de universidades públicas (por estudiante matriculado)



Fuente: elaboración del autor con base en datos del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación Nacional y la U.N.

Ante la pérdida de terreno dentro del presupuesto nacional, la U.N. ha recurrido con mayor intensidad a los recursos propios (*p.e.*, venta de servicios de extensión y matrículas), como se muestra en la Gráfica 10. Aunque este tipo de ingresos bien puede complementar los aportes presupuestales estatales, seguir ese camino tiene sus bemoles. En nuestra Constitución la educación es un derecho y un servicio público con función social. Desde el punto de vista de la lógica del servicio, una financiación desmedida con recursos propios tiende a minar la naturaleza de la universidad pública (la prestación de un servicio público por una organización estatal financiada con presupuesto público, prestación subsidiada en el caso de estudiantes cuyos hogares no cuentan con suficiente capacidad de pago) y llevaría en últimas a que se diferenciara poco de una universidad privada. En la práctica, además, las ventas de servicios como los de extensión suelen ser inestables y no permiten financiar de manera sostenible actividades permanentes del quehacer universitario, aparte de que la orientación desenfrenada a las ventas distrae energías y atención, que de otro modo deberían centrarse en actividades misionales, y propicia el fortalecimiento de grupos de interés que puján por el acceso a los recursos.

Gráfica 10. Presupuesto de ingresos de la U.N.: composición por origen de los recursos



Fuente: elaboración del autor con base en datos de la U.N.

Hay que decir también que la U.N. tiene una importante responsabilidad en ordenar su propia casa, en especial en lo relacionado con su aparato administrativo. Producto de una reforma de algunos años atrás, la U.N. cuenta con niveles administrativos nacional y de sede, con dependencias que a menudo duplican sus funciones (administración académica nacional y de sede, administración de investigación y de extensión nacional y de sede, planeación nacional y de sede, etc.) y entorpecen, en lugar de facilitar, la vida de profesores y estudiantes. El tamaño de la universidad y la distribución entre sedes de docentes y estudiantes no justifican, a mi juicio, tal multiplicación de dependencias y funciones, especialmente en el caso de Bogotá.

El gasto del gobierno nacional en educación universitaria podría elevarse, por ejemplo, a 1% del PIB en el curso de una década, con miras a mejorar la calidad y el acceso, sin que ello constituya, creo, amenaza a la estabilidad de las finanzas públicas. Convendría, eso sí, establecer estándares de gasto sectoriales por tipo de gasto de modo que se estimule el buen uso, y se desestimule el desperdicio, de los recursos. Y convendría también procurar cierto balance regional, con, digamos, una o dos universidades de investigación por cada gran región del país, inmersas en un sistema de educación superior propiamente dicho.

La Ley 1697 de 2013 estableció una contribución parafiscal, bajo la figura de estampilla, a favor de la U.N. y demás universidades estatales de Colombia, generada por “todo contrato

de obra que suscriban las entidades del orden nacional”, con tarifas de 0,5%, 1% y 2%, dependiendo del valor del contrato en SMMLV y con un periodo de vigencia de veinte (20) años. En los primeros 5 años el 70% de los recaudos corresponde a la U.N. y el 30% restante a las demás universidades estatales. A partir del sexto año, esas proporciones se invierten, de modo que a la U.N. se transferirá el 30% del recaudo, un porcentaje prácticamente igual al recibido en promedio de los aportes presupuestales de la Nación en el periodo 1993-2013. Los recursos derivados de la estampilla deben destinarse de manera prioritaria a financiar la dotación de infraestructura y tecnología, a apoyar la investigación y los programas de bienestar estudiantil, y a cubrir subsidios estudiantiles y “el desarrollo de nuevos campus universitarios”.

Por otra parte, la Ley 1607 de 2012, que reformó el régimen tributario, dispuso que, durante los años gravables 2013, 2014 y 2015, el 40% de uno de los nueve (9) puntos de la tarifa del llamado impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) debe destinarse a “financiar las instituciones de educación superior públicas”, una categoría que incluye no solo universidades sino también instituciones técnicas y tecnológicas, entre otras. Por dicho periodo de tres (3) años, las instituciones de educación superior públicas serán destinatarias, en consecuencia, del 4,4% del recaudo total del CREE o, lo que es aproximadamente equivalente, del 1,2% del recaudo total del impuesto sobre la renta, incluyendo dentro de este al CREE.

Los mencionados recursos de la estampilla y del CREE alivian en alguna medida la situación financiera de las universidades públicas, aunque el qué tanto exactamente es objeto de debate. Por ejemplo, el Ministerio de Educación (2013) estima que durante los primeros 5 años la estampilla generará \$1,25 billones³, pero voceros estudiantiles consideran exagerada esa cifra, apoyándose en estimaciones del valor de la contratación estatal. De cualquier modo, se trata de recursos importantes, que ojalá se utilicen juiciosamente (el deterioro de la infraestructura de la UN es evidente). Abrigo, no obstante,

³ Ministerio de Educación Nacional, *Congreso de la República aprueba 'Estampilla Pro Universidad Nacional y demás universidades estatales de Colombia'*, Comunicado de prensa, Centro Virtual de Noticias de la Educación, 28 de noviembre de 2013.

varias reservas sobre el curso tomado por la financiación de las universidades públicas, tal y como se concreta en los dos instrumentos fiscales en cuestión:

- No se encara o se aborda apenas vagamente la cuestión de la financiación de los gastos recurrentes (los gastos en infraestructura, por ejemplo, son extraordinarios en un sentido económico funcional), un asunto que no se ha podido o querido resolver bajo la vigencia de la Ley 30 de 1992, más por razones políticas y de política pública que por las manifiestas limitaciones de esa ley. Los aportes de la Nación se han tendido a ajustar anualmente solo por el IPC, el mínimo fijado por la Ley 30, práctica que lleva a que no haya incrementos en términos reales y que, de continuarse, llevaría a la postre al marchitamiento financiero de la universidad pública⁴. En el caso de la educación, los gastos recurrentes son en buena medida gastos asociados a servicios personales, como los que se requieren de docentes e investigadores con doctorado de universidades de primer nivel.
- Hay indicios de que estamos en presencia de una proliferación de estampillas para financiar a las universidades públicas (¿no se presenta también proliferación de instituciones?). El abuso de ese instrumento no es una buena señal ni para las universidades ni para la actividad económica. Resulta más apropiado financiar a dichas universidades y a la educación pública en general, hay razones para pensarlo, con ingresos corrientes del Estado, especialmente con ingresos tributarios, que con contribuciones parafiscales. Además, las estampillas, en tanto gravámenes que recaen sobre la contratación estatal, aumentan los costos de transacción y pueden en últimas afectar adversamente la actividad económica.
- Se echa de menos una política de larga duración de financiación de la educación superior pública. La transitoriedad del CREE y, en menor medida, de la estampilla establecida por la Ley 1697 de 2013, adicionada a la proliferación de estampillas, transmite la sensación de improvisación o de inclinación por los remiendos, palabra que en singular el diccionario de la RAE define como “arreglo o reparación, generalmente provisional, que se hace en caso de urgencia”.

⁴ Sobre este punto pueden verse “Alternativas a la Ley 30 y al proyecto Santos en materia de financiación de la educación superior pública” y “Santos y el presupuesto de las universidades públicas colombianas”, *Documentos CID*, No. 11 y No. 8, Centro Editorial FCE-CID, www.cid.unal.edu.co, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Bibliografía

Ministerio de Educación Nacional (2013), *Congreso de la República aprueba 'Estampilla Pro Universidad Nacional y demás universidades estatales de Colombia'*, Comunicado de prensa, Centro Virtual de Noticias de la Educación, 28 de noviembre.

Fuentes de los datos

Banco de la República: Ingresos y gastos totales del gobierno nacional central, <http://www.banrep.gov.co>, sección Estadísticas, Finanzas Públicas, Balance fiscal del Gobierno Nacional Central (cifras oficiales).

DANE: Población colombiana total y entre 15 y 24 años, <http://www.dane.gov.co>, sección Población y Demografía. PIB, <http://www.dane.gov.co>, sección Cuentas Nacionales. IPC, <http://www.dane.gov.co>, sección Índices de precios y costos.

Ministerio de Educación Nacional: Población estudiantil en instituciones de educación superior públicas, <http://www.mineducacion.gov.co>, Sistema de Información de la Educación Superior (SNIES).

Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Aportes del presupuesto nacional a la Universidad Nacional de Colombia y al conjunto de universidades públicas, Dirección Nacional de Presupuesto. Solicitud del autor.

Universidad Nacional de Colombia: Población estudiantil de la U.N., *Revista Estadísticas e Indicadores*, publicada por la Oficina Nacional de Planeación, varios números; también Dirección Nacional de Admisiones y Registro, solicitud del autor. Para la relación entre Recursos propios y Aportes presupuestales de la Nación, Gerencia Nacional Financiera y Administrativa, solicitud del autor.