

Documentos CID

No. 8
Septiembre
2011

Santos y el presupuesto de las universidades públicas colombianas

Jorge Armando Rodríguez



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

CID

Centro de
Investigaciones
para el Desarrollo

SANTOS Y EL PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS COLOMBIANAS

Resumen

En marzo de 2011 el gobierno del presidente Santos hizo pública una propuesta encaminada a reformar el sistema de educación superior en Colombia. Unos cuatro meses después el gobierno dio a conocer una nueva versión de la propuesta, la cual introduce cambios marginales al esquema de financiación de las universidades públicas delineado en la propuesta inicial. Este artículo muestra que en la reforma educativa las universidades públicas no saldrían bien libradas a mediano y largo plazo, en particular en términos de los aportes del presupuesto nacional por cada estudiante matriculado. Una conclusión central es que la propuesta del gobierno diezmaría las posibilidades de las universidades públicas de contribuir efectivamente a la buscada expansión de la cobertura de la educación superior de calidad.

Palabras claves: Reforma a la educación superior, financiamiento de la universidad pública.

Clasificación JEL: H52

SANTOS AND THE BUDGET OF THE COLOMBIAN PUBLIC UNIVERSITIES

Abstract

In March 2011 the government of President Santos issued a proposal to reform the higher education system in Colombia. About four months later the government released a new version of the proposal, which introduces marginal changes to the public universities' financing scheme outlined in the original proposal. This article shows that public universities would be adversely affected in the mid and long term as a result of the ongoing education reform, in terms, in particular, of the funding from the national budget per student. A central conclusion is that the government's proposal would hinder public universities from effectively contributing to the sought-after expansion of coverage in good quality higher education.

Key words: Higher education reform, public university financing

JEL Code: H52 - Government Expenditures and Education



Rector

Moisés Wassermann Lerner

Vicerrector Sede Bogotá

Julio Esteban Colmenares

**FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS**

Decano

Jorge Iván Bula Escobar

Vicedecano Académico

Juan Abel Lara Dorado

ESCUELA DE ECONOMÍA

Director

Leonardo Duarte Vergara

**Coordinador Programa
Curricular de Economía**

Héctor William Cárdenas



Director

Jorge Armando Rodríguez

Subdirector

German Nova

En esta colección se publican ensayos; resultados de investigación previos o concluidas; 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.

**Documentos CID
ISSN 2027-8780**

La serie Documentos CID puede ser consultada en el portal virtual:
<http://www.fce.unal.edu.co/publicaciones/>

Coordinador Centro Editorial-FCE

Álvaro Zerda Sarmiento
Profesor Asociado - FCE

Equipo Centro Editorial-FCE

Sergio Pérez
Juan Carlos García Sáenz
Diego Felipe Gutiérrez Bedoya

Contacto: Centro Editorial –FCE

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) de la Facultad de Ciencias Económicas, ni a la Universidad Nacional de Colombia.*

SANTOS Y EL PRESUPUESTO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS COLOMBIANAS

*Jorge Armando Rodríguez**

En marzo de 2011 la ministra de Educación, María Fernanda Campo, expresó su intención de “enriquecer la propuesta de reforma [de la educación superior] a través de la participación de todos los actores sociales”. Cuatro meses después o, mejor quizás, muchos foros virtuales y mesas de trabajo después, el gobierno dio a conocer el anunciado proyecto de ley que se presentará al Congreso. .

En lo tocante a los aspectos económicos y financieros, que constituyen un eje fundamental del proyecto, no luce alentador el resultado del “diálogo nacional” del que ha alardeado la ministra: el proyecto de julio en lo esencial mantiene los defectos exhibidos por la propuesta de marzo.

Varios motivos podrían explicar la situación. El gobierno pudo haber creído que había poco o nada que enriquecerle a su propuesta inicial. O el “diálogo nacional” resultó ser apenas una máscara para legitimar lo que de todas maneras quería hacerse. O pudo haber un diálogo, pero de sordos. Sea como fuere, el Congreso tendría ahora la oportunidad y la responsabilidad de enmendar los yerros del gobierno.

Ya en la segunda quincena de agosto, al anunciar que el gobierno nacional presentará al Congreso el proyecto de ley de reforma de la educación superior sin “el componente de ánimo de lucro”¹, el presidente Santos expresó su optimismo sobre su aprobación, señalando que “ese es el único punto donde no existe un consenso con las comunidades académicas y con los rectores de las universidades”². El consenso cobijaría, según se desprende de las palabras del presidente de la República, los aspectos económicos y financieros, que constituyen un eje fundamental del proyecto.

A este respecto, voceros del gobierno han declarado que se trata de fortalecer financieramente a las universidades públicas. Un análisis de las cifras muestra, sin embargo, que, desde el punto de vista presupuestal, las universidades públicas no saldrían bien libradas a mediano y largo plazo de aprobarse el proyecto en su estado actual.

* Director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) y profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia.

¹ Las reglas de juego establecidas en la propuesta inicial del gobierno Santos probablemente habrían inducido la búsqueda ampliación de la cobertura de la educación superior a través, sobre todo, de instituciones privadas con ánimo de lucro, las cuales, como lo ilustra el repaso de las “historias tristes de otros países” efectuado por Francisco Piedrahita, de ordinario ofrecen un coctel que incluye “diplomas sin valor”, un elevado nivel de deserciones y “estudiantes con una montaña de deuda”. La búsqueda de ganancias ha probado ser un instrumento idóneo para la provisión de bienes privados, como los zapatos, pero no para la provisión de bienes meritorios, como la educación. Véase Piedrahita, F., “Universidades con ánimo de lucro: Historias tristes de otros países”, artículo para la *Revista Javeriana*, 1 de mayo de 2011.

² “Gobierno presentará proyecto de reforma a la educación superior sin el componente de ánimo de lucro”, Sistema Informativo del Gobierno, Presidencia de la República, 23 de agosto de 2011, <http://wsp.presidencia.gov.co>

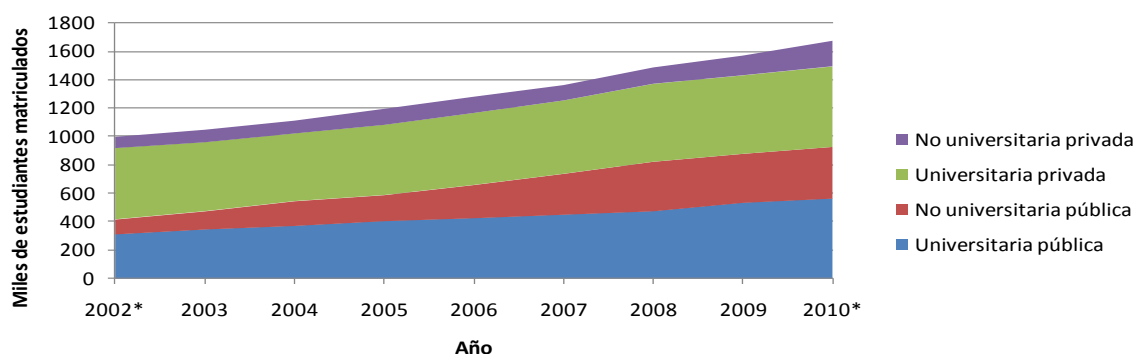
Una meta ambiciosa

El gobierno se propone “llegar al 50 por ciento de cobertura en educación superior en el 2014, generando 645.000 cupos nuevos”.

Para apreciar la magnitud de la tarea hay que tener en cuenta que la cobertura bruta pasó de 24 por ciento en 2002 a 37 por ciento en 2010, esto es, un aumento de 13 puntos porcentuales en el transcurso de *ocho* años. En términos absolutos, el grueso de esa expansión tuvo lugar a través de instituciones públicas, en su orden las no universitarias, en especial el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y las universitarias, entre las que se cuentan entidades como las de Antioquia, del Atlántico, Industrial de Santander y del Valle (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Educación superior: Población estudiantil, por sector institucional y tipo de institución

*/ Preliminar o estimado.



Fuente: MEN, Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), y estimaciones del autor.

Por su parte, el gobierno Santos se propone aumentar la cobertura en otros 13 puntos porcentuales, pero en un período de apenas *cuatro* años. Y se trataría de expandir la cobertura a la vez que se mejora la calidad, hoy afectada por un considerable número de ‘instituciones de garaje’, incluidas las pseudo-universidades, que ofrecen programas de un nivel académico deplorable.

Un método errado

Lo que el gobierno nacional dice querer lograr en materia de cobertura y calidad luce bien orientado. El problema principal radica en *cómo* busca lograrlo. Según la ministra Campo, “la idea [con la educación superior pública] es fortalecerla con más recursos públicos (...)”. No obstante, se puede mostrar que el proyecto en realidad debilitaría las finanzas de las universidades públicas, en especial a mediano y largo plazo, partiendo de las metas de cobertura y de las reglas previstas para asignar recursos presupuestales a las instituciones estatales.

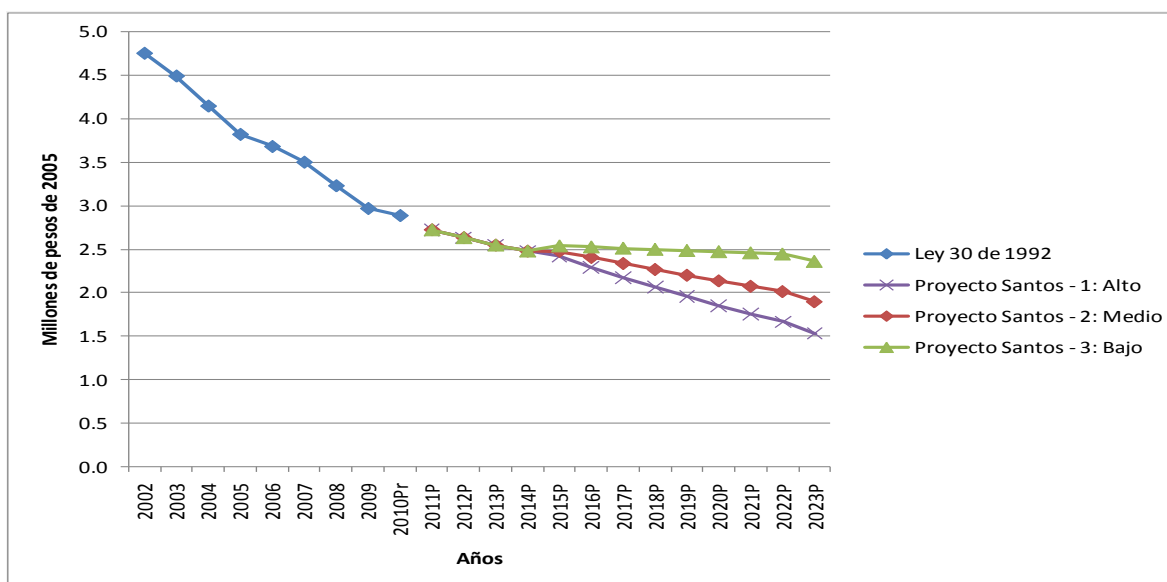
Así, en contravía de lo que se busca, el proyecto restringiría de manera importante el papel de las universidades públicas en la ampliación de cobertura, o, en caso de que logren participar en dicha ampliación, recortaría considerablemente sus posibilidades de mejorar la calidad.

Que hablen los datos

No abogo yo porque el gobierno asuma todos los gastos de las universidades públicas, como a veces se reclama en los recintos universitarios, con más entusiasmo que reflexión. Mi argumento se refiere a los aportes del presupuesto nacional para financiar la oferta, en particular los gastos recurrentes (en rigor, una porción de este tipo de gastos), los cuales permiten que la oferta se mantenga o crezca de manera relativamente estable, al no depender su financiación enteramente de las fluctuaciones de la demanda.

El Gráfico 2 sitúa en perspectiva los efectos presupuestales probables del proyecto de ley Santos. Más específicamente, el gráfico permite comparar la evolución del valor de los aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas por estudiante matriculado entre el período 2002-2010, bajo la vigencia de la Ley 30 de 1992, y el período 2011-2023, bajo la vigencia del proyecto Santos. El valor de los aportes está expresado en precios constantes de 2005.

Gráfico 2
Universidades públicas: Aportes del presupuesto nacional por estudiante matriculado



Pr: Preliminar. P: Proyectado.

Fuente: MEN, para estudiantes matriculados; DANE y Ministerio de Hacienda para crecimiento del PIB; y estimaciones del autor.

Como se aprecia en el Gráfico, los aportes del presupuesto nacional pasaron de 4,8 millones de pesos en el 2002 a 2,9 millones en el 2010 (recuérdese, a precios constantes de 2005), por cada estudiante matriculado.

Ahora, ¿qué tanto apoyo presupuestal les daría el gobierno Santos a las universidades públicas? Para responder esta pregunta construí tres escenarios que reflejan distintos ritmos de crecimiento (alto, medio y bajo) de la población matriculada, en donde, por ejemplo, los crecimientos anuales alto y bajo equivalen a 7 por ciento y 2 por ciento, respectivamente, en el período 2015-2023 (el plan de desarrollo trae metas de cobertura explícitas para el período 2011-2014).

Santos y el presupuesto de las universidades públicas colombianas

Los resultados indican que bajo el proyecto Santos -y en cualquiera de los tres escenarios- los aportes presupuestales per cápita seguirían disminuyendo en forma sostenida, aunque, como es obvio, la disminución es mayor entre mayor sea el crecimiento de la población estudiantil.

En el escenario de crecimiento medio de la población estudiantil, los aportes presupuestales per cápita descenderían hasta situarse en 2,5 millones de pesos en 2014, y en 1,9 millones de pesos en 2023.

Ya era poquito

Y eso que estamos hablando de un volumen de recursos más bien reducido para el tamaño de la economía colombiana. Así, las universidades públicas recibieron aportes del presupuesto nacional equivalentes en promedio al 0,45 por ciento del PIB entre 2000 y 2010, exhibiendo una tendencia descendente a lo largo del período.

Creo que puede decirse con justeza que el Estado colombiano, y en particular el nivel nacional, ha tendido a ser avaro con las universidades públicas, y a este respecto la administración Santos no parece ser una excepción.

Mirando con más detalle

El Cuadro 1 presenta los datos utilizados para calcular los aportes presupuestales per cápita. La proyección de matrícula en las universidades públicas para el período 2011-2014 se deriva de las metas de cobertura del gobierno, combinadas con un supuesto razonable sobre el papel de tales instituciones en el cumplimiento de las metas.

Cuadro 1
El apretón presupuestal a las universidades públicas, en perspectiva (Datos observados, 2002-2010, y proyectados sobre la base del proyecto Santos, 2011 en adelante)

Años	Número de estudiantes matriculados * (1)	Aportes del presupuesto nacional a las universidades: Financiación de la oferta				Aportes por estudiante matriculado (6) = (5) / (1)
		Aportes por componente			Aportes totales (5) = (2) + (3) + (4)	
		Derivados de regla permanente: Ley 30 de 1992, art. 86, período 2002-2010; proyecto Santos, arts. 149 y 150, período 2011-2023 (2)	Tres puntos adicionales transitorios (incrementan base de liquidación): Proyecto Santos, art. 150 (3)	Tres puntos adicionales transitorios (no incrementan base de liquidación): Proyecto Santos, art. 151 (4)		
Miles de millones de pesos de 2005					Millones de pesos de 2005	
2002	312542	1485			1485	4.8
2003	346946	1558			1558	4.5
2004	371910	1542			1542	4.1
2005	405477	1550			1550	3.8
2006	426126	1570			1570	3.7
2007	450659	1579			1579	3.5
2008	474717	1535			1535	3.2
2009	534060	1588			1588	3.0
2010 ^P	563795	1631			1631	2.9
2011 ^P	617045	1681	0	0	1681	2.7
2012 ^P	670295	1714	50	0	1765	2.6
2013 ^P	723545	1790	53	0	1843	2.5
2014 ^P	776795	1869	55	0	1925	2.5
2015 ^P	811751	1952	0	58	2010	2.5
2016 ^P	848280	1981	0	60	2041	2.4
2017 ^P	886453	2009	0	61	2070	2.3
2018 ^P	926343	2038	0	62	2100	2.3
2019 ^P	968028	2067	0	63	2130	2.2
2020 ^P	1011590	2097	0	64	2161	2.1
2021 ^P	1057111	2127	0	65	2192	2.1
2022 ^P	1104681	2158	0	66	2224	2.0
2023 ^P	1154392	2189	0	0	2189	1.9

* / Escenario intermedio, tasa de crecimiento de la población estudiantil de 4.5% anual en el período 2015-2023.

P: Preliminar; P: Proyectado.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, para estudiantes matriculados; DANE y Ministerio de Hacienda para crecimiento del PIB; y estimaciones del autor.

Las universidades públicas tendrían que ofrecer 213 mil cupos adicionales a los que ofrecieron en el 2010 para contribuir al aumento de cobertura propuesto por el gobierno, al tiempo que mantienen su participación en la matrícula observada en el pasado reciente (entre 2002 y 2010, las universidades públicas acogieron en promedio al 33 por ciento de los estudiantes matriculados en la educación superior).

En estas condiciones, al final del gobierno Santos, el total de estudiantes matriculados en estas universidades ascendería a cerca de 777 mil. En el escenario de crecimiento medio, que presenta el Cuadro 1, se supone que dicha población aumenta a una tasa de 4,5 por ciento anual entre 2015 y 2023, un supuesto relativamente conservador, dado que la tasa promedio observada entre 2003 y 2010 fue de 7,7 por ciento.

El Cuadro 1 muestra, asimismo, el monto de los aportes del Presupuesto a las universidades públicas, expresados en términos reales, que resultaría de la aplicación del proyecto de ley a partir del 2011. Se incluyen los recursos con vocación de permanencia derivados de la fórmula que liga el crecimiento de los aportes presupuestales al crecimiento real del PIB, fijada en el artículo 149 del proyecto.

Por su continuidad en el tiempo, estos recursos son los que más se adecúan a la financiación de los gastos recurrentes, en particular los de funcionamiento (nómina de docentes, por ejemplo). Se incluyen también los recursos transitorios adicionales previstos en el proyecto, tanto aquellos que afectan la base de liquidación de los aportes en los años subsiguientes (artículo 150) como aquellos que no afectan dicha base (artículo 151).

La conclusión hasta este punto es bien simple: el aporte presupuestal por alumno matriculado en las universidades públicas seguirá disminuyendo desde los actuales 2,9 millones de pesos (constantes de 2005) hasta 2,1 millones en 2021.

Socios en el aumento del PIB

Desde el punto de vista de la financiación de la oferta de la educación superior pública, el artículo 149 del proyecto de ley es el pilar de la reforma. Según este artículo, la tasa de crecimiento de los aportes recurrentes es una proporción dada, siempre menor a la unidad (o menor al 100 por ciento, si se prefiere), del crecimiento del PIB.

Por ejemplo, “si el crecimiento real del PIB es mayor al 0 por ciento y menor del 5 por ciento, el incremento será del 30 por ciento de dicho crecimiento; si el crecimiento real del PIB es igual o mayor al 5 por ciento y menor que el 7,5 por ciento, el incremento será del 40 por ciento de dicho crecimiento”.

En mi ejercicio el crecimiento del PIB para el período 2011-2023 es el proyectado por el Ministerio de Hacienda, en el documento Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011. Este crecimiento es relativamente optimista (del orden de 5 por ciento anual). Desde luego, si el crecimiento económico a la postre resulta ser menor que el proyectado, ello se reflejaría adversamente en el aumento de los aportes presupuestales.

Dinámica del apretón

El Cuadro 2 permite comparar el crecimiento de los aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas observado bajo la Ley 30 de 1992 con el crecimiento previsible de los aportes, permanentes y transitorios, bajo el proyecto Santos:

Cuadro 2
Aportes del Presupuesto General de la Nación a las universidades públicas
(Estimación de la tasa de crecimiento derivada del proyecto Santos)

Período	PIB real	Factor de ajuste	Aportes presupuestales (financiación de la oferta)	
			Totales	Por estudiante matriculado
	Tasa de crecimiento real: observada, 2000-2010, y proyectada, 2011-2033	Proporción de las tasa de crecimiento del PIB	Tasa de crecimiento real	
2003-2010: Observado, bajo Ley 30 de 1992	4.4	n.a.	1.2	-6.0
2011-2014 ^P : Proyecto Santos, arts. 150 y 149	4.9	0.3	4.2	-3.8
2015-2022 ^P : Proyecto Santos, arts. 151 y 149	4.8	0.3	1.8	-2.6
2023-2033 ^P : Proyecto Santos, art. 149	4.8	0.3	1.4	n.d.

P: Proyectado

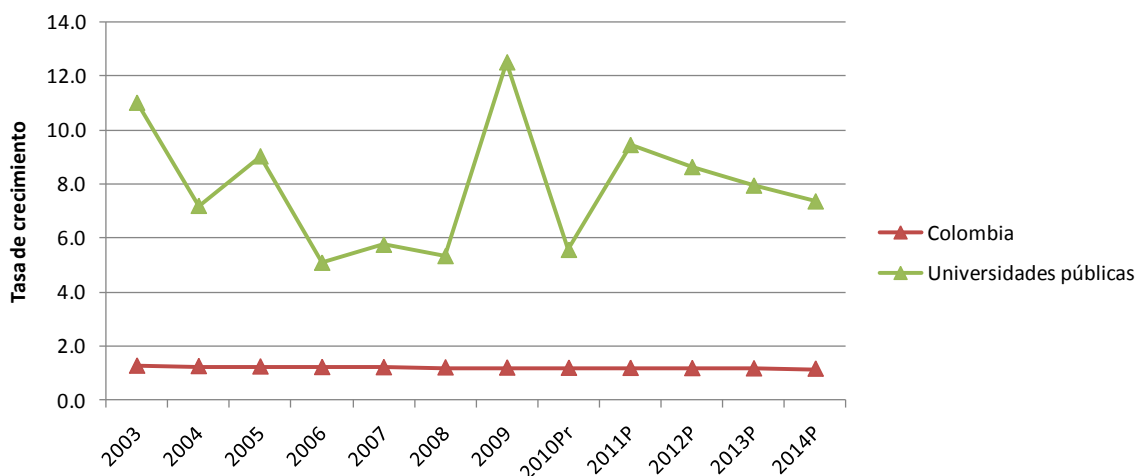
Fuentes: DANE, para crecimiento del PIB, período 2000-2010; Ministerio de Hacienda, proyecciones del crecimiento del PIB; MEN, aportes hasta 2010, y estimaciones del autor.

- En el período 2003-2010, los aportes totales crecieron a una tasa promedio anual de 1,2 por ciento, al amparo de la Ley 30.
- Según se desprende del proyecto de ley, en el período 2011-2014 crecerían a una tasa anual promedio de 4,2 por ciento. Este es, si se quiere verlo así, un señuelo presupuestal para la aprobación de la reforma.
- Ya en el período 2015-2022 los aportes presupuestales perderían dinamismo, creciendo a una tasa promedio anual de 1,8 por ciento, esta vez resultado combinado de lo dispuesto en los artículos 149 y 151 del proyecto (este último artículo prevé recursos adicionales transitorios que *no* elevan la base de liquidación de los aportes).
- Entre 2023 y 2033, período incluido para reflejar el hecho de que después de 2022 ya no habría recursos adicionales transitorios, los aportes presupuestales de la Nación crecerían a una tasa de 1,4 por ciento promedio anual.

Como se observa en la última columna, la tasa de crecimiento real de los aportes presupuestales por estudiante resulta ser negativa tanto bajo la Ley 30 de 1992 (período 2003-2010) como bajo el proyecto de ley Santos (período 2011-2022), en el escenario medio de crecimiento de la población estudiantil.

Este resultado obedece a que, al tiempo que el total de los aportes presupuestales crece de manera lenta, la población estudiantil en las universidades públicas ha venido creciendo, y se prevé que siga creciendo al menos por un tiempo, a ritmos relativamente altos, muy superiores al crecimiento de la población colombiana, como puede apreciarse en el Gráfico 3.

Gráfico 3
Crecimiento de la población colombiana y de la población estudiantil de las universidades públicas



P: Proyectado.

Fuente: DANE, MEN y estimaciones del autor.

El ritmo de *decrecimiento* de los aportes presupuestales per cápita es, sin embargo, más lento bajo el proyecto Santos que bajo la Ley 30. Con todo, hay que tener en cuenta que en este escenario se han empleado supuestos más bien conservadores sobre el aumento de la población estudiantil (crecimiento medio) y los pronósticos oficiales sobre crecimiento económico de largo plazo, lo cual equivale a poner el proyecto Santos en una perspectiva relativamente favorable.

Proyecto comparado

En términos de asignaciones presupuestales *máximas potenciales*, la actual Ley 30 de 1992 resulta mejor, o, más precisamente, menos mala, para las universidades públicas que la propuesta de reforma presentada en marzo y que el proyecto de ley actual.

Esto se debe a que la Ley 30 no establece un tope al aumento de los aportes recurrentes del presupuesto nacional, mientras que el proyecto Santos sólo permite que los mismos crezcan a tasas inferiores a las del crecimiento de la economía. Bajo el proyecto Santos, en consecuencia, los aportes en cuestión están destinados a perder participación dentro del ingreso nacional, medido por el PIB.

Por otra parte, no es claro que el proyecto de ley sea menos avaro con las universidades públicas que la propuesta inicial. En lo relativo a la financiación de la oferta, las diferencias entre los dos radican en los recursos transitorios adicionales.

Como anota Mauricio Alviar de la Universidad de Antioquia, “el artículo 106 del proyecto original de reforma entregado a la sociedad para el debate, observaba la asignación gradual de recursos adicionales al IPC para ser distribuidos entre el conjunto de instituciones públicas en función de su complejidad, así: un punto en 2012, dos en 2013 y tres entre 2014 y 2019”³. Sin embargo, continúa Alviar, “el artículo 150 del proyecto radicado sólo contempla, para esta modalidad de financiación, los

³. Alviar, M., “Alerta por financiación en la superior”, *El Colombiano*, 27 de julio de 2011.

tres primeros años (2012 a 2014) desconociendo el período entre 2015 a 2022 con lo que la pérdida acumulada de recursos llegaría a 3,042 billones”.

Habría que añadir que la redacción del artículo 106 de la propuesta inicial era inconsistente en materia de fechas (para efectos de su aplicación, se refería primero al período 2012-2014 y luego al período 2012-2019), pero el gobierno nacional optó por resolver la inconsistencia en forma desfavorable a las arcas universitarias.

Futuro que se repite

Adam Smith consideraba que “la promoción de la instrucción del pueblo” es uno de los deberes del soberano y reconocía que ello demandaba gasto público. La provisión continua de educación superior supone asegurar la financiación de gastos que se repiten en el tiempo (por ejemplo, la planta de docentes e investigadores).

El presupuesto de la Nación ha sido tradicionalmente una fuente cardinal de financiación de ese tipo de gastos para las universidades públicas, en especial las del orden nacional. Esta fuente debería seguir cumpliendo ese papel, de manera que les permita a esas instituciones contribuir a la expansión de la cobertura con calidad.

Al fin y al cabo, nuestra constitución ordena al Estado facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”. Y no hay nada que diga que ello no puede hacerse de una forma fiscalmente sostenible.

Para decirlo de manera resumida, el futuro de las universidades públicas depende crucialmente de la financiación sostenible de los gastos que se repiten.