



Presupuesto de universidades públicas sigue en caída libre

GERARDO MEJÍA ALFARO, profesor, Facultad de Ciencias Económicas
Gerente Nacional Financiero y Administrativo
Universidad Nacional de Colombia

Para superar las dificultades económicas de las instituciones de educación superior públicas, el Sistema Universitario Estatal (SUE) le pidió al Gobierno y al Congreso apoyar la iniciativa de ajustar por una sola vez la base presupuestal en un 50 %, e incrementarla 4 puntos cada año por encima del IPC.

EL DESARROLLO DEL SECTOR EDUCATIVO y la crisis de finales del siglo XX motivaron al Gobierno a reglamentar la educación en Colombia, tomando como base la expedición de la Constitución Política de 1991, que en su artículo 67 la establece como un derecho y un servicio público, con una función social que busca el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura. En atención a los fundamentos constitucionales se expidió la Ley 30 de 1992 -mediante la cual se organiza el servicio público de la educación superior- que garantiza el principio de autonomía universitaria, estipulando su funcionamiento.

En el capítulo V de dicha normativa se establece el régimen financiero. Así, el artículo 86 estipula que los recursos económicos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estén constituidos por aportes del Presupuesto General de la Nación, y que para el funcionamiento y la inversión provengan de los entes territoriales y de los recursos y las rentas propias de cada institución.

Además, los aportes que reciban cada año las universidades públicas, tanto del presupuesto nacional como de las entidades territoriales, deben significar siempre un incremento en pesos constantes con base en los presupuestos vigentes a partir de 1993.

Así, el artículo 87 de la Ley 30 de 1992 señala que a partir de 1998 el Gobierno nacional incrementará sus aportes para las universidades públicas en un porcentaje no inferior al 30 % del incremento real del PIB.

Si bien este artículo se formuló suponiendo un crecimiento en pesos constantes -en el que inicialmente las proyecciones se fijaban de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC)-, esto se hizo sin dimensionar la transformación del sector, que llevó a las instituciones de educación superior a gestionar mayores recursos que soportaran sus gastos, los cuales han crecido por encima del IPC. Además, el artículo 86 determina un incremento de los aportes en pesos constantes, aunque en la práctica el presupuesto se fija solo con el incremento del IPC.

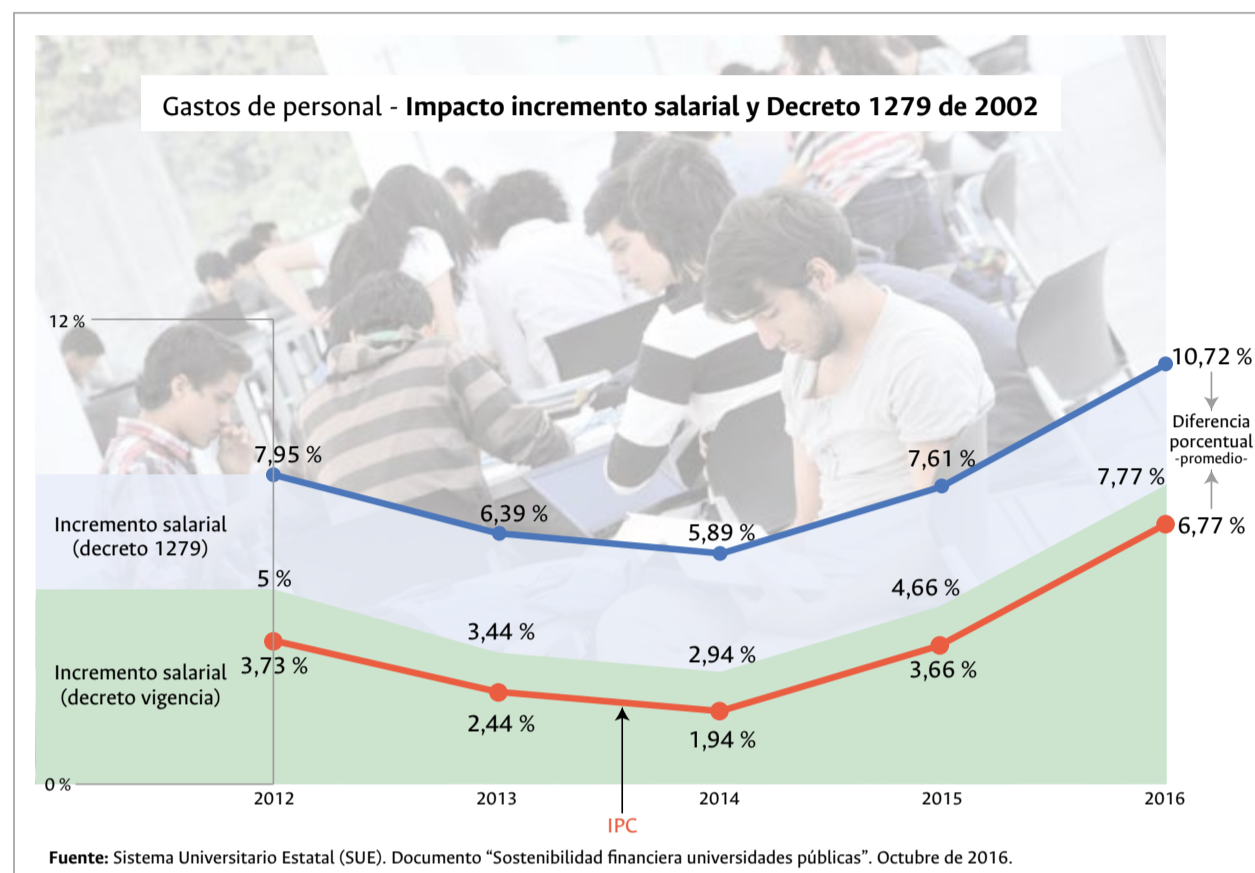
MENOS INGRESOS, MÁS GASTOS

A principios del siglo XXI las demandas del mercado hicieron que las universidades públicas tuvieran que actualizarse debido a factores como el crecimiento de la población estudiantil; la cobertura; y la incorporación de tecnologías y de una planta docente más calificada y remunerada con beneficios por producción intelectual. Además hubo un incremento de la actividad en investigación científica.

De igual manera hubo mayor exigencia en el aumento de la movilidad académica, más impulso a programas de bilingüismo para estudiantes y docentes, mayor inclusión de la población vulnerable, mejor infraestructura, laboratorios especializados y programas curriculares de pregrado y posgrado acreditados.

En 2009 las universidades públicas empezaron a mostrar la crisis financiera por la que atraviesan, manifestando la necesidad de ajustar el modelo de asignación de recursos establecido en la Ley 30 con el propósito de garantizar la sostenibilidad de las instituciones de educación superior.

Frente a esta iniciativa, el SUE desarrolló un estudio que presentaba con cifras la situación real de las universidades



con presupuesto insuficiente, y en el que se identificaron, entre otros aspectos, que la planta académica y administrativa estaba congelada -razón por la cual se incrementó el gasto tanto en vinculación de docentes ocasionales y de cátedra como en la prestación de servicios-, a lo que se sumaba el deterioro y la obsolescencia de la infraestructura para las demandas académicas.

Producto del trabajo del SUE, en 2010 se obtuvieron recursos adicionales, supeditados al incremento de la cobertura regional. Después, el Gobierno nacional asignó recursos para fortalecer la base presupuestal, equivalentes a cerca del 4 % del presupuesto de las universidades.

Tales recursos permitieron un relativo equilibrio entre los ingresos y los gastos de 2011 a 2013, lo cual resolvió de manera temporal el problema estructural, que consiste en que los ingresos crecen al nivel del IPC mientras que los gastos son 4 puntos por encima de este.

El aumento de los gastos obedece principalmente a la aplicación del decreto 1279 de 2002 (régimen salarial y prestacional) y a los incrementos salariales que ha decretado el Gobierno por encima del IPC (ver gráfico).

Mediante la Ley 1607 de 2012 se realizó una reforma tributaria que creó el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE). Esta iniciativa establece que de los 0,6 puntos del 9 % asignado para financiar las universidades públicas y los créditos de beca del Icetex, el 0,4 sea destinado a soportar las necesidades presupuestales de las universidades, y el 0,2 restante se reserve para este Instituto.

Dichos recursos están encaminados a fomentar la educación superior por medio de aportes de inversión para ampliar la cobertura; sin embargo, como no son recurrentes, no se pueden utilizar como aportes de funcionamiento para atender los gastos permanentes que generan los nuevos estudiantes.

En 2013 se emitió la Ley 1697, mediante la cual se creó la "Estampilla pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia". Dicha contribución parafiscal se aprobó por un periodo de veinte años con una distribución de recursos destinados tanto a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura física y tecnológica de las universidades, como al apoyo a la investigación y a los programas de bienestar.

Según la situación descrita, el presupuesto de las universidades públicas se compone de tres fuentes de financiación: los aportes de la Nación y de los entes territoriales, y los recursos propios generados por sus actividades misionales. Su apropiación se destina al

funcionamiento, la inversión, los servicios de la deuda y las pensiones.

El presupuesto de funcionamiento está constituido por los recursos provenientes de los artículos 86 y 87 de la Ley 30; la concurrencia de la Nación para atender el pasivo pensional (Ley 1371 de 2009), y la devolución del 10 % de las matrículas por concepto del descuento por votaciones electorales.

El presupuesto de inversión se genera por: los aportes de la Nación, artículo 86 de la Ley 30; los recursos de ampliación en la cobertura en educación superior del fondo del Icetex; los aportes a la financiación de las universidades públicas para el fomento de la educación superior; la Estampilla; los recursos del CREE, y los provenientes de estampillas en los entes territoriales.

NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN

El crecimiento de la demanda y los nuevos requerimientos que ello implica ha generado problemas financieros. Las instituciones no cuentan con los recursos necesarios para su funcionamiento, ya que el modelo de financiación determinado por la Ley 30 se adecuaba al contexto de los años noventa, pero no previó el crecimiento en la demanda ni los mayores costos que tuvieron que asumir las universidades.

Según cifras del SUE, de 2004 a 2014 los estudiantes de pregrado han incrementado en 53,75 % (entre 1993 y 2015 fue de 252 %), y los de posgrado en 130,95 %. Estos últimos han aumentado debido a la consolidación de la oferta en programas de maestría -que pasaron de 320 a 644- y de doctorado, que pasaron de 45 a 138.

Con el propósito de fortalecer la base presupuestal, el SUE ha buscado el apoyo estatal a través de propuestas que garanticen mayores recursos para las universidades. En esta dirección, le ha solicitado al Gobierno y al Congreso respaldar una iniciativa mediante la cual se ajuste por una sola vez la base presupuestal en un 50 %, y se incremente cada año en 4 puntos por encima del IPC del año inmediatamente anterior, de tal manera que se superen las dificultades actuales de las universidades y se garantice el cumplimiento de su misión hacia el futuro.

PALABRAS CLAVE: presupuesto universidades, calidad educación. Consúltelas en www.unperiodico.unal.edu.co