

LAS DISPARIDADES REGIONALES EN LOS APORTES A LA EDUCACION UNIVERSITARIA EN COLOMBIA

Fernando Cabarcas Charris
Johnny Álvarez Jaramillo
Profesores Universitarios

INTRODUCCIÓN

En la propuesta de reforma de la ley 30 de 1992 que el gobierno presentó y luego retiró, y cuya discusión ha continuado en escenarios gubernamentales y académicos, existe una deliberada ausencia de propuestas técnicas que conduzcan a mejorar la gran disparidad en la distribución de los recursos que financian la educación universitaria estatal en el Colombia. La Ley 30 de 1992 encontró y reprodujo una asignación abismalmente desequilibrada entre las universidades, lo que ha originado que solo tres universidades, Nacional, Antioquia y Valle concentren 45% del presupuesto, mientras que las restantes 29 universidades se distribuyen un 55%.

Pretenden estas notas, llamar la atención del gobierno, el legislativo y los actores académicos para que en la nueva propuesta de reforma, adicional a la propuesta de financiación presentada, se incluya un esquema de asignación que permita acortar las diferencias en el mediano plazo, de los abismales desequilibrios de la financiación y de la calidad de la educación superior colombiana

Este artículo se desarrollará de la siguiente manera: en primer lugar se exploran los antecedentes de la evolución de la financiación del sistema universitario estatal colombiano (SUE) desde mediados del siglo XX, así como, la práctica de la asignación presupuestal correspondiente. En la segunda parte se observa el tema de la inercia del reparto presupuestal entre el SUE y la magnitud del desfase originado por las exigencias creadas por el Estado a las universidades. La tercera parte se presentan los elementos para la propuesta de un nuevo esquema de asignación presupuestal.

1. ANTECEDENTES

Al revisar los antecedentes de la forma como se asignan los recursos públicos para el financiamiento de las universidades estatales en Colombia, se nota la ausencia absoluta de criterios técnicos en la distribución. El legislador, en todos los casos desde 1963 hasta la fecha, se extiende en los principios, fines, autonomía, definiciones y clasificaciones de instituciones de educación superior, campo de acción, programas, funciones sustantivas y la calidad de las universidades, del sistema universitario y de otras cosas. Pero en lo financiero, la norma es corta, vaga y cómplice de un pecado original que arrastra la financiación de la educación superior en el país: consiste en que, en algún momento se decidió que unas universidades recibirían más recursos del Estado que otras, sin ninguna justificación técnica que la sustente.

Y esta condena la ha arrastrado el sistema universitario colombiano, desde tiempos inmemorables y las propuestas actuales del gobierno no apuntan a superarlo.

Veamos. La Ley 65 de 1963 por medio de la cual se estableció el régimen orgánico de la Universidad Nacional de Colombia, establece el patrimonio de esta universidad como el “conformado por los aportes presupuestales que el Estado le otorgue, los cuales no serán inferiores al 15% del presupuesto de todo el Ministerio de Educación Nacional,” además le otorgó 50.000 hectáreas de tierras de la nación. El propósito de la conformación de un presupuesto de tal monto podría uno suponer, se justificó en el hecho de que el gobierno, en ese momento quería constituir una universidad nacional que impactara todas las regiones de la nación, lo cual nunca se consiguió. Los intentos últimos de la Nacional por tener presencia en todo el territorio colombiano han corrido paralelamente a la consolidación del sistema universitario departamental. Ni presencia ni mecanismos de integración regional ha tenido la Nacional en su historia y las sedes que se hicieron en el pasado obedecieron más a presiones gremiales, tales como las desarrolladas en regiones cafeteras Antioquia, Caldas y Valle.

En 1980 aparece el Decreto No. 80, el cual en su momento fue el primer gran esfuerzo nacional por organizar la educación superior como sistema y ordenar en el país la educación postsecundaria. Sin embargo, en lo relacionado con la financiación no dijo nada y lo pospuso para otro momento. Solo reglamentó el tope del 75 por ciento del presupuesto de gastos dedicado a funcionamiento y del 2 por ciento del mismo presupuesto para financiar la investigación. Es de observar que el decreto 80 del 1980, deja sin resolver las disparidades de las asignaciones en los aportes entre las universidades. Este mismo año aparece también el Decreto-Ley 82 de 1980 que mantiene lo expresado en la ley 65 de 1963 en lo que se refiere a la financiación de la Universidad Nacional de Colombia, o sea el 15 % del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional.

El Decreto 728 de 1982, reglamentó la inercia financiera del sistema universitario en Colombia, y dejó sin resolver los desequilibrios de la financiación interuniversitaria. Asimismo, no incluyó ningún criterio técnico en la forma de asignar los recursos. Este decreto manifiesta que los presupuestos de las universidades estatales se financiarán hasta en un 90 por ciento con aportes de la nación. El tope del 90% iría reduciéndose hasta llegar a un 70 por ciento, 7 años después de expedida la norma. El espíritu del legislador materializado en la disminución señalada del 90 al 70, podría justificarse en la sana intención del gobierno nacional de poner a los gobiernos subnacionales a financiar parte de la educación superior de sus territorios, sin embargo no dejó de ser regresivo porque se hizo a costa de reducir la responsabilidad nacional.

En el año 1992 aparece la Ley 30, inspirada en la nueva constitución política colombiana y en particular lo consagrado en el artículo 69. El régimen financiero descrito en esta ley significó un avance relativo en materia de financiación de la educación postsecundaria porque abandona la idea de reducir los aportes transferidos a la educación superior pública y por el contrario reconoce a los mismos una indexación o corrección por inflación (artículo 86) así como un leve incremento en términos reales de dichos recursos ligados al crecimiento real del PIB (artículo 87) que se distribuyen de acuerdo con un modelo de indicadores. Sin embargo, el incremento del 30% ligado al crecimiento del PIB no se distribuye proporcionalmente entre todas las universidades, sino que lo dejaron en manos del CESU, un órgano consultivo mayoritariamente

del ejecutivo, quien junto con el SUE, establecerían los criterios de distribución, los cuales no han contribuido a cerrar las brechas de calidad entre las universidades estatales.

De esta forma, estos recursos se convertirían en inciertos, para muchas universidades habida cuenta de la no estabilidad de los criterios y de la desventaja para muchas universidades pequeñas de competir con las grandes, debido a las economías de escala y aglomeración que se han creado alrededor de las universidades con históricos altos en la financiación por parte del Estado toda vez que los criterios establecidos tienden a favorecer a las más grandes, y con los aportes históricos a su favor, han logrado avanzar en términos de que los indicadores de gestión construidos piden.

En términos técnicos, la ley 30 no modificó ni intervino la aberrante desigualdad histórica en la asignación de los recursos para la financiación de la educación superior pública, es decir el pecado original se mantuvo y esta ley lo que hizo fue convertir en norma los desequilibrios en la financiación. Cuando sentenció que tomaría como base para el cálculo de los aportes, el presupuesto de rentas y gastos histórico en 1993, allí perpetuó las diferencias.

Posteriormente en 2003, se aprueba la Ley 812 o ley aprobatoria del plan de desarrollo nacional 2003- 2006, la que en su artículo 84 modificó la redistribución de los aportes nacionales mediante la figura de constituir una “bolsa” de recursos con el 12% de los aportes de todas las universidades reglamentados por la Ley 30 del 92, es decir, le quita a todas, grandes y pequeñas para asignarlos a través de indicadores de desempeño de gestión (académicos, financieros y administrativos) que acordaran el gobierno y los rectores de las instituciones. Esta norma que alcanzó a ser aplicada, durante la vigencia fiscal de 2004, de manera traumática por cuanto nunca hubo acuerdo entre las mismas universidades, fue declarada inexecutable por violación de la autonomía universitaria y reserva legal por la Corte Constitucional mediante sentencia C-926 de 2005 de una demanda interpuesta por Marco Palacio rector de la Universidad Nacional de ese entonces con el apoyo de la Universidad de Antioquia.

Es necesario mencionar que la ley 812 de 2003, igualmente dejaba sin resolver la disparidad de los aportes nacionales entre las universidades, petrificados en la ley 30 de 1992 y lo que pretendió fue hacer una redistribución regresiva con los mismos recursos, quitándoles recursos a unas universidades para dárselos a otras con argumentos de eficiencia y eficacia en el gasto con el uso de unos indicadores que no reglamentó en la misma ley.

Por último, la propuesta de régimen financiero contenida en el proyecto de reforma a la ley 30, que el gobierno actual presentó y retiró del Congreso se puede dividir en tres partes. La primera mantiene el mismo régimen de la ley 30 en la financiación básica manteniendo los aportes históricos indexados y un crecimiento de los mismos en términos reales ligados al aumento del PIB, salvo que estratifica el crecimiento del producto. La segunda, propone aumentar la base de los aportes a las universidades hasta en un 33% acumulado hasta el año 2022, aclarando que de este 33% la mitad (16.5%) se asignaría de forma directa teniendo en cuenta la base (desigual) presupuestal de año inmediatamente anterior a 2011, y la otra mitad (16.5%) entraría una “bolsa concursable” de acuerdos a criterios por establecer. Tercero, persiste en repartir la mitad de los nuevos recursos adicionales entre las universidades de acuerdo a unos criterios discrecionales definidos otra vez por CESU y por el MEN, indicadores

que perpetúan las diferencias entre las Universidades producto del desbalance acumulado de años entre las universidades colombianas como resultado del esquema de financiación.

Al revisar detenidamente la propuesta retirada de reforma a la Ley 30 de 1992, aparecen elementos regresivos en materia presupuestal a la financiación de las universidades públicas colombianas por cuanto los artículos 146 y 147, manifiestan taxativamente que los nuevos recursos se cargarán directamente al presupuesto del MEN y no al de las universidades, de esa forma será el ejecutivo a través del Ministerio de Educación el que decida como asignarlos, haciéndole el esquinco a futuras demandas por violación de la autonomía universitaria como las resueltas en la sentencia de la Corte Constitucional No. C-926 de 2005 que preservó la autonomía impidiendo que los recursos de las universidades fuesen asignados por indicadores de manera directa por el ejecutivo.

2. EL PROBLEMA

Si alguien observa de manera desprevenida la información sobre los valores transferidos como aportes nacionales a las universidades estatales en Colombia lo primero que nota es una gran disparidad entre ellos. Va a constatar que sólo 3 universidades de un total de 34, reciben \$910.930 millones anuales mientras que las 31 restantes se reparten entre todas ellas \$1,112 billones. Pensará que tal distribución obedecerá a alguna metodología técnica que premie el desempeño de variables definidas y estables de la función sustantiva de la educación superior como bien meritorio. Se le vendrá a la mente la forma como el Estado asigna los recursos a la salud o a la educación básica. A lo mejor, creará que están en función de la cobertura, o del número de estudiantes atendidos, número de programas de pregrados ofrecidos en áreas específicas, o número de programas de posgrados o grupos de investigación o programas o universidades acreditadas en calidad. Nada de lo anterior es cierto al momento de repartir los recursos para financiar la educación superior en Colombia. Bueno, dirá, pero a algo deben estar ligadas estas discrepancias tan abismales.

Se preguntará cuál es el criterio relevante para establecer una asignación tan desbalanceada o dicho de otra forma, ¿es técnicamente aceptable la justificación ofrecida o aplicada para el establecimiento de un trato tan diferente? Y encontrará esto: la ley 30 en el artículo 86, estableció que la base para repartir los recursos o aportes nacionales sería lo recibido en 1993 de manera indexada. Y tal como se ha mencionado anteriormente, antes de 1993 los aportes no tenían ningún patrón técnico en su asignación y lo que encuentra es que antes de esa fecha en el país existió un sistema de *presupuestos negociados* entre el gobierno y las instituciones a través de los representantes, con lo que la ley 30 petrificó las diferencias que encontró y las hizo inamovibles y de allí en adelante solo existe un estado de la materia: la inercia.

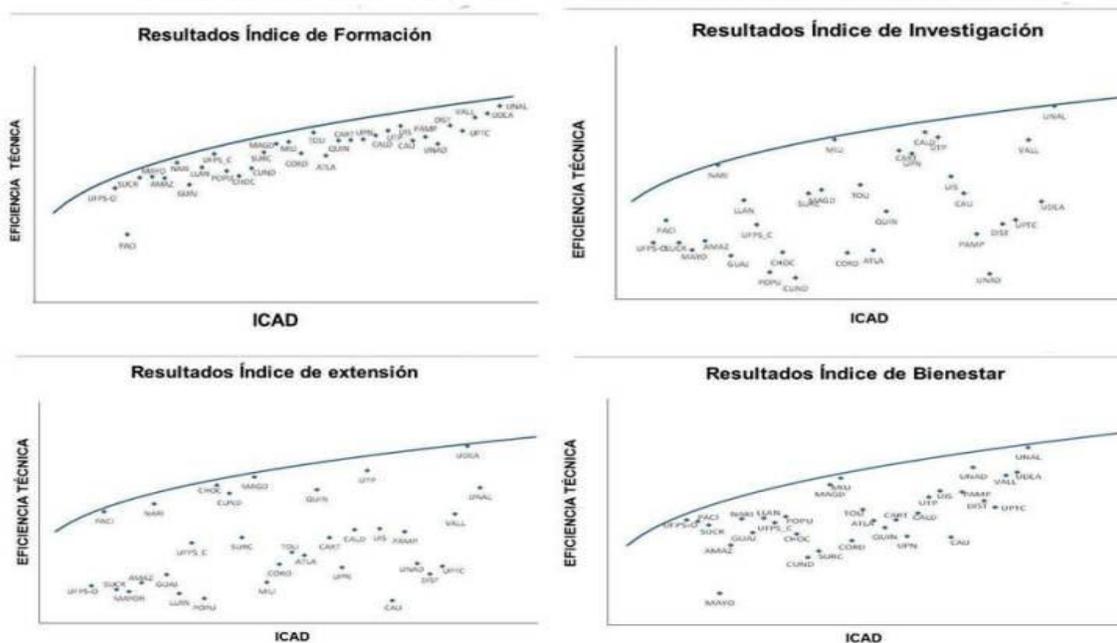
El hecho concreto es que en el partidor de 1993 unos salieron con mucha ventaja sobre los otros lo que condenó a mantener las diferencias y los desequilibrios de manera inamovibles en el servicio de educación superior en Colombia. Con esto se perpetúan las grandes brechas en términos de calidad, cobertura, gestión administrativa y pertinencia educativa en el sistema universitario estatal. Las enormes diferencias de calidad entre las universidades públicas colombianas son evidentes, de las 32 universidades que existen en el país, solo 4 de ellas se

encuentran acreditadas institucionalmente y coincidentalmente son las que más recursos perciben.

El sistema de asignación de la ley 30 contiene un modelo *inercial* (artículo 86) cambiando con otro de *rendimientos* (artículo 87) por indicadores. Y tanto el primero como el segundo no han logrado resolver las grandes diferencias de cobertura y calidad entre las universidades estatales colombianas. El modelo *inercial* perpetua las diferencias, y el de *rendimientos* las refuerza, porque las pone a competir por recursos como si todas fueran iguales y con los indicadores construidos terminan premiando a las más “grandes” a pesar de que se afirme que el método distributivo de los recursos reconoce las diferencias de capacidades y desarrollo de las instituciones a través del uso de la línea de regresión que agrupa los grados de eficiencia de las mismas; lo que se nota son clubes de universidades con grandes brechas de calidad entre los grupos . Lo cierto es que después de muchos años de aplicación del modelo de indicadores del SUE-CESU, las aberrantes diferencias en la calidad, en los presupuestos, en la eficiencia y gestión de las universidades mantienen. Ver gráfica 1.

—

GRÁFICA 1. INDICADORES DE GESTIÓN DEL SUE-MINEDUCACIÓN 2012



Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Para observar las diferencias abismales de calidad, cobertura, financiación, eficiencia y eficacia de las universidades estatales, basta con ver los resultados de los indicadores de gestión de las universidades públicas SUE 2012, publicadas en página de internet del Ministerio de Educación. Allí se muestran los indicadores usados (de capacidad, formación, investigación, extensión y

bienestar) que son construidos con los datos reportados por las diferentes universidades. De ello, algunos ejemplos del año 2012: mientras la Nacional reportó 280 programas de posgrados, la Universidad de Córdoba ofreció 14. Por su parte la Universidad de Antioquia tituló a 393 personas en doctorados y maestrías, mientras que cuatro universidades de la región caribe (Atlántico, Córdoba y Guajira y Cesar) no otorgaron títulos de maestrías ni de doctorados. La Universidad del Valle matriculó a 8.338 estudiantes en programas acreditados, la Universidad del Cauca matriculó solo a 2.690 estudiantes. Respecto al número de estudiantes que en las pruebas Saber Pro se ubicaron por encima del quintil superior, la Nacional, Valle, Antioquia y UIS reportaron 9.282, 5.445, 3.654, 3.272 estudiantes respectivamente, mientras que universidades como Nariño, Llanos, Amazonia y Pacífico solo alcanzaron a tener 853, 464, 270 y 87 estudiantes en el mismo quintil. En cuanto a revistas indexadas, la Universidad de Antioquia posee 191, mientras la Universidad del Tolima solo tiene 6. Evidencia de que el artículo 87 no ha cerrado las brechas entre las universidades estatales y si los recursos de artículo 87 se reparten teniendo en cuenta esta información, es evidente hacia donde se dirigen.

Si usted es curioso, pensará, bueno y por qué de 1993 hacia atrás las universidades colombianas tenían valores tan dispares entre ellas en los aportes nacionales. Intentará encontrar alguna explicación. No se afane no la va a encontrar, pero el pecado original existe. Posiblemente alguien exprese que Colombia es un país de regiones y hasta allí llegue todo. Otros buscarán explicaciones argumentando razones que perpetúan la disparidad y justifiquen el trato. En el medio universitario algunos, sobre todo los de las universidades que más reciben, han acuñado una expresión y quedó incorporada al discurso jurídico en la reglamentación del SUE, con la cual despachan la discusión, y es la extraña “complejidad”, bueno es su deber defenderse. Nada más escurridizo a la explicación que el “grado de complejidad” cuando se habla de eso, hay que poner cara de científico y aclarar que esto tan parecido a los fractales, los agujeros negros o la teoría de la singularidad.

La complejidad sirve para todo, pues en las universidades complejas los profesores de tiempo completo atienden menos horas en promedio semanales que en las no complejas, las complejas poseen una nómina administrativa frondosa y justificada, en las no complejas atienden con menos personal. Como nadie va a saber el “grado de complejidad” de la Universidad “X” y menos asociarlos a unos costos, como nunca va haber acuerdo entre los rectores sobre el “grado de complejidad” de sus universidades, el statu quo, la petrificación, la disparidad abismal se mantendría.

Los costos “complejos” a los que llegaron las universidades grandes es el resultado de los aportes mayores que recibieron en el pasado, esto les permitió crecer, contratar mas y los mejores docentes, crear programas en áreas específicas v.g. ciencias básicas y bellas artes, que requieren infraestructuras costosas (conservatorios, laboratorios etc.). Los costos altos que hoy tienen por el grado de complejidad diferente alcanzado comparados con universidades hoy pequeñas y profesionalizantes, por ejemplo, no han sido el resultado de generación espontánea, a ellos se llegaron porque los mayores aportes en el pasado les permitió tal desarrollo del que nunca gozaron las pequeñas.

Al revisar la propuesta fallida de reforma de la Ley 30, se observa que el pecado original sigue intacto. Pareciera ser que la condena se mantendrá. Y que conste que no existen pretensiones

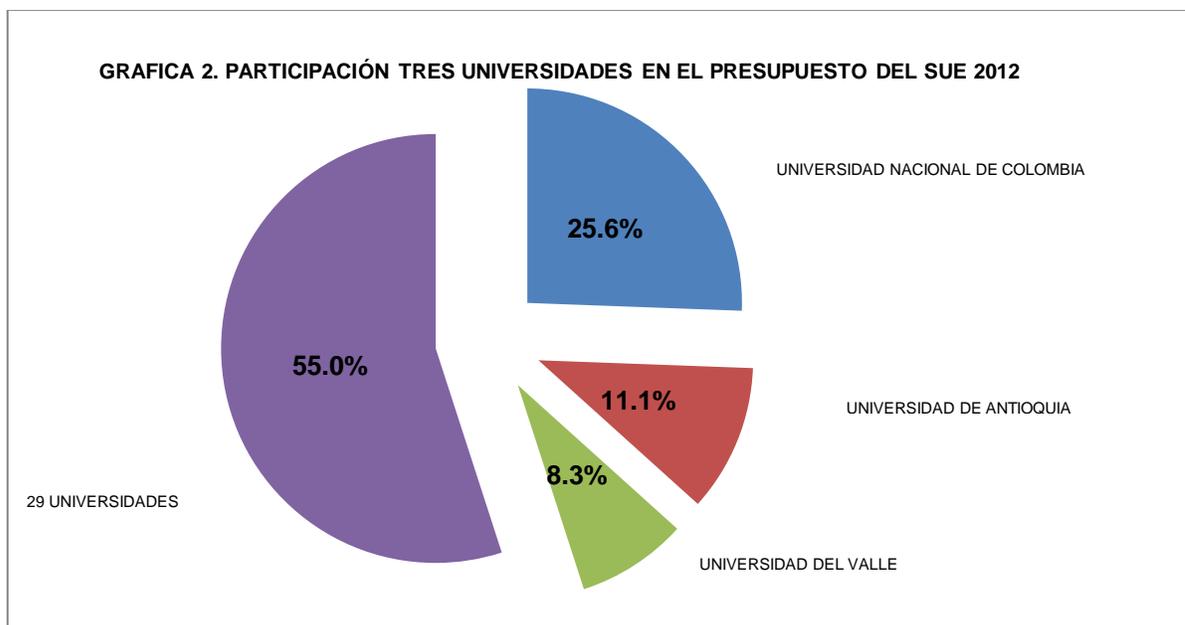
de igualitarismo en la asignación de los aportes, es un despropósito creer siquiera, que los presupuestos de las universidades sean iguales, que es el otro argumento al que se recurre para dar por terminado el debate, por tal razón nunca se ha hablado de inequidad para no darle argumentos a los “complejos”, solo se quiere que las grandes diferencias se acorten con el tiempo, mediante mecanismos compensatorios adicionales de reducción de las disparidades y que dichos mecanismos sean técnicos y justos, que sean expresados por el legislador y no queden en manos de consejos consultivos politizados y del resorte del ejecutivo, que sean claros y estables y que premien criterios de eficiencia, eficacia, calidad y racionalidad en el gasto y que se incluyan en la nueva propuesta de reforma a la ley 30 y que esta propuesta sea liderada e incluida en la nueva reforma de la educación superior que se discute, por un bloque de representantes de las regiones más rezagadas en los aportes a educación universitaria estatal.

Pasemos a las cifras. En 2012, tal como se observa en la tabla No.1, el total de los recursos asignados en el presupuesto general de la nación para atender la educación universitaria pública alcanza la cifra de \$2,023 billones para un total de 32 universidades. De este total, una parte, \$1,958 billones corresponde a lo establecido en el artículo 86 de la ley 30 para las 32 universidades y la diferencia \$64.683 millones es destinado a la universidades denominadas nacionales, que son 15 de las 32 de todo el país.

TABLA 1. APORTES DEL PRESUPUESTO NACIONAL AL SISTEMA DE UNIVERSIDADES ESTATALES DE COLOMBIA EN 2012						
No.	UNIVERSIDAD	RECURSOS CORRIENTES	APORTES PARA LA FINANCIACIÓN	OTROS RECURSOS DEL TESORO	TOTAL APORTES DE LA NACIÓN	PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL
1	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	\$ 478.522.722.025	\$ 37.817.633.866	\$ 1280.176.720	\$ 517.620.532.611	25,6%
2	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	\$ 224.583.047.134			\$ 224.583.047.134	11,1%
3	UNIVERSIDAD DEL VALLE	\$ 168.726.700.140			\$ 168.726.700.140	8,3%
4	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA	\$ 89.715.435.260	\$ 3.903.665.130	\$ 185.502.510	\$ 93.804.602.900	4,6%
5	UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	\$ 89.395.874.867			\$ 89.395.874.867	4,4%
6	UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO	\$ 85.456.424.075			\$ 85.456.424.075	4,2%
7	UNIVERSIDAD DEL CAUCA	\$ 74.818.677.080	\$ 2.825.820.822	\$ 186.171.772	\$ 77.830.669.674	3,8%
8	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA	\$ 66.733.194.323	\$ 2.502.683.178	\$ 1458.877.932	\$ 70.694.755.433	3,5%
9	UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	\$ 59.451.546.792			\$ 59.451.546.792	2,9%
10	UNIVERSIDAD DE CALDAS	\$ 55.779.877.992	\$ 2.817.145.170	\$ 153.448.365	\$ 58.750.471.527	2,9%
11	UNIVERSIDAD DE CORDOBA	\$ 56.105.803.955	\$ 1.455.196.888	\$ 171.561.922	\$ 57.732.562.765	2,9%
12	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL	\$ 47.280.402.662	\$ 1.914.964.420	\$ 99.322.381	\$ 49.294.689.463	2,4%
13	UNIVERSIDAD DE NARIÑO	\$ 46.077.640.521			\$ 46.077.640.521	2,3%
14	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA DE NEIVA	\$ 38.992.756.144	\$ 1.810.819.058	\$ 79.262.943	\$ 40.882.838.145	2,0%
15	UNIVERSIDAD DEL QUINDIO	\$ 38.361.653.826			\$ 38.361.653.826	1,9%
16	UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	\$ 35.622.361.570			\$ 35.622.361.570	1,8%
17	UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	\$ 33.523.146.496			\$ 33.523.146.496	1,7%
18	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCO DIEGO LUIS CORDOBA	\$ 31.943.946.306	\$ 66.1453.543	\$ 64.819.966	\$ 32.670.219.815	1,6%
19	UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA UNAD	\$ 30.292.954.807	\$ 1.358.728.784	\$ 74.724.760	\$ 31.726.408.351	1,6%
20	UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	\$ 28.491.616.473			\$ 28.491.616.473	1,4%
21	UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER (CÚCUTA)	\$ 24.784.121.570			\$ 24.784.121.570	1,2%
22	UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS	\$ 21.406.985.543	\$ 1.084.402.204	\$ 45.993.620	\$ 22.537.381.367	1,1%
23	UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR	\$ 20.095.874.035	\$ 769.912.858	\$ 36.812.625	\$ 20.902.599.518	1,0%
24	UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA	\$ 18.396.274.691	\$ 596.392.907	\$ 33.775.849	\$ 19.026.443.447	0,9%
25	UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA	\$ 15.202.443.195			\$ 15.202.443.195	0,8%
26	UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA	\$ 14.296.354.843	\$ 869.690.960	\$ 27.345.142	\$ 15.193.390.945	0,8%
27	UNIVERSIDAD DE SUCRE	\$ 14.108.935.273			\$ 14.108.935.273	0,7%
28	UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS	\$ 13.309.771.418			\$ 13.309.771.418	0,7%
29	UNIVERSIDAD DEL PACIFICO	\$ 9.348.199.173	\$ 374.435.851	\$ 10.903.393	\$ 9.733.538.417	0,5%
30	UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER (OCAÑA)	\$ 9.478.583.705			\$ 9.478.583.705	0,5%
31	UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA	\$ 9.437.392.332			\$ 9.437.392.332	0,5%
32	UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA	\$ 8.908.505.124		\$ 12.444.536	\$ 8.920.949.660	0,4%
TOTAL PRESUPUESTO ASIGNADO 2012		\$ 1.958.649.223.350	\$ 60.762.945.639	\$ 3.921.144.436	\$ 2.023.333.313.425	100%

FUENTE: MinHacienda, Presupuesto 2012

La alta concentración de los recursos recae en solo tres universidades: Nacional de Colombia, Antioquia y Valle las cuales reciben \$ 910.930 millones, 45% del total del presupuesto del sistema de universidades estatales, mientras que las 29 universidades restantes se reparten el 55%, \$1,112 billones del mismo presupuesto. Ver Gráfica 2.



Si se comparan los recursos asignados a las 7 universidades de la región Caribe, encontramos que en el 2012 estas recibieron del gobierno nacional aportes del orden \$288.476 millones, 14% del total nacional, valor este cercano a lo que recibe una sola institución, la Universidad de Antioquia. Al comparar la población de la región Caribe, según datos del Dane a 2012, contra la población del departamento de Antioquia, se evidencia que los 8 departamentos costeros tienen 10,018 millones de habitantes que representa 22% de la población nacional, mientras Antioquia cuenta con 6,221 millones de habitantes, el 13% del nivel nacional. Nótese que un solo departamento recibe recursos equivalentes al 11,1% del presupuesto nacional para educación superior, mientras que los 7 departamentos de la región Caribe reciben 14,3%.

En este mismo sentido, Bogotá por ser la sede principal de 7 universidades del sistema universitario estatal recibe \$645,2 miles de millones, que representa 31.8% del total del presupuesto. Poblacionalmente esta ciudad concentra el 16,2% de los habitantes del país, 5.3 puntos menos que la población de la región Caribe y recibe 2,3 veces mas recursos. Véase Tabla 2.

TABLA 2. APORTES DEL PRESUPUESTO NACIONAL A UNIVERSIDADES ESTATALES DEL CARIBE COLOMBIANO EN 2012

UNIVERSIDADES DEL CARIBE	TOTAL APORTES DE LA NACIÓN	PARTICIPACIÓN
UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO	\$ 85.456.424.075	4,2%
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	\$ 59.451.546.792	2,9%
UNIVERSIDAD DE CORDOBA	\$ 57.732.562.765	2,9%
UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	\$ 35.622.361.570	1,8%
UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR	\$ 20.902.599.518	1,0%
UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA	\$ 15.202.443.195	0,8%
UNIVERSIDAD DE SUCRE	\$ 14.108.935.273	0,7%
25 UNIVERSIDADES RESTO DEL PAÍS	\$ 1.734.856.440.237	85,7%
TOTAL PRESUPUESTO ASIGNADO 2012	\$ 2.023.333.313.425	1

FUENTE: MinHacienda, Presupuesto 2012

En la Tabla No.3 podemos observar que no necesariamente los aportes son otorgados teniendo en cuenta el número de estudiantes atendidos. Por ejemplo, la Universidad Nacional atiende 46.760 estudiantes, que representa 8.8% del total de la población del SUE y recibe el 25.6% del presupuesto. La Universidad de Antioquia atiende 35.607 estudiantes, que representa 6.7% del total de la población SUE y recibe el 11.1% del presupuesto. Por el contrario, la Universidad del Tolima atiende 29.760 estudiantes, 5.6% del total de la población SUE y recibe el 1.7% del presupuesto. La Universidad Popular del Cesar atiende 13.023 estudiantes, 2.4% del total de la población del SUE y recibe el 1.0% del presupuesto.

Si consideramos los aportes per cápita del presupuesto nacional para las universidades relacionadas anteriormente observamos que las desigualdades se mantienen, dado que la Universidad Nacional recibe por estudiante \$11,1 millones, Antioquia \$6,3 millones, mientras que la Universidad del Tolima recibe \$1,1 millones y la Popular del Cesar \$1,6 millones por estudiante respectivamente.

TABLA 3. COBERTURA Y FINANCIACIÓN DE UNIVERSIDADES ESTATALES DE COLOMBIA

No.	UNIVERSIDAD	NUMERO DE ESTUDIANTES	%EN EL TOTAL DE ESTUDIANTES 2010	%EN EL TOTAL DE PRESUPUESTO 2012
1	UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA UNAD	50.688	9,5%	1,6%
2	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	46.760	8,8%	25,6%
3	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	35.607	6,7%	11,1%
4	UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	30.038	5,6%	1,4%
5	UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	29.760	5,6%	1,7%
6	UNIVERSIDAD DEL VALLE	29.700	5,6%	8,3%
7	UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS	28.700	5,4%	0,7%
8	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA	23.824	4,5%	4,6%
9	UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	21.995	4,1%	4,4%
10	UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER (CÚCUTA)	19.897	3,7%	1,2%
11	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PEREIRA	15.481	2,9%	3,5%
12	UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA	14.822	2,8%	0,4%
13	UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO	14.334	2,7%	4,2%
14	UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	13.475	2,5%	2,9%
15	UNIVERSIDAD DEL CAUCA	13.340	2,5%	3,8%
16	UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR	13.023	2,4%	1,0%
17	UNIVERSIDAD DEL QUINDIO	12.919	2,4%	1,9%
18	UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	12.671	2,4%	1,8%
19	UNIVERSIDAD DE CALDAS	11.952	2,2%	2,9%
20	UNIVERSIDAD DE CORDOBA	11.292	2,1%	2,9%
21	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DEL CHOCO DIEGO LUIS CORDOBA	10.910	2,0%	1,6%
22	UNIVERSIDAD DE NARIÑO	10.400	1,9%	2,3%
23	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL	9.918	1,9%	2,4%
24	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA DE NEIVA	9.168	1,7%	2,0%
25	UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA	8.813	1,6%	0,5%
26	UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA	7.318	1,4%	0,8%
27	UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA	6.664	1,2%	0,9%
28	UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS	5.732	1,1%	1,1%
29	UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA	4.881	0,9%	0,8%
30	UNIVERSIDAD DE SUCRE	4.561	0,9%	0,7%
31	UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER (OCAÑA)	3.630	0,7%	0,5%
32	UNIVERSIDAD DEL PACIFICO	2.092	0,4%	0,5%
TOTAL ESTUDIANTES 2012		534.365	100,0%	100,0%

FUENTE: MEN, Snies

Los aportes per cápita a la educación superior no obedecen a los costos unitarios o costos de formación de un estudiante, puesto que en Colombia no existe un modelo estandarizado de costos de la educación superior pública. Y además presentan la dificultad de que algunas universidades usan, de manera obligatoria, los aportes corrientes para cubrir pasivos pensionales, lo que ha agravado aún más el problema para estas universidades.

La asignación presupuestal a las universidades estatales en el país es inercial antes de la ley 30 y después de ella. Así, antes de la ley 30 de 1992, y ante la ausencia de normas sobre los mecanismos de asignación e incrementos de los aportes nacionales a las universidades, los presupuestos de las universidades estaban a discreción del Ministerio de Educación, y del Ministerio de Hacienda y de manera destacada del legislativo en la comisión respectiva. Así, el monto de cada una de ellas estaba en función de la capacidad de negociación política y cabildeo de los representantes regionales. De igual forma, las llamadas “adiciones presupuestales” realizadas al final de cada vigencia, reforzaron las distorsiones en los montos asignados a las universidades, lo que permitió incrementos en las bases presupuestales de unas universidades en detrimento de otras, y dichas “adiciones” estuvieron influenciadas más por la racionalidad política que por la racionalidad del servicio educativo.

Departamentos fuertes y con presencia de grupos parlamentarios grandes cabildeaban mayores recursos para sus universidades regionales que aquellos departamentos con escasa representación política y poca capacidad de negociación.

El caso de la Universidad Nacional es particular, por cuanto desde 1963 en su presupuesto se incluyó taxativamente un porcentaje alto y concreto del 15% del presupuesto total del Ministerio de Educación la cual la separó automáticamente del resto de universidades estatales.

2.1. EL PROBLEMA DE LOS COSTOS.

La educación es una actividad que presenta una productividad rezagada en la cual los costos por ofrecer el servicio aumentan siempre por encima de la inflación. De acuerdo con Baumol (1995) esta situación demanda un compromiso para que los gobiernos o donantes empresariales, realicen esfuerzos significativos en recursos financieros, de otra manera la educación y la cultura nunca podrían atraer talento humano o invertir en tecnologías en forma similar a lo que hacen otras actividades productivas.

Existen actividades como la cultura, la educación y los servicios de salud en los cuales la productividad, entendida como la relación entre la cantidad de recursos usados y la cantidad de productos obtenidos por unidad de tiempo, no crece de manera significativa en el tiempo comparada con otros sectores en donde la productividad aumenta. Las actividades agrícolas o las industriales han aumentado significativamente su productividad en los últimos años, por lo que hoy requieren de menos insumos físicos y humanos para producir un mayor número de bienes y servicios, esto ha permitido una significativa reducción de los costos en la elaboración de los bienes y en los precios de los mismos. Dadas las características particulares de estas actividades (educación, cultura y servicios sanitarios) y la tecnología usada para la prestación del servicio, no es posible que la productividad aumente, realizando modificaciones en la función de producción, por cuanto no poseen economías de escala. Esto conduce a que los costos de estas actividades crezcan siempre por encima de la inflación.

La educación superior enfrenta costos marginales crecientes. Los costos promedio por alumno de la educación superior en Colombia han aumentado significativamente en los últimos 50 años y la productividad del sector en el mismo periodo se ha mantenido constante o igual al de hace 50 años. El uso de los insumos en esta actividad presenta limitaciones propias por su naturaleza y características.

Dado que el número de estudiante por laboratorio, el número de estudiantes por instrumentos musicales, el número de horas diarias de atención a la docencia directa, a la investigación o extensión de los docentes, el número de estudiantes matriculados por curso, el número de estudiantes aceptados a cursos para pregrado o doctorados o el número de cursos por docentes no pueden crecer en forma permanente con el propósito de aumentar el número de estudiantes atendidos sin que se desmejore la calidad o se desnaturalice el servicio, es por lo que la productividad de la educación superior estará siempre limitada. Luego, si sus costos se incrementan por encima de la inflación y su productividad se mantiene relativamente constante, el alcance del servicio de calidad disminuye para la población que no pueda pagar los precios altos del mismo. Por estas razones, los recursos o fondos para financiar la educación superior pública deben ubicarse siempre por encima de la inflación, si se quiere garantizar acceso en condiciones de calidad, sobre todo si se tiene en cuenta las externalidades positivas que la educación presenta.

No basta entonces que el Estado colombiano insista en otorgar financiación de acuerdo con indicadores poco claros v.g. número de estudiante por universidad, sin aclarar la modalidad de estudio (presencial, a distancia o virtual); relación profesor-estudiante sin aclarar las diferencias específicas en las disciplinas por ejemplo no es lo mismo esta relación en un programa de música donde el número de estudiantes por curso de piano, por ejemplo, es uno (1) por un (1) profesor comparado con el número de estudiantes en cursos de matemáticas (30 o 40 estudiante por profesor). Así mismo el indicador del número de nuevos docentes con formación avanzada, sin especificar en qué universidades obtienen sus títulos (acreditadas, reconocidas, rankeadas, etc.), así como la modalidad de doctorado (no es lo mismo doctorados de tiempo completo y presenciales a las otras modalidades) y en qué áreas, ya que este indicador sin aclaración alguna tiende a castigar a aquellas universidades que ya se encuentran en el margen en formación avanzada y otorgarlos de acuerdo con las diferencias abismales que en materia de calidad presentan las universidades colombianas.

De otra parte, si a este problema de productividad le adicionamos la financiación histórica desigual de la educación superior en Colombia, que como se ha señalado en este documento no siguió ningún patrón técnico en la asignación y que dio como resultado es el surgimiento y desarrollo en Colombia de universidades desiguales en términos de calidad, cobertura y administración. Si se persiste en un modelo de indicadores, la desigualdad histórica se perpetúa y con seguridad los recursos asignados vía indicadores irían a parar a manos de las “mejores” universidades que por haber recibido en el pasado mayores recursos y haber realizado mayores inversiones en capital físico y humano, de seguro obtendrán más recursos por lograr los mejores indicadores.

Alternativamente a lo anterior es mejor enfrentar el tema de los costos de la educación superior y establecer un acercamiento a un “costo eficiente” que señalice la asignación de algunos recursos adicionales a los establecidos en la Ley 30. Un enfoque de “costo eficiente” para la educación superior permite precisar cuánto cuesta formar un profesional en cada área y nivel específico del conocimiento, los costos de la investigación, los costos de la extensión y del bienestar universitario sin generar tensiones innecesarias dentro del sistema universitario estatal colombiano. Esto determinaría los recursos financieros per cápita que debería aportar el Estado, cuanto debería aportar la Universidad y cuánto debe (o puede) aportar el estudiante. Los costos de las universidades serían explícitos y se evitarían las tensiones y desgastes periódicos que genera el cambio de la legislación. Es sencillamente inadmisibles que el país no tenga hoy una estructura de costos de la educación superior estatal y aun mucho más ridículo que en los centros en donde se crea y se reproduce el conocimiento, no se sepa de los costos reales del servicio ofrecido.

Los costos de las universidades públicas en Colombia, es un tema sacrificado en las políticas públicas y en la planeación educativa colombiana. Dado que los aportes presupuestales en Colombia únicamente reconocen indexación y un poco de incremento real insuficiente, el presupuesto de la educación universitaria ha perdido capacidad de compra y de allí el hueco financiero que impide a las universidades funcionar con holgura y responder adecuadamente a las exigencias de calidad en el servicio ofrecido. Adicionalmente, en los años recientes el sistema universitario estatal le ha tocado atender, con el mismo presupuesto, los mayores gastos exigidos por el Estado tales como las reformas a la seguridad social, exenciones de pagos a votantes, así como por las acciones afirmativas: becas a minorías y a poblaciones vulnerables (afros, indígenas, sordos, ciegos), mayores pagos por productividad a docentes (decreto 1279), acreditaciones de calidad institucionales y de programas, aumento de cobertura, aumento de inversiones en recursos tecnológicos y redes, en bases de datos, bibliografías, en construcción y dotación de infraestructura, aseguramiento de la calidad e internacionalización.

3. PROPUESTA.

La propuesta consiste en incorporar en la reforma a la ley 30, recursos tendientes a corregir (converger) en el largo plazo, los desequilibrios en la financiación de las universidades estatales en Colombia y por lo tanto los desbalances en la calidad de las mismas. Se trata de una propuesta complementaria a la fórmula *inercial* de la ley 30. Así mismo los recursos que hoy se distribuyen de acuerdo con el artículo 87 deberán incorporarse al modelo *inercial* de acuerdo con la base, como reconocimiento a los mayores gastos en que han incurrido las universidades en este periodo y que no ha sido cubierto con la asignación incremental.

La propuesta consiste en la inclusión de un mecanismo de asignación de un monto, por *rendimientos*, por grupos de universidades, en proporción inversa y por un periodo fijo 15 o 20 años. Determinar la cuantía del monto de recursos adicionales a los que se traen, incluirlos en el presupuesto nacional de financiación de las universidades estatales. Este monto se distribuirá en 3 grupos de universidades, previamente establecidas, clasificación que se hará de acuerdo con el monto transferido por la nación en el año inmediatamente anterior a la aprobación de la reforma, así como también de acuerdo con unos factores de calidad y cobertura establecidos por el legislador. La distribución de los valores a cada uno de los 3 grupos se hará en proporción inversa, es decir, al primer grupo, digamos “las mejores universidades” se le asignará un porcentaje menor, del monto total, comparando con el grupo de “universidades medias” y al de las “universidades menos mejores”. Así mismo al grupo de “las universidades medias” se asignará un porcentaje menor comparado con el de “universidades menos mejores”. Luego con esos valores asignados a cada grupo, las universidades que componen cada grupo, compiten por los recursos, solo entre ellas, de acuerdo con unos indicadores de desempeño estables e iguales para todas las universidades del sistema y que queden explícitos en la ley. Los recursos asignados mediante este mecanismo deberán constituirse base presupuestal en la siguiente vigencia presupuestal.

De esta forma en un horizonte de 15 a 20 años, se espera que mediante este mecanismo compensatorio las universidades converjan a una media en términos de calidad, cobertura y financiación y lo hagan en un marco de equidad, eficiencia y eficacia del gasto. Al cabo de 20 años cuando se hayan acortado las diferencias presupuestales y de calidad de las universidades públicas colombianas, debería avanzarse hacia una asignación con base en una estructura de costos. Mediante estos mecanismos, se espera que las universidades en el mediano plazo puedan ofrecer un servicio similar en términos de calidad.

REFERENCIAS

Cárdenas, Catalina. Et al. *Riesgos para la financiación de la educación superior*. En: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/vpp/article/riesgos-para-la-fina>

CINDA. *Informe Nacional Colombia*, Septiembre de 2009.

Corte Constitucional. *Sentencia C-92605*

Decreto 294 de 1973. *Por el cual se expide el estatuto orgánico del presupuesto general de la nación*.

Decreto 80 de 1980. *Por el cual se organiza el sistema de educación postsecundaria*

Decreto 1210 de 1993. *Régimen Orgánico Universidad Nacional*

ICFES. *Reforma de la educación post-secundaria. Compilación legislativa. Cuarta Edición.* Bogotá, 1988.

Calero, Jorge y Escardíbul, Oriol. *Financiación y desigualdades en el sistema educativo y de formación profesional de España.*

Ley 65 de 1963. *Por la cual se establece el régimen orgánico de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Ley 68 de 1935. *Régimen Orgánico Universidad Nacional*

Ministerio de Hacienda. *Anexo Decreto Liquidación Presupuesto 2012*

Baumol, William J. *El bienestar salvado por Mozart.* Pirani, Mario. *El futuro de la economía.* Ed Encuentros, Madrid. 1985.

www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/article-212353.html.

Gutiérrez Chavarría, Consuelo. *Políticas de la financiación de la educación superior: análisis teórico y formulación de una propuesta para Colombia.* CINDE. Manizales 2010.

Trujillo G, Carlos Holmes y Torres V, María Lucía. *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre la educación superior en Colombia.* Universidad del Rosario, Bogotá, 2012.