

**Por:**

**– Carlos José Quimbay Herrera**

Profesor Facultad de Ciencias, Universidad Nacional de Colombia

**– Jairo Orlando Villabona Robayo**

Profesor Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia

Integrante Red de Justicia Tributaria en Colombia

Las 32 universidades estatales (u oficiales) que conforman el Sistema de Universidades Estatales (SUE) han realizado contribuciones muy importantes al desarrollo de la sociedad colombiana. Desafortunadamente, muchas de estas contribuciones son desconocidas o subvaloradas por algunos sectores, entre los cuales se encuentran el Gobierno Nacional y ciertos medios de comunicación. El anterior hecho sugiere que el SUE y las directivas de estas universidades formulen y ejecuten políticas enfocadas a que todos los sectores de la sociedad puedan conocer y valorar, con fundamento de causa, la amplia gama de aportes que estas universidades han realizado al desarrollo del País. En este orden de ideas, se podría proponer un ejercicio académico que tuviera el objetivo de establecer cómo sería el estado actual de desarrollo de Colombia si las universidades estatales no existieran. Los resultados de un ejercicio como el que se propone le permitirían al Gobierno Nacional evaluar diversas relaciones costo/beneficio, con las cuales podría tener claridad sobre si los recursos del presupuesto Nacional destinados a las universidades estatales deberían ser vistos como un gasto sin retorno, como algunos gobiernos lo han manifestado, o por el contrario, corresponden a una inversión muy rentable de largo plazo, dado que estos recursos conducen sólidamente a que el País tenga un mayor desarrollo social y a un más alto crecimiento económico.

Sin embargo, el anterior ejercicio resulta ser una tarea bastante ambiciosa, que requiere de un gran esfuerzo y acompañamiento interinstitucional, dado que implica el poder acceder y analizar información histórica detallada y compleja sobre una gran cantidad de variables cualitativas y cuantitativas de diversa índole. Sin pretender avanzar en este ejercicio, llamamos la atención sobre la posibilidad de tener una idea aproximada acerca de cuál ha sido el aporte de las universidades estatales al desarrollo de la educación superior, si, por ejemplo, se substrajeran de las estadísticas las siguientes cantidades: el número de matrículas de pregrado y

de doctorado existentes en estas universidades; el número de grupos de investigación adscritos a ellas; el número de publicaciones realizadas por las mismas; el número de programas de posgrado acreditados y el número de universidades con acreditación de alta calidad por parte del Consejo Nacional de Acreditación (CNA). Después de haber realizado la anterior substracción, lo que se obtiene es que los valores de estos indicadores a nivel de País sufren una drástica caída, lo cual quiere decir que, si las universidades estatales no existieran, Colombia sufriría un fuerte retroceso con respecto a su actual estado de desarrollo en educación superior.

La anterior afirmación está soportada en los siguientes hechos: (i) Para el año 2013 (1), el número de matrículas de pregrado en las universidades estatales correspondió al 52,4% (538.187) del total de 1.027.074 matrículas de pregrado existentes en todas las universidades del país (32 estatales y 50 privadas), mientras que el número de matrículas de doctorado en las universidades estatales equivalió al 67,6% (2.567) del total de 3.797 matrículas de doctorado en todas las universidades estatales y privadas (2); (ii) para el año 2015, a partir del análisis de los resultados de la Convocatoria 737 realizada por COLCIENCIAS en el año 2015, se tenía que del total de 4.638 grupos de investigación adscritos a centros de investigación, empresas, hospitales y a las 292 instituciones de educación superior (IES) colombianas, las 32 universidades estatales tenían adscritos al 47,67% de estos grupos, de tal forma que estas universidades concentraban alrededor del 55% de los grupos mejor clasificados en las categorías A1 y A, significando con lo anterior que un importante porcentaje de la investigación de calidad que se realiza en nuestro país es desarrollada al interior de las universidades estatales (3); (iii) para el período 2007-2011 (4), de acuerdo con la información disponible en la base de datos bibliográfica internacional Scopus, se tenía que las 12 universidades colombianas con mayor producción académica, de las cuales 7 eran estatales y 5 privadas, contabilizaron en esta base de datos un total de 15.896 publicaciones académicas, de las cuales el 71,1% provenían de las universidades estatales (5); (iv) según cifras del CNA (6), un total de 97 programas académicos de posgrado pertenecientes a las universidades estatales habían sido acreditados a 31 de diciembre de 2016, de tal forma que estos programas correspondían al 77% del total de los programas de posgrado acreditados por el CNA. De igual manera, a diciembre de 2016, de las 4 universidades acreditadas como IES de alta calidad con vigencia de 10 años, 3 eran universidades estatales.

El anterior ejemplo permite conocer y valorar algunos de los aportes que las 32 universidades estatales han realizado durante los últimos años. Sin embargo, si se considerara el buen crecimiento y desarrollo que estas universidades presentaron durante los últimos 25 años, se podría dimensionar más integralmente la amplia gama de aportes que estas universidades han realizado. Por otra parte, se debe mencionar que el aludido crecimiento y desarrollo de las universidades estatales se dio en un escenario financiero caracterizado por una limitación de recursos y la existencia de un marcado desfinanciamiento. Este escenario de desfinanciamiento fue causado principalmente por la disminución relativa, progresiva y significativa de los Aportes de la Nación a los Presupuestos de Funcionamiento e Inversión (ANPFI) de las universidades estatales, lo cual conllevó a que se creara un déficit presupuestal, que ha crecido con el transcurrir de los años y que actualmente amenaza la misma existencia de estas universidades.

El acumulado histórico del desfinanciamiento de recursos de la Nación para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades estatales es tan grande, que, según el SUE, para el año 2016, estas universidades requirieron recursos de la Nación adicionales por valor de 1,2 billones de pesos para funcionamiento y de 1,6 billones de pesos incluyendo inversión. Si se considera que para el año 2015, los ANPFI fueron de 3,081 billones de pesos, entonces los recursos adicionales que requirieron las universidades estatales en el año 2016, incluyendo funcionamiento e inversión, equivalieron al 52% de los ANPFI del año 2015. La principal causa de este desfinanciamiento se originó en que, desde el año 1993, después de la expedición de la Ley 30 de 1992 y hasta el año 2015, los ANPFI se redujeron con respecto al Total de Gastos del Gobierno Nacional (TGGN) en un 44,4%, dado que para el año 1993 los ANPFI representaron el 3,6% del TGGN, mientras que para el año 2015 apenas representaron el 2% (7).

Ha sido planteado que el desfinanciamiento de las universidades estatales es consecuencia de un problema estructural que se creó con la expedición de la Ley 30 de 1992. Si bien lo anterior es cierto, dado que los Artículos 86 y 87 de esta Ley establecieron las condiciones para que se pudiera crear de forma gradual el actual déficit presupuestal al que están sometidas las universidades estatales, desde nuestra perspectiva el problema del desfinanciamiento se originó principalmente debido a una política implementada por los diferentes gobiernos nacionales, desde el año 1993, de reducir progresiva y significativamente los ANPFI con respecto al TGGN. Lo anterior podría no haber sucedido, si para estos gobiernos los recursos del presupuesto Nacional destinados para financiar el funcionamiento e inversión de las universidades estatales no hubieran sido vistos como un gasto sin retorno,

sino más bien como una inversión de largo plazo. Si las universidades estatales hubieran sido una prioridad gubernamental durante las últimas dos décadas, los ANPFI destinados para mejoramiento de la calidad de las universidades estatales (definidos en el Artículo 87 de la Ley 30), que tienen un crecimiento real con relación al Índice de Precios del Consumidor (IPC) del año anterior, no hubieran representado en promedio tan solo el 1% de los ANPFI, especialmente si se comparan con respecto a los ANPFI destinados para cubrir gastos de funcionamiento e inversión (definidos en el Artículo 86 de la Ley 30), que han permanecido congelados con respecto a sus valores del año 1993, por crecer al ritmo del IPC y que representaron el 97% del total de estos aportes.

Con la disminución relativa de los ANPFI, las universidades estatales se vieron obligadas a generar, con el transcurrir de los años y desde 1993, una cada vez mayor cantidad de recursos propios, los cuales fueron insuficientes a pesar del esfuerzo realizado. Por lo anterior se requiere que las directivas de estas universidades negocien con el poder ejecutivo un incremento considerable de los ANPFI, partiendo del hecho que las universidades estatales han realizado aportes muy importantes al desarrollo de la sociedad colombiana, los cuales se han acrecentado durante las últimas décadas. Adicionalmente, las directivas de las universidades estatales y los diferentes sectores profesoraes deben impulsar en el poder legislativo una reforma de la Ley 30, específicamente de los Artículos 86 y 87, que permita garantizar que las universidades estatales cuenten de una manera efectiva y reglamentada con ANPFI muy superiores a los que actualmente tienen, de tal forma que estos incrementos potencien el crecimiento y desarrollo de estas universidades.

Se debe tener en cuenta que la reducción relativa, progresiva y significativa que se presentó de los ANPFI, no solamente dio lugar a que se hubiera presentado el desfinanciamiento de las universidades estatales, sino que este hecho imposibilitó que el País hubiera tenido tasas más altas de desarrollo social y de crecimiento económico. A pesar de que la cobertura de matrículas de pregrado en las universidades estatales se triplicó desde 1993, si los diferentes gobiernos nacionales hubieran tenido visión y hubieran invertido una mayor cantidad de recursos en esta dirección, habría sido posible que un más alto número de estudiantes pertenecientes especialmente a estratos socioeconómicos bajos hubieran accedido a estas universidades pudiendo tener una educación superior de calidad, lo cual con seguridad habría contribuido a la disminución de la alta brecha socioeconómica observada en Colombia.

Debido a la existencia actual en Colombia de una alta brecha socioeconómica, es imperioso que la Nación enfrente el reto urgente de alcanzar altas y sostenidas tasas de expansión económica y de generación de empleo cualificado, con el propósito de aliviar los índices de pobreza y de desigualdad. Para lograrlo, es necesario modernizar la estructura productiva, la infraestructura y el equipamiento de capital en todo el País, que permita poder aumentar substancialmente la competitividad en los mercados mundiales, basados en el desarrollo tecnológico, la innovación y el conocimiento, pudiendo de esta forma lograr un mayor valor agregado, una más alta productividad y mejores salarios. Lo anterior será posible si los futuros gobiernos nacionales, los cuáles la ciudadanía elegirá en los próximos lustros, definen entre sus prioridades la de incrementar considerablemente los ANPFI de las universidades estatales, significando de esta manera que existe claridad sobre la manera en que estos aportes se constituyen en una inversión altamente rentable y por tal motivo los gobiernos nacionales apostarán entonces con sólidos recursos públicos a un fortalecimiento de la financiación de las universidades estatales, impulsando un importante incremento de su cobertura. El último propósito deberá estar acompañado de la creación de nuevas universidades estatales de calidad, proyectando su crecimiento y garantizando a mediano y largo plazo su adecuado financiamiento con recursos públicos. Cuando en el futuro sucedan todos los anteriores hechos, ellos apenas serán consecuencia de que los nuevos gobernantes de Colombia habrán entendido que las universidades estatales son la mejor inversión y el camino económicamente más sólido y rentable para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo social del País.

### **Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, 4 de junio de 2018.**

1. Noreña, F. y Rincón, T. (coordinadores) (2015). Sistema universitario estatal en Colombia: características del SUE y de la educación superior en Colombia. Pereira: Sistema Universitario Estatal (SUE).
2. Para el segundo semestre de 2016, según cifras del Ministerio de Educación Nacional, el número de matrículas en programas de pregrado ofertados por las 32 universidades estatales aumentó a 550.309, mientras que el número de matrículas en programas de doctorado también ofertados por las 32 universidades estatales aumentó a 3.629.
3. Estas cifras las hemos obtenido a partir de nuestro análisis de los resultados finales de la Convocatoria 737 de 2015 de COLCIENCIAS, para el reconocimiento y clasificación de los grupos de investigación existentes en

el país, la penúltima realizada por esta entidad con resultados disponibles a la fecha.

4. Melo, L. A., Ramos, J. E. y Hernández P. O. (2017). La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia. *Desarrollo y Sociedad*, 78 (1), 59-111.
5. De acuerdo con cifras del Ministerio de Educación Nacional y COLCIENCIAS, para el año 2016, las seis universidades con mayor producción académica del país realizaron 28.668 publicaciones, siendo cuatro de estas universidades de naturaleza estatal, las cuales contribuyeron con el 75,6% del total de estas publicaciones.
6. Estas cifras las hemos obtenido del Boletín Estadístico 2016 "Cifras del Sistema Nacional de Acreditación a 31 de diciembre de 2016", Consejo Nacional de Acreditación, Bogotá, Colombia, marzo de 2017.
7. Quimbay, C. J. y Villabona, J. O. (2017). El desfinanciamiento de las universidades estatales en Colombia y su efecto en el salario de los profesores de carrera docente. Documentos Escuela de Administración y Contaduría Pública FCE – CID No. 30. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.

Link Documento

[http://justiciatributaria.co/universidades-estatales-la-mejor-inversion/#\\_ftn1](http://justiciatributaria.co/universidades-estatales-la-mejor-inversion/#_ftn1)