

Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO ([WHEC2022](#))  
Sección de [Educación Superior](#) de la UNESCO | División para la Educación 2030

Tipo: Una organización  | Alianza

## Impactos en el sistema universitario estatal colombiano por la financiación adicional en el periodo 2019-2021<sup>1</sup>

**Ramón Javier Mesa Callejas**  
Vicerrector Administrativo  
Universidad de Antioquia

### Resumen

Este trabajo investiga, por primera vez en el caso colombiano, los impactos en el Sistema Universitario Estatal –SUE– de la financiación adicional para el período 2019-2021, lograda como resultado de la firma de un importante Acuerdo entre el Gobierno del Presidente Iván Duque y las plataformas estudiantiles y profesoras el 14 de diciembre de 2018, a consecuencia del desequilibrio financiero estructural derivado de la Ley 30 de 1992 que regula el servicio de educación en Colombia. Utilizando la información financiera del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) de la Contaduría General de la Nación de las 32 universidades públicas del país, se demuestra que los recursos adicionales han sido importantes para apalancar las necesidades de caja de las instituciones universitarias, aumentando los indicadores de liquidez y márgenes de rentabilidad, especialmente, en un período donde la pandemia del covid-19 afectó negativamente la financiación interna. Sin embargo, estos recursos aún son insuficientes para el cierre de brechas de calidad y corregir el desfinanciamiento histórico del SUE, con lo cual, urge como recomendación de política, el cumplimiento de uno de los acuerdos que es la reforma a los artículos 86 y 87 de la mencionada Ley.

**Palabras claves:** Ley 30 de 1992, Desfinanciamiento, Recursos adicionales, Sistema Universitario Estatal, Acuerdo de diciembre de 2018.

Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia

---

<sup>1</sup> Este artículo contó con el apoyo técnico, aportes y comentarios de Juan Alejandro Ruiz, Natalia Mesa Cardona, Juan Sebastián Puerta Ocampo y Jair Albeiro Osorio Agudelo, a ellos mi eterna gratitud.

## Contenido

Resumen.....	1
Contenido.....	2
Siglas.....	3
Introducción.....	4
1. El desfinanciamiento histórico de la educación superior pública en Colombia.....	5
2. Componentes de la financiación adicional.....	7
3. Impactos de la financiación adicional: metodología y resultados.....	7
a. Ruta metodológica y selección de indicadores.....	8
b. Resultados.....	8
c. Efectos desde lo misional.....	9
Debate y Recomendaciones de Política.....	10
Referencias.....	11
Anexos.....	13
Tabla 1. Desfinanciamiento histórico del SUE: Brechas de calidad: Necesidades del sector, 2018.....	13
Tabla 2. Indicadores Sistema Universitario Estatal.....	13
Tabla 3. Distribución de la financiación adicional para el Sistema Universitario Estatal -SUE- 2019-2022.....	13
Tabla 4: Líneas de proyectos en los planes de fomento a la calidad.....	14
Gráfico 1. Descalce financiero de la Ley 30. Crecimiento de los Costos de la Educación Superior Pública Vs. Crecimiento del IPC (2010-2019).....	15
Gráfico 2. Razón Corriente Corregida del SUE.....	15
Gráfico 3. Margen Operacional del SUE.....	16
Gráfico 4. Margen Neto del SUE.....	16

*Este informe tipo artículo se elabora y difunde como contribución a la 3ª Conferencia Mundial de Educación Superior, organizada por la UNESCO del 18 al 20 de mayo de 2022, con el fin de mejorar la contribución de las instituciones y los sistemas de educación superior de todo el mundo, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, su promesa de no dejar a nadie atrás, y con la mirada dirigida hacia los futuros de la educación. El contenido de esta publicación no expresa necesariamente las opiniones de la UNESCO ni de sus Estados Miembros.*

## **Siglas**

**CHIP:** Consolidador de Hacienda e Información Pública

**COP \$:** corresponde a pesos colombianos.

**DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística

**IES:** Instituciones de Educación Superior

**IPC:** Índice de Precios al Consumidor

**ICES:** Índice de costos a la educación superior

**ITTU:** Instituciones de Educación Superior, de carácter técnicas profesionales, tecnológicas y universitarias públicas

**MEN:** Ministerio de Educación Nacional de Colombia

**MHCP:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**PFC:** Planes de Fomento a la Calidad

**PyG:** Pérdidas y Ganancias

**SIAC:** Sistemas internos de aseguramiento de la calidad

**SUE:** Sistema Universitario Estatal

**REDTTU:** Red de Instituciones Técnicas Profesionales Tecnológicas y Universitarias Públicas

**TIC:** Tecnologías de la Información y la Comunicación

## Introducción

La importancia de los bienes preferentes, uno de ellos, la educación superior pública, se ve reflejada en los derrames positivos que impulsan las universidades a través de la docencia, la investigación y la extensión, en los procesos de generación de conocimiento, innovación, formación de recurso humano y desarrollo tecnológico de toda la sociedad. De esta manera, y mediante la construcción de tejido social que fomenta el pensamiento crítico, la democratización del conocimiento, la formación de ciudadanía y el respeto por los derechos humanos, las universidades contribuyen de manera activa al progreso de las naciones y al mejor bienestar de la población (Mesa, 2018)

Anclados en lo anterior, el Estado cumple un papel importante derivado del derecho fundamental a la educación, otorgando la financiación adecuada que permita la sostenibilidad financiera de las universidades públicas para lograr el cumplimiento de sus objetivos misionales. Pese a esto, en muchos países, este mecanismo de financiación estatal resulta insuficiente, generando un déficit financiero creciente y preocupante, bien porque los gastos en educación van al alza en función del incremento en los costos por la expansión de sus ejes misionales, o porque las reglas o instrumentos fiscales que actualizan los presupuestos anuales en las universidades oficiales no reflejan estas dinámicas de expansión en el gasto. De ahí, como señala el Marco de Acción de la Declaración de Incheon (Unesco, 2020), el importante papel que juega la financiación interna a través de la generación de recursos propios para cerrar esta brecha de financiación.

En el caso colombiano, la financiación estatal de las universidades públicas, en promedio, viene representando el 50% del total de los ingresos presupuestales de estas instituciones, razón por la cual, con estos recursos, no se alcanza a cubrir el conjunto de gastos para atender el funcionamiento y las inversiones necesarias para ampliar la capacidad operativa de la educación superior pública en su intención de expandir nuevas ofertas a nivel de programas de pregrado y posgrado, avanzar en el desarrollo de la investigación, la extensión solidaria y muchas otras actividades que se requieren para impartir y promover una educación con énfasis en cobertura, calidad y pertinencia.

Este fenómeno es el resultado de los defectos de la Ley 30 de 1992 en materia de financiamiento. Dicha Ley, a través de los artículos 86 y 87, organiza el servicio público de la Educación Superior en Colombia<sup>2</sup>; desde su implantación, se quedó corta para financiar adecuadamente el desarrollo y la expansión las universidades públicas en el país. En atención a esta dificultad histórica, durante el segundo semestre de 2018 se gestaron un sin número de movilizaciones a nivel nacional que terminaron en diciembre de ese año con la firma de un importante Acuerdo entre el Gobierno del Presidente Iván Duque y las plataformas estudiantiles y profesoras líderes de estas movilizaciones, para la construcción de acuerdos y soluciones que permitieran resolver la situación actual de la educación superior en el país<sup>3</sup>, logrando, entre otros asuntos, transferencias adicionales entre 2019 y 2022 para reducir el

---

<sup>2</sup> El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 está contenido en el capítulo V del régimen financiero que señala: “Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993”. Por su parte, el Artículo 87 plantea: “A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran. Fuente: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-86437.html>

<sup>3</sup> Este Acuerdo, firmado el 14 de diciembre de 2018, contiene 18 puntos y se puede consultar en: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-379966\\_recurso\\_4.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-379966_recurso_4.pdf)

desfinanciamiento estructural de las 65 Instituciones de Educación Superior Públicas –IES– conformadas por 32 universidades pertenecientes al sistema Estatal conocido como SUE y por 33 Instituciones Técnicas y Tecnológicas Universitarias denominadas REDTTU<sup>4</sup>.

Teniendo como base esto último, el propósito de este artículo es presentar una evaluación de los impactos en el Sistema Universitario Estatal de la financiación adicional lograda en este Acuerdo, especialmente, la consignada en los puntos 2, 6, 7 y 18, para el período 2019-2021 cuando se ha cumplido el 75% de la firma del Acuerdo. La evaluación de los impactos es a nivel del desempeño de los principales indicadores de gestión financiera de las universidades públicas en materia de liquidez y rentabilidad, utilizando el *Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)* de la Contaduría General de la Nación<sup>5</sup> al 31 de diciembre de 2019, 2020 y 2021. La hipótesis central, es poder demostrar si los recursos de esta financiación adicional han apalancado las necesidades de caja de las universidades, su principal problema financiero en la última década, donde la financiación interna de las Instituciones universitarias fue duramente golpeada por efectos de la pandemia del Covid-19.

La principal contribución de este ejercicio a la literatura se asocia con la posibilidad real de medir los impactos del financiamiento estatal en la estructura financiera interna de las universidades, aspecto poco común en el ámbito global sobre este tema y que, para el caso colombiano, es la primera evaluación de impacto que se hace a un año de finalizar este Acuerdo. En este sentido, los resultados indican que, si bien la crisis de financiamiento en las IES no se ha superado pese al impacto positivo de la llegada de estos recursos, sirven como punto de partida, a un año de finalizar el Acuerdo, para reafirmar la importancia de lograr el cumplimiento del punto relacionado con la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y garantizar la sostenibilidad financiera de las IES, en la ruta de reducir la deuda histórica que tiene dicha Ley con la educación superior pública colombiana.

El artículo se estructura de la siguiente forma: a parte de la introducción, el debate y las recomendaciones de política, en la sección 1 se presenta una breve descripción del desfinanciamiento histórico de las universidades oficiales en el país, haciendo énfasis en el descalce financiero provocado por la Ley 30. En la sección 2, se detallan los componentes de la financiación adicional para el período 2019-2021 según los puntos 2, 6, 7 y 18 del Acuerdo y en la sección 3, el impacto de la evaluación financiera en las 32 universidades que conforman el SUE.

## **1. El desfinanciamiento histórico de la educación superior pública en Colombia**

Desde la expedición de la Ley 30 de 1992, el financiamiento por la vía del Estado ha sido crítico para las universidades que conforman el SUE. Esto se explica porque los recursos que reciben del Estado las universidades para su funcionamiento, conocidos como transferencias de Ley derivadas del artículo 86 de la mencionada Ley 30, no alcanzan para cumplir con los compromisos presupuestales de atender docencia con calidad, fomentar la investigación y la extensión y muchas otras actividades importantes para cumplir su función misional<sup>6</sup>.

Lo anterior tiene su origen en la regla de indexación que actualiza los presupuestos de las universidades. Mientras estos crecen con base en la variación del IPC a diciembre de cada año,

---

<sup>4</sup> REDTTU (2021), capítulo 3

<sup>5</sup> El CHIP es una plataforma informática a través de la cual se genera, transmite y difunde la información financiera producida por las entidades públicas con destino al gobierno central, las entidades de control y la ciudadanía en general. Entre sus funciones, contiene información financiera, relacionada con la contabilidad, tesorería y presupuesto de las entidades estatales; igualmente, los estados financieros de cada una de las entidades públicas que realizan su reporte al CHIP y los informes de control interno contable. Fuente: <https://www.contaduria.gov.co/que-es-el-chip>

<sup>6</sup> Estos recursos, en promedio, tienen una participación del 50% en el total de recursos que requieren las universidades públicas para operar

los gastos y las inversiones de las universidades tiene un crecimiento que dobla el crecimiento anual del IPC, generando un desajuste financiero permanente. Para la muestra, hasta 2018, el promedio de crecimiento de los gastos de funcionamiento e inversión y de los gastos de personal entre 2010 y 2017 aumentaron 9,7% y 9,4%, respectivamente, 5,9 puntos porcentuales por encima del IPC, que en promedio para este mismo período correspondió al 3,8% (SUE, 2018, pp 85).

Esto ha significado, que el aporte en pesos constantes de la Nación a las universidades públicas no se haya ajustado a la canasta de servicios educativos ofrecida por las universidades, a los crecimientos de cobertura, la formación doctoral de los docentes, la expansión de la infraestructura educativa, el desarrollo del bilingüismo, TIC, regionalización, el fortalecimiento de la investigación, mejores condiciones para el bienestar de los estudiantes y la internacionalización, entre otros transversales importantes para una educación con calidad.

El costo de este desbalance ha derivado en un profundo desfinanciamiento denominado brechas de calidad o necesidad de recursos, el cual se estimó al cierre de 2018 en cerca de COP \$ 17, 2 billones de los cuales, COP \$2,5 billones eran para funcionamiento y COP \$14,7 billones para inversión<sup>7</sup> (Tabla 1), y que las universidades han tenido que atender a cargo de fuentes de financiación diferentes a las transferencias de la Ley 30. Esto ha implicado que, en los últimos 10 años, las universidades hayan apalancado, en promedio, un descalce financiero<sup>8</sup> de 4,5% en sus gastos de funcionamiento con cargo a sus recursos propios (Gráfico 1) que han representado cerca del 45% del total de los ingresos que gestionan las universidades del SUE.

El problema del financiamiento es más agudo considerando la generación de recursos a través del pago de matrículas de los estudiantes de pregrado. En efecto, hasta antes de la aprobación de la política de gratuidad para estratos 1, 2 y 3 implementada en el segundo semestre de 2021, la financiación con recursos de pago de matrículas, no representó un peso significativo en el presupuesto de ingresos de las instituciones, sobre todo en las universidades públicas de mayor tradición en el país como: Nacional de Colombia, Antioquia, Valle y la Industrial de Santander, las cuales representan cerca del 40% del presupuesto de la Nación para las universidades del SUE. Igualmente, el costo real por la formación de los estudiantes, nunca ha sido compensado con las transferencias de Ley, sino que ha estado cubierto con la caja de las mismas universidades con recursos derivados de financiación externa por la venta de bienes y servicios educativos (Mesa, 2021a).

Pese al déficit estructural que arrastran las instituciones universitarias, la eficiencia en el gasto medida en el desempeño de la mayoría de indicadores que dan cuenta del desarrollo y crecimiento de los ejes misionales de las universidades oficiales, ha sido altamente significativo en la evolución de la educación superior pública colombiana. La Tabla 2 muestra, para diferentes periodos, los avances en materia de estudiantes matriculados en pregrado y posgrado; el aumento en el número de programas académicos ofrecidos tanto en pregrado como en posgrado; el aumento de los grupos de investigación, el crecimiento de artículos publicados en revistas indexadas y la expansión de la infraestructura física en términos de número de metros construidos, entre algunos de los indicadores.

En síntesis, estas dificultades históricas de financiamiento fueron el argumento de fondo que sirvió de base a una gran movilización nacional en el segundo semestre de 2018, buscando suplir las necesidades de financiamiento y reducir el desfinanciamiento progresivo del SUE, al mismo tiempo en que se reivindicaba el derecho a una educación pública con calidad y con mayor cobertura. El punto de llegada fue un importante acuerdo logrado en diciembre de ese año por el gobierno del Presidente Iván Duque y las plataformas estudiantiles y profesoras, el

---

<sup>7</sup> SUE, 2021. Sostenibilidad y Financiación de las Universidades Públicas en Colombia, pp 80, tabla 38

<sup>8</sup> Brecha de iliquidez que se genera cuando los gastos crecen por encima de los ingresos derivados de la Ley 30 de 1992.

cual logró, entre los principales puntos, una financiación adicional para el conjunto de Instituciones que representan el Sistema Universitario Estatal en el país del orden de los COP \$4,23 billones<sup>9</sup> de pesos para el periodo 2019-2022 (Tabla 3).

## 2. Componentes de la financiación adicional

De los 18 puntos acordados, sobresalen aquellos asociados con nuevos recursos que van directamente a: (i) fortalecer la base presupuestal de las universidades públicas, es decir, recursos presupuestales adicionales por la vía del artículo 86 para el funcionamiento operativo de las universidades públicas y de las instituciones técnicas y tecnológicas<sup>10</sup>; (ii) recursos de inversión representado en planes de fomento a la calidad<sup>11</sup>; (iii) ingresos para saneamiento de pasivos destinado al pago de obligaciones laborales y proveedores<sup>12</sup> y (iv) recursos para el mejoramiento del bienestar universitario a través de la distribución de excedentes de cooperativas<sup>13</sup>. De la misma manera, utilizando recursos del sistema general de regalías provenientes del sector petrolero en el país, se financian proyectos de infraestructura educativa, programas de becas doctorales y líneas para el fortalecimiento de la investigación<sup>14</sup>. La Tabla 3 muestra la distribución, montos de estos recursos y el detalle de su uso para las 32 universidades pertenecientes al Sistema Universitario Estatal.

En general, las cifras de la Tabla 3 representan un logro importante si se tiene en cuenta que desde la expedición de la Ley 30 de 1992, ningún gobierno había inyectado financiación adicional diferente que incluyera un monto de esta magnitud. Para destacar, los recursos que permiten que el Estado Colombiano aumente los aportes a los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales en el período 2019-2022, a un ritmo superior al IPC en el siguiente orden: 3,5% en 2019, 4% para 2020, 4,5% para 2021 y de 4,65% en 2022.

En suma, al cierre de 2021, de acuerdo con las cifras del MEN, sin contar recursos del Sistema General de Regalías, en los tres primeros años del acuerdo (2019-2021), se han girado recursos directos a las universidades del SUE que alcanzan los COP \$3,07 billones en los rubros de: fortalecimiento a la base presupuestal COP \$0,779 billones, planes de fomento a la calidad, COP \$0,550 billones, saneamiento de pasivos COP \$0,500 billones y excedentes de cooperativas COP \$0,124 billones. A la REDTTU se les han girado recursos por un total de COP \$0,40 billones (MEN, 2022a).

## 3. Impactos de la financiación adicional: metodología y resultados

En esta sección se presenta una síntesis de la metodología adoptada a partir del proceso de depuración información financiera que las 32 universidades del SUE reportan en el CHIP de la Contaduría General de la Nación correspondiente al 31 de diciembre de 2019, 2020 y 2021. Posteriormente, teniendo en cuenta la ruta metodológica diseñada a partir de los estados financieros como son: el Estado de Resultados denominado como el Estado de PyG, así como el Estado de Situación Financiera conocido como Balance General, se construyen indicadores que permiten analizar el impacto de la financiación adicional en la liquidez y rentabilidad de las universidades

---

<sup>9</sup> Estos recursos representan aproximadamente un 1,2% del Presupuesto General de Colombia para el 2022 (COP \$350,4 Billones a precios corrientes) y el 0,36% del Producto Interno Bruto Colombiano a 2021 (COP \$1.177 billones a precios corrientes). Según MHCP (2021) y DANE (2022).

<sup>10</sup> El fortalecimiento de la base fue el punto 18 del Acuerdo

<sup>11</sup> Estos recursos de inversión quedaron plasmados en el numeral 7,2 del punto 7 relacionado con Saneamiento de Pasivos

<sup>12</sup> Corresponde al numeral 7,1 del punto 7 de Saneamiento de Pasivos

<sup>13</sup> Los excedentes de Cooperativas quedaron incluidos en el punto 6 del Acuerdo

<sup>14</sup> Los recursos de regalías fueron acogidos en el punto 2 del Acuerdo denominado Presupuesto bienal de regalías

#### a. Ruta metodológica y selección de indicadores

La ruta para la derivación de los indicadores contempla los siguientes procesos: (I) Descarga de los reportes a nivel de Estado de Resultados y Estado de Situación Financiera de las universidades para consolidar la información en una sola base de datos. (II) Depuración y transformación de la base de datos, (III) Estandarización, proceso que identifican las variables en el balance de prueba y que configuran el insumo principal para el cálculo de los indicadores, (IV) Cálculo de los indicadores financieros teniendo en cuenta criterios de estandarización y (V) Análisis de los indicadores, con y sin, recursos adicionales. Con base en lo anterior, construimos los siguientes indicadores:

*Margen operativo = resultado operacional / ingresos operacionales*

*Margen neto = resultado final del ejercicio / ingresos operacionales*

*Razón corriente corregida = efectivo / pasivo corriente*

Es importante anotar que el mecanismo de transmisión que conecta la financiación adicional con los recursos para el fortalecimiento de la base presupuestal, los excedentes de cooperativas y los planes de fomento a la calidad, tienen una relación directa con: los ingresos operacionales, la utilidad operacional (también la utilidad neta) y el flujo de caja de las universidades. Por su parte, los recursos por saneamiento de pasivos se concentran en el flujo de caja y en el nivel de pasivos financieros. En tal sentido, los indicadores de rentabilidad asociados con el margen neto y el margen operativo, están ligados principalmente con el Estado de Resultados, mientras la razón corriente corregida, al balance general.

#### b. Resultados

El desempeño de los indicadores propuestos para el periodo 2019-2021 confirman que la financiación adicional ha permitido en estos tres años, apalancar las necesidades de caja de las universidades, pese a las dificultades que generó la pandemia del covid-19. Tal como se reseña en el trabajo de Ulloa, Rodríguez y Ceballos (2021), esta crisis iniciada en el segundo trimestre de 2020, ocasionó una caída en los ingresos operacionales de las 32 universidades públicas del 38,6%, representado principalmente en una reducción en los ingresos por venta de servicios y por venta de servicios educativos.

##### i. Desempeño de la razón corriente corregida

En función de lo anterior y en concordancia con la información real del 2021, se observa que los recursos adicionales en los tres primeros años mejoraron levemente la denominada razón corriente corregida, definida como la razón entre el saldo del efectivo y el saldo de los pasivos de corto plazo, la cual pasó de 0,46 en 2018 a 0,74 en 2019, 1,09 en 2020 y 1,19 en 2021 (Gráfico 2).

Las cifras anteriores indican para 2021 que, por cada peso que las universidades debían, disponían de 1,19 pesos de caja para atender obligaciones de corto plazo como son el pago de cuentas por pagar y las acreencias laborales, es decir, prácticamente todos los recursos líquidos con que disponían las universidades públicas en Colombia se utilizaban para capital de trabajo. Comparando los resultados de 2020 de este indicador de liquidez, 1,09, con una muestra de 6 universidades privadas en Colombia, cuya razón corriente corregida promedio para 2020<sup>15</sup> se ubicó en 2,27, evidenció la baja capacidad de pago de las universidades públicas para su operación de corto plazo en ese año (Mesa, 2021b).

---

<sup>15</sup> Según los reportes de Estados Financieros publicados por las universidades en sus informes de gestión subidos a sus sitios web oficiales: Externado de Colombia, Javeriana, Pontificia Bolivariana, Andes, Medellín y EAFIT.

Siguiendo con este indicador, su desempeño sin los recursos adicionales hubiese mostrado un deterioro importante para 2019, 2020 y 2021 del orden de 0,63; 0,89 y 1,00, respectivamente (Gráfico 2). Estos valores revelan las dificultades financieras de las universidades para atender sus compromisos de funcionamiento con la liquidez generada en estos años, dado que, por cada peso que las universidades debían, sólo disponían de 0,63; 0,89 y 1,00 pesos de caja para atender dichos compromisos, sin la posibilidad de poder financiar inversiones de mediano plazo, y teniendo que recurrir a apalancamiento vía crédito.

## ii. Comportamiento de los márgenes de rentabilidad

Estos indicadores vienen creciendo durante la vigencia de la financiación adicional. En efecto, el margen operacional, que muestra la rentabilidad del objeto misional de las Universidades en materia de docencia, investigación y extensión, representa lo que queda disponible de los ingresos operacionales para atender el servicio de la deuda y la reposición y ampliación de activos; pasó de 5,1% en 2018 a 10,2% en 2021 (Gráfico 3). Esto implica que, para el año anterior, la utilidad operacional de las Universidades del SUE representó el 10,2% de sus ingresos operacionales, mientras sin los recursos adicionales, los resultados hubiesen sido - 0,7%; 1,5% y 5,4% para 2019, 2020 y 2021 respectivamente (Gráfico 3).

Es probable que este desempeño esté reflejando dos asuntos importantes en la gestión financiera reciente de las universidades, la primera es que los recursos adicionales compensaron la fuerte caída de las rentas propias en 2020 y durante el proceso de recuperación en 2021, y la segunda, las medidas de austeridad adoptadas a partir del 2020 en cuanto a la contingencia sanitaria que continuaron en la mayoría de las instituciones en 2021.

Al considerar el margen neto, otro indicador importante de la rentabilidad que mide la capacidad de las universidades para convertir en utilidades los ingresos que reciben, las cuales se reinvierten dentro de la misma institución, el resultado con respecto a 2018 de 10,6%, prácticamente se mantuvo en 2020 y se ha venido recuperando en 2021 con los recursos adicionales, al ubicarse en 12,4% (Gráfico 4). No obstante, en un escenario sin recursos adicionales, los niveles para 2019, 2020 y 2021 hubiesen sido mucho más bajos, alcanzando niveles de 3,1%; 5,0% y 7,7%, respectivamente (Gráfico 4).

## c. Efectos desde lo misional

Quizás sea prematuro evaluar los impactos de esta financiación adicional en el frente misional, como bien se sabe las inversiones en educación rinden sus frutos en el largo plazo al considerar los impactos sobre el bienestar de las poblaciones en materia de generación de ingresos y calidad de vida, cuando se mejora la formación de capital humano por un mayor nivel educativo, entre otros efectos positivos. No obstante, tres años de vigencia de estos recursos adicionales son insuficientes para este tipo de evaluaciones, sin embargo, teniendo en cuenta algunas de las cifras del plan de seguimiento que viene realizando el MEN a los planes de fomento a la calidad, se muestran importantes inversiones de las IES en proyectos asociados con: infraestructura, bienestar, investigación, formación docente, regionalización, entre otros (MEN, 2022b)

Para destacar, de los recursos invertidos en planes de fomento a la calidad, los cerca de COP \$0,588 billones han servido para cofinanciar entre 2019-2020-2021, alrededor de 1.100 proyectos que han emprendido las IES, de los cuales, el 50% han atendido demandas por infraestructura, el 20% programas de bienestar y el 12% proyectos relacionados con investigación (Tabla 4). En la mayoría de las IES, como consecuencia de la emergencia sanitaria, fue necesario la reorientación de estos recursos hacia actividades que pudieran atender las necesidades surgidas por la pandemia, especialmente, programas y proyectos para evitar la

deserción estudiantil y mantener la oferta educativa bajo las nuevas circunstancias del trabajo remoto.

### Debate y Recomendaciones de Política

El impacto de los recursos adicionales sin duda ha sido importante para reducir el desfinanciamiento histórico o brechas de calidad representadas en las necesidades presupuestales de las universidades del SUE. A nivel financiero, los COP \$4,23 billones que se recibirán al cierre de 2022 por todo el periodo de vigencia del Gobierno del actual presidente Iván Duque, servirán para anclar el desfinanciamiento histórico en una cifra cerca a los COP \$13 billones, si consideramos que los COP \$4,23 billones van a restar a los COP \$17,2 billones que se tenían al corte de diciembre de 2018. Esto significa que la crisis de financiamiento en las IES no se ha superado, pese a la llegada de estos recursos, máxime si se tienen en cuenta que al igual que las instituciones universitarias privadas, todas están atravesando por un periodo de elevada incertidumbre derivada de los impactos de la pandemia del Covid-19 en todas sus extensiones en la postcrisis. Es claro que aún no se dimensionan los verdaderos costos en todos los frentes del retorno a las aulas por parte de los estudiantes, en el momento, muchos de estos costos los están asumiendo las IES con sus recursos propios acrecentando las dificultades financieras.

En este sentido, a un año de finalizar el acuerdo de diciembre de 2018, la recomendación de política más importante es reafirmar el compromiso del lograr el cumplimiento del punto 13 relacionado con la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. Lo anterior se confirma por el impacto positivo de los recursos adicionales en los tres primeros años del acuerdo, reflejados en el buen desempeño de algunos indicadores de gestión financiera, que permitieron contener la fuerte caída de las rentas propias de las universidades en 2020 y su fortalecimiento en 2021, generando un manejo eficiente de los gastos de funcionamiento en tiempos de crisis. Si bien el comportamiento de la razón corriente corregida, mejoró levemente, sigue evidenciando las dificultades estructurales de liquidez que arrastran las instituciones en la medida que los recursos de Ley son insuficientes.

En síntesis, las preocupaciones por la sostenibilidad financiera de las universidades y las instituciones técnicas y tecnológicas públicas del país, siguen latentes, especialmente a partir de 2023, donde no se contará con financiación adicional. Al respecto, el debate debe unificar criterios entorno a lograr consensos sobre la necesidad de una política pública de largo plazo, promoviendo un nuevo modelo de asignación de recursos a la base presupuestal que tenga como principal valor agregado, las necesidades reales de financiamiento de las universidades. Bajo este escenario, la propuesta, en lo fundamental, busca indexar la base presupuestal considerando factores como: (i) el índice de costos a la educación superior –ICES-, (ii) la acumulación de nuevos puntos docentes por productividad, (iii) la creación de nuevas plazas docentes y administrativas, (iv) los costos asociados a nuevas disposiciones del ejecutivo o legislativo que afecte el presupuesto de las universidades, (v) los costos por ampliación de cobertura, (vi) el cierre de brechas y (vii) los presupuestos del Estado para inversión<sup>16</sup>.

Al final, reconocer que la actualización o indexación de la base presupuestal no debe depender únicamente sobre el IPC, sino por estos factores que inciden de manera directa sobre la situación financiera de las universidades, constituiría un paso importante en materia de política pública para la sostenibilidad de las IES colombianas.

---

<sup>16</sup> El capítulo 2 del informe del SUE para 2021 titulado “Sostenibilidad y Financiación de las Universidades Públicas en Colombia”, presenta un nuevo modelo de asignación de recursos para el sistema universitario oficial que se traduce en una propuesta concreta para reformar el artículo 86 de la Ley 30.

## Referencias

- Contaduría General de la Nación (2021). Qué es el CHIP?. En: <https://www.contaduria.gov.co/que-es-el-chip>
- DANE – Departamento Nacional de Estadística (2022). **Producto Interno Bruto 2021-IV**. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presen\\_ rueda\\_de\\_prensa\\_PIB\\_IVtrim21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/presen_ rueda_de_prensa_PIB_IVtrim21.pdf)
- Mesa, R., Cardona, N. y Puerta, S. (2021). “*Impacto financiero de los recursos brindados por el Gobierno Nacional a las Universidades del SUE en 2019 – 2020*”. **Ponencia** presentada en el IX Encuentro de Gestión Universitaria, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, octubre 20 al 22.
- Mesa, R. (2021a). “*Matrícula Cero es un paso, pero falta mucho por caminar*”. **Portal Observatorio de la Universidad Colombiana**. [www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co)- Junio. <https://www.universidad.edu.co/matricula-cero-es-un-paso-pero-falta-mucho-por-caminar-ramon-javier-mesa-junio-21/>
- Mesa, R. (2021b). “*Recursos adicionales a IES públicas siguen siendo insuficientes*”. **Portal Observatorio de la Universidad colombiana**. En: <https://www.universidad.edu.co/recursos-adicionales-a-ies-publicas-siguen-siendo-insuficientes-ramon-javier-mesa-nov-21/>
- Mesa, R. (2021c). “*Elementos para una nueva Ley de financiamiento de las IES*”. **Observatorio de la Universidad Colombiana**. [www.universidad.edu.co](http://www.universidad.edu.co)- Enero. <https://www.universidad.edu.co/elementos-para-una-nueva-ley-de-financiamiento-de-las-ies-ramon-javier-mesa-enero-21>
- Mesa, R. (2018). “*SOS por el financiamiento de las universidades públicas*”. **Periódico ALMA MATER**. No 678, agosto, página 5, Universidad de Antioquia, Medellín. Disponible en: [https://issuu.com/periodicoalmamater/docs/alma\\_mater\\_678\\_web](https://issuu.com/periodicoalmamater/docs/alma_mater_678_web)
- MEN-Ministerio de Educación Nacional (2022). **Ley 30 de diciembre 28 de 1992**. En: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-86437.html>
- MEN-Ministerio de Educación Nacional (2022a). Distribución de Recursos Adicionales 2022. Viceministerio de Educación Superior Febrero de 2022. **Presentación en ppt**
- MEN-Ministerio de Educación Nacional (2022b). Seguimiento a Recursos Adicionales. Viceministerio de Educación Superior Febrero 25 de 2022. **Presentación en ppt**
- MEN-Ministerio de Educación Nacional –MEN-(2018). **Acta de Acuerdo: Mesa de Dialogo para la Construcción de Acuerdos para la Educación Superior Pública**. En: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-379966\\_recurso\\_4.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-379966_recurso_4.pdf)
- MHCP - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021) Presupuesto General de la Nación para 2022. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Aprueban-Presupuesto-General-de-la-Nacion-por-350-billones-de-pesos.aspx#:~:text=El%20Congreso%20de%20la%20Rep%C3%BAblica,a%20la%20cifra%20de%202021.>
- Red de Instituciones Técnicas Profesionales Tecnológicas y Universitarias Públicas – REDTTU- (2021). **Diagnóstico, Inclusión y Comportamiento de la financiación en las Instituciones de Educación Superior (IES) Públicas de carácter técnico profesional, tecnológico y universitario (ITTU)**. Agosto
- Sistema Universitario Estatal –SUE- (2018). **Financiación y Sostenibilidad de las Universidades Públicas colombianas 2018**. En: <https://media.utp.edu.co/vicerrectoria->

[administrativa/archivos/Financiación%20y%20Sostenibilidad%20Universidades%20Públicas%202018%20SUE-digital.pdf](#)

Sistema Universitario Estatal –SUE- (2021). **Sostenibilidad y Financiación de las Universidades Públicas en Colombia**. En:

[https://drive.google.com/file/d/1sUe3t4qlpfKIG4kaq71Ee4Idli1K9\\_1R/view](https://drive.google.com/file/d/1sUe3t4qlpfKIG4kaq71Ee4Idli1K9_1R/view)

Ulloa, I., Rodríguez, D. y Ceballos, J. (2021). “*Crisis económica del COVID-19 en Colombia y estructura de ingresos de las universidades públicas*”. **Documento de Trabajo**. Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica –Cidse-, Universidad del Valle. En:

<https://ideas.repec.org/p/col/000149/019321.html>

UNESCO (2016). **Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos**. En:

[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa)

## Anexos

**Tabla 1.** Desfinanciamiento histórico del SUE: Brechas de calidad: Necesidades del sector, 2018 (cifras en COP \$)

Variables	Total recursos requeridos (\$) (1) + (2)	(1) Recursos recurrentes (base presupuestal) (\$)	(2) Recursos inversión (\$)
<b>Gastos de Personal</b> (Modalidades de Contratación)	1.070.225.844.974		
<b>Docentes</b>		877.622.681.263	
<b>Administrativos</b>		192.603.163.711	
<b>Formación Doctoral</b>	2.972.710.951.599		2.972.710.951.599
<b>Formación Segunda Lengua</b> (Bilingüismo)	21.007.214.756	12.842.905.217	8.164.309.539
<b>Infraestructura</b> (Áreas Académico - Administrativa, Movilidad Reducida y Sismo Resistencia)*	11.294.723.751.159	242.237.172.000	11.052.486.579.159
<b>Bienestar Universitario</b>	232.739.373.728	232.739.373.728	
<b>Recursos Apoyo Académico</b> (Equipos de cómputo, Laboratorios, Bases de Datos)	366.897.094.569	30.683.191.145	336.213.903.424
<b>TIC</b> (Internet, redes de voz y Sistemas de Información)	681.098.586.111	615.950.725.087	65.147.861.024
<b>Gastos Administrativos</b> (Sistemas de Gestión, Seguridad, Mantenimiento, Servicios e Impuestos)	568.691.448.046	340.295.170.525	228.396.277.521
<b>TOTAL NECESIDADES</b>	<b>17.208.094.264.942</b>	<b>2.544.974.382.677</b>	<b>14.663.119.882.265</b>

Fuente: Sostenibilidad y Financiación de las Universidades Públicas en Colombia. 2021 – SUE

**Tabla 2.** Indicadores Sistema Universitario Estatal

Algunos indicadores	1993	2004	2017	2019
Matrícula estudiantes pregrado	159.218	365.085	576.393	582.042
Matrícula estudiantes posgrado		16.492		44.189
Número de programas de pregrado ofrecidos		1.078	1.455	1.500
Número de programas de posgrado ofrecidos		852		1.768
Número de docentes tiempo completo planta		10.027	12.587	12.586
Grupos de investigación		834	2.555	2.815
Artículos publicados en revistas indexadas		9.304		15.403
Registro de propiedad intelectual a nivel nacional		673		721
Registro de propiedad intelectual a nivel internacional		54		86
Infraestructura física en metros cuadrados		2.400.874		4.843.961

Fuente: Sostenibilidad y Financiación de las Universidades Públicas en Colombia. 2021 - SUE

**Tabla 3.** Distribución de la financiación adicional para el Sistema Universitario Estatal - SUE- 2019-2022

Puntos del Acuerdo	Destino	Monto para el SUE	Detalle
Artículo 86: - 3,5% en 20219 - 4,0% en 2020 - 4,5% en 2021 - 4,65% en 2022	Fortalecimiento de la base presupuestal	2019 COP \$107.529 millones 2020 COP \$242.716 millones 2021 COP \$406.138 millones 2022 COP \$605.551 millones* <b>Total COP \$1,361934 billones</b>	Pago de salarios y nominas
Planes de fomento a la calidad	Inversión	2019 COP \$75.629 millones 2020 COP \$151.639 millones 2021 COP \$182.499 millones	Apalancamiento de Proyectos asociados con: Bienestar, formación docente,

Puntos del Acuerdo	Destino	Monto para el SUE	Detalle
		2022 COP \$219.000 millones* <b>Total COP \$628.767 millones</b>	fortalecimiento de pregrados y adecuaciones.
Excedentes de cooperativas	Gastos de funcionamiento para servicios de bienestar	2019 COP \$25.232 millones 2020 COP \$38.127 millones 2021 COP \$18.856 millones 2022 COP \$64.070 millones* <b>Total COP \$146.285 millones</b>	Gastos de funcionamiento para servicios de bienestar
Saneamiento de pasivos	Funcionamiento	2019 COP \$194.372 millones 2020 COP \$114.360 millones 2021 COP \$80.000 millones <b>Total COP \$388.732 millones</b>	Acreencias laborales correspondientes a salarios causados a agosto 31 de este año.
Regalías	Infraestructura Investigación Becas doctorales	2019 COP \$347.905 millones 2020 COP \$261.984 millones 2021 COP \$501.447 millones 2022 COP \$600.000 millones* <b>Total COP \$ 1,711.336 billones</b>	Financiamiento proyectos de infraestructura + recursos para convocatorias de investigación + programa de becas doctorales
<b>Total</b>		<b>COP \$ 4,237054 billones</b>	

\*Cifras proyectadas

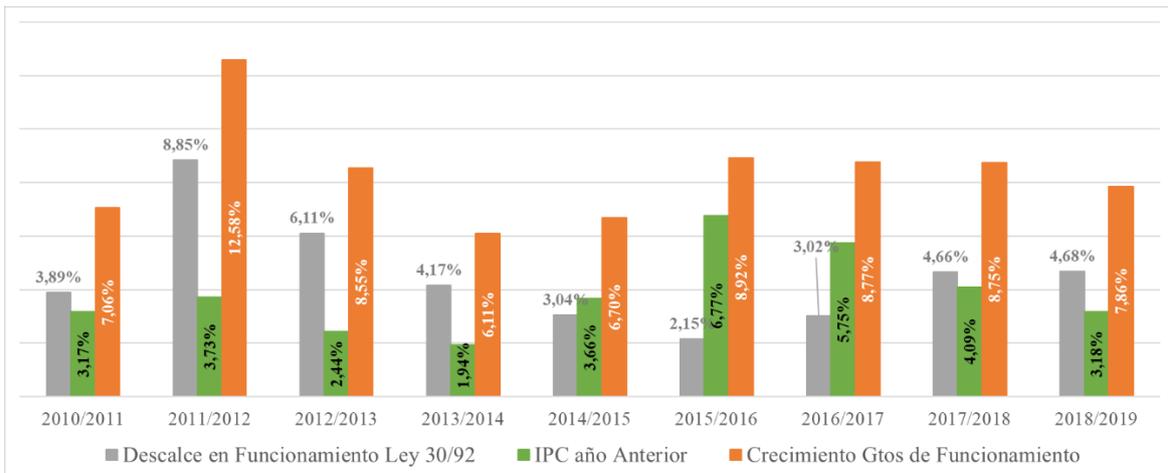
Fuente: Ministerio de Educación Nacional –MEN–

Tabla 4: Líneas de proyectos en los planes de fomento a la calidad PFC

Proyectos Planes de Fomento a la Calidad	2019	2020	2021	Totales	% participación de los proyectos
No de proyectos presentados	290	409	435	1134	100,00%
Valor	COP \$114.195	COP \$214.759	COP \$259.716	COP \$588.670	
Infraestructura	154	192	212	558	49,21%
Bienestar y Permanencia	59	78	65	202	17,81%
Investigación	34	56	44	134	11,82%
Formación Docente	28	24	25	77	6,79%
Regionalización y Rural	15	17	18	50	4,41%
Fortalecimiento SIAC			49	49	4,32%
Oferta académica		20	19	39	3,44%
Otros con recursos de las IES		22	3	25	2,20%

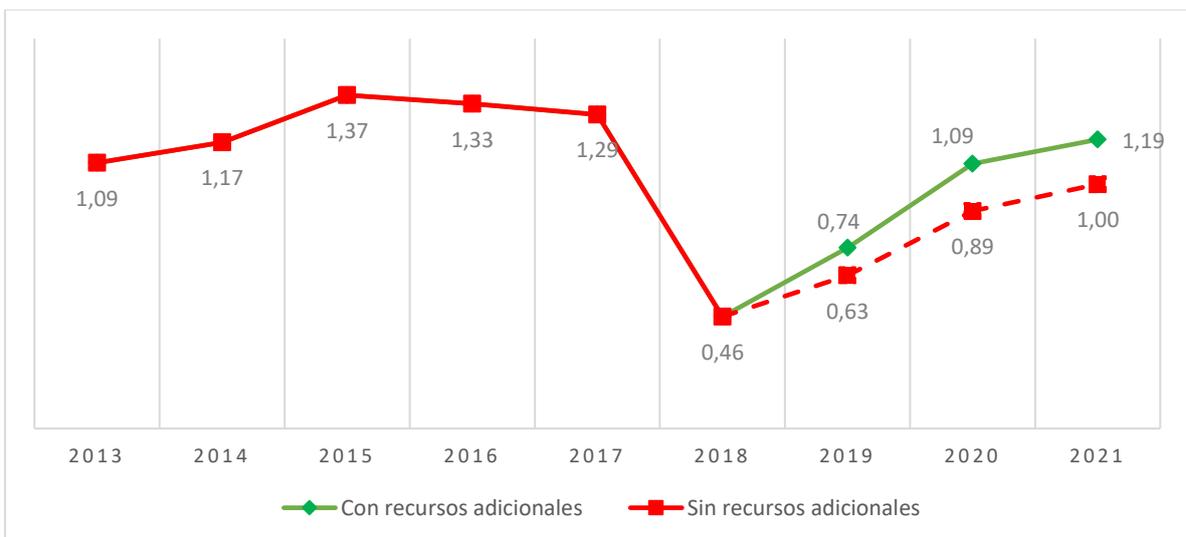
Fuente: Ministerio de Educación Nacional

**Gráfico 1.** Descalce financiero de la Ley 30. Crecimiento de los Costos de la Educación Superior Pública Vs. Crecimiento del IPC (2010-2019)



Fuente: elaboración propia con base en SUE (2021, pp 64)

**Gráfico 2.** Razón Corriente Corregida del SUE



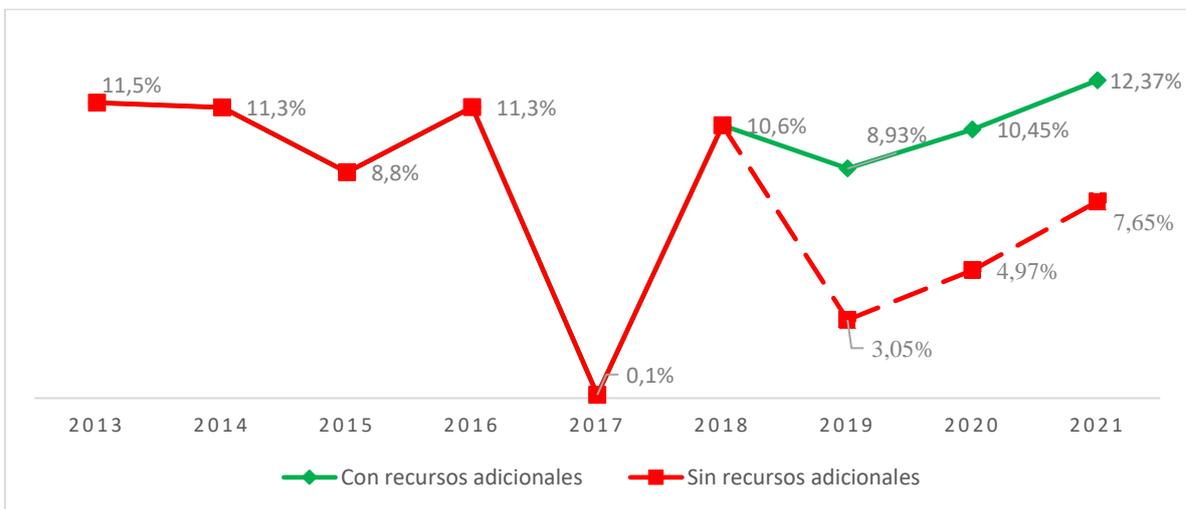
Fuente: Mesa, R., Cardona, N. y Puerta, S. (2020), actualizado con cifras a 2021

**Gráfico 3. Margen Operacional del SUE**



Fuente: Mesa, R., Cardona, N. y Puerta, S. (2020), actualizado con cifras a 2021

**Gráfico 4. Margen Neto del SUE**



Fuente: Mesa, R., Cardona, N. y Puerta, S. (2020), actualizado con cifras a 2021