



UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS

EJECUCIÓN Y RECAUDO HISTÓRICO DEL PRESUPUESTO DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL

OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN Y CONTROL

Jefe de Oficina JOSÉ JOAQUÍN PUERTO MARTÍNEZ

Bogotá D.C. Febrero 2014

Contenido

1.	Introducción.....	3
2.	Recaudo del Presupuesto de Ingresos.....	5
2.1.	Recaudo Presupuesto Ingresos.....	6
2.2.	Composición Presupuesto Ingresos	7
3.	Ejecución Presupuesto de Gastos	11
3.1.	Ejecución Gastos de Funcionamiento	12
3.2.	Composición Presupuesto de Gastos	13
4.	Conclusiones.....	14
5.	Bibliografía.....	15

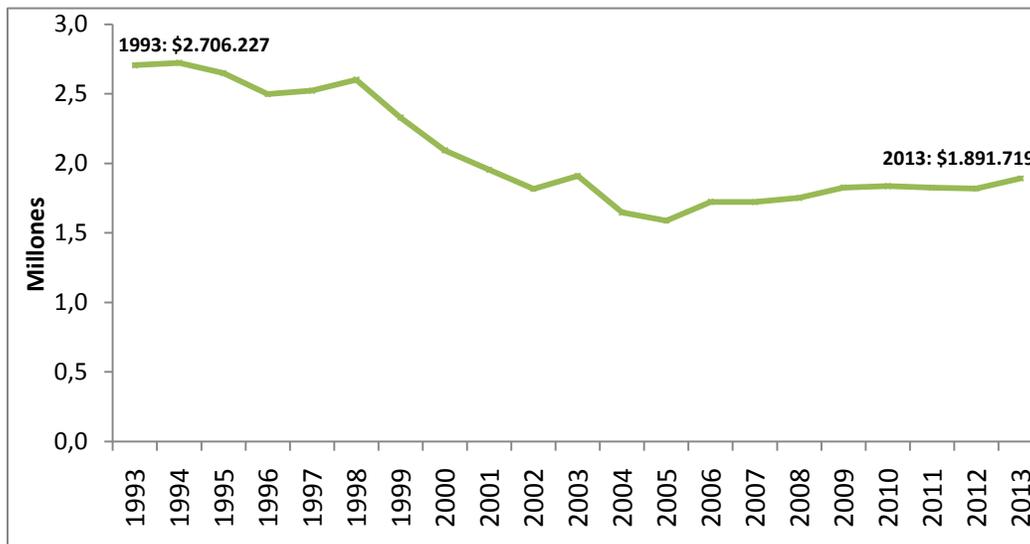
1. Introducción

La educación superior pública en Colombia se ha visto inmersa en un escenario adverso respecto a los recursos que requiere para su óptimo desarrollo. La política en educación superior es consecuente con la concepción de la educación superior como mercancía o servicio público al que se puede acceder solo en la medida en que se disponga de la capacidad económica para hacerlo. Parte de estas políticas promueven el subsidio a la demanda a través del crédito educativo y exigen el aumento en cobertura a las instituciones sin compensarlo con el respectivo aumento en los recursos para financiarla. Lo anterior se encuentra enmarcado dentro de la Ley 30 de 1992 que organiza el servicio público de la educación superior y específicamente el Artículo 86 que determina la financiación de las universidades públicas.

Los países con mayor desarrollo económico, social y político son los que tienen garantizada la cobertura universal en educación superior en su Constitución. En Colombia, los últimos gobiernos no se a dado la importancia a esta opción de desarrollo. Sin embargo, no es objetivo del documento tratar este asunto, sólo es un marco de referencia para entender por qué la restricción de recursos y la situación financiera de la Universidad Distrital. Para comprender la implementación de esta política, se propone un simple ejercicio de comparación. En el Gráfico 1 se aprecia el costo por estudiante histórico en la Universidad¹. La naturaleza de la Ley que regula el sistema de educación superior es reducir los costos por estudiante, en el periodo analizado se ha reducido el costo en términos reales en aproximadamente un 30%.

¹ El Costo por Estudiante se aproxima a gastos de funcionamiento (sin pensiones e inversión) dividido entre la población estudiantil para cada año y a precios reales de 1995.

Gráfico 1 Costo por Estudiante Universidad Distrital 1993-2013



Fuente: Oficina Asesora de Planeación y Control Universidad Distrital (OAPC)

Nota: Precios Constantes 1995

Respecto al tema presupuestal en la Universidad Distrital, del cual no se puede hablar sin el marco de referencia expuesto inicialmente, la programación presupuestal en la institución no es ajena al proceso presupuestal colombiano (Hernández, 2001). Según este autor, se ha establecido a través de las vigencias un presupuesto que permanece estacionario en el tiempo, como si el sector público no cambiara, dinámica que llevó a que se crearan dos presupuestos, un presupuesto “oficial” que se aprueba en cada vigencia, normalmente deficitario y un presupuesto de necesidades, en el cual se reconocen los verdaderos recursos que requieren las entidades del sector público y que se negocia políticamente. La Universidad, no es ajena a esta lógica y en cada vigencia el presupuesto que aprueba el Consejo de Bogotá no crece de manera proporcional a los incrementos que se presentan en los gastos de la Universidad, desconociendo factores inherentes a la Institución que aumentan los recursos que ésta requiere para su funcionamiento, entre estos se encuentran: el desarrollo y fortalecimiento de doctorados y maestrías de los docentes, actualización y ampliación de las colecciones de biblioteca, renovación de las tecnologías para laboratorios, sistemas de información, adecuación y mantenimiento de la planta física, aplicación de nueva normatividad ambiental y de gestión, regímenes salariales (docentes y administrativos) así como nuevos gastos de funcionamiento que se puedan generar una vez el ciclo del proyecto de inversión termina, estructuras de investigación, entre otros.

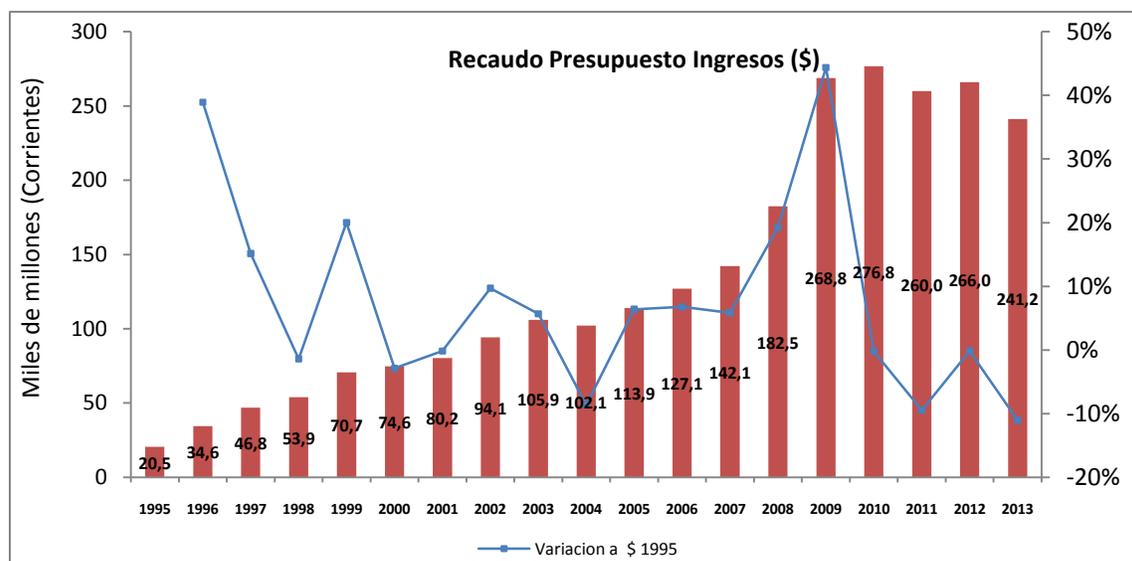
El objetivo de este documento elaborado por la Oficina Asesora de Planeación y Control (OAPC) es analizar la ejecución presupuestal de la Universidad para los años en que existe información disponible.

2. Recaudo del Presupuesto de Ingresos

El presupuesto de ingresos de la Universidad Distrital son las apropiaciones orientadas al logro del objeto social de la Universidad. Está compuesto de manera agregada por los siguientes rubros: *Ingresos Corrientes* (Tributarios y No Tributarios), *Transferencias* (Nación y Distrito) y *Recursos de Capital*.

En esta sección del documento se presenta el presupuesto recaudado de ingresos histórico de la Universidad, en el Gráfico 2 se observa el presupuesto en términos nominales y su crecimiento real a precios de 1995; en promedio para todo el periodo el presupuesto ha crecido 7.7%. de esta forma, los mayores crecimientos se presentan en 1996-1997 y a partir de 2008², año en que se incluyen en el presupuesto los recursos de estampilla

Gráfico 2 Presupuesto Ingresos Recaudado UD 1995-2013



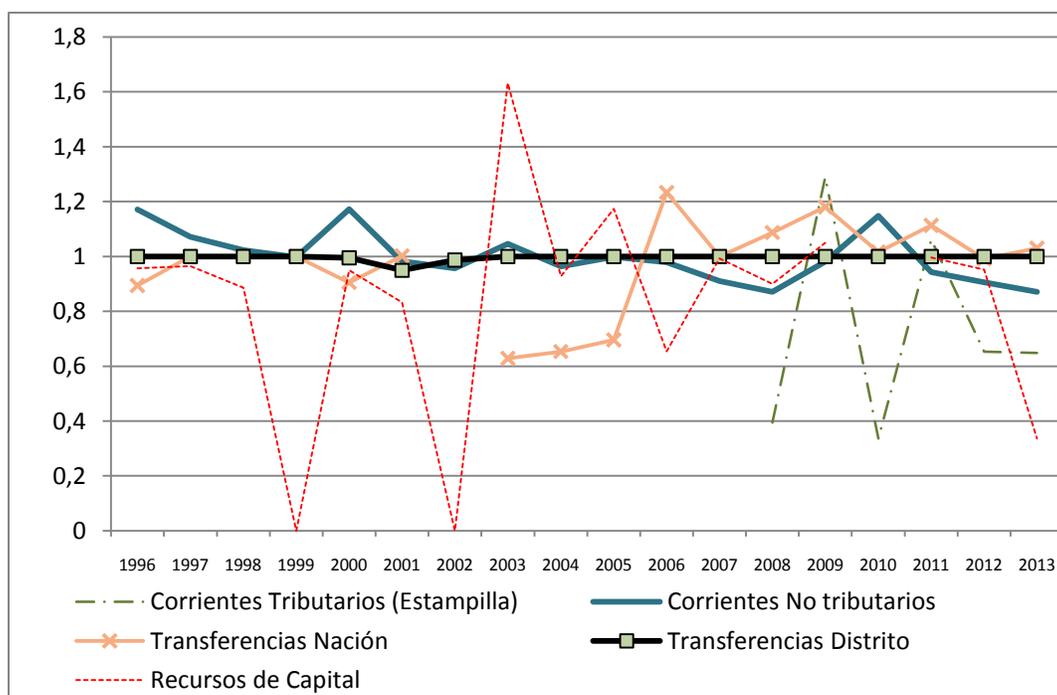
Fuente: Sección Presupuesto / DANE
 Nota: Var % a Precios Constantes de 1995

² En 2008 se autorizó el giro de los recursos recaudados por la Secretaría de Hacienda Distrital por medio del Acuerdo 308 del 2008.

2.1. Recaudo Presupuesto Ingresos

El recaudo histórico de la Universidad de los principales componentes del presupuesto de ingresos se puede apreciar en la Gráfica No 3. Se puede apreciar que el recaudo más estable es el de transferencias del Distrito y en menor medida el de ingresos corrientes no tributarios que corresponde a los ingresos propios que genera la Institución. Por su parte, los más variables en el recaudo son los recursos de capital y a partir de 2008 los ingresos por estampilla.

Gráfico 3 Recaudo (%) Presupuesto 1996-2013

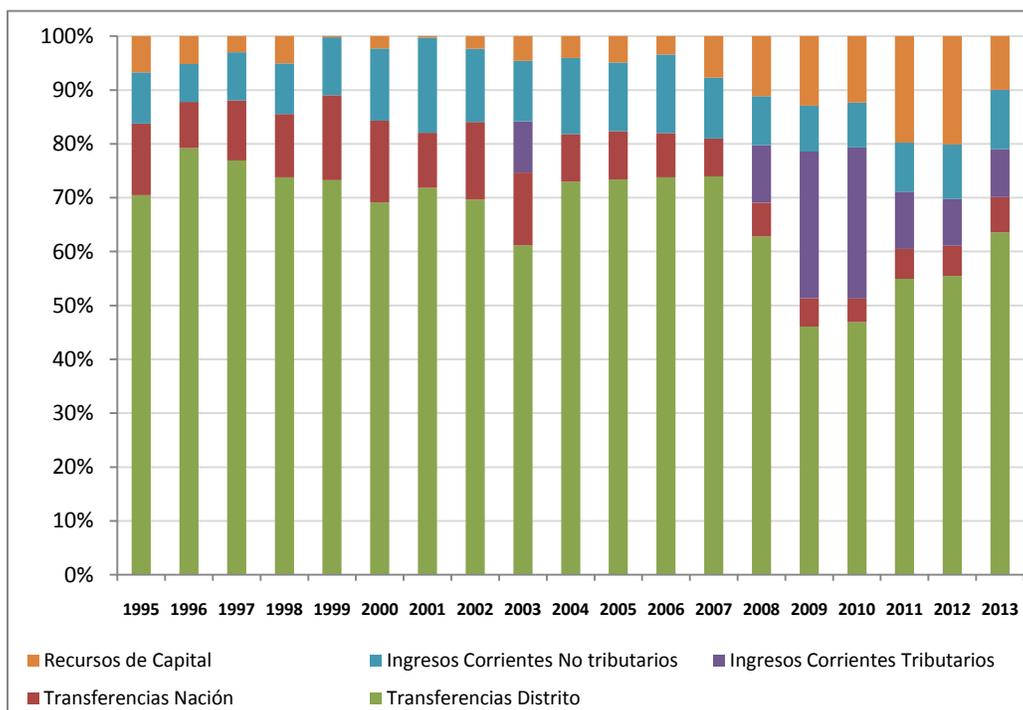


Fuente: Sección Presupuesto

2.2.Composición Presupuesto Ingresos

Un aspecto importante a analizar es la conocer la composición del presupuesto de ingresos. En el Gráfico 4 se aprecia esta para el periodo 1995-2013:

Gráfico 4 Composición % Presupuesto Recaudado 1995-2013



Fuente: Sección Presupuesto

Como se puede apreciar, los aportes de la Nación han participado en el total del presupuesto de ingresos en promedio un 10%. No obstante, se ha reducido considerablemente su participación, pasando de 12.7% en 1995 a 6.5% en 2013. Por otra parte, las transferencias del Distrito en promedio representan el 70%. No existen grandes variaciones de su participación en el presupuesto hasta el año 2008. Posteriormente si, debido a que se ingresan los recursos de estampilla, lo cual debido a su gran magnitud, cambia las participaciones de los rubros significativamente. En tanto a los Recursos de Capital, hasta 2008 participaban en promedio 4%, después de este año participan cerca del 18%. Esto se explica debido a que por medio de este rubro se incluyen los ingresos por

estampilla de años anteriores³. En relación a Ingresos Propios (que corresponde a Ingresos Corrientes No Tributarios), éstos en promedio han participado 11% sin presentarse significativas variaciones de su participación en el presupuesto. En síntesis, la participación de los rubros en el presupuesto ha cambiado de manera relevante especialmente en los últimos 5 años, lo que se explica por los recursos de estampilla para financiar la inversión.

Los bajos ingresos y el déficit estructural de la Universidad se explican debido a que antes de la Ley 30 de 1992, la institución tenía una baja cultura investigativa, una baja producción científica e intelectual, reducidos grupos de investigación, relacionado con lo anterior, la formación doctoral y de maestría en los profesores era exigua. Así mismo, las bibliotecas no eran las adecuadas, los laboratorios eran casi inexistentes, era evidente el atraso en los sistemas de informática y telecomunicaciones, la planta física no garantizaba los niveles de habitabilidad requeridos. Estos factores entre muchos otros, no se tienen en cuenta en la implementación de dicha ley, la cual estableció la base presupuestal de la Universidad, generando así un rezagamiento estructural respecto al óptimo requerido y la inmersión en una lógica de competencia con otras universidades estatales para la consecución de recursos públicos evaluadas por medio de argumentos de “eficiencia”. Sin tener en cuenta las condiciones iniciales de desigualdad entre éstas, y promoviendo que se aumente la desigualdad a través de los años.

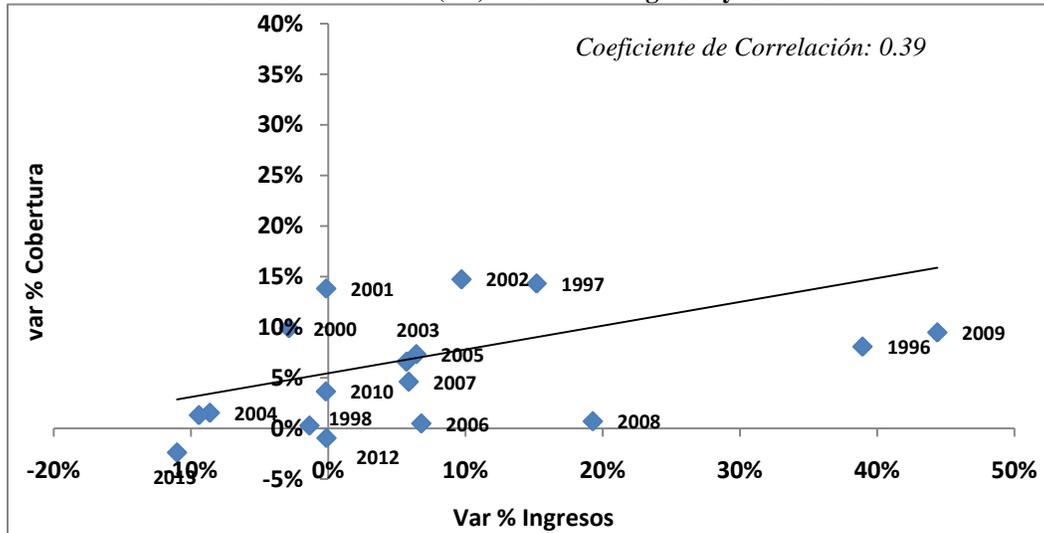
Respecto a lo anterior, la participación de los ingresos propios en el presupuesto es baja, y el inicio del debate hacia la transición de una universidad generadora de sus propios ingresos, aparentemente es simple; la Universidad Distrital se radicaliza en el discurso, no implementa las medidas necesarias para afrontar esta lógica de generación de ingresos y no se moderniza institucionalmente, o como segunda alternativa, comienza a diseñar e implementar políticas que le generen mayores ingresos diferentes a los que entrega el Estado, por esta vía debe ser flexible frente al cambio institucional que se requiere, iniciar el debate y reconocer que es necesario hacerlo, esto sin olvidar el carácter público de la

³ Los recursos de estampilla se incorporan al presupuesto de ingresos por medio de los rubros: **Ingresos Corrientes Tributarios** (Corresponde a los recursos de estampilla recaudados por la SHD en la vigencia) y **Recursos de Capital-Recursos del Balance** (Comprende los ingresos provenientes de la liquidación del ejercicio fiscal del año inmediatamente anterior. cancelación de reservas y recaudos de estampilla para inversión de años anteriores.)

institución y siempre teniendo como objetivo, que es por la sociedad y por los miles de jóvenes a los cuales se le debe brindar una educación superior de calidad, que la Universidad existe. *La primera opción* traerá consigo consecuencias a futuro, indicadores como eficiencia, cobertura, investigación, entre otros, en los cuales no se tienen los mejores resultados la condenarán en cuanto a la consecución de recursos públicos, colocándola posiblemente en una situación grave de funcionamiento y permanencia. *La segunda opción* en cambio, reconoce esta lógica para la consecución de los recursos públicos y comienza a trabajar desde hoy en ese rumbo, sin olvidar que la universidad pública y distrital que requiere la sociedad colombiana debe ser crítica, que tenga elementos para aumentar su carácter público desde los diversos frentes misionales y que pueda suplir las necesidades productivas pero al mismo tiempo otro tipo de necesidades sociales. Para desarrollar esta idea de universidad, que no es incompatible con la lógica de consecución de recursos públicos por medio de la competencia y que muy probablemente se establecerá, se propone fortalecer la extensión productiva pero combinarla con contrapesos que incorporen otro tipo de extensión como la comunitaria y no solo enfocar la investigación ligada al desarrollo económico sino investigación que aumente el acervo de conocimiento de nuestra sociedad, de manera tal que se fortalezca la proyección social de la Universidad.

Para ilustrar la idea del crecimiento de cobertura sin la compensación en recursos públicos, a continuación se compara el aumento de ingresos y cobertura que ha tenido la Universidad en el periodo 1996-2013.

Gráfico 5 Variación (%) Año a Año Ingresos y Cobertura



Fuente: Sección Presupuesto / OAS

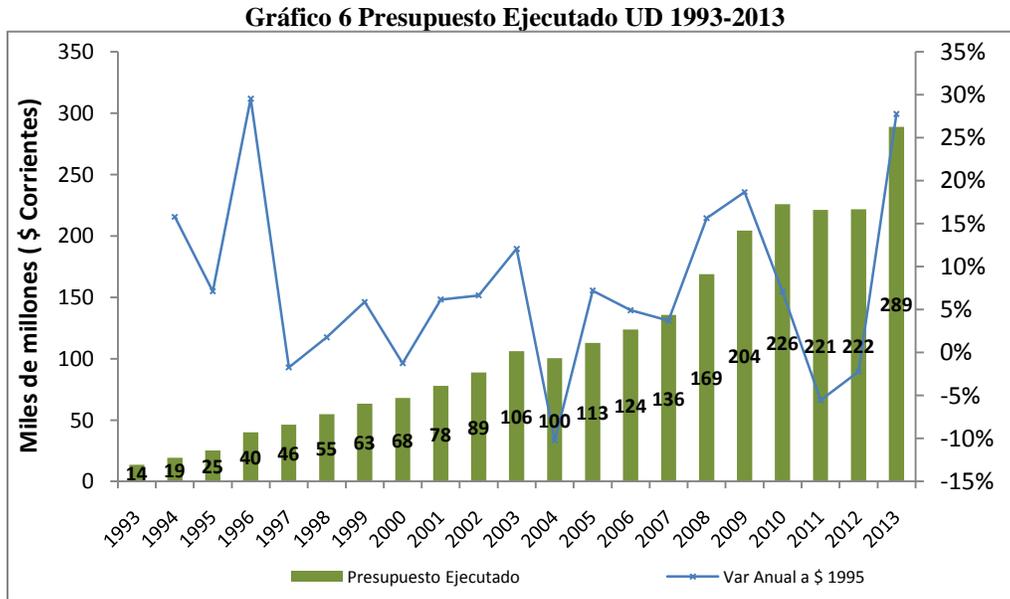
Nota: Variación anual Ingresos a precios constantes

En el Gráfico 5 se aprecia el crecimiento en ingresos y cobertura para cada año desde 1996, existe una moderada relación lineal entre los dos⁴, se esperaría que existiera una fuerte relación, no necesariamente proporcional, sin embargo ésta no se presenta. El crecimiento de la cobertura no ha sido compensado con un igual crecimiento en los ingresos, y en algunos años, la relación es contraria. Esta dinámica explica la situación actual de déficit en espacio físico, laboratorios, bibliotecas..., entre otros, en los cuales se encuentra la Universidad. No obstante, gracias a los recursos transitorios de estampilla, la institución está trabajando para mejorar y actualizar su infraestructura, buscando de esta forma, llegar a un estado en el cual se garantice la calidad mínima en educación superior que entrega la Universidad a la sociedad.

⁴ La relación lineal se estima por medio del *Coefficiente de Correlación de Pearson* obteniendo como resultado (0,39).

3. Ejecución Presupuesto de Gastos

El Presupuesto de Gastos de la Universidad Distrital se clasifica en *Gastos de Funcionamiento*, *Servicio de la Deuda* y *Gastos de Inversión*. En el Gráfico 6 se aprecia el presupuesto de gastos 1993-2013 a precios nominales y la variación anual real (a precios de 1995).



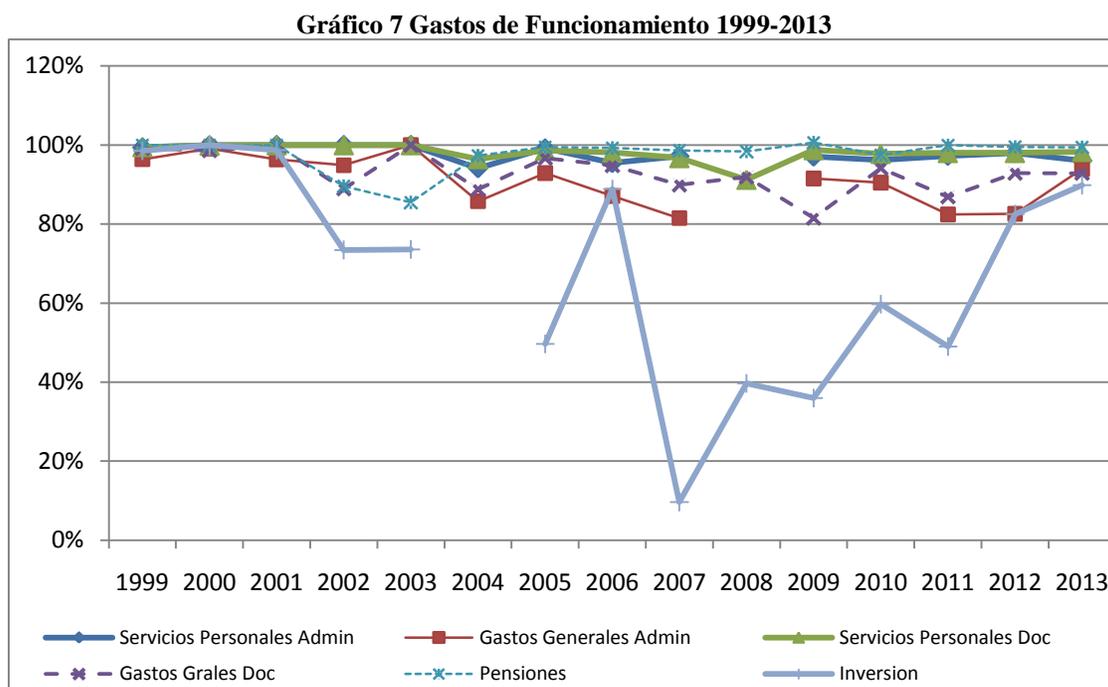
Fuente: Sección Presupuesto

Nota: Variación anual a precios constantes

El presupuesto de gastos de la UD ha crecido 7,5% en promedio durante 1993-2013 a precios constantes de 1995. Se destacan los años 1996, 2003 y 2009 que tienen un crecimiento real significativo respecto al año anterior, dos años presentan disminución respecto al año anterior 2004 y 2011, esto principalmente por el comportamiento variable de la inversión.

3.1. Ejecución Gastos de Funcionamiento

El rubro de gastos de funcionamiento debido a su importancia requiere un análisis detallado, estos gastos se dividen en Gastos Administrativos y Docentes, que a su vez se desglosan en Servicios Personales y Gastos Generales. En el Gráfico 7 se aprecia la ejecución de los gastos de funcionamiento según con base en esta desagregación para el periodo 1999-2013.



Fuente: Sección Presupuesto

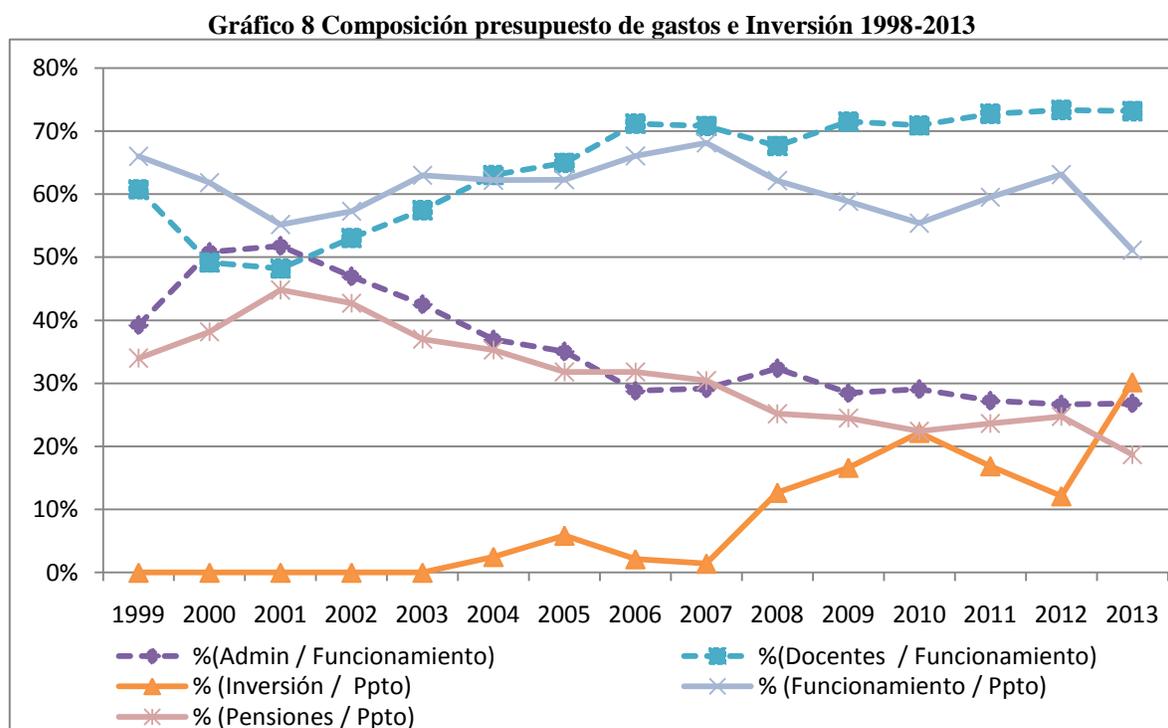
A través de los años el plan de cuentas de la Universidad se ha modificado, algunos rubros se han integrado, separado o han dejado de existir, por tanto existe una limitación en la información disponible, de esta forma el análisis del periodo de tiempo difiere con el de los ingresos. Con esto en mente, se puede apreciar en el Gráfico 7 que en los gastos de funcionamiento se aprecia el resultado más estable, principalmente en los servicios personales (administrativos y docentes) y pensiones, esto se explica porque a través de cada vigencia se realizan modificaciones presupuestales y se va ajustando a la realidad el presupuesto, por tal razón se ejecutan siempre alrededor del 100%. En gastos generales, la ejecución histórica es más baja de lo que se espera, en este sentido no se ejecutan en su

totalidad, y conlleva a que se aplacen las metas anuales de mantenimiento, compra de equipos, materiales..., entre otros.

Respecto a la ejecución de inversión, ésta es menor en la mayoría de los años analizados⁵, la inversión cobra relevancia estratégica debido a que representa los objetivos y alcances que debe cumplir en un año la Institución, por tanto la baja ejecución se traduce en: frustraciones para la sociedad, especialmente para los estudiantes, demora en el tiempo de satisfacción de necesidades y problemáticas identificadas y en último, el aplazamiento en el cumplimiento de las metas de desarrollo establecidas.

3.2. Composición Presupuesto de Gastos

La participación de los rubros en el presupuesto de gastos se puede apreciar en el Gráfico No 8.



Fuente: Sección Presupuesto

⁵ Para un análisis más profundo de la inversión consultar en el siguiente enlace:
<http://comunidad.udistrital.edu.co/planeacion/files/2011/06/Informe-Ejecuci%C3%B3n-Recursos-Estampilla.pdf>

La inversión sobre el presupuesto es relevante solamente en los años 1996 y 1997. A partir del año 2000 no representaba el 5% hasta el año 2008, en esta vigencia se incluyen los recursos de estampilla para financiar la inversión de la Universidad y pasan a representar en 2008-2011 alrededor de una tercera parte en el presupuesto de gastos⁶. Respecto a los Gastos de Funcionamiento, se pueden apreciar dos indicadores %(admin/ Fcto) y %(Docentes/ Fcto) que reflejan la participación de los gastos generales y en personal sobre el presupuesto de funcionamiento de los administrativos y docentes de la Universidad. Éstos para diferenciar los gastos que soportan lo misional de la Institución y los gastos para el apoyo del desarrollo de lo misional. Se puede apreciar a partir de 2001 el cambio en la tendencia, y la mayor participación y destinación de recursos para el desarrollo de los objetivos misionales de la Universidad. Por otra parte, Pensiones ha venido disminuyendo su participación sobre el total del presupuesto no por la disminución de esta erogación, sino por el incremento del total del presupuesto.

4. Conclusiones

Se presentó en la primera sección la ejecución y recaudo del presupuesto de la Universidad Distrital. Se evidencia una aparente debilidad en el manejo de los recursos, debido a que se dejaron de ejecutar recursos disponibles a través de las vigencias. Por otra parte, se llama la atención sobre las limitaciones de información, en muchos casos no está disponible, no existe, o puede variar entre fuentes.

La ejecución presupuestal *per se* no es un buen indicador de cumplimiento de las metas contempladas en los planes, programas y proyectos establecidos en la Universidad, por tanto se deben propuestas de medición dirigidas a la gestión, a la evaluación de resultados que tengan como meta fortalecer la programación presupuestal de la Universidad.

Por último, se propone iniciar el debate que busque promover una política financiera que genere ingresos adicionales propios para la inversión y el funcionamiento de la

⁶ Consultar el documento (OAPC,2011) en el que se encuentra el análisis detallado de la estampilla hasta 2011.

Universidad, que permitan tomar las mejores decisiones en el presente teniendo como meta la construcción y establecimiento de la universidad pública que requiere la sociedad.

5. Bibliografía

- Hernandez, I. (2001) *El proceso presupuestal colombiano: comentarios a la propuesta de la Misión Alessina*. Revista de Economía Institucional Vol 3.
- Oficina Asesora Planeación y Control. (2011) *Informe de Ejecución de los Recursos Estampilla*. Universidad Distrital Publicado en:
<http://www.udistrital.edu.co/wpmu/planeacion/documentacion/>