

Financiamiento

GESTIÓN Y CREDIBILIDAD DE LOS PRESUPUESTOS EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO ESTATAL COLOMBIANO: RETOS Y PERSPECTIVAS

Ramón Javier Mesa Callejas

Doctor en Dirección de Empresas. Profesor Facultad de Ciencias Económicas y Vicerrector Administrativo de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

ramon.mesa@udea.edu.co

Juan Alejandro Ruiz Graciano

Contador Público y Magister en Contabilidad Financiera. Profesional Vicerrectoría Administrativa Universidad de Antioquia.

juan.ruiz2@udea.edu.co

La realidad que hoy enfrenta la economía mundial está marcada por un ambiente de crisis e incertidumbre, especialmente por lo que dejó el período 2020-2022 y por los vientos de recesión que se vislumbran en 2023. Este escenario compromete el alcance de la política pública en cuanto a los procesos de financiación y presupuestación efectivos, incidiendo de manera significativa en la ejecución del gasto y la inversión en las instituciones gubernamentales.

Al respecto, las universidades públicas colombianas no han sido inmunes a los tiempos de emergencia que se registran a nivel global y en la economía local.

Para la muestra, la caída de los ingresos operacionales a nivel contable del orden del 38,6% de las universidades públicas del Sistema Universitario Estatal –SUE– durante 2020, por efectos de la reducción en los ingresos por ventas de bienes y servicios, a causa de la [pandemia de la covid-19](#) evidencia las dificultades financieras recientes.

Esta situación ha tenido repercusiones en la programación financiera de las universidades, reflejada en sus presupuestos originales al inicio de cada período y en la ejecución presupuestal que se registra al final de cada año fiscal. Este cambio presupuestal se explica principalmente por la volatilidad de los ingresos que generan las universidades, a diferencia de los aportes o transferencias que reciben del Estado, que han sido crecientes por efectos de la financiación adicional lograda en los últimos años, contrarrestando el descenso en los ingresos en épocas de crisis.

Es importante destacar que fruto de los acuerdos pactados en diciembre de 2018 entre el Gobierno Nacional y los estamentos universitarios, se lograron recursos adicionales para la educación pública en el país en el período 2019-2022 por cerca de \$4,65 billones. A la fecha, estos han servido para hacer frente a la situación en medio de la desfinanciación estructural progresiva que registra el Sistema Universitario Estatal colombiano.

Frente a escenarios de alta incertidumbre económica, el grado de discrecionalidad de estas instituciones para lograr el desarrollo adecuado de sus ejes misionales se ve comprometido. En atención a esto, se presenta cierto deterioro en el cumplimiento de las metas en materia presupuestal, la cual puede medirse a través del índice de credibilidad de los presupuestos. Este indicador mide el cumplimiento de las metas trazadas en este, comparando la ejecución real del presupuesto respecto de la programación inicial de gastos, de acuerdo a los objetivos misionales para atender de forma eficiente los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las universidades.

La credibilidad presupuestaria se enmarca en el principio de transparencia en la gobernanza eficaz promovido por las [Naciones Unidas](#), el cual reconoce la necesidad de fortalecer dicho indicador como fundamento para reducir las desviaciones del presupuesto, en aras de garantizar la prestación de servicios públicos básicos en sectores clave, especialmente en los países en desarrollo.

Desde el 2009, el análisis y estudio de la financiación de la educación superior ha sido un tema fundamental en los informes que emite periódicamente el Sistema Universitario Estatal colombiano. Los reportes de información generados son útiles

para la toma de decisiones por parte de las universidades y el Ministerio de Educación Nacional en pro de la definición de políticas públicas en educación superior.

Estos informes se han constituido en una herramienta importante para la planeación presupuestal al generar información relacionada con ingresos y gastos que facilita la construcción de escenarios de proyección de las finanzas universitarias y permite el seguimiento del índice de credibilidad presupuestal. Los informes abarcan temas que van desde las fuentes de financiación, los costos de funcionamiento e inversión, la cobertura estudiantil, la planta de personal docente y administrativa, hasta los temas de docencia, investigación y extensión universitaria.

Credibilidad presupuestal en el límite

El debate de la credibilidad presupuestal asociado con los procesos de financiación y presupuestación efectivos viene cobrando importancia en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas. Esto hace parte de la agenda de objetivos de desarrollo del milenio –ODS– en el objetivo 16.6 que busca promover en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas. En concreto, estos asuntos se plasman en el indicador 16.6.1 que define los gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares).

Este indicador (denominado en ocasiones también como fiabilidad presupuestaria), muestra la capacidad de un gobierno (o institución universitaria) de cumplir las metas previstas en materia de recaudos y pagos. Esto implica que en la medida que el gasto efectivo sea inferior (superior) al presupuesto previsto o monto asignado, se producen desviaciones que dan lugar a la subutilización o sobreutilización de los recursos presupuestados.

En el contexto colombiano, la Contaduría General de la Nación (CGN) ha desarrollado una plataforma denominada [Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública \(CHIP\)](#), que busca consolidar la información financiera y contable de las entidades públicas colombianas, con el objetivo de mejorar la transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos. El CHIP permite a las entidades públicas reportar sus estados financieros y demás información contable de manera estandarizada y en línea con las normas contables colombianas. Además, facilita la generación de reportes consolidados a nivel nacional, departamental y municipal, lo que permite una visión global de las finanzas públicas en el país.

Mediante el uso del CHIP, la CGN y la ciudadanía en general tienen acceso a la información financiera de las entidades públicas y puede realizar análisis y evaluaciones sobre el cumplimiento de las normas contables, la ejecución presupuestaria y la gestión de los recursos públicos. Esto contribuye a fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y la eficiencia en la administración pública en Colombia.

A partir de la información presupuestal reportada por las 33 universidades públicas del país en el CHIP, se calculó el índice de credibilidad presupuestal en el periodo 2018-2022 y se encontró que, en promedio, las universidades públicas colombianas presentaron un cumplimiento en un 92.3% de sus metas presupuestales. Ese resultado permite concluir que los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión de las universidades son creíbles, al presentar una brecha aceptable de infrautilización o subutilización del gasto cercana al 7,7%, la cual se ubica dentro del umbral de desviación del [5 al 10%](#) que se tiene como referencia para determinar si existen problemas de credibilidad presupuestal.

En otras palabras, las universidades públicas colombianas no presentaron riesgos de credibilidad presupuestal en la programación realizada de sus gastos en la vigencia comprendida entre 2018 y 2022, Sin embargo, si este período se descompone discriminando entre antes y después de la pandemia del Covid-19, resulta que la credibilidad presupuestal se vio afectada en 2020 y 2021 siendo en promedio de 88,2%. Es decir, una ampliación de la brecha de subutilización en las metas de gasto de funcionamiento e inversión al 11, 9% en estos años, lo cual resulta lógico por la contención de una parte del gasto que hicieron las universidades por el cierre y el confinamiento de los diferentes actores universitarios, además de la caída de las rentas propias de las universidades públicas, en contraste con la vuelta a la normalidad en 2022, en donde las universidades obtuvieron el índice de credibilidad más alto de los últimos años, llegando a un 96,4%.

Dentro de los factores que pudieron afectar el indicador de credibilidad presupuestal entre 2020 y 2021, se encuentran las bajas expectativas de recuperación económica, las restricciones en materia de ingresos que derivaron en la priorización de gastos, la adaptación al nuevo catálogo o clasificador de cuentas presupuestales y la poca experiencia en la presupuestación o en la previsión y planificación bajo ambientes de incertidumbre.

Retos y perspectivas

Mantener el índice de credibilidad presupuestal en umbrales de desviación aceptable, se convierte en un reto importante para el Sistema Universitario Estatal en Colombia. Esto representa un principio crítico de la gestión transparente y la gobernanza eficaz de las finanzas universitarias en función del cumplimiento de las metas previstas de ingresos y gastos, lo cual facilita maniobrar en tiempos de emergencia y contribuir con la sostenibilidad financiera de estas instituciones.

En tal sentido, siendo la transparencia uno de los principios de la gobernanza, su relación con la credibilidad de los presupuestos se manifiesta en diferentes frentes que van desde la conformación de sistemas de información, el uso de nuevos instrumentos de medición financiera y la elaboración de informes que permiten la evaluación y gestión de los recursos que utilizan las universidades públicas colombianas para cumplir con sus objetivos misionales.

La utilidad de los informes y el uso de herramientas son elementos que ayudan a mitigar las incertidumbres derivadas en las estimaciones de los ingresos y los gastos en tiempos de emergencia. Esto exige mayor responsabilidad para planear y ejecutar de forma eficiente los presupuestos que faciliten el funcionamiento adecuado de las universidades acorde a sus proyectos misionales, la mejora de sus índices de credibilidad presupuestal y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Finalmente, más allá de contar con más recursos para financiar los gastos, la credibilidad tendrá sentido si va conectada con logro académico, disminución de la deserción, acreditación institucional y de programas, y otros temas importantes de la vida universitaria.

También le puede interesar:

ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

[Sistemas Internos de Aseguramiento de la Calidad: ¿Carga u oportunidad?](#)

FILANTROPÍA

[La necesidad de revolucionar el desarrollo institucional de las universidades latinoamericanas](#)